Urteilskopf

130 I 185

17. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public dans la cause ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires et consorts contre Grand Conseil du canton de Genève (recours de droit public) 1P.622/2003 du 26 mai 2004

Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Volksinitiative; Einheit der Form und der Materie; Aufteilung, teilweise Ungültigerklärung.

Die Initiative, welche insbesondere zum Ziel hat, Bestimmungen aus verschiedenen Gesetzen in zum Teil abgeänderter Form in der Kantonsverfassung zu verankern, verletzt die Einheit der Form nicht (E. 2). Im Hinblick auf die verschiedenartigen Ziele, welche sie verfolgt (Erweiterung der politischen Rechte und verstärkter Mieterschutz), und auf die beabsichtigten Massnahmen verletzt sie jedoch die Einheit der Materie (E. 3). Auch wenn die Länge und die Vielschichtigkeit des Initiativtextes einer Aufteilung entgegenstehen (E. 4), so beinhaltet doch derjenige Teil der Initiative, welcher das obligatorische Referendum für Gesetzesänderungen im Bereich des Mieterschutzes vorsieht, den Kern des Vorstosses; er ist als solcher gültig und kann dem Stimmvolk unterbreitet werden (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 85 let. a OJ; initiative populaire; unité du genre et de la matière; scission, invalidation partielle.

L'initiative qui tend notamment à inscrire dans la constitution cantonale des dispositions figurant dans diverses lois, en les modifiant sur certains points, ne viole pas l'exigence d'unité du genre (consid. 2). Elle viole en revanche le principe d'unité de la matière, compte tenu de la diversité

des buts poursuivis (élargissement des droits politiques et renforcement de la protection des locataires) et des dispositions mises en oeuvre (consid. 3). Si la longueur et la complexité du texte proposé s'opposent à une scission (consid. 4), la partie de l'initiative qui prévoit le référendum obligatoire pour la modification des lois de protection des locataires, constitue l'essentiel de la démarche des initiants; elle est en soi valide et peut ainsi être soumise au peuple (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; iniziativa popolare; unità della forma e della materia; scissione, invalidazione parziale.

L'iniziativa volta segnatamente a iscrivere nella costituzione cantonale norme contenute in diverse leggi, modificandole su taluni punti, non viola l'esigenza di unità della forma (consid. 2). In considerazione della diversità degli scopi perseguiti (ampliamento dei diritti politici e rafforzamento della protezione dei locatari) e delle disposizioni messe in atto, essa lede per contro il principio di unità della materia (consid. 3). Se la lunghezza e la complessità del testo proposto ostano a una scissione (consid. 4), la parte dell'iniziativa che prevede il referendum obbligatorio per la modifica delle leggi di protezione dei locatari costituisce il nucleo essenziale dell'atto promosso dagli iniziativisti; essa è di per sé valida e può quindi essere sottoposta al popolo (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 186

Le 8 janvier 2003, le Conseil d'Etat du canton de Genève a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire IN 120, intitulée "Pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitant-e-s de quartiers", qui tend à l'adjonction, dans la constitution genevoise, des dispositions suivantes: Art. 53 A Référendum obligatoire (nouvelle teneur de la note), al. 2 (nouveau)
2 Est également soumise obligatoirement à l'approbation du Conseil général (corps électoral) toute modification à l'une des lois de protection des locataires et des habitants de quartier énumérées à l'article 160 I. Titre X E Logement et protection des locataires et des habitants (nouveau, comprenant les art. 160 D à 160 I)

Art. 160 D Droits des locataires et des habitants (nouveau)
1 Les dispositions du présent titre, qui complètent l'article 10 A sur le droit au logement, sont l'expression du droit d'initiative exercé par le passé et visent à institutionnaliser une législation comportant des mesures d'encouragement à la construction de logements locatifs ainsi que de protection des locataires, de l'habitat et du cadre de vie dans les quartiers dans le but de diminuer l'état de dépendance des locataires à l'égard de leur bailleur, de répondre aux besoins de la population en matière d'habitat, de lutter contre la spéculation immobilière et de favoriser la participation des habitants des quartiers à la préservation de leur cadre de vie. 2 Le droit d'intervention et de recours, dans le cadre des lois concernant l'habitat, l'aménagement du territoire et la protection du patrimoine est garanti aux communes concernées et aux associations à but idéal d'importance cantonale ou de quartier, lorsque ces dernières existent depuis plus de 3 ans, ayant pour vocation de promouvoir la défense des locataires, des habitants, de l'environnement, de l'aménagement du territoire, du patrimoine ou de la qualité de vie dans les quartiers. Art. 160 E Logements répondant aux besoins de la population (nouveau)
Pour favoriser la construction de logements locatifs d'utilité publique garantissant à long terme des loyers répondant aux besoins de la majorité de la population, l'Etat prend les mesures suivantes: a) il accorde son appui financier en faveur de logements bon marché, qui doivent dépendre de fondations de droit public si cette aide est prépondérante; b) il accorde son aide en priorité à des logements dépendant de collectivités publiques ou d'organismes, notamment des coopératives, ne poursuivant pas de but lucratif; c) il crée des zones de développement, soumises à l'adoption d'un plan de quartier, dont les surfaces bâties devront comporter (sauf exception justifiée) 75 % au moins de logements à des loyers accessibles à la majorité de la population, avec une forte proportion de logements bon marché, le solde pouvant être affecté aux activités, aux logements en propriété par étage ou en loyer libre. Les plans financiers des immeubles ainsi que le prix du terrain pris en compte sont approuvés par l'Etat. Le présent paragraphe s'applique également aux zones de développement existantes, à moins que la zone en cause ne prévoie d'autres affectations; d) il instaure un contrôle des loyers sur tous les logements ou locaux construits par ou avec l'aide de l'Etat ou d'autres collectivités publiques ou corporations de droit public. Les loyers correspondent à un rendement équitable des capitaux investis et à la couverture des charges d'exploitation usuelles. Le contrôle est permanent pour les immeubles

construits ou acquis avec un capital de dotation de l'Etat tant qu'ils sont propriété de celui-ci, de fondations ou de corporations de droit public; il s'applique initialement aux autres immeubles pendant la durée de l'aide consentie ainsi que durant une période de 20 ans pour les immeubles construits en zone de développement; il continue à s'appliquer ensuite pendant une période de 5 ans, au début de laquelle l'autorité compétente calcule la hausse éventuelle des loyers qui résulterait, pendant ce laps de temps, du passage au droit fédéral, et

l'échelonne, de sorte que les majorations de loyers n'excèdent pas plus de 5 % par année, sous réserve d'une majoration due à des travaux de plus-value; e) il n'autorise le déclassement de terrains agricoles pour la construction des logements que si ces terrains sont soumis aux normes d'une zone de développement et mis à disposition d'organismes publics ou privés sans but lucratif et si leur valeur n'excède pas 100 fr. le m2, indexé au coût de la vie; f) il acquiert des terrains notamment par l'exercice de son droit de préemption et les met à disposition d'organismes publics ou privés sans but lucratif, dans le but de construire des logements bon marché. Article 160 F Démolitions, transformations, rénovations et ventes d'appartements (nouveau) 1 Afin de préserver l'habitat existant, les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation ne sont autorisées, hormis les villas, que si la sécurité, la salubrité, l'intérêt public ou l'intérêt général l'impose et pour autant que les loyers, après travaux, qui seront soumis au contrôle de l'Etat durant 3 à 10 ans selon leur importance, répondent aux besoins prépondérants de la population, c'est-à-dire ne dépassent pas, sauf circonstance particulière, un loyer compris entre 2'400 fr. et 3'225 fr. la pièce l'an. Ces montants sont susceptibles d'être révisés tous les 2 ans par le Conseil d'Etat en fonction de l'évolution du revenu brut fiscal médian des contribuables physiques. 2 Les changements d'affectation d'un logement sont interdits sous réserve d'une compensation ne portant pas atteinte au degré d'habitat du secteur concerné. L'autorité compétente est tenue d'ordonner le rétablissement de tout logement ayant changé d'affectation sans avoir bénéficié d'une autorisation en bonne et due forme depuis que la législation applicable dans ce domaine est en force. 3 L'aliénation, sous quelque forme que ce soit, d'un appartement de moins de 8 pièces à usage d'habitation, jusqu'alors offert en location, est soumise à autorisation tant que le taux général des logements locatifs vacants répondant aux besoins prépondérants de la population n'atteint pas 2 %. L'autorité compétente refuse l'autorisation lorsqu'un motif d'intérêt public ou général s'y oppose. Une autorisation d'acquisition peut être accordée pour l'un des motifs suivants: a) l'appartement n'a jamais été loué;

b) l'appartement a été, dès sa construction, soumis au régime de la propriété par étage ou un régime analogue et a été cédé de manière individualisée avant le 30 mars 1985 ou en vertu d'une autorisation délivrée depuis lors; c) l'appartement est acquis par un locataire en place depuis plus de 3 ans, si 60 % des autres locataires de l'immeuble acceptent cette acquisition, suite à leur consultation par l'autorité compétente. Art. 160 G Préservation de l'habitat (nouveau)
1 Afin de maintenir et de rétablir l'habitat dans les zones urbaines et d'y favoriser une implantation des activités qui soit harmonieuse et équilibrée, tout en assurant une qualité de vie appropriée aux habitants, les communes élaborent en collaboration avec l'Etat des plans d'utilisation du sol approuvés par leur Conseil municipal et dont la conformité avec le plan directeur cantonal est vérifiée par le Conseil d'Etat. 2 Ces plans fixent l'affectation du territoire communal. Les terrains constructibles sont répartis par secteurs, soumis à des taux d'utilisation du sol garantissant des espaces verts et des taux de répartition entre logements, activités, selon leur nature, et équipements d'intérêt public. 3 En ville de Genève, le taux de logements doit atteindre 70 % dans les quartiers d'habitation. Art. 160 H Tribunal des baux et loyers et procédure administrative (nouveau) 1 Un tribunal des baux et loyers, formé d'un juge de métier - respectivement de 3 juges de métier en appel - et de deux juges assesseurs, choisis l'un par les groupements représentatifs des locataires et l'autre par les milieux immobiliers, est compétent pour statuer sur l'ensemble des litiges entre bailleurs et locataires. 2 Les recours contre les décisions relevant des dispositions légales relatives à la démolition, transformation et rénovation d'une maison d'habitation sont de la compétence, en première instance, d'une commission de recours puis du Tribunal administratif, ceux relatifs aux dispositions applicables aux immeubles soumis au contrôle cantonal des loyers relèvent directement du Tribunal administratif. Ces instances siègent, dans ces domaines, à 3 juges et 2 juges assesseurs choisis parmi les groupements représentatifs des locataires et des milieux immobiliers.
3 Les procédures relevant des juridictions précitées sont gratuites. Elles sont précédées, pour celles relevant du Tribunal des baux et loyers, d'une tentative obligatoire de conciliation devant la Commission de conciliation en matière de baux, qui fonctionne dans la même composition que le Tribunal des baux et loyers. Art. 160 I

Référendum obligatoire (nouveau)
Pour garantir la volonté populaire et les effets du droit d'initiative exercé par le passé dans le domaine d'application des articles 160 D à 160 H,

BGE 130 I 185 S. 190

toute modification des lois y relatives, qui ont été adoptées par le Peuple à la suite d'une initiative populaire, doit être soumise obligatoirement à votation populaire. Il s'agit des lois suivantes dans leur état exécutoire au jour du dépôt de l'initiative populaire à l'origine du présent article: a) la loi modifiant diverses lois concernant le Tribunal des baux et loyers, à savoir les articles 29, 30, 35 B et 56 A à 56 D de la loi d'organisation judiciaire et les articles 426 à 448 de la loi de procédure civile, du 4 décembre 1977; b) la loi instituant la commission de conciliation en matière de baux et loyers, du 4 décembre 1977; c) la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977; d) la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi), du 25 janvier 1996; e) la loi sur les plans d'utilisation du sol, à savoir les articles 15 A à G de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 26 juin 1983. Art. 182 al. 2 à 4 (nouveaux) Disposition transitoire 2 Les articles 160 D à 160 H s'appliquent avec effet immédiat dès leur adoption en votation populaire, si nécessaire en dérogation à la législation existante. 3 Les modifications des lois visées par l'article 160 I adoptées entre le dépôt de l'initiative populaire à l'origine de l'article 160 I et l'entrée en vigueur de cet article, sont soumises au référendum populaire obligatoire dans les quatre mois qui suivent l'adoption de l'initiative. A défaut, elles sont annulées de plein droit. 4 Si la votation populaire prévue à l'alinéa 3 aboutit à une annulation de la modification légale, cette annulation prend effet à la date de la votation populaire et s'applique aux procédures pendantes devant l'autorité administrative et aux décisions qui ne sont pas entrées en force, notamment pour cause de recours. La même règle vaut en cas d'annulation de plein droit d'une modification légale. Selon les initiants, ces dispositions représentaient un acquis populaire en matière de protection des locataires, résultant notamment de quatre initiatives approuvées par le peuple genevois. On ne devait pas pouvoir revenir sur la volonté des citoyens sans leur consentement. Dans son rapport du 19 mars 2003 sur la validité de cette initiative, le Conseil d'Etat a considéré que les principes d'unité de la matière, de la forme et du genre étaient respectés. Certaines dispositions se prêtaient à une interprétation conforme; d'autres posaient un

BGE 130 I 185 S. 191

problème de conformité avec le droit supérieur; la démarche tendant à intégrer dans la constitution diverses normes de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR), était jugée comme superflue. Les dispositions sur le référendum permettaient d'assurer, en vertu du parallélisme des formes, que les lois sur lesquelles le peuple s'était prononcé à la suite d'une initiative populaire, ne soient modifiées ou abrogées qu'avec son consentement; cela ne se justifiait pas en revanche pour les lois qui avaient été adoptées, ou largement remaniées par le parlement, sans référendum. Le Grand Conseil était invité à rejeter l'initiative. Lors de sa séance du 18 septembre 2003, le Grand Conseil genevois a déclaré nulle l'IN 120. Cette décision, publiée sans motivation dans la Feuille d'avis officielle du 24 septembre 2003, fait l'objet d'un recours de droit public pour violation des droits politiques de la part de l'ASLOCA, Association genevoise de défense des locataires, du Comité d'initiative IN 120 ainsi que de cinq citoyens et citoyennes genevois. Ceux-ci demandent au Tribunal fédéral d'annuler la décision du Grand Conseil et d'inviter ce dernier à examiner l'initiative sur le fond. Le Grand Conseil conclut à l'irrecevabilité du grief relatif à l'unité du genre, et au rejet du recours en considérant que le principe d'unité de la matière ne serait pas non plus respecté. En réplique, les

recourants proposent notamment de soumettre à la votation populaire le seul art. 160 I Cst./GE, qui constituerait un élément essentiel de l'initiative. Le Tribunal fédéral a partiellement admis le recours et a annulé la décision du Grand Conseil en tant qu'elle déclarait invalides les art. 53 A al. 2 Cst./GE, 160 I Cst./GE et 182 al. 3 et 4 Cst./GE.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. Le Grand Conseil soutient que le grief relatif à l'unité du genre ne serait pas suffisamment motivé, les recourants se contentant à cet égard d'une simple contestation. L'argumentation des recourants tient certes en une demi-page, mais elle est compréhensible: les recourants relèvent en effet que l'IN 120 tend exclusivement à une modification de la constitution cantonale, ce qui suffirait à satisfaire à l'unité du genre. Cette considération apparaît effectivement suffisante sous l'angle de l'art. 90 al. 1 let. b OJ. Le Grand Conseil apporte en réponse des explications complémentaires en estimant

que l'initiative proposerait d'inscrire dans la constitution cantonale des règles de rang législatif, et ne respecterait pas la hiérarchie des normes. En outre, l'initiative aurait pour effet de modifier tant la constitution que la loi, puisqu'elle apporterait des modifications à certaines normes législatives. Les recourants se sont également exprimés sur ces questions dans leur réplique.

2.1 Selon la règle de l'unité du genre ou du rang - dite également "unité normative" -, posée notamment à l'art. 66 al. 1 Cst./GE, une initiative populaire ne peut tendre simultanément à l'adoption de normes qui appartiennent à des rangs différents (E. GRISEL, Les droits populaires au niveau fédéral, in Thürer/Aubert/Müller, Droit constitutionnel suisse, Zurich 2001, p. 383-411, n. 22 p. 401). 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 oeuvre (E. GRISEL, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en Suisse, 3e éd., Berne 2004, n. 674 p. 261-262). Cela découle notamment du principe de la liberté de vote: le citoyen doit savoir s'il se prononce sur une modification constitutionnelle ou simplement législative, et doit avoir le droit, le cas échéant, de se prononcer séparément sur les deux questions (arrêt 1P.260/1989 du 12 décembre 1989, publié in ZBl 92/1991 p. 164, consid. 5b; cf. aussi AUER, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, Lausanne 1987, p. 33, et AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Berne 2000, vol. 1, p. 266).

2.2 Comme l'admet le Grand Conseil, cette exigence est a priori respectée, puisque l'IN 120 porte exclusivement sur une modification de la constitution cantonale. Toutefois, l'autorité intimée soutient qu'il y aurait violation de l'unité du genre en raison du mélange qu'opère l'initiative entre les normes dites de "sauvegarde", et celles tendant au "renforcement", ce qui aurait pour effet de modifier à la fois la constitution et, matériellement, la loi genevoises.

2.3 L'initiative ne se limite effectivement pas à porter au rang constitutionnel des dispositions figurant actuellement dans diverses lois cantonales. Comme cela ressort de son titre ("sauvegarde et renforcement des droits des locataires et des habitant-e-s de quartiers"), elle a également pour objet de modifier matériellement certaines de ces normes législatives. Sur le vu du rapport du Conseil d'Etat, et des

observations du Grand Conseil, il s'agit en particulier des normes suivantes: l'art. 160 E let. a, qui réserve l'aide cantonale prépondérante aux fondations de droit public, alors que l'art. 1 LGL ne prévoit pas une telle limite; l'art. 160 E let. c, qui impose 75 % de logements sociaux en zone de développement (contre 2/3 selon la pratique habituelle du Conseil d'Etat); l'art. 160 E let. d, qui fait passer la durée du contrôle des loyers, en zone de développement, à 20 ans (contre 10 ans selon l'actuel art. 5 al. 3 LGZD); l'art. 160 E let. e, qui fixe de nouvelles conditions de déclassement, notamment le prix du terrain; l'art. 160 F al. 2 2e phrase, qui prévoit le rétablissement inconditionnel des logements ayant changé d'affectation sans autorisation; l'art. 160 G al. 3 qui fixe à 70 % le taux de logements dans les quartiers d'habitation de la ville de Genève; l'art. 160 H al. 2 qui impose la présence de deux assesseurs représentatifs des locataires et des milieux immobiliers, alors qu'en particulier le Tribunal administratif siège ordinairement avec cinq juges; l'art. 160 H al. 3 qui impose la gratuité des procédures.

Ces modifications matérielles posent certes un problème de technique législative: dès lors que les dispositions législatives originales ne sont pas formellement modifiées, l'adoption des normes proposées par l'initiative conduira à la coexistence de dispositions réglant, sur deux niveaux différents, les mêmes problèmes, en apportant des solutions partiellement différentes. Cela étant, aucune règle constitutionnelle n'interdit d'inscrire dans la constitution une disposition figurant jusqu'alors dans une loi, même en la modifiant au passage. Le conflit qui peut en résulter doit évidemment être résolu en faveur de la norme constitutionnelle; c'est d'ailleurs ce que prévoit l'initiative selon la nouvelle teneur de l'art. 182 al. 2 Cst./GE. Il n'est pas rare qu'une initiative constitutionnelle implique, en cas d'acceptation, une révision d'actes de rang inférieur, sans pour autant que l'unité du genre ne soit violée (ATF 128 I 190 consid. 3.1 concernant la caducité d'autorisations de construire en cas d'acceptation d'une initiative législative); tel est fréquemment le cas lorsque les initiants ne disposent - comme en matière fédérale -, que de l'initiative constitutionnelle pour réaliser leur objectif. Du point de vue de l'unité du genre, le mélange entre dispositions de sauvegarde et de renforcement n'est pas critiquable.

2.4 Par ailleurs, contrairement à ce que soutient le Grand Conseil, le contenu de l'IN 120 n'est pas non plus incompatible avec la notion même de constitution. Il est certes souhaitable que la constitution formelle coïncide avec la notion de constitution matérielle, et regroupe l'ensemble des règles les plus importantes relatives à l'Etat, c'est-à-dire les dispositions sur la structure, l'organisation, l'activité de l'Etat et les limites du pouvoir (cf. AUBERT, Notion et fonctions de la Constitution, in Thürer/Aubert/Müller, op. cit., p. 3-16; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., n. 1371 p. 480). Toutefois, outre les exigences démocratiques et la possibilité de révision (art. 51 al. 1 Cst., art. 179 Cst./GE), le droit constitutionnel fédéral ne pose aucune limite quant au contenu d'une constitution cantonale (cf. AUER, Sans délais et sans limites? L'initiative populaire à la croisée des chemins, Genève 2001, p. 83 ss). La constitution genevoise est elle aussi muette quant à son propre contenu, et ne pose par conséquent pas de limite inférieure à sa révisibilité. Elle contient d'ailleurs des dispositions fort détaillées, notamment de procédure pénale (art. 14-37), dont le caractère fondamental n'est pas évident, et que l'on retrouve textuellement dans le code genevois de procédure pénale. L'IN 120 regroupe des dispositions définissant des tâches de l'Etat, fixant des règles de procédure et élargissant les droits populaires en instaurant un référendum obligatoire pour la révision de certaines lois. Même si, en raison de leur complexité et de leur longueur, ces dispositions peuvent avoir un impact négatif sur la lisibilité de la constitution cantonale, il n'y a pas de raison d'ordre constitutionnel de refuser leur insertion dans la norme fondamentale cantonale. C'est en définitive au Constituant qu'il appartient de décider des normes qu'il considère comme essentielles, en acceptant ou non leur insertion dans la constitution cantonale. Le Grand Conseil redoute également que

l'insertion de dispositions du genre de celles proposées par l'initiative aboutisse à une paralysie de l'action législative; il s'agit toutefois là aussi d'un choix que le Constituant cantonal est libre de faire, s'il entend soustraire certaines dispositions aux atteintes du législateur ordinaire (AUBERT, op. cit., n. 35 p. 13).

2.5 L'argument relatif à l'unité du rang ne saurait ainsi suffire pour justifier la décision du Grand Conseil. Il y a lieu, dès lors, de s'interroger sur la question de l'unité de la matière, voire, le cas échéant, sur l'existence d'un abus du droit d'initiative.

BGE 130 I 185 S. 195

3. L'exigence d'unité de la matière découle de la liberté de vote et, en particulier, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté (art. 34 al. 2 Cst.). Cette exigence interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globales, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises (ATF 90 I 69 consid. 2c p. 74). Il doit ainsi exister, entre les diverses parties d'une initiative soumise au peuple, un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but (ATF 129 I 366 consid. 2.3 p. 371; ATF 128 I 190 consid. 3.2 p. 197; ATF 125 I 227 consid. 3c p. 231; ATF 123 I 63 consid. 4b p. 71 et les arrêts cités), 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 112 Ia 391 consid. 3b p. 395; ATF 104 Ia 215 consid. 2b p. 223-224 concernant le référendum financier). Ce principe est rappelé à l'art. 66 al. 2 Cst./GE, selon lequel il doit exister un "rapport intrinsèque" entre les diverses parties d'une initiative. Les recourants soutiennent que cette règle devrait être appliquée de manière plus souple, depuis la révision de la constitution genevoise de 1992, dont le but était de favoriser les droits populaires. Toutefois, la notion de "rapport intrinsèque" est commune aux droits constitutionnels genevois et fédéral, et doit s'interpréter de la même manière: le principe d'unité de la matière est inhérent à la notion même d'initiative, celle-ci devant poser une question claire aux citoyens au moment du vote. Le critère déterminant est donc de savoir si, telle qu'elle est proposée, l'initiative permet d'exprimer librement la véritable volonté des citoyens (ATF 129 I 381 consid. 2.1 p. 384; GRISEL, Initiative et référendum populaires, n. 682 p. 264).

3.1 L'exigence d'unité de la matière est plus contraignante à l'égard d'une initiative portant sur une révision partielle que sur une révision totale de la constitution, soumise à une procédure propre (ATF 113 Ia 46 consid. 4a p. 52). Il y a lieu également de se montrer plus sévère pour une initiative rédigée de toutes pièces que pour une initiative non formulée: cette dernière contient une proposition générale qu'il appartiendra encore au législateur de concrétiser (ATF 123 I 63 consid. 4b p. 72 et les arrêts cités). L'IN 120 porte sur une révision partielle de la constitution genevoise. Elle est rédigée de toutes pièces, ce qui justifie que l'on se montre particulièrement sévère au regard de l'exigence d'unité de

BGE 130 I 185 S. 196

la matière (ATF 129 I 381 consid. 2.2 p. 385; AUER/MALINVERNI/ HOTTELIER, op. cit., n. 795 p. 264).

3.2 L'unité de la matière est une notion relative qui doit être appréciée 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, 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 (ATF 123 I 63 consid. 5 p. 73/74). En revanche,

une initiative populaire peut mettre en oeuvre des moyens variés, pour autant que ceux-ci sont rattachés sans artifice à l'idée centrale défendue par les initiants (ATF 125 I 227 consid. 3c p. 231). L'unité de la matière fait ainsi défaut lorsque l'initiative présente en réalité un programme politique général (ATF 123 I 63 consid. 5 p. 73/74), 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 123 I 63 consid. 4d p. 73 et consid. 5 p. 73/74 ainsi que la doctrine citée). On peut, parmi les exemples de la jurisprudence récente, citer les affaires suivantes: - dans son arrêt Beer, le Tribunal fédéral a confirmé qu'une initiative législative non formulée (IN 105) comprenant onze chapitres concernant la favorisation de l'emploi, la lutte contre le chômage et la réforme de la fiscalité, ne respectait pas l'unité de la matière, faute d'un rapport étroit entre la multitude de propositions qu'elle contenait (ATF 123 I 63 consid. 5 p. 73-74); - le Tribunal fédéral a en revanche considéré que l'unité de la matière était respectée dans le cas de l'initiative genevoise IN 109, qui concernait la politique de paix et envisageait divers moyens comme la réduction des dépenses militaires, la prévention des conflits et le développement de moyens non militaires pour assurer la sécurité de la population (ATF 125 I 227 consid. 3 p. 230). Le fil conducteur se retrouvait tout au long du texte de l'initiative; - l'initiative genevoise IN 118 concernait le redimensionnement du stade de la Praille, une réduction de la subvention de l'Etat et la renonciation au centre commercial situé dans le périmètre; les diverses propositions tendaient toutes à remettre en cause un projet défini, de sorte que le principe d'unité de la matière était respecté (ATF 128 I 190 consid. 3.2 p. 196);

- dans l'arrêt Schäppi (ATF 129 I 366), le Tribunal fédéral a considéré que les quatre dispositions constitutionnelles proposées tendaient au même but, soit à réaménager les rapports entre les églises et l'Etat. Les trois domaines visés (autonomie des églises, financement et reconnaissance étatique) étaient en étroite connexité; - enfin, le Tribunal fédéral a confirmé la décision du Grand Conseil genevois invalidant l'IN 119 intitulée "Pour une caisse-maladie publique à but social et la défense du service public"; celle-ci comportait deux volets distincts, soit, d'une part, la création d'un établissement cantonal d'assurance-maladie comportant des règles détaillées de gestion et, d'autre part, la soumission au référendum facultatif de toute décision relative à la privatisation ou au transfert des activités de l'Etat, les deux projets étant de nature distincte (ATF 129 I 381).

3.3 En l'occurrence, l'IN 120 vise un renforcement des droits politiques par l'instauration du référendum obligatoire pour la modification de certaines lois touchant à la protection des locataires. Son objet n'est toutefois pas limité à cette démarche d'ordre formel (soit les art. 53 A et 160 I de l'initiative, pour lesquels l'unité de la matière serait respectée), puisqu'elle vise à l'élévation au rang constitutionnel de l'ensemble de ces normes, ainsi qu'à une modification matérielle de certaines d'entre elles.

3.4 L'initiative apparaît multiple dans ses buts déjà, puisqu'elle vise la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitants de quartiers. Elle s'attaque ainsi à la problématique, très réelle à Genève, de la pénurie de logements et du coût des loyers, les dispositions du nouveau titre étant ainsi censées compléter l'art. 10 A de la constitution genevoise sur le droit au logement. Si l'encouragement à la construction de logements, la lutte contre la spéculation immobilière et la protection des locataires (art. 160 E et F) apparaissent comme des objectifs ayant un rapport de connexité, il n'en va pas de même de la protection de l'habitat et du cadre de vie des habitants de quartiers prévue à l'art. 160 G de l'initiative. Cette dernière disposition tend à assurer une certaine qualité de vie aux habitants de quartiers en garantissant une répartition harmonieuse et équilibrée des activités, ainsi que des espaces verts. Cet objectif est d'ordre beaucoup plus général; il concerne non seulement les locataires, mais tous les habitants des agglomérations du canton de Genève - y compris les propriétaires ou les locataires de logements pour lesquels il n'y a pas pénurie - et tend ainsi à

s'appliquer à l'ensemble de la population genevoise, en visant le maintien d'un niveau de vie général. De ce point de vue déjà, l'initiative poursuit deux buts distincts, dont la réunion ne s'impose pas d'un point de vue objectif.

3.5 Comme cela est relevé ci-dessus, les initiants tentent, par leur démarche, de protéger certaines dispositions légales contre leur abrogation par le Grand Conseil, tout en apportant des modifications matérielles à ces dispositions. Les moyens généraux mis en oeuvre sont eux aussi très différents puisque l'initiative tend à un renforcement matériel des droits des locataires, mais aussi à un élargissement des droits politiques de l'ensemble des citoyens. La solution la plus logique, pour arriver à ces fins, eût été d'agir par voie d'une ou de plusieurs initiatives législatives (art. 65B Cst./GE) afin de proposer les modifications matérielles de la législation existante et, par la voie de l'initiative constitutionnelle (art. 65A Cst./GE) pour instaurer le référendum obligatoire pour toute modification de ces normes, comme le fait l'art. 160 I de l'initiative. Sans doute motivés par une certaine urgence (ainsi qu'en témoigne la teneur des dispositions transitoires de l'initiative), les initiants ont tenté de faire l'économie de ces différentes démarches; leur réunion en un seul texte constitutionnel apparaît dès lors purement artificielle et sans lien logique: il est parfaitement concevable que les personnes par principe favorables à un élargissement des droits politiques soient opposées au renforcement des droits des locataires et des habitants de quartiers, tel que préconisé par l'initiative. Le mélange opéré par les initiants comporte aussi l'inconvénient que l'électeur (en tout cas au moment de la récolte des signatures) n'est pas rendu attentif aux changements matériels apportés à la réglementation actuelle. Les explications figurant dans le formulaire de signatures n'évoquent nullement ces changements matériels, de sorte que les signataires n'étaient pas en mesure d'apprécier la portée de leur soutien. Il y a sur ce point un manque de transparence préjudiciable aux droits politiques du citoyen.

3.6 Le texte de l'initiative frappe d'emblée par sa longueur. Sous le titre X E affecté au logement et à la protection des locataires et des habitants, l'initiative comporte six dispositions consacrées au droit d'intervention et de recours des communes et associations (art. 160 D al. 2), à la construction de logements répondant aux besoins prépondérants de la population (art. 160 E), aux démolitions,

transformations, rénovations et ventes d'appartements (art. 160 F), à la préservation de l'habitat (art. 160 G), aux procédures de recours (art. 160 H) et au référendum obligatoire (art. 160 I). Lorsque les initiants entendent proposer un texte d'une telle envergure, ils doivent particulièrement veiller à ce que les moyens mis en oeuvre non seulement soient propres à atteindre le but recherché (principe d'aptitude découlant de la proportionnalité), mais également ne s'écartent pas d'un fil conducteur aisément reconnaissable, et présentent entre eux une véritable cohésion. En l'occurrence, l'exercice est d'emblée difficile puisque le but poursuivi par l'initiative est lui-même multiple. A supposer que soit essentiellement visée la protection des locataires, force est d'admettre que l'initiative comporte des dispositions de nature trop différente: l'art. 160 E intègre des dispositions de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL; RSG I 4 05) et de la loi générale sur les zones de développement (LGZD; RSG L 1 35); il prévoit ainsi une aide de l'Etat à la construction de logements d'utilité publique, assortie d'un contrôle des loyers durant une période déterminée (cf. art. 1 LGL), ainsi que la création de zones de développement comportant au moins 75 % de logements aux loyers accessibles, avec également un contrôle des loyers (art. 5 LGZD). L'art. 160 F est repris de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR; RSG L 5 20), en particulier de ses art. 1, 5-6, 9-12 (art. 160 F al. 1), 7-8 (art. 160 F al. 2) et 39 (art. 160 F al. 3). L'art. 160 G a son origine dans la réglementation sur les plans d'utilisation du sol (soit les art. 15A ss de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement

des quartiers ou localités [LExt; RSG L 1 40]). Les dispositions sur les droits des communes et des associations, ainsi que les règles sur la composition des instances de recours et la gratuité de la procédure (art. 160 D al. 2 et 160 H) relèvent enfin de différentes lois d'organisation judiciaire, de procédure civile et administrative. Comme l'admettent les recourant, le texte de l'IN 120 reprend la teneur de deux initiatives populaires: la première, acceptée en 1977, avait pour but de favoriser la construction de logements et instituer un contrôle renforcé des loyers; elle a été concrétisée par trois lois (LGL, loi sur le Tribunal des baux et loyers, loi sur la Commission de conciliation en matière de baux); la seconde (IN 4814 "Pour la protection de l'habitat et contre les démolitions abusives"), acceptée en 1983, a été concrétisée par la LDTR et la loi sur les plans

d'utilisation du sol; l'initiative tient compte en outre de deux modifications apportées à cette dernière loi, également par le biais d'initiatives populaires. L'IN 120 comporte ainsi des dispositions provenant, principalement, de quatre lois cantonales différentes, dans des domaines touchant à la politique du logement et la politique foncière, l'aménagement du territoire et la procédure administrative, auxquelles viennent s'ajouter des dispositions sur les droits populaires. Il s'agit d'une juxtaposition plutôt que d'une complémentarité de moyens. Ce foisonnement de propositions, ajouté à une diversité de buts et de moyens, font apparaître l'initiative comme contraire au principe d'unité de la matière. On se trouve davantage en présence d'une partie de programme politique que d'une proposition homogène faite aux citoyens.

4. Lorsqu'une initiative populaire ne respecte pas l'unité de la matière, elle doit en principe être annulée, entièrement ou partiellement. Cette solution est adoptée en droit fédéral (art. 75 al. 1 LDP [RS 161.1]), ainsi que, généralement, dans les cantons, mais elle n'est pas imposée par le droit constitutionnel fédéral; la scission de l'initiative en plusieurs parties, soumises à des votes distincts, peut être prévue par le droit cantonal (ATF 129 I 381 consid. 4 p. 387; ATF 123 I 63 consid. 4c p. 72; ATF 81 I 192 consid. 6 p. 201). L'art. 66 al. 2 Cst./GE envisage précisément la scission de l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière, pour autant que ses différentes parties soient en elles-mêmes valides (à savoir lorsque les exigences de l'unité de la forme, de l'unité du genre et de la conformité au droit supérieur sont remplies).

4.1 Cela ne signifie pas pour autant que les auteurs d'une initiative puissent, dans chaque cas, exiger la scission de celle-ci en autant de parties qu'elle contient de propositions. Admettre un tel mode de procéder permettrait d'ignorer totalement le principe d'unité de la matière, et de contourner systématiquement les règles cantonales relatives au nombre de signatures, ce qui n'est pas admissible. Ainsi, selon la jurisprudence, les auteurs d'une initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière ne sauraient exiger une scission, permettant de sauver leur démarche - lorsque ce procédé est admis par le droit cantonal -, à n'importe quelles conditions (cf. KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBl 83/1982 p. 21). L'abus manifeste ou l'utilisation insensée des

institutions démocratiques n'est pas protégé (ATF 128 I 190 consid. 7.1 p. 204), et un abus du droit d'initiative doit en principe être sanctionné par la nullité du projet présenté (cf. WILDHABER, Commentaire de la Constitution fédérale, Bâle/Zurich/Berne 1988, n. 117 ad art. 118 Cst.; SAMELI, Treu und Glauben im öffentlichen Recht, RDS 96/1977 II p. 332 ss; GRISEL, Initiative et référendum populaires, n. 707 p. 272; cf. également ATF 101 Ia 354 consid. 8). L'irrecevabilité de l'initiative s'impose lorsque celle-ci comporte de façon abusive

plusieurs chapitres qui n'ont aucun lien notoire entre eux (AUER, Problèmes et perspectives, p. 29). La scission a ainsi été refusée pour une initiative genevoise comportant un grand nombre de propositions différentes s'apparentant au programme d'un parti politique; la démarche des initiants apparaissait comme abusive, et il n'était pas possible, pour des raisons pratiques et de clarté, de séparer les différents volets de l'initiative (ATF 123 I 63 consid. 6 p. 74). La scission a aussi été refusée dans le cas d'une violation flagrante du principe de l'unité de la matière: admettre le procédé permettrait aux initiants de réunir dans un même texte deux objets fondamentalement différents (en l'espèce, la création d'une caisse cantonale d'assurance-maladie et la soumission au référendum populaire de toute privatisation du service public), et d'en obtenir après coup la scission (ATF 129 I 381 consid. 4.3.3 p. 391).

4.2 Le Grand Conseil relève que les auteurs de l'initiative, députés ou avocats, sont particulièrement au fait des exigences relatives à la recevabilité d'une initiative populaire; ils auraient spéculé sur la scission de l'initiative en plusieurs parties, ce qui serait abusif. En outre, le défaut d'unité entachait déjà la récolte de signatures: la longueur et la complexité du texte aurait dissuadé les signataires d'en étudier sérieusement le contenu, de sorte qu'une réparation ne serait plus possible à ce stade. Même en cas de scission par articles, l'unité de la matière ne serait pas respectée.

4.3 Les recourants soutiennent qu'une scission serait possible entre l'art. 160 I et les autres dispositions de l'initiative (art. 160 D à 160 H). Si ces dernières dispositions devaient être déclarées irrecevables, seul l'art. 160 I devrait être soumis au peuple, ainsi que les dispositions transitoires correspondantes (art. 182 al. 3 et 4). Il s'agirait en effet d'un élément essentiel de l'initiative, qui pourrait être adopté pour lui-même.

4.4 Les objections émises dans l'arrêt Beer (ATF 123 I 63 consid. 6c p. 76) peuvent être reprises dans la présente espèce. Il n'appartient en principe pas au Tribunal fédéral, dans le cadre de la procédure de recours de droit public, de déterminer un mode de scission qui permettrait de soumettre aux électeurs des propositions ou groupes de propositions respectant, pour chacun d'eux, l'unité de la matière et les exigences du droit fédéral. La longueur du texte proposé et la complexité de l'initiative s'opposent à une scission de l'ensemble de ses dispositions. Même en admettant un découpage en 6 articles distincts (art. 160 D-160 H, art. 160 I et 53 A), il n'est pas évident que l'unité de la matière soit encore respectée pour chacune de ces dispositions. Comme cela est relevé ci-dessus, aux textes actuels sont mélangées des modifications substantielles; le citoyen en principe favorable à l'inscription de ces dispositions dans la constitution, ne pourra qu'en accepter simultanément les modifications, ce qui n'est pas admissible.

5. Il reste à examiner si, comme le préconisent les initiants, seul l'art. 160 I de l'initiative (et ses corollaires, l'art. 53 A et les dispositions transitoires y relatives) pourrait être soumis à la votation populaire. Il s'agirait dans ce cas non pas d'une scission, mais d'une invalidation partielle, prévue également à l'art. 66 al. 2 Cst./GE. Il faut pour cela que, réduite à ce seul élément, cette partie de l'initiative respecte en elle-même les conditions de validité, qu'elle conserve un sens et qu'elle corresponde à la volonté des initiants et des signataires.

5.1 Selon les explications figurant dans le formulaire de récolte de signatures, la démarche des initiants serait une réaction face à la nouvelle majorité du Grand Conseil, désireuse de remettre en cause les lois applicables en matière de logement et de protection des locataires. L'initiative avait pour but "de compléter la constitution genevoise par des dispositions qui résument les acquis populaires en la matière, tout en prévoyant que toute modification des lois issues des quatre initiatives populaires précitées devra être soumise à l'approbation du peuple (référendum obligatoire)". L'idée en est que la volonté des citoyens ne devrait pas pouvoir être "défaite ou modifiée sans leur consentement". Selon les recourants, la majorité du Grand Conseil aurait entrepris un démantèlement du droit des locataires et des habitants en procédant par réformes successives afin de forcer les opposants à demander, à chaque fois, le référendum.

On peut effectivement considérer, avec les recourants, que l'aspect de "sauvegarde" constitue l'essentiel de leur démarche, et que l'initiative a été comprise de cette manière par ses signataires. L'aspect de "renforcement" n'est en effet guère explicité, et seule une lecture attentive des normes constitutionnelles proposées permettait de s'en rendre compte.

5.2 Limitée au seul art. 160 I, l'initiative correspond donc encore à l'objectif principal poursuivi par les initiants, tel qu'il pouvait être objectivement compris par les signataires (cf. ATF 129 I 381 consid. 4.4, où l'invalidation partielle a été refusée car il n'était pas possible de distinguer l'objet principal de l'initiative). Ainsi restreinte, l'initiative permet par ailleurs d'arriver au but initialement visé, sans les inconvénients liés au transfert formel des normes légales dans la constitution (transparence de la démarche, lisibilité de la constitution). La norme en question respecte en elle-même l'unité de la matière car, si elle vise cinq lois différentes, son objet est limité à l'instauration du référendum obligatoire. Assurément, une initiative tendant à l'instauration du référendum législatif obligatoire serait conforme à l'unité de la matière; il en va a fortiori de même dans la mesure où l'institution est limitée à certaines lois déterminées.

5.3 Le Grand Conseil invoque l'interdiction de l'abus de droit: la longueur et l'aridité du texte de l'initiative auraient dissuadé les électeurs d'en étudier sérieusement le contenu; ce vice affectait déjà la récolte de signatures, et ne serait pas réparable par une scission, respectivement une invalidation partielle. L'argument vise le texte de l'initiative tel que proposé initialement, ainsi que le regroupement de normes différentes; la longueur et la complexité de l'initiative pouvaient dissuader les signataires d'en prendre réellement connaissance, et dissimulaient en outre les changements normatifs matériels; l'argument du Grand Conseil ne vaut plus en revanche dans la mesure où seul l'art. 160 I est finalement soumis au peuple. La démarche des initiants est certes inhabituelle, mais elle n'apparaît pas comme un abus du droit d'initiative. Il n'est pas illégitime, du point de vue du parallélisme des formes, que les normes adoptées en vertu d'initiatives populaires, avec le concours exprès du peuple, ne puissent être modifiées ou abrogées qu'avec ce même concours, même si, comme le relève le Conseil d'Etat dans son rapport, ces lois ont fait par la suite l'objet de modifications importantes adoptées par le seul Grand Conseil. La question de savoir

si une protection accrue par le référendum obligatoire s'impose dans ce cas, est une question politique qui devra être tranchée par le Constituant genevois. Aucune disposition du droit constitutionnel, fédéral ou cantonal, n'interdit d'élargir la portée du référendum obligatoire, comme cela a d'ailleurs récemment été fait à Genève avec l'adjonction de l'art. 53 A al. 1 Cst./GE concernant le référendum obligatoire en matière d'impôt. Le référendum obligatoire n'est pas limité aux révisions constitutionnelles; certains cantons suisses (tous alémaniques) connaissent le référendum obligatoire législatif (GRISEL, Initiative et référendum populaires, n. 865 p. 327), et la plupart admet en outre le référendum financier à partir d'un certain montant (idem, n. 867 p. 328); le référendum obligatoire peut encore s'étendre à d'autres actes, comme la conclusion de conventions ou de traités, les préavis donnés par les cantons dans le cadre de certaines procédures fédérales de consultation, ou certains actes ayant des conséquences financières ou fiscales (idem, n. 868 p. 329; AUER/ MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., p. 259).

5.4 Comme le relève le Grand Conseil, le défaut d'unité de la matière affecte dans une certaine mesure la régularité de la récolte de signatures. Toutefois, comme l'a déjà relevé le Tribunal fédéral dans son arrêt relatif à l'IN 119, si le droit constitutionnel cantonal permet de sauver une initiative en réparant le défaut d'unité de la matière, cette réparation doit nécessairement s'étendre à la phase de récolte de signatures; refuser la scission - ou, en l'occurrence, une invalidation partielle - au seul motif que l'unité de la matière n'est pas respectée, viderait de tout son sens l'art. 66 al. 2 Cst./GE (ATF 129 I 381 consid. 4.2 p. 388-389). Pour le surplus, l'objet de l'initiative, ainsi limité, est parfaitement compréhensible pour le citoyen, et ne recèle rien de trompeur.

5.5 La disposition transitoire à l'appui de l'art. 160 I (soit l'art. 182 al. 3 et 4 Cst./GE) ne pose pas de problème de conformité au droit supérieur. Elle instaure un effet rétroactif de l'initiative en prévoyant (al. 3) la soumission au vote populaire des modifications législatives adoptées entre le dépôt de l'IN 120 et l'entrée en vigueur de l'art. 160 I Cst./GE; fixée dans une norme constitutionnelle et limitée dans le temps, elle est destinée à empêcher une modification, sans référendum obligatoire, des lois visées, après le dépôt de l'initiative. L'al. 4 de cette disposition stipule, en cas d'annulation de la modification législative en votation populaire, que cette annulation

s'applique aux procédures pendantes et aux décisions non entrées en force; il s'agit de rétroactivité improprement dite, elle aussi admissible.