Urteilskopf

125 I 227

22. Extrait de l'arrêt de la Ie Cour de droit public du 21 avril 1999 dans la cause G. contre Grand Conseil du canton de Genève (recours de droit public)
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Zulässigkeit der kantonalen Initiative»Genève, République de Paix».

Einheit der Materie (E. 3).

Vereinbarkeit der Initiative mit dem übergeordneten Recht; grundsätzliche Erwägungen; Tragweite eines allgemeinen Vorbehaltes zugunsten des eidgenössischen Rechts (E. 4).

Bei restriktiver Auslegung verstösst die Intitiativbestimmung, welche eine Intervention des Kantons bei «internationalen Institutionen» vorsieht, nicht gegen die aussenpolitischen Kompetenzen des Bundes (E. 5).

Dass sich der Kanton für die Senkung des Militärbudgets einsetzen solle (E. 6), für die Rückwidmung von militärischem Gelände zu zivilen Zwecken (E. 7), für die Verlagerung von wirtschaftlichen Aktivitäten im Zusammenhang mit dem militärischen auf den zivilen Sektor (E. 8) sowie für die Aufnahme von Gewaltopfern (E. 9), erscheint bundesrechtskonform.

Zulässig ist auch die Förderung des Zivildienstes im Rahmen einer objektiven Informationspolitik und durch Einrichtung einer angemessenen Infrastruktur (E. 10).

Regeste (fr):
Art. 85 let. a OJ; recevabilité de l'initiative cantonale «Genève, République de Paix».

Unité de la matière (consid. 3).

Conformité de l'initiative au droit supérieur; aspects généraux; portée d'une réserve générale en faveur du droit fédéral (consid. 4).

Interprétée restrictivement, la disposition de l'initiative qui prévoit une intervention du canton auprès d'»institutions internationales», ne porte pas atteinte aux compétences de la Confédération dans le domaine des affaires étrangères (consid. 5).

L'encouragement du canton à la réduction des dépenses militaires (consid. 6), à la restitution à des usages civils des terrains affectés à l'armée (consid. 7), à la conversion civile des activités économiques en relation avec le domaine militaire (consid. 8), et à l'accueil des victimes de la violence (consid. 9), ne viole pas le droit fédéral.

La promotion du service civil, entendue comme une information objective et la mise en place de structures adéquates, est également admissible (consid. 10).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; ammissibilità dell'iniziativa cantonale «Genève, République de Paix».

Unità della materia (consid. 3).

Conformità dell'iniziativa al diritto superiore; aspetti generali; portata di una riserva generale in favore del

diritto federale (consid. 4).

Interpretata restrittivamente, la disposizione dell'iniziativa che prevede un intervento del Cantone presso «istituzioni internazionali», non lede le competenze della Confederazione nell'ambito degli affari esterni (consid. 5).

L'intervento del Cantone tendente alla riduzione delle spese militari (consid. 6), alla restituzione a fini civili dei terreni utilizzati dall'esercito (consid. 7), alla conversione delle attività economiche nel settore militare a quello civile (consid. 8) e all'accoglienza delle vittime della violenza (consid. 9), non viola il diritto federale. Il promovimento del servizio civile, inteso come informazione oggettiva e allestimento di strutture adeguate, è pure ammissibile (consid. 10).

Per contro, il Cantone non può validamente rinunciare all'impiego di truppe per assicurare il servizio d'ordine sul proprio territorio (consid. 11), o per garantire la sicurezza di conferenze internazionali (servizio d'appoggio; consid. 12).

Sachverhalt ab Seite 228

L'initiative populaire IN 109 «Genève, République de paix» (ci-après: l'initiative 109) a été déposée le 28 août 1996 à la Chancellerie d'Etat genevoise. Elle tend à modifier la Constitution genevoise du 24 mai 1847 (RS 131.234, ci-après: Cst./GE) de la façon suivante: l'actuel art. 127 Cst./GE (intitulé «Service actif extraordinaire») serait abrogé; un nouveau titre X E, intitulé «Politique de Paix», serait inséré et comprendrait un art. 160 D nouveau ainsi rédigé:

«Titre X E
POLITIQUE DE PAIX
Art. 160 D
Principe
1. Dans la limite du droit fédéral, le canton développe et applique une politique de sécurité fondée sur la mise en oeuvre de moyens pacifiques, aptes à résoudre tout conflit au niveau local et international. Il encourage activement la recherche et la promotion de mesures de prévention des conflits à travers le développement d'une véritable culture de paix. Cette politique est réalisée par les autorités cantonales, l'administration et les institutions publiques dans le cadre de leurs attributions. Moyens
2. Dans ce but, le canton soutient toute démarche visant le désarmement global, la coopération et la solidarité entre les peuples et le respect des droits de l'homme et de la femme. Il intervient dans ce sens auprès des institutions nationales et internationales compétentes. En particulier, le canton encourage: a) la réduction des dépenses militaires;
b) la restitution à des usages civils des terrains affectés à l'armée dans le canton en intervenant auprès de la Confédération; c) la conversion civile des activités économiques financières et institutionnelles en relation avec le domaine militaire. 3. Le canton oeuvre pour la prévention des conflits et le développement d'une culture de la paix, notamment par: a) l'encouragement de la recherche pour la paix et le soutien des actions de la société civile pour la solution non violente des conflits; b) la participation à la création et au financement des activités

d'un institut de recherche pour la paix; c) le développement d'un programme d'éducation à la paix dans le cadre de l'instruction publique aux niveaux primaire et secondaire; d) l'accueil des victimes de la violence, dans la mesure des moyens du canton; e) la promotion du service civil, à travers la diffusion de toute information utile, et le développement de projets et d'activités permettant la réalisation de ce service. L'accès volontaire à ceux-ci est ouvert à toute personne établie dans le canton; f) Le renoncement à toute manifestation de promotion de l'institution et des activités militaires dépassant le cadre strict des obligations cantonales et communales en la matière. 4. Le canton met en oeuvre et développe des moyens non militaires pour garantir la sécurité de la population: a) il encourage la prise en charge de toutes les tâches concernant la sécurité dans le canton par des organismes civils;

BGE 125 I 227 S. 230

b) il renonce à l'engagement des troupes de l'armée pour assurer le service d'ordre; c) il dispose, dans le domaine des conférences internationales, d'un délai de 5 ans dès l'entrée en vigueur du présent article pour garantir la sécurité des conférences internationales par des moyens non militaires. 5. La loi règle tout ce qui concerne l'exécution du présent article.» Par arrêté du 16 octobre 1996, le Conseil d'Etat genevois a constaté l'aboutissement de l'initiative 109, celle-ci ayant recueilli plus de 10'000 signatures (art. 64 Cst./GE). Le 27 juin 1997, le Grand Conseil genevois déclara l'initiative irrecevable, mais cette décision a été annulée, pour des motifs formels, par arrêt du Tribunal fédéral du 12 février 1998. Par une nouvelle décision du 26 juin 1998, le Grand Conseil a déclaré totalement recevable l'initiative «Genève, République de paix». G. forme un recours de droit public contre cette dernière décision. Il conclut à son annulation.

Erwägungen

Extrait des considérants:

3. (Unité de la matière)
a) Sur le fond, le recourant fait valoir en premier lieu que l'initiative 109 serait contraire au principe de l'unité de la matière, exigence posée tant par le droit fédéral que, en droit cantonal, par l'art. 66 al. 2 Cst./GE. L'initiative aurait pour objectif général une politique de sécurité et de paix (art. 160 D al. 1) dont les moyens de mise en oeuvre relèveraient à la fois de la politique étrangère et de la politique militaire. Le recourant voit une confirmation de son point de vue dans le fait que les Chambres fédérales, à la différence du Conseil fédéral (FF 1994 III 1188-1191) déclarèrent nulle, en 1995, l'initiative fédérale intitulée «Pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix» (FF 1995 III 563/564; voir sur ce point E. GRISEL, Initiative et référendum populaires, 2e éd., Berne 1997, p. 238/239, no 616). b) Le Tribunal fédéral a eu récemment l'occasion de rappeler que l'unité de la matière est une notion relative, dont les exigences doivent être appréciées en fonction des circonstances concrètes (ATF 123 I 63 consid. 4 p. 70 ss). Une initiative se présentant comme un ensemble de propositions diverses, certes toutes orientées vers un même but (dans cette espèce de 1997 la protection de l'emploi), mais recouvrant des domaines aussi divers qu'une politique économique,

BGE 125 I 227 S. 231

une réforme fiscale, le développement de la formation, la réduction du temps de travail, la réinsertion des sans- emploi, etc., violait manifestement la règle de l'unité de la matière, même compte tenu du fait que cette

initiative était non formulée et tendait principalement à l'adoption de prescriptions législatives (consid. 5 p. 73/74). c) L'initiative 109 regroupe un ensemble de propositions qui visent à permettre au canton de développer et d'appliquer «une politique de sécurité fondée sur la mise en oeuvre de moyens pacifiques, aptes à résoudre tout conflit au niveau local et international» (Principe, al. 1). Au titre des moyens, le canton est invité à soutenir «toute démarche visant le désarmement global, la coopération et la solidarité entre les peuples et le respect des droits de l'homme et de la femme» (al. 2) et doit oeuvrer pour la prévention de conflits et le développement d'une culture de la paix par plusieurs moyens spécifiques (al. 3). L'initiative invite en outre le canton à mettre en oeuvre et développer des «moyens non militaires pour garantir la sécurité de la population» (al. 4). Explicite dans son titre déjà, le fil conducteur de l'initiative 109 apparaît clairement de l'ensemble du texte de celle-ci: le développement d'une politique de paix, touchant à la fois une politique de sécurité et la mise en oeuvre de moyens non militaires pour garantir la sécurité de la population. Malgré le caractère assez hétérogène de certaines propositions, celles-ci peuvent être rattachées, sans artifice, à l'idée centrale, contenue dans l'initiative, du développement d'une politique de paix par le canton de Genève. On ne se trouve donc nullement dans l'un des principaux cas où, selon la jurisprudence actuelle, l'unité de matière fait défaut, soit parce que l'initiative présente en réalité le programme politique général d'un parti (ATF 123 I 63 consid. 5 p. 73/74), soit parce qu'il n'y a pas de rapport suffisamment étroit entre les différentes propositions que l'initiative contient, soit encore parce que les différentes clauses de l'initiative sont réunies de manière artificielle ou subjective (ATF 123 I 63 consid. 4d p. 73 et consid. 5 p. 73/74 ainsi que la doctrine citée). Le grief de défaut d'unité de la matière doit donc être rejeté.

4. (Conformité au droit supérieur; aspects généraux; art. 160 D al. 1) a) De manière générale, une initiative populaire cantonale ne doit rien contenir qui viole le droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international (cf. ATF 124 I 107 consid. 5b p. 118/119). L'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle d'une initiative doit en interpréter les termes dans le sens le plus

favorable aux initiants. Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, elle doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité. Lorsque seule une partie de l'initiative apparaît inadmissible, la partie restante peut subsister comme telle, pour autant qu'elle forme un tout cohérent et qu'elle puisse encore correspondre à la volonté des initiants (ATF 124 I 107 consid. 5b p. 117, ATF 121 I 334 consid. 2a p. 338 et la jurisprudence citée). b) Les parties s'accordent pour admettre que les réserves figurant à l'art. 160 D al. 1 («Dans la limite du droit fédéral...» et «dans le cadre de leurs attributions») ne sauraient à elles seules garantir le respect du droit supérieur (cf. ATF 117 Ia 147 consid. 6b p. 156/157). Mais leurs avis divergent sur la portée de ces clauses dans le cas d'espèce: le recourant y voit une réserve ne s'appliquant qu'au «principe» énoncé par l'alinéa 1; l'autorité intimée estime que cette double réserve viserait non seulement le principe énoncé à l'alinéa 1, mais aussi les moyens développés aux alinéas 2 à 4. c) Sans perdre de vue la valeur relative de telles réserves, c'est cette seconde interprétation qui s'impose en l'espèce: toute interprétation d'une règle de droit doit se fonder sur son texte, sa systématique, son objet et son but (ATF 123 II 595 consid. 4a p. 600). Le lien étroit qui existe, dans le texte de l'initiative, entre les moyens énoncés à l'art. 160 D al. 2 à 4 et le principe qu'ils mettent en oeuvre (al. 1), ressort en particulier de l'interprétation textuelle de l'alinéa 2 de cette disposition, où l'on trouve les expressions «Dans ce but ...» et «dans ce sens». L'interprétation systématique, qui exige que le texte de l'initiative soit considéré dans son ensemble, corrobore cette interprétation: les moyens énumérés aux alinéas 2 à 4 sont destinés à réaliser le but annoncé à l'alinéa 1; envisagés comme un tout, «principe» et «moyens» forment l'objet même de l'initiative 109, soit la mise en place, au niveau constitutionnel cantonal, d'une «politique de paix».

d) Cette appréciation générale ne saurait cependant suffire à sceller le sort du recours. La question, déterminante, est celle de savoir si les différents éléments contenus dans le projet d'art. 160 D Cst./GE sont compatibles avec le droit supérieur, compte tenu en particulier des compétences fédérales et cantonales en matière de politique étrangère, de défense et de sécurité, et de la responsabilité particulière qui incombe aux cantons, en tant qu'organes responsables de

la mise en oeuvre du droit fédéral (ATF 117 Ia 147 consid. 4b p. 151, 4d p. 152 et 5b p. 154). Ces questions doivent être résolues à la lumière de la Constitution actuelle, mais il peut également être utilement fait référence - avant même son entrée en vigueur - à la mise à jour de celle-ci, opérée par l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 (FF 1999 I 176ss), accepté par le peuple et les cantons lors du scrutin constitutionnel du 18 avril 1999 (ci-après: nCst.); bien que, sur les points en discussion, ce dernier texte soit matériellement identique à la Constitution de 1874, il présente, par rapport à celle-ci, un incontestable avantage de clarté et de transparence.
e) Le recourant estime que l'initiative 109, par laquelle le canton de Genève devrait à l'avenir développer et appliquer «une politique de sécurité fondée sur la mise en oeuvre de moyens pacifiques, aptes à résoudre tout conflit au niveau local et international», en encourageant par là même «le développement d'une véritable culture de paix», empiéterait de façon flagrante sur les compétences «exclusives ou quasi exclusives» de la Confédération en matière de politique étrangère et dans le domaine militaire (art. 19, 85 ch. 6 et 102 ch. 8 et 9 Cst.). Les cantons ne disposeraient dans ce domaine que de tâches d'exécution et d'une compétence tout à fait subsidiaire, limitée à l'usage des troupes de leur territoire, selon l'art. 19 al. 4 Cst. aa) Dans l'exposé des motifs de l'initiative 109, les auteurs de celle-ci expliquent que l'insertion d'un article pacifiste dans la constitution genevoise se veut présenter un message innovatif et courageux d'ouverture, susceptible d'être entendu au-delà des frontières cantonales et nationales. Ils rappellent que Genève a déjà pu introduire dans sa constitution le principe «sortir du nucléaire» (art. 160 C Cst./GE, accepté en votation populaire le 7 décembre 1986 et garanti par l'Assemblée fédérale le 20 juin 1988, sous la réserve que l'art. 160 C al. 5 - qui oblige les autorités cantonales à s'opposer «par tous les moyens juridiques et politiques à leur disposition à l'installation de centrales nucléaires» - soit appliqué en conformité avec l'art. 24quinquies Cst. et la législation fédérale qui en résulte, cf. FF 1988 I 221, II 1127). L'initiative 109 viserait, dans la même perspective, à «sortir du militaire»: il s'agirait «d'orienter de manière contraignante l'action des responsables politiques dans la direction indiquée par des majorités de la population genevoise lors de chaque votation populaire des vingt dernières années touchant de près ou de loin à l'armée».
bb) Selon la jurisprudence, une divergence générale entre les objectifs poursuivis par le droit cantonal et fédéral ne suffit pas à

invalider une initiative; il n'est pas par principe interdit aux cantons de poursuivre d'autres buts que la Confédération (ATF 111 Ia 303 consid. 6c p. 311). L'alinéa 1 de l'art. 160 D ne peut dès lors pas être considéré isolément; il doit être interprété en relation avec les moyens énumérés aux alinéas 2, 3 et 4. On ne saurait par conséquent considérer qu'en tant que tel, le «principe» contenu à l'alinéa 1 de l'art. 160 D consacrerait en soi une violation du droit fédéral (voir, mutatis mutandis, les «principes» contenus à l'alinéa 1 de l'art. 160 C Cst./GE, relatifs à l'énergie, qui a obtenu la garantie fédérale, sous la réserve précitée). Il est donc indispensable d'examiner plus spécifiquement les différents griefs adressés aux «moyens» considérés par le recourant comme contraires au droit fédéral, en prenant soin d'interpréter ces moyens dans le système de l'art. 160 D, à la lumière

du «principe» énoncé à l'alinéa 1.

5. (Intervention des autorités genevoises auprès des institutions internationales - art. 160 D al. 2, 2e phrase) a) L'initiative invite sur ce point le canton de Genève à soutenir toute démarche visant le désarmement global, la coopération et la solidarité entre les peuples et le respect des droits de l'homme et de la femme. Dans la deuxième phrase de l'art. 160 D al. 2, l'initiative confère un mandat impératif précis au canton: «Il intervient dans ce sens auprès des institutions nationales et internationales compétentes». b) Le recourant voit dans cette disposition, en tant qu'elle exige des interventions cantonales auprès des institutions internationales compétentes, une violation de l'art. 8 Cst. Cette disposition fonderait la compétence de la Confédération en matière de politique extérieure, domaine qui comprend traditionnellement les relations avec les organisations internationales. Il estime que la disposition litigieuse violerait également l'art. 10 Cst., selon lequel les rapports officiels avec les gouvernements étrangers ou leurs représentants ont lieu par l'intermédiaire du Conseil fédéral, sauf le cas des rapports entre les cantons et les autorités inférieures et les employés d'un Etat étranger, dans les domaines qui relèvent de la compétence internationale des cantons (art. 9 Cst.). c) Pour sa part, l'autorité intimée estime que les cantons conservent, en matière de politique étrangère, et plus particulièrement de relations extérieures, une compétence concurrente à celle de la Confédération, en particulier pour le soutien d'efforts humanitaires internationaux et pour l'aide au développement. L'autorité intimée se réfère à l'art. 12 de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération

au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0), disposition selon laquelle le Conseil fédéral peut collaborer avec des cantons, des communes et des institutions publiques à des activités qui relèvent de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales et soutenir leurs initiatives. Or ce serait exactement ce que prévoirait l'art. 160 D al. 2, qui mentionne le soutien à «toute démarche visant (...) la coopération et la solidarité entre les peuples». d) aa) Les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. Cela ressort de l'art. 8 Cst., en relation avec les art. 102 ch. 8 (compétence du Conseil fédéral de veiller aux intérêts de la Confédération au dehors, et, en général en matière de relations extérieures) et 85 ch. 5 Cst. (compétence de l'Assemblée fédérale en matière d'alliances et de traités avec l'étranger; cf. les art. 54 al. 1, 184 al. 1 et 2 et 166 al. 1 et 2 nCst.; sur les fondements de cette compétence, cf. D. Schindler, Commentaire de la Constitution fédérale, 1988, ad art. 8 Cst., no 33 ss). La définition de la politique internationale de la Suisse, dans les domaines non seulement du désarmement, mais aussi de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationale fondée sur la loi fédérale de 1976, relève de la Confédération (voir l'art. 54 al. 2 nCst., ainsi que les art. 1er à 4 de la loi de 1976). Plus spécifiquement, le Conseil fédéral est chargé des affaires étrangères, sous réserve des droits de participation de l'Assemblée fédérale; il représente la Suisse à l'étranger (cf. art. 184 al. 1 nCst.).
bb) Pour leur part, les cantons sont aujourd'hui associés à la préparation des décisions de politique étrangère affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels (cf. art. 55 al. 1 nCst.; D. THÜRER, Föderalismus und Regionalismus in der Schweizerischen Aussenpolitik: Zum Verhältnis von Bundeskompetenzen und kantonalen Kompetenzen unter verhinderten Umständen, ZBl 93/1992 p. 49 ss; voir également TH. PFISTERER, Von der Rolle der Kantone in der Aussenpolitik, ZBl 97/1996 p. 544 ss; TH. STURNY, Mitwirkungsrechte der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes, Fribourg, 1998). Au terme des compétences limitées dont les cantons jouissent sur le plan international (art. 9 et 10 al. 2 Cst.), ceux-ci peuvent conclure des traités avec les Etats étrangers, et même correspondre directement avec les autorités étrangères de rang inférieur en matière d'économie publique, de rapports de voisinage et de police; les autres relations des cantons avec l'étranger ont lieu par l'intermédiaire de la Confédération (cf. également l'art. 56 al. 3 nCst.).

Le développement récent de la coopération régionale transfrontalière, notamment en application des art. 3 à 8 de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, conclue à Madrid le 21 mai 1980, en vigueur pour la Suisse depuis le 4 juin 1982 (RS 0.131.1), n'a pas modifié le partage des compétences internationales au sein de l'Etat fédéral suisse: cette convention réserve expressément les dispositions constitutionnelles pertinentes des Etats parties (art. 1er in fine et 2 ch. 1 in fine de la convention; cf., sur un plan général, THÜRER, loc. cit., p. 72/73).
Si, dans le domaine humanitaire et celui de l'aide au développement, la doctrine s'accorde à reconnaître la réalité des compétences cantonales parallèles (SCHINDLER, op.cit. no 42 et les auteurs cités), elle précise que ces compétences doivent s'exercer dans le respect des intérêts de la Confédération (J.-F. AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, Supplément 1982 ad no 640; THÜRER, loc. cit., p. 72/73), ce qui interdit toute mesure d'un canton pouvant contrecarrer ou gêner les relations de la Suisse avec d'autres Etats, telles que des résolutions des parlements cantonaux à propos d'événements survenus à l'étranger (Schindler, loc. cit.). cc) A la lumière de la réalité constitutionnelle ainsi rappelée, le texte de l'initiative se prête à une interprétation conforme à la Constitution (ATF 118 Ia 195 consid. 5 p. 204; voir aussi ATF 125 I 65 consid. 3b p. 67/68). En faisant usage du terme général d'»institutions internationales», par opposition à la notion d'»organisations internationales», les initiants n'ont manifestement pas voulu bouleverser la répartition des compétences cantonales et fédérales en matière de relations extérieures. La disposition litigieuse ne change rien au fait que toute intervention directe d'un canton auprès d'une organisation internationale intergouvernementale est proscrite par la Constitution chaque fois que cette intervention est susceptible d'interférer avec la conduite de la politique étrangère de la Confédération (cf. art. 56 al. 3 in fine nCst.). Au regard du droit constitutionnel fédéral, la disposition litigieuse doit donc être interprétée de manière restrictive. Elle peut être comprise, d'une part, comme visant essentiellement les contacts que le canton de Genève est amené, compte tenu de sa situation unique en Suisse, à développer avec les organisations non gouvernementales actives au plan humanitaire (ex: CICR, Médecins sans frontière, Amnesty International) et, d'autre part, comme autorisant les contacts avec d'autres entités internationales dans l'étroite mesure de l'existence

de compétences internationales cantonales, notamment dans le domaine humanitaire et de l'aide au développement, et sous la réserve que la Confédération ne soit pas entravée dans la conduite efficace des affaires étrangères dont elle assume, en fin de compte, la responsabilité exclusive. En tant que ville d'accueil de quelque 17 organisations internationales et 150 organisations non gouvernementales, Genève occupe incontestablement, parmi les cantons, et dans l'intérêt du pays tout entier, une place originale et unique, composante essentielle de la politique étrangère de la Suisse. Cette place particulière qu'occupe ce qu'il est convenu d'appeler «la Genève internationale», explique la création, le 11 janvier 1995, d'un Groupe permanent conjoint Confédération-canton de Genève. Dirigé par le Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, ce groupe a pour mission principale de déterminer une stratégie commune des autorités suisses pour la Genève internationale, soumise à une forte concurrence d'autres Etats, en permettant à cet effet des contacts étroits et continus entre les autorités de la Confédération et du canton de Genève. En dehors de ses fonctions d'organisation et de gestion, ce groupe est de nature à fournir une garantie supplémentaire de respect, par le canton de Genève, des prérogatives fédérales dans le domaine des affaires étrangères. Les craintes du recourant apparaissent dès lors mal fondées, et le grief doit être écarté.

6. (Encouragement d'un canton à la réduction des dépenses militaires - art. 160 D al. 2 let. a) a) Pour le recourant, les dépenses militaires relèvent de la compétence des Chambres fédérales, sans consultation auprès des cantons. Ces derniers ne seraient pas légitimés à intervenir dans ce domaine. b) Les compétences de la Con-

fédération dans le domaine militaire (art. 8, 19, 20, 22 Cst.; cf. art. 58 à 60 nCst.) font, à côté de la protection civile (art. 22bis Cst.; cf. art. 61 nCst.), partie du concept général de sécurité du pays et de protection de la population (art. 2 Cst.; cf. art. 57 al. 1 nCst.); la Confédération et les cantons pourvoient à la sécurité du pays et à la protection de la population «dans les limites de leurs compétences respectives». La portée concrète de ces règles de compétence doit être appréciée en tenant compte des règles constitutionnelles générales relatives à la collaboration entre la Confédération et les cantons. Cette collaboration est fondée sur l'entraide, le respect et l'assistance (cf.

BGE 125 I 227 S. 238

art. 44 al. 1 et 2 nCst.). Si les cantons ont certes la responsabilité de mettre en oeuvre le droit fédéral conformément à la Constitution et à la loi (cf. art. 46 al. 1 nCst.), la Confédération leur laisse «une marge de manoeuvre aussi large que possible et tient compte de leurs particularités» (cf. art. 46 al. 2 nCst.) en respectant leur autonomie (cf. art. 47 nCst.). Dans le cadre de la procédure de consultation, les cantons sont invités à se prononcer sur les actes législatifs importants et, lors des travaux préparatoires, sur les autres projets de grande portée (cf. art. 147 nCst.). Enfin, tout canton peut soumettre une initiative à l'Assemblée fédérale (art. 93 al. 2 Cst.; cf. art. 160 al. 1 nCst.), initiative qui ne se limite pas, comme le croit le recourant, à la matière législative. c) Au regard de l'ensemble de ces dispositions reflétant le droit constitutionnel fédéral en vigueur, il apparaît loisible à un canton, comme le propose l'initiative, d'inscrire dans sa constitution le principe du soutien du canton de Genève à «toute démarche visant le désarmement global», et en particulier une démarche par laquelle le canton encourage la réduction des dépenses militaires. Cette disposition présente une parenté avec l'art. 260 C Cst./GE précité, qui pose le principe «sortir du nucléaire», et qui a reçu la garantie fédérale. d) Une difficulté surgit toutefois du fait qu'à l'appui de l'objectif intitulé «Pour sortir du militaire», les auteurs de l'initiative 109 expliquent vouloir «orienter de manière contraignante l'action des responsables politiques». Si cette dernière intention des auteurs de l'initiative devait être interprétée comme impartissant un mandat contraignant aux députés genevois (au niveau cantonal ou fédéral), elle violerait tant le droit constitutionnel cantonal (art. 84 cst./GE) que fédéral (art. 91 Cst.; cf. art. 161 al. 1 nCst.), qui consacrent tous deux le principe de l'interdiction des mandats impératifs aux députés. Le caractère intangible de ce principe constitutionnel étant rappelé, l'art. 160 D al. 2 let. a se prête à une interprétation conforme au droit fédéral: replacé dans son contexte de droit constitutionnel fédéral et cantonal, il doit être compris comme se bornant à orienter les démarches du canton au plan fédéral, dans le respect du statut des députés genevois au Grand Conseil et à l'Assemblée fédérale. Le recours doit donc être, sur ce point également, rejeté.

7. (Encouragement d'un canton à la restitution à des usages civils des terrains affectés à l'armée - art. 160 D al. 2 let. b) a) Pour le recourant, soit cette disposition empiéterait sur les compétences

BGE 125 I 227 S. 239

de la Confédération en matière militaire et violerait en même temps l'art. 22 Cst. et le principe de la fidélité confédérale, soit elle tiendrait compte de ces compétences et serait alors dépourvue de toute portée réelle et, partant, inexécutable. Dans leur réponse au recours, les auteurs de l'initiative soulignent le lien existant entre les art. 160 D al. 2 let. b et al. 3 let. d de l'initiative, ce dernier mentionnant notamment l'accueil des victimes de la violence au nombre des objectifs à poursuivre par le canton en vue de la prévention des conflits et du développement d'une culture de paix (let. d). Ils relèvent que le canton pourrait par exemple relayer la récente démarche du chef du DFJP qui demandait au chef du DDPS la mise à disposition d'une caserne pour

accroître la capacité des infrastructures d'accueil, devenues insuffisantes suite à l'augmentation du nombre de réfugiés fuyant le conflit en Yougoslavie et qui cherchent refuge dans notre pays. L'autorité intimée relève pour sa part que le canton de Genève est lié à la Confédération par une convention concernant la mise à disposition de l'utilisation de la place d'armes de Genève et de ses dépendances, propriété de l'Etat de Genève, ratifiée le 23 octobre 1985 et le 6 février 1986. b) Sur ce point de l'initiative, les mêmes conclusions s'imposent que sur le point précédent. La disposition projetée a pour but, dans la limite du droit fédéral et dans le cadre des attributions des autorités cantonales et communales (principe figurant à l'alinéa 1 de l'art. 160 D), de permettre au canton, en intervenant auprès de la Confédération, de soutenir toute démarche visant le désarmement global et d'encourager la restitution à des usages civils des terrains affectés à l'armée dans le canton. Ainsi formulé, et pour les motifs qui suivent, l'objectif constitutionnel cantonal envisagé ne représente nullement une menace pour la mise en oeuvre du droit fédéral en vigueur, mise en oeuvre que le canton doit assurer dans le respect du principe de loyauté confédérale. Il ne consacre pas non plus un objectif de «démilitarisation du territoire genevois» que le recourant prête à l'initiative. c) L'art. 126 de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire, du 3 février 1995 (LAAM, RS 510.10), prévoit le régime de l'autorisation de la Confédération pour la construction, la modification ou l'affectation à un autre but militaire d'ouvrages et d'installations servant à la défense nationale. L'art. 126 al. 3 LAAM prévoit que lors de l'octroi de l'autorisation, la législation cantonale sera prise en compte pour autant qu'elle n'entrave pas considérablement

l'exécution des tâches incombant à la défense nationale. L'art. 127 al. 1 LAAM exige la consultation des cantons et des communes concernés avant qu'une décision portant sur l'octroi de l'autorisation ne soit prise. Par ailleurs, l'art. 124 al. 1 LAAM prévoit que la Confédération et les cantons exploitent 40 places d'armes au plus, désignées par le Conseil fédéral. Dans ce domaine également, il est donc loisible au canton de Genève, dans le cadre et les limites du droit fédéral ici rappelés (art. 126 al. 3 et 127 al. 1 LAAM; cf. également art. 46 al. 1 et 2 nCst.), d'intervenir auprès de la Confédération en vue d'encourager, sur son territoire, la conversion à des usages civils des terrains affectés à l'armée. Replacé dans le système de l'art. 160 D Cst./GE projeté, l'alinéa 2 let. b ne viole donc aucune disposition de droit fédéral et le recours doit être rejeté sur ce point également.

8. (Encouragement à la conversion civile des activités économiques, financières et institutionnelles en relation avec le domaine militaire [art. 160 D al. 2 let. c]) a) Le recourant estime que cet aspect de l'initiative viole l'art. 20 al. 3 Cst., qui dispose que la fourniture et l'entretien de l'habillement et de l'équipement restent dans la compétence cantonale, ainsi que les art. 11 et 106 LAAM, qui fixent la répartition des frais et les compétences pour l'acquisition de matériel. De surcroît, l'art. 160 D al. 2 let. c serait contraire à la liberté économique (art. 31 Cst.), car on ne verrait pas quel motif de police pourrait justifier l'obligation imposée à des particuliers de renoncer à des activités économiques. b) Même supposés présentés avec une précision suffisante (art. 90 al. 1 let. b OJ), ces griefs doivent être eux aussi écartés. L'art. 160 D al. 2 let. c se borne en effet à prévoir que le canton de Genève «encourage» la conversion civile des activités en relation avec le domaine militaire. La disposition litigieuse ne prévoit par ailleurs aucune obligation, contrairement à ce que laisse entendre le recourant, de sorte que son grief fondé sur l'art. 31 Cst. est manifestement mal fondé. L'art. 11 LAAM, dont l'alinéa 4 prévoit la répartition entre les cantons et la Confédération des frais de recrutement des conscrits, n'est pas pertinent non plus. Reste l'art. 106 LAAM, relatif à l'acquisition du matériel de l'armée, qui en répartit la charge financière entre la Confédération (l'armement personnel, souliers d'ordonnance, matériel de corps et le reste du matériel de l'armée) et les cantons (autres effets personnels dont sont équipées les troupes cantonales et fédérales).

c) Comme l'admet l'autorité intimée, la reconversion voulue par l'initiative trouverait nécessairement une limite dans les obligations incombant au canton en matière de fournitures militaires. Pour sa part, le Comité d'initiative estime que l'encouragement à cette reconversion civile peut prendre place dans le cadre des mesures destinées à la promotion économique dont disposent les cantons, ainsi que dans l'exécution des mesures touchant à la politique régionale ou structurelle, où les cantons jouent un rôle important. Plusieurs cantons touchés par les restructurations en cours dans le secteur de la production de matériel militaire auraient déjà adopté des mesures concrètes dans ce sens. d) Même si la clarté de l'art. 160 D al. 2 let. c Cst./GE proposé par l'initiative laisse à désirer, la portée de ce texte, apprécié dans le contexte de l'alinéa 2 («le canton soutient toute démarche ...»; en particulier il «encourage»), et dans le système de l'art. 160 D tout entier, ne soulève aucun problème concret de compatibilité avec le droit fédéral. La disposition litigieuse n'impose nullement au canton de prendre des décisions unilatérales potentiellement contraires au droit fédéral; elle se borne à encourager la reconversion civile des secteurs de production de matériel militaire, lesquels sont actuellement en cours de restructuration et de redimensionnement dans l'ensemble du pays. Formulée comme objectif général, cette disposition ne consacre aucune violation des règles de droit fédéral relatives à l'équipement de l'armée (art. 105 ss LAAM), auxquelles le canton de Genève ne saurait et n'entend d'ailleurs pas se soustraire. Le recours doit donc également être rejeté sur ce point.

9. (Accueil des victimes de la violence - art. 160 D al. 3 let. d) a) Pour le recourant, cette clause violerait à trois égards le principe de la force dérogatoire du droit fédéral (art. 2 Disp. trans. Cst.): elle empiéterait sur les compétences constitutionnelles de la Confédération en matière d'accueil des étrangers sur le sol suisse (art. 69ter Cst.); elle consacrerait une nouvelle sorte d'asile, pour les personnes qui n'entrent pas dans la définition de réfugié de l'art. 3 de la loi sur l'asile du 5 octobre 1979 (LAsi, RS 142.31), définition qui serait exhaustive et ne laisserait aucune place à une interprétation extensive par les cantons; enfin, cette disposition prétendrait conférer un pouvoir de décision au canton de Genève, alors que les autorités fédérales sont seules compétentes pour accorder l'asile (art. 10 ss LAsi). b) Ces griefs tombent eux aussi à faux. L'initiative prévoit que, dans la mesure de ses moyens, le canton oeuvre pour la prévention

des conflits et le développement d'une culture de la paix, notamment par l'accueil des victimes de la violence, dans la mesure des moyens du canton. Or, si la notion de réfugié relève exclusivement du droit fédéral, et si la compétence de décider de l'octroi de l'asile a été attribuée à la Confédération, les cantons disposent d'importantes compétences d'exécution, par exemple dans la mise en oeuvre de l'art. 14a al. 1 LAsi, qui prévoit que les cantons doivent convenir entre eux de la répartition des requérants, l'intervention de la Confédération n'étant, sur ce point essentiel, que subsidiaire (art. 14a al. 2 LAsi, qui donne au Conseil fédéral, dans le cas où les cantons ne parviennent pas à s'entendre, la compétence de fixer les critères de répartition par voie d'ordonnance). Face à l'afflux des requérants d'asile, il est notoire que les cantons se trouvent confrontés à d'importants problèmes concrets d'accueil. Dès lors, l'engagement spécifique que le canton de Genève entendrait manifester par l'initiative 109 s'accorde avec l'esprit de la législation fédérale mentionnée.

10. (Promotion du service civil - art. 160 D al. 3 let. e)
a) L'art. 160 al. 3 let. e de l'initiative oblige le canton à oeuvrer, dans le cadre de la prévention des conflits et le développement d'une culture de paix, en faveur de la promotion du service civil, à travers la diffusion de toute information utile et le développement de projets et d'activités permettant la réalisation de ce service. L'accès volontaire à ceux-ci est ouvert à toute personne établie dans le canton. b) Le recourant estime qu'une action cantonale officielle unilatérale ne serait manifestement pas conforme à l'esprit de l'art. 18 Cst. et de la loi fédérale sur le service civil du 6 octobre 1995 (LSC, RS 824.0), notamment ses art. 3, 4 et 16 ss: le terme de «promotion» irait au-delà d'une information objective, et viserait une propagande destinée à influencer le

public et à déjouer l'application d'une législation fédérale qui est exhaustive, dans le cadre d'une compétence exclusive. c) La disposition litigieuse est susceptible d'une interprétation conforme au droit fédéral. aa) La LSC est articulée selon le principe que les personnes astreintes au service militaire «qui démontrent de manière crédible qu'elles ne peuvent concilier le service militaire avec leur conscience» doivent accomplir un service civil hors du cadre institutionnel de l'armée (art. 1er et art. 2 al. 2 LSC). L'admission au service civil est fondée sur une démarche individuelle (art. 16 LSC), de sorte que la loi elle-même n'impose pas d'obligation générale d'information. L'ordonnance sur le service civil, du 11 septembre 1996 (OSCi, RS

824.01), prévoit certes, en son art. 30, des journées d'information organisées par l'organe d'exécution qui, selon l'art. 2 OSCi, se compose d'un organe central et d'organes régionaux. L'information visée ici est toutefois plus étroite que celle que prévoit l'art. 160 D al. 3 let. e de l'initiative, puisque ces journées d'information sont organisées en faveur des personnes déjà astreintes au service civil, en vue de la préparation des «périodes d'affectation» au sens de l'art. 29 OSCi, alors que l'information visée par l'initiative 109 est destinée aux personnes astreintes au service militaire, en vue de les rendre attentives à la possibilité d'effectuer un service civil de remplacement au sens de l'art. 18 al. 1 Cst. bb) Les bornes de cette information objective sont posées par le Code pénal militaire (art. 81 CPM, en liaison avec l'art. 22 CPM, RS 321.0; instigation au refus de servir), étant précisé qu'une personne n'est pas punissable pour refus de servir si elle est admise au service civil (art. 81 al. 6 let. a CPM) ou si elle est affectée au service sans arme (art. 81 al. 6 let. b CPM, en liaison avec l'ordonnance du 16 septembre 1996 concernant le service militaire sans arme pour des raisons de conscience, RS 511.19). Une information sur le service civil, portant sur les conditions et modalités du devoir de servir (soit la condition essentielle posée à l'art. 1er LSC; les conditions d'admission, art. 16 à 18 LSC; la durée du service, art. 8 LSC; les obligations découlant de l'astreinte au service civil, art. 9 LSC), est ainsi admissible. Un devoir d'objectivité imposera toutefois à l'autorité cantonale de s'assurer que les campagnes d'information qu'elle mettra sur pied seront propres à promouvoir, de manière objective, les solutions retenues par le législateur, en évitant de favoriser unilatéralement le service de remplacement aux dépens de l'obligation primaire que constitue le service militaire. cc) La «promotion» voulue par l'initiative 109 ne vise pas seulement l'information relative aux conditions et aux modalités du service civil; elle tend également à la mise en oeuvre, par le canton, des «projets et activités permettant la réalisation de ce service», soit en particulier la recherche d'établissements d'affectation pour les personnes assujetties au service civil au sens des art. 2 à 6 et 41 ss LSC. L'information voulue par l'initiative peut aussi être destinée à ces institutions, et se rapporter aux conditions de reconnaissance et aux statuts des établissements d'affectation, dans le but de rendre matériellement possible l'exécution du service de remplacement. dd) En définitive, le texte de l'initiative ne porte pas atteinte au système légal, lequel prévoit une obligation primaire constituée par

le service militaire, et un service civil institué en obligation de substitution (art. 2 al. 2 LSC). A condition de demeurer objective, une promotion du service civil, telle qu'envisagée par l'art. 160 D al. 3 let. a de l'initiative 109, ne viole pas le droit fédéral. Sur ce point également, l'approche préconisée par l'initiative 109 ne consacre pas de violation du principe de fidélité confédérale (cf. ATF 111 Ia 303 consid. 6c p. 311).

11. (Renonciation à faire appel à la troupe pour assurer le service d'ordre - art. 160 D al. 4 let. b) a) Le re-

courant estime que cette disposition viole l'obligation faite aux cantons de maintenir l'ordre public sur leur territoire, et représente une renonciation anticipée illégitime au recours à l'armée, envisagé tant par l'art. 19 al. 4 Cst. que par les art. 77, 76 al. 1 let. b et 83 LAAM. L'art. 16 al. 1 Cst. empêcherait un canton, en cas de troubles intérieurs, de renoncer à aviser immédiatement le Conseil fédéral et à requérir l'engagement des troupes de l'armée pour assurer le service d'ordre. Il serait licite, pour un canton, de faire tout son possible pour garantir la sécurité de la population par des moyens non militaires, mais il ne serait pas admissible qu'un canton s'impose un renoncement pur et simple à l'engagement de la troupe. b) Pour l'autorité intimée, le maintien de l'ordre devrait être prioritairement assuré par les forces de police. Par ailleurs, le texte de l'initiative 109 ne mettrait nullement en cause l'obligation d'un canton menacé en raison de troubles à l'intérieur d'aviser immédiatement le Conseil fédéral afin que celui-ci puisse prendre les mesures nécessaires dans les limites de sa compétence (art. 16 al. 1 Cst.). c) Le maintien de la sécurité intérieure est une tâche qui relève de la responsabilité conjointe de la Confédération et des cantons, et requiert la coordination de leurs efforts (cf. art. 16 Cst. et 57 nCst.). aa) Le service d'ordre est l'une des deux branches du service actif. Il consiste dans le soutien apporté par la troupe aux autorités civiles en cas de menace grave contre la sécurité intérieure (art. 76 al. 1 let. b LAAM). Cet appel à la troupe n'est autorisé que «lorsque les moyens des autorités civiles ne suffisent plus pour faire face à des menaces graves contre la sécurité intérieure» (art. 83 al. 1 LAAM). L'obligation principale du gouvernement du canton menacé, selon l'art. 16 al. 1, 1ère phrase Cst., est d'aviser immédiatement le Conseil fédéral, afin qu'il puisse prendre les mesures nécessaires dans les limites de sa compétence (art. 102 ch. 3, 10 et 11 Cst.) ou convoquer l'Assemblée fédérale. En cas d'urgence, le gouvernement cantonal

est autorisé, en avertissant immédiatement le Conseil fédéral, à requérir le secours d'autres cantons, qui sont tenus de le prêter (art. 16 al. 1, 2ème phrase Cst.). La Confédération peut intervenir sans réquisition d'un canton lorsque ce dernier est hors d'état d'invoquer le secours (art. 16 al. 2 Cst.). bb) Le droit d'engager l'armée, dans ce cadre également, appartient à la Confédération (art. 19 al. 2 et 3 Cst.; cf. art. 58 al. 3 1ère phrase nCst.). Pour leur part, les cantons disposent des forces militaires de leur territoire en tant que ce droit n'est pas limité par la constitution ou les lois fédérales (art. 19 al. 4 Cst.; cf. art. 58 al. 3 seconde phrase nCst.). L'art. 83 al. 2 LAAM, qui concrétise le droit constitutionnel, prévoit que le service d'ordre est ordonné par l'Assemblée fédérale ou, dans les cas urgents, par le Conseil fédéral (let. a), ou encore par les cantons pour l'engagement de leurs troupes sur leur propre territoire (let. b). L'ordonnance du Conseil fédéral du 3 septembre 1997 sur le recours à la troupe pour assurer le service d'ordre (OSO, RS 513.71) distingue également les cas où le service d'ordre est mis sur pied à l'initiative de la Confédération (art. 3 al. 1 OSO) et ceux où il est mis sur pied par la Confédération à la demande d'un canton (art. 3 al. 2 OSO). L'art. 4 al. 2 OSO prévoit que si la Confédération décide la mise sur pied à la demande d'un canton, le Conseil fédéral peut habiliter le gouvernement cantonal à donner la mission pour l'intervention. L'autorité civile (la Confédération, ou le canton dans le cas d'une requête de celui-ci) est responsable de l'intervention de la troupe chargée d'assurer le service d'ordre (art. 5 al. 1 OSO). cc) Dans son message relatif à la LAAM, le Conseil fédéral rappelle la nécessité d'adapter la notion de service d'ordre et de décrire plus précisément l'engagement de l'armée, en conservant le caractère subsidiaire de ce service (FF 1993 IV 1 ss, p. 89), et en tirant l'enseignement des engagements passés, lesquels avaient été critiqués en partie à juste titre. Selon le même message, de tels engagements ne seraient plus concevables aujourd'hui (loc. cit.; sur les dix cas d'interventions fédérales au titre de l'art. 16 Cst., voir A. MACHERET, Commentaire de la Constitution fédérale, 1988, ad art. 16 Cst., no 25; neuf de ces cas remontent au 19e siècle, et le seul cas d'intervention fédérale au 20e siècle est l'intervention tragique à Genève, le 9 novembre 1932, qui a causé 13 morts et 65 blessés recensés; voir également les cas voisins d'intervention de la troupe entre 1916 et 1919, interventions qui ne relevaient pas formellement de l'art. 16 Cst., in AUBERT, op.cit. vol. I, 1967, no 819).

d) Le maintien de l'ordre public sur le territoire cantonal apparaît donc d'abord comme une tâche cantonale. Il s'agit d'une compétence propre, et même de «la première de toute» (AUBERT, op.cit., vol. I, no 814), et l'intervention de l'armée dans le cadre du service d'ordre - à l'initiative de la Confédération ou sur requête d'un canton - revêt un caractère subsidiaire par rapport aux moyens mis en oeuvre par les autorités civiles (art. 83 al. 1 LAAM; cf. MACHERET, op.cit. no 26, qui estime «de loin plus satisfaisante» l'alternative consistant à pouvoir confier les tâches relevant du maintien de l'ordre à des forces de police plutôt qu'à la troupe; et AUBERT, op.cit., Supplément 1982, ad no 816, p. 89, qui relève que «la tendance moderne serait de confier l'usage de la force, là où il est nécessaire, à la police plutôt qu'à l'armée, qui n'y est pas propre»). e) Le maintien de l'ordre public représente une obligation de résultat, à laquelle le canton est tenu en vertu de la fidélité et de la solidarité confédérales. En effet, même limité aux frontières d'un canton, un trouble important à l'ordre public intéresse l'ensemble du pays. L'obligation de maintenir l'ordre public est assortie d'une certaine liberté quant au choix des moyens, liberté étroitement circonscrite par plusieurs règles fédérales: l'obligation constitutionnelle d'aviser immédiatement le Conseil fédéral (art. 16 al. 1 Cst.) et de requérir le secours d'autres cantons (art. 16 al. 1, 2ème phrase Cst.); l'obligation de tolérer l'intervention de la troupe sur son territoire (art. 16 al. 1 Cst.; art. 83 al. 2 let. a LAAM); et, plus généralement, l'obligation de satisfaire, à l'égard de la Confédération et des autres cantons, à l'obligation constitutionnelle d'entraide, de collaboration et d'assistance (art. 44 al. 1 et 2 nCst.). En dépit d'une formulation potestative («Les cantons peuvent engager leurs formations pour maintenir l'ordre public sur leur territoire lorsque les moyens dont disposent les autorités civiles ne suffisent plus à écarter une menace grave pesant sur la sécurité intérieure»), l'art. 83 al. 1, 2 let. b et 5 LAAM (cf. également l'art. 58 al. 3 nCst.) ne signifie pas que les cantons peuvent renoncer totalement à l'engagement de leurs propres troupes. Sous l'apparence d'une autorisation, cette disposition confère une véritable tâche aux cantons (sur l'utilisation des formules potestatives dans le cadre de l'attribution de compétences, voir P. SALADIN, Commentaire de la Constitution fédérale, no 81 ss ad art. 3 Cst.). Cela implique que lorsque les conditions en sont réunies - menace grave et insuffisance des moyens civils -, le canton est tenu, par son obligation première de maintenir l'ordre, de faire intervenir

ses formations avant même de requérir l'intervention de la Confédération. f) On peut certes se demander si le canton pourrait valablement renoncer à engager ses propres troupes sur son territoire, tout en satisfaisant à son obligation de requérir l'assistance d'autres cantons ou de la Confédération, et de tolérer une intervention de la troupe. La portée du texte de l'initiative ne peut toutefois pas être comprise dans ce sens restreint: la renonciation prévue à l'art. 160 D al. 4 let. b apparaît absolue et inconditionnelle, et ne laisse pas de place à une éventuelle interprétation conforme à la Constitution. La disposition litigieuse doit par conséquent être retranchée du texte de l'initiative.

12. (Garantie de la sécurité des conférences internationales par des moyens non militaires - art. 160 D al. 4 let. c) a) Selon cette disposition, le canton disposerait d'un délai de cinq ans pour garantir la sécurité des conférences internationales par des moyens non militaires. aa) Pour le recourant, cette clause violerait les art. 8 et 102 ch. 8 Cst., car c'est la Confédération elle-même qui assumerait la responsabilité des conférences internationales, de leur organisation et de leur sécurité. Dans ce domaine, le recours à l'armée ne serait nullement une ultima ratio, mais une nécessité fréquemment démontrée en raison de l'importance des effectifs à engager. La disposition litigieuse empêcherait le canton de Genève de remplir un mandat donné par le Conseil fédéral dans ce contexte, de sorte qu'elle ne serait pas compatible avec le droit fédéral.

bb) Pour l'autorité intimée, le texte de l'initiative n'obligerait pas le canton à s'opposer au Conseil fédéral si celui-ci exigeait la présence de l'armée pour garantir la sécurité d'une conférence internationale. La disposition constitutionnelle projetée viserait plutôt, dans l'esprit général de l'initiative 109, à permettre au canton d'utiliser la marge de manoeuvre dont il dispose dans la mise en oeuvre du droit fédéral, en recourant prioritairement à des moyens non militaires pour garantir la sécurité des conférences internationales. Le Comité d'initiative relève pour sa part que le recours à des moyens non militaires dans de telles circonstances serait particulièrement opportun à Genève, qui accueille fréquemment des conférences internationales dans les domaines de la paix, du désarmement et du droit humanitaire. b) Comme cela est rappelé ci-dessus (consid. 5d), les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération (art. 8 Cst.;

BGE 125 I 227 S. 248

cf. art. 54 al. 1 nCst.). Outre la conclusion de traités internationaux (art. 85 ch. 5 et 102 ch. 8 Cst.; cf. art. 166 al. 2 et 194 al. 2 nCst.), cette compétence recouvre également les mesures à prendre dans le cadre de la sûreté extérieure, les mesures de solidarité internationale et l'utilisation des moyens traditionnels de la politique extérieure, notamment l'offre de bons offices au sens large (SCHINDLER, op.cit. no 37-39). La mise en oeuvre d'une telle politique requiert l'accueil, sur territoire suisse, de conférences et d'organisations internationales (J. MONNIER, Les principes et les règles constitutionnels de la politique étrangère suisse, RDS 1986 II, p. 107 ss, 126 ss, 130). Ces conférences ont lieu en principe sous la responsabilité du Conseil fédéral, puisque ce dernier a la charge non seulement des bons offices accordés aux Etats étrangers ou aux organisations internationales, mais aussi des obligations qui en découlent, notamment pour assurer la sécurité des personnes qui participent à ces conférences (SCHINDLER, op.cit., no 107 ad art. 102 ch. 8 Cst.). c) La protection des conférences internationales est certes mise en oeuvre, en première ligne, par le canton sur le territoire duquel la manifestation a lieu. Les corps de police cantonaux ne disposant généralement pas de réserves permettant de faire face à ces situations exceptionnelles, ils sont fréquemment amenés à requérir une aide civile extérieure, en vertu de l'art. 16 al. 1 Cst. ou d'un concordat intercantonal (cf. RS 133.6,7; le canton de Genève est, pour sa part, partie au Concordat du 10 octobre 1988 réglant la coopération en matière de police en Suisse romande - RSG F/1/10 -, qui prévoit en son art. 2 let. f l'entraide lors de rencontres importantes, à l'occasion de conférences internationales; ainsi qu'à la Convention intercantonale du 5 avril 1979 sur les frais d'interventions de polices extracantonales selon l'art. 16 de la Constitution fédérale, RS 133.9). Lorsque ces moyens se révèlent insuffisants, des troupes peuvent fournir une aide aux autorités civiles qui le demandent (art. 67 al. 1 LAAM). L'intervention de l'armée dans ce cadre, qui revêt ici aussi un caractère subsidiaire par rapport aux moyens déployés par les autorités civiles (art. 67 al. 2 LAAM), n'est possible que si la tâche est d'intérêt public et que les autorités civiles ne sont plus en mesure de s'acquitter de leurs tâches par manque de personnel, de matériel et de temps (cf. également E. THOMANN, Interkantonale polizeiliche Zusammenarbeit, AJP 1997 p. 412 ss, 416 in fine). La caractéristique essentielle de ce type d'intervention de la troupe, qu'on appelle service d'appui, est qu'à la différence du service d'ordre, il n'a lieu qu'à la demande des

BGE 125 I 227 S. 249

autorités civiles et ne peut par conséquent pas être imposé au canton. d) Dans son rapport au Grand Conseil sur la validité de l'initiative 109 (Mémorial 1997, p. 267 ss), le Conseil d'Etat genevois a énuméré les huit cas historiques lors desquels, au cours des quarante dernières années, et plus particulièrement depuis 1983, la République et canton de Genève a fait appel à l'aide confédérale, dans sept cas avec le concours de l'armée (les trois derniers cas étant la rencontre au sommet entre MM. Reagan et Gorbatchev en 1985; la venue de M. Arafat à l'occasion d'une session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations-Unies en 1988; et la ren-

contre au sommet entre MM. Clinton et Assad en 1994). En 1997, le Conseil d'Etat concluait à l'invalidation de l'initiative sur ce point, en raison des difficultés pratiques et des coûts liés à l'engagement, sur une assez longue durée, d'effectifs importants destinés à la protection et à la garde d'ouvrages dans de vastes périmètres cloisonnés. e) Les difficultés financières qu'occasionnerait au canton la mise en oeuvre de ces tâches ne sont pas déterminantes pour l'examen de la compatibilité de l'initiative 109 avec le droit fédéral. Néanmoins, les doutes exprimés en 1997 par le Conseil d'Etat sur la constitutionnalité de l'art. 160 D al. 4 let. c de cette initiative, peuvent être partagés pour les raisons qui suivent. aa) La renonciation définitive, par le canton de Genève, à l'engagement de l'armée pour assurer la sécurité de conférences internationales dans le cadre d'un service d'appui, serait admissible à la double condition que la sécurité de ces conférences relève d'une compétence exclusive du canton et qu'il soit d'emblée établi que le canton sera en mesure, dans tous les cas, d'assurer une protection suffisante de ces conférences par ses propres forces de police ou avec l'aide des cantons dont il aurait sollicité l'aide. Or ni l'une ni l'autre de ces conditions n'est remplie.
bb) La convocation de conférences internationales représente un moyen essentiel de la politique étrangère de la Suisse. Pour la Confédération, la garantie de la sécurité de conférences internationales tenues à Genève, à l'initiative ou non du Conseil fédéral, implique pour celui-ci la mise en oeuvre de mesures de sécurité appropriées dans le cadre du service d'appui. L'ordonnance du Conseil fédéral du 3 septembre 1997 sur le recours à la troupe pour assurer la protection de personnes et de biens (OPPB, RS 513.73) habilite les départements fédéraux à adresser à cet effet une demande d'appui au Conseil fédéral en vue du recours à la troupe pour

assurer la protection d'ouvrages (par exemple, l'aéroport de Cointrin), la protection de conférences, la protection de personnes, l'escorte ou autres missions de nature analogue (art. 3 al. 1 et 2 let. b et art. 2 al. 1 let. a-e OPPB). Par ailleurs, la protection efficace de telles conférences internationales exige aujourd'hui la prise de mesures de contrôle aérien, domaine qui, pour les aspects tant civils que militaires, est du ressort exclusif de la Confédération (art. 37ter Cst., cf. art. 87 nCst.; art. 1er al. 1 de la loi fédérale sur l'aviation du 21 décembre 1948 (LA; RS 748.0) et art. 1er à 7 de l'ordonnance du Conseil fédéral du 17 octobre 1984 sur la sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien (RS 748.111.1), ainsi que les instruments internationaux applicables). L'engagement unilatéral du canton de Genève de garantir par des moyens exclusivement non militaires la sécurité des conférences internationales convoquées sur son territoire, engagement érigé en obligation par l'art. 160 D al. 4 let. c, empiéterait sur des compétences exclusives de la Confédération et entraverait de surcroît la capacité d'action de la Confédération en matière de politique étrangère, le Conseil fédéral pouvant être amené à renoncer à accueillir une conférence internationale à Genève faute de collaboration suffisante du canton. Il y aurait donc violation du droit fédéral, dans la mesure où un tel engagement empêcherait les autorités fédérales compétentes d'exercer les prérogatives que leur réservent la Constitution, la législation et les traités internationaux applicables. cc) La garantie et la sécurité de conférences internationales supposent aujourd'hui la mobilisation de moyens considérables. Selon l'expérience récente, il est peu vraisemblable que le canton puisse à lui seul - même avec l'aide d'autres cantons - garantir la sécurité de telles manifestations par des moyens non militaires. Il est significatif, de ce point de vue, que dans sept des huit cas de réunions internationales évoqués plus haut (let. d), le canton de Genève ait lui-même fait appel au service d'appui de l'armée. Plus récemment encore, le 19 février 1999, le canton de Genève a demandé au Conseil fédéral le déploiement d'un bataillon pour assurer la sécurité de certaines organisations internationales et représentations diplomatiques, face à la menace de groupes extrémistes kurdes après l'arrestation du chef du PKK. Le canton de Genève ne s'estimait pas en mesure d'effectuer une surveillance appropriée des installations relevant de la responsabilité de la Confédération, les effectifs des forces de police étant insuffisants. Par arrêté du 21 avril 1999, l'Assemblée fédérale a approuvé a posteriori la mesure de service d'appui ordonnée

par le Conseil fédéral le 1er mars 1999 (FF 1999 2743-2751, 2861). dd) Ces considérations conduisent à l'admission du recours sur ce point et à la suppression de l'art 160 D al. 4 let. c du texte de l'initiative 109. Cette suppression n'empêche nullement le canton, en vertu de la lettre a) de cette disposition - qui conserve comme telle sa raison d'être - d'»encourager», dans la mesure de ses moyens, la prise en charge par des moyens civils de la sécurité des conférences internationales convoquées sur le territoire du canton de Genève.

14. Le recours doit ainsi être pour l'essentiel rejeté, l'initiative 109 étant - sous réserve de l'art. 160 D al. 4 let. b et c - conforme au droit supérieur ou susceptible d'une interprétation conforme à celui-ci. La plus grande partie de l'initiative apparaissant admissible, celle-ci peut subsister comme telle et être soumise au vote du constituant genevois, car elle forme encore un tout cohérent qui peut être considéré comme correspondant à la volonté centrale des initiants (ATF 124 I 107 consid. 5b p. 117; ATF 121 I 334 consid. 2a p. 338 et la jurisprudence citée). Cette conclusion s'impose d'autant plus qu'en cas d'acceptation par le peuple, la nouvelle disposition fera encore l'objet d'une concrétisation législative (art. 160 D al. 5), propre à assurer le respect du droit fédéral.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
1. Admet partiellement le recours dans la mesure où il est recevable, et annule partiellement la décision du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 26 juin 1998, déclarant intégralement recevable l'initiative no 109 intitulée «Genève, République de paix». Sont retranchés du texte de l'initiative: - l'art. 160 D al. 4 let. b;
- l'art. 160 D al. 4 let. c.
2. Rejette le recours pour le surplus.