

ARRÊTÉ

relatif à la validité de
l'initiative populaire cantonale 189
« Une Vie ici, une Voix ici... Renforçons notre
démocratie ! »

11 janvier 2023

LE CONSEIL D'ÉTAT

I. EN FAIT

1. Par courrier du 29 mars 2022, Pierre VANEK a informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative constitutionnelle cantonale intitulée « Une Vie ici, une Voix ici... Renforçons notre démocratie ! » (ci-après : IN 189). Pierre VANEK était désigné comme mandataire et Julien REPOND comme remplaçant (ci-après : le comité d'initiative).
2. L'IN 189 a pour objet la modification de l'article 48 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00). Elle est libellée en ces termes :

Art.1 Modifications

La constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00), est modifiée comme suit :

Art. 48, al. 1 et 2 (nouvelle teneur) et al. 3 (abrogé)

1 Sont titulaires des droits politiques sur le plan cantonal :

- a) les personnes de nationalité suisse âgées de 18 ans révolus domiciliées dans le canton,
- b) les personnes de nationalité étrangère âgées de 18 ans révolus, domiciliées dans le canton, qui ont leur domicile légal en Suisse depuis 8 ans au moins,
- c) les personnes domiciliées à l'étranger qui exercent leurs droits politiques fédéraux dans le canton.

2 Sont titulaires des droits politiques sur le plan communal :

- a) les personnes de nationalité suisse âgées de 18 ans révolus domiciliées dans la commune,
- b) les personnes de nationalité étrangère âgées de 18 ans révolus, domiciliées dans la commune, et qui ont leur domicile légal en Suisse depuis 8 ans au moins. »

Art. 2 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe l'entrée en vigueur de la présente loi.

3. L'exposé des motifs déclare :

« **Notre initiative veut élargir et renforcer l'assise populaire de la démocratie genevoise en ouvrant les droits politiques en matière cantonale aux résident·e·s étrangers·ères.** En effet, 40% des habitant·e·s de ce canton sont aujourd'hui mis à l'écart de décisions essentielles sur la santé, la formation, le logement, l'environnement, l'aménagement, les transports, la fiscalité, etc. Pourtant,

ils·elles financent ces politiques publiques par leur travail et leurs impôts, en vivent les effets et contribuent directement à la vie sociale, culturelle et économique de notre République et canton.

Il est temps que cette partie de la population contribue aussi aux *décisions* nous concernant toutes et tous, en distinguant nationalité et citoyenneté cantonale. Cette initiative renforce et unit notre collectivité. Elle est d'autant plus nécessaire depuis que l'accès au passeport a été durci au plan fédéral en 2018. Elle s'inscrit dans la droite ligne de toutes les réformes démocratiques et citoyennes à Genève, de la fin du 18e siècle en passant par la révolution radicale de 1846... jusqu'aux droits politiques cantonaux conquis par les femmes en 1960 et au droit de vote municipal des étrangers·ères résidents en 2005. **Faisons ensemble ce pas en avant ! »**

4. Le 31 mars 2022, le service des votations et élections (ci-après : SVE) a validé, conformément à l'article 87 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP ; A 5 05), la formule de récolte de signatures.
5. Le même jour, le lancement et le texte de l'IN 189 ont été publiés dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO), avec un délai de récolte des signatures échéant le 2 août 2022.
6. Les 7 juin, 4 juillet et 2 août 2022, le comité d'initiative a déposé les listes de signatures auprès du SVE.
7. Par arrêté du 28 septembre 2022, publié le 30 septembre 2022 dans la FAO, le Conseil d'Etat a constaté que les signatures avaient été déposées dans les délais et en nombre suffisant, de sorte que l'initiative avait abouti.
8. Par le même arrêté, le Conseil d'Etat a fixé les délais de traitement de l'initiative, en particulier en ce qui concerne l'arrêté relatif à la validité de l'initiative et le rapport sur la prise en considération de celle-ci. Ces délais arrivent à échéance le 30 janvier 2023.
9. Par courrier recommandé du 14 octobre 2022, la chancelière d'Etat a informé la Chancellerie fédérale que le Conseil d'Etat l'invitait, avant de statuer sur la validité de l'IN 189, à lui faire part de ses observations quant à la conformité au droit supérieur de l'initiative dans un délai fixé au 4 novembre 2022.
10. Par courrier recommandé du 14 octobre 2022, anticipé par messagerie électronique, la chancelière d'Etat a informé le comité d'initiative que le Conseil d'Etat l'invitait, avant de statuer sur la validité de l'IN 189, à lui faire part de ses déterminations sur la validité de l'initiative et en particulier, au regard du principe de la conformité au droit supérieur, sur la question de l'admissibilité de l'éligibilité des personnes de nationalité étrangère au Conseil des Etats, dans un délai fixé au 4 novembre 2022.
11. Par lettre du 31 octobre 2022, le comité d'initiative a fait parvenir ses déterminations à la chancelière d'Etat. En substance, le comité a indiqué les points suivants :
 - L'IN 189 a repris la teneur exacte du PL 12441-A, projet de loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00) (Feu vert pour les droits populaires !) ;
 - L'éligibilité est acquise au plan communal et le comité ne voit pas au nom de quel principe l'éligibilité cantonale serait *a contrario* proscrite ;
 - Il ressort de l'article 150, alinéa 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst. RS 101) que l'élection au Conseil des Etats est « *une élection cantonale, sujette exclusivement et en dernière instance aux règles du droit cantonal* ».

12. Le comité a en outre joint à ses déterminations une analyse juridique du Professeur MAHON sur cette question, datée du 24 octobre 2015, en réponse à une demande du Président de l'association « Droits politiques pour les résident·e·s à Genève (DPGE) ».
13. Par lettre du 4 novembre 2022, la Chancellerie fédérale, après avoir consulté le service compétent, à savoir l'Office fédéral de la justice, a indiqué que la Confédération ne procédait pas à l'examen préalable des modifications constitutionnelles cantonales et renonce, par conséquent, à se prononcer sur l'initiative constitutionnelle cantonale.
14. Copie du courrier de la Chancellerie fédérale a été communiqué au comité d'initiative.
15. Les détails de ces prises de position seront, en tant que de besoin, discutés ci-dessous dans la partie « EN DROIT » du présent arrêté.

II. EN DROIT

A. Compétence du Conseil d'Etat

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

B. Délais de traitement de l'IN 189

17. L'article 62, alinéa 1, lettre a Cst-GE prévoit que la loi règle la procédure de manière à respecter les délais suivants dès la constatation de l'aboutissement de l'initiative, à savoir notamment 4 mois au plus pour statuer sur la validité de l'initiative. Ce même délai est repris à l'article 92A, alinéa 1 LEDP.
18. Le délai de 4 mois pour statuer sur la validité de l'initiative arrive à échéance le 30 janvier 2023, étant donné que l'arrêté du 28 septembre 2022 du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative a été publié dans la FAO le 30 septembre 2022.

C. Forme de l'IN 189

19. L'article 56, alinéa 1 Cst-GE permet de soumettre au Grand Conseil une proposition de révision totale ou partielle de la constitution.
20. Aux termes de l'article 56, alinéa 2 Cst-GE, la proposition peut être rédigée de toutes pièces (initiative formulée) ou conçue en termes généraux et susceptible de formulation par une révision de la constitution (initiative non formulée). Une initiative partiellement formulée est considérée comme non formulée.
21. En l'espèce, l'IN 189 propose une modification rédigée de l'article 48 Cst-GE, qui pourra s'insérer telle quelle dans la constitution.
22. Il s'agit dès lors d'une initiative constitutionnelle formulée, qui sera intégrée dans la constitution si elle devait être acceptée par le corps électoral.

D. Conditions de validité d'une initiative

23. Les conditions de validité d'une initiative expressément mentionnées par la constitution cantonale sont au nombre de trois et comprennent l'unité du genre (art. 60, al. 2 Cst-GE), l'unité de la matière (art. 60, al. 3 Cst-GE) et la conformité au droit (art. 60, al. 4 Cst-GE).
24. S'ajoutent à ces conditions l'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire qui, si elle ne fait pas partie des conditions de validité expressément mentionnées dans la constitution cantonale, découle de la liberté de vote garantie à l'article 34, alinéa 2 de la constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst. – RS 101) et plus particulièrement de l'exigence d'une formulation claire de la question soumise au vote. Les électrices et électeurs appelés à s'exprimer sur le texte de l'initiative doivent être à même d'en apprécier la portée, ce qui n'est pas possible si le texte est équivoque ou imprécis (ATF 133 I 110, consid. 8 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_659/2012, consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_146/2020, consid. 4.2 ; ACST/8/2020, consid. 6c).
25. Enfin, la dernière condition de validité est que les initiatives doivent être exécutoires (arrêt du Tribunal fédéral 1P.454/2006, consid. 3.1; arrêt du Tribunal fédéral 1C_146/2020, consid. 3.1; ACST/23/2017, consid. 5.b et ACST/8/2020).

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

E. Unité du genre

27. Aux termes de l'article 60, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle.
28. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'article 66, alinéa 1 de l'ancienne constitution de la République et canton de Genève (aCst-GE, abrogée le 1^{er} juin 2013), une initiative populaire ne peut tendre simultanément à l'adoption de normes appartenant à des rangs différents. Dès lors que l'ordre juridique implique une hiérarchie des normes et soumet chaque échelon à un contrôle démocratique distinct, il serait abusif de proposer simultanément une disposition constitutionnelle et la législation qui la met en œuvre. Cela découle notamment du principe de la liberté de vote : les titulaires de droits politiques doivent savoir s'ils se prononcent sur une modification constitutionnelle ou simplement législative et doivent avoir le droit, le cas échéant, de se prononcer séparément sur les deux questions (ATF 130 I 185, consid. 2.1 et les références citées).
29. En l'espèce, l'IN 189 porte exclusivement sur une modification de la constitution genevoise, en proposant de nouveaux alinéas 1 et 2 ainsi que l'abrogation de l'alinéa 3 de l'article 48 existant. Il n'y a donc pas de mélange des niveaux normatifs constitutionnels et législatifs.
30. Par conséquent, l'IN 189 respecte le principe de l'unité du genre.

F. Unité de la matière

31. L'article 60, alinéa 3, phrase 1 Cst-GE prévoit que l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière est scindée ou déclarée partiellement nulle, selon que ses différentes parties sont en elles-mêmes valides ou non.
32. A défaut, ou si le non-respect de l'unité de la matière est d'emblée manifeste, l'initiative est déclarée nulle (art. 60, al. 3, phr. 2 Cst-GE).
33. L'exigence de l'unité de la matière découle de la liberté de vote et, en particulier, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté (art. 34, al. 2 Cst.). Cette exigence interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globale, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions soumises. Il doit ainsi exister, entre les diverses parties d'une initiative soumise au peuple, un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but, c'est-à-dire un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote (ATF 137 I 200, consid. 2.2 et les références citées).
34. Selon le Tribunal fédéral, la portée du principe de l'unité de la matière peut différer selon les domaines. Ainsi, les exigences sont plus strictes en cas de révision partielle de la constitution qu'à l'égard de projets de rang législatif. Ce principe s'impose par ailleurs de façon plus rigoureuse aux projets issus d'une initiative populaire qu'à ceux proposés par l'autorité : en effet, la règle veut aussi empêcher que les auteurs de l'initiative puissent réunir des partisans de réformes différentes et atteindre ainsi plus aisément le nombre de signatures requis, en risquant cependant de donner un reflet inexact de l'opinion populaire (ATF 123 I 63, consid. 4b). En outre, les initiatives entièrement rédigées doivent être traitées de façon plus stricte que les propositions conçues en termes

généraux, lesquelles nécessitent encore l'élaboration d'un texte par le parlement (ATF 130 I 185, consid. 3.1 ; ATF 123 I 63 consid. 4b ; art. 61, al. 4, Cst-GE). Ce dernier dispose en effet d'une certaine marge de manœuvre et peut, le cas échéant, corriger un éventuel vice en rédigeant les dispositions voulues (ATF 123 I 63, consid. 4b).

35. Une initiative se présentant comme un ensemble de propositions diverses, certes toutes orientées vers un même but, mais recouvrant des domaines aussi divers qu'une politique économique, une réforme fiscale, le développement de la formation, la réduction du temps de travail, la réinsertion des sans-emploi, etc., viole la règle de l'unité de la matière. En revanche, une initiative populaire peut mettre en œuvre des moyens variés, pour autant que ceux-ci soient rattachés sans artifice à l'idée centrale défendue par les initiants. L'unité de la matière fait ainsi défaut lorsque l'initiative présente en réalité un programme politique général, lorsqu'il n'y a pas de rapport suffisamment étroit entre les différentes propositions, ou encore lorsque celles-ci sont réunies de manière artificielle ou subjective (ATF 130 I 185, consid. 3.2 et les références citées).
36. En d'autres termes, l'unité de la matière est respectée lorsque :
 - une initiative poursuit un seul but (cf. ATF 111 la 196, consid. 3a) ;
 - une initiative concerne une seule thématique dont toutes les propositions sont dans un rapport de connexité (ATF 137 I 200, consid. 2.2).
37. C'est à la lumière de ces principes que l'article 60, alinéa 3 Cst-GE doit être interprété.
38. En l'occurrence, l'initiative intitulée « Une vie ici, une Voix ici... Renforçons notre démocratie ! » vise, d'une part, à donner les droits politiques en matière cantonale aux personnes de nationalité étrangère âgées de 18 ans révolus, domiciliées dans le canton, qui ont leur domicile légal en Suisse depuis 8 ans au moins et, d'autre part, à donner le droit d'éligibilité en matière communale aux personnes de nationalité étrangère âgées de 18 ans révolus, domiciliées dans la commune, qui ont leur domicile légal en Suisse depuis 8 ans au moins (étant précisé qu'elles sont déjà titulaires du droit d'élire, de voter et de signer des initiatives et des demandes de référendum sur le plan communal).
39. A cet effet, elle propose la modification de l'article 48 Cst-GE qui traite de la titularité des droits politiques.
40. Quant à l'exposé de motifs, il indique que l'initiative veut ouvrir les droits politiques en matière cantonale aux personnes résidentes de nationalité étrangère afin de leur permettre de participer à la vie démocratique de leur lieu de vie.
41. Telle qu'elle est formulée, l'IN 189 n'a qu'une seule idée centrale et ne mêle pas dans un même objet plusieurs propositions de nature ou de buts différents.
42. L'IN 189 est dès lors conforme au principe de l'unité de la matière.

G. Conformité au droit

43. A teneur de l'article 60, alinéa 4 Cst-GE, l'initiative dont une partie n'est pas conforme au droit est déclarée partiellement nulle si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides. A défaut, l'initiative est déclarée nulle.
44. Cette disposition codifie les principes généraux en matière de droits politiques dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour lequel les initiatives populaires cantonales ne doivent rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international (ATF 133 I 110, consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_357/2009, consid. 2.1). En vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral ancré à l'article 49, alinéa 1 Cst., les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les

matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit, pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation (ATF 134 I 125, consid. 2.1 ; ATF 133 I 286, consid. 3.1 et les arrêts cités).

45. Toujours selon la jurisprudence, la première règle d'interprétation d'une initiative est de prendre pour point de départ le texte de l'initiative, qu'il faut interpréter selon sa lettre et non pas selon la volonté des initiants (arrêt du Tribunal fédéral 1C_659/2012, consid. 4.2). Par ailleurs, l'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle d'une initiative doit en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, l'initiative doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité, conformément à l'adage « *in dubio pro populo* » (ATF 138 I 131, consid. 3 ; arrêts du Tribunal fédéral : 1C_357/2009, consid. 2.2 ; 1P.541/2006, consid. 2.5 ; 1P.451/2006, consid. 2.1 ; 1P.129/2006, consid. 3.1 ; ATF 128 I 190, consid. 4 ; ATF 125 I 227, consid. 4a).
46. L'Assemblée constituante a renoncé à la formulation contenue dans l'ancienne constitution cantonale qui voulait qu'une initiative ne soit annulée que si elle était « manifestement » non conforme au droit. En effet, cette formulation pouvait, en théorie, conduire à des décisions contradictoires. Face à une initiative populaire législative, le Tribunal fédéral ne pouvait en effet annuler celle-ci ou confirmer son annulation que si elle était « manifestement » non conforme au droit. Mais ensuite, saisi d'un recours contre la loi résultant de cette initiative, par hypothèse acceptée par le peuple, le Tribunal fédéral devait vérifier sa conformité « simple » et non seulement « manifeste » au droit fédéral (Michel HOTTELIER et Thierry TANQUEREL, La constitution genevoise du 14 octobre 2012, in SJ 2014 II 341, p. 373). Le constituant a en effet entendu prévenir qu'un même texte ne soit pas invalidé au stade du contrôle de la validité de l'initiative le proposant, mais le soit ensuite, une fois celui-ci devenu loi du fait de l'adoption de l'initiative, dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes (BOACG tome V, p. 2342 ; HOTTELIER et TANQUEREL, op. cit., p. 373 ; Thierry TANQUEREL, Note sur l'ATF 132 I 282, RDAF 2007 I 332, p. 335, où l'auteur estime douteux qu'une telle situation soit « institutionnellement acceptable » ; ACST/17/2015, consid. 4).
47. Le contrôle de la conformité au droit d'une initiative rédigée de toutes pièces s'apparente à un contrôle abstrait des normes. Il ne s'agit pas de prévenir uniquement que les citoyens ne soient exposés à être appelés à voter sur un objet, qui, d'emblée, ne pourrait pas être finalement concrétisé conformément à la volonté exprimée. Une initiative populaire législative formulée se transforme en loi si elle est acceptée par le Grand Conseil ou en votation populaire (art. 61 et 53 Cst-GE ; art. 122A et 122B de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 [LRGC – B 1 01] ; art. 94, al. 2 et 3 LEDP ; art. 5 ss de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels, du 8 décembre 1956 [LFPP – B 2 05]), sans que son texte puisse être modifié (sous réserve de la correction d'erreurs matérielles de pure forme ou de peu d'importance mais manifeste [art. 216A LRG]). Il y a lieu de contrôler librement la conformité du texte considéré avec le droit supérieur, tout en s'imposant une certaine retenue et d'annuler les dispositions considérées seulement si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit ou si, en raison des circonstances, leur teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elles soient interprétées ou appliquées de façon contraire au droit supérieur. Pour en juger, il faut tenir compte notamment de la portée de l'atteinte aux droits en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante et des circonstances dans lesquelles ladite norme serait appliquée, sans pour autant négliger les exigences qu'impose le principe de la légalité (arrêts du Tribunal fédéral 1C_59/2018 et 1C_60/2018 consid. 3.1 et les références citées).

48. Par ailleurs, ni les règles d'interprétation la plus favorable aux initiants, ni l'interprétation conforme au droit supérieur n'autorisent à s'écarter à tout le moins sensiblement du texte de l'initiative, ni à faire abstraction des exigences que le principe de la légalité impose (ACST/8/2020, consid. 5).

G.1. Conformité au droit international

49. Conformément à l'article 5, alinéa 4 Cst., la Confédération et les cantons doivent respecter le droit international. Cet alinéa instaure le principe de la primauté du droit international (Jean-François AUBERT/Pascal MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003, art. 5, no 17 et ss).
50. En l'espèce, aucune convention internationale ne régit la matière concernée par l'IN 189.
51. Dès lors, l'IN 189 respecte le droit international.

G.2. Conformité au droit fédéral

52. Les initiatives doivent respecter le droit fédéral, soit la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération, les droits fondamentaux et l'ensemble de la législation fédérale (art. 3 et 49 Cst.).
53. Conformément à l'article 3 Cst., les cantons exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution (art. 42, al. 1 Cst.). Les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences (art. 43 Cst.).
54. En vertu du principe de la primauté du droit fédéral ancré à l'article 49, alinéa 1 Cst., les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral, et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation (ATF 143 I 403, consid. 7.1 et les références citées).
55. En matière de droits politiques, l'article 39, alinéa 1 Cst. règle la répartition des compétences législatives et institue un système de compétences parallèles : la Confédération règle l'exercice des droits politiques au niveau fédéral, les cantons aux niveaux cantonal et communal. Chacune des deux collectivités est donc compétente pour son propre domaine (AUBERT/MAHON, op. cit., art. 39, no 4).
56. L'article 136 Cst. définit le cercle des titulaires des droits politiques fédéraux, soit « tous les Suisses et toutes les Suissesses ayant 18 ans révolus qui ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit ».
57. Au niveau cantonal, la matière est régie, principalement dans les constitutions et dans les lois sur les droits politiques des cantons. C'est donc, en principe, le droit cantonal qui est déterminant. Et les cantons ont effectivement une certaine autonomie, autonomie qui est large. Ils peuvent, par exemple, accorder des droits politiques aux étrangers, en matière cantonale et/ou communale, en accorder aux Suisses de l'étranger, instituer un âge minimal différent, pour la titularité des droits politiques, de celui qui vaut au plan fédéral, ou encore prévoir d'autres cas de privation des droits politiques que ceux qui s'appliquent au plan fédéral (AUBERT/MAHON, op. cit. art. 39, no 6).

58. L'exercice des droits politiques consiste dans le droit d'élire et d'être élu, de voter et de signer (Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, Vol. I, 2021, no 208).
59. En matière d'éligibilité cantonale, relevons le cas particulier du Conseil des Etats qui est l'une des deux chambres, avec le Conseil National, qui compose l'Assemblée fédérale (art. 148 Cst.). Cette dernière a notamment la compétence d'élire les membres du Conseil fédéral, le chancelier ou la chancelière de la Confédération, les juges au Tribunal fédéral et le Procureur général (art. 168, al. 1 Cst.).
60. En dépit du fait que le Conseil des Etats constitue une des chambres du parlement fédéral, les élections à cette chambre sont cantonales. L'article 150, alinéa 3 Cst. le rappelle en énonçant que les règles relatives à l'élection des membres du Conseil des Etats sont de la compétence des cantons (Vincent MARTENET/Jacques DUBEY, Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021, art. 150, no 10).
61. Il revient ainsi aux cantons de déterminer l'organe appelé à choisir les députés du canton au Conseil des Etats. Depuis 1977, tous les cantons confient cette tâche au corps électoral cantonal, en d'autres termes aux électrices et électeurs du canton. Les cantons peuvent ainsi intervenir sur le cercle des électeurs, et notamment étendre celui-ci afin d'englober d'autres personnes que celles mentionnées à l'article 136 Cst. (MARTENET/DUBEY, op. cit. no 11 et 12).
62. En ce qui concerne l'éligibilité au Conseil des Etats, les conditions encadrant celles-ci sont également de la compétence des cantons, l'article 143 Cst. (qui fixe les conditions d'éligibilité au Conseil national, au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral) ne mentionnant en effet pas le Conseil des Etats. Plusieurs divergences par rapport au droit fédéral sont envisageables, même si dans les faits les cantons ont gardé une certaine cohérence. Les cantons peuvent ainsi intervenir sur l'âge minimal auquel un citoyen peut se présenter aux élections au Conseil des Etats. Il en va de même en ce qui concerne l'âge maximal d'un candidat. Outre la question de l'âge, il est possible pour un canton de prévoir un nombre maximal de mandats. Les cantons pourraient également autoriser des personnes étrangères à se présenter aux élections au Conseil des Etats, même si aucun ne le fait actuellement (MARTENET/DUBEY, op. cit. no 13).
63. En l'espèce, l'IN 189 propose d'octroyer les droits politiques complets aux niveaux cantonal et communal aux personnes de nationalité étrangère âgées de 18 ans révolus, domiciliées dans le canton, respectivement dans la commune, qui ont leur domicile légal en Suisse depuis 8 ans au moins.
64. La matière concernée par l'IN 189 appartient ainsi au domaine des droits politiques cantonaux et communaux, qui est de la compétence des cantons.
65. En outre, le droit fédéral n'interdit pas aux cantons de donner des droits politiques aux personnes étrangères.
66. En conséquence, l'IN 189 ne heurte en aucune façon le droit fédéral et respecte dès lors la répartition constitutionnelle des compétences.
67. L'IN 189 est donc conforme au principe de la primauté du droit fédéral.

G.3. Conformité au droit intercantonal

68. Les conventions intercantionales doivent également être respectées par les initiatives, aussi longtemps qu'elles n'ont pas été dénoncées (Stéphane GRODECKI, L'initiative populaire et municipale à Genève, 2008, § 1069).
69. En l'espèce, aucune convention intercantonale n'existe dans le domaine concerné par l'IN 189.

70. Dès lors, l'IN 189 respecte le droit intercantonal.

G.4. Conformité au droit cantonal

71. S'agissant d'une initiative de rang constitutionnel, la question de la conformité au droit cantonal ne se pose pas.

H. Principe de clarté

72. L'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire ne fait pas partie des conditions de validité expressément mentionnées à l'article 60 Cst-GE. Il s'agit néanmoins d'un postulat qui découle de la liberté de vote telle que garantie par l'article 34, alinéa 2 Cst.. Ce principe est défini comme suit par le Tribunal fédéral : l'électeur doit pouvoir inférer quelles seront les conséquences pratiques de son vote, ce qui n'est pas possible si le texte d'une initiative est équivoque ou imprécis (ATF 133 I 110, consid. 8 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_659/2012, consid. 5.1). Le principe de clarté exige ainsi une formulation adéquate des questions soumises au vote (ACST/8/2020, consid. 4c).
73. L'exigence de clarté en tant que condition indépendante de validité des initiatives populaires est également admise au sein de la doctrine, qui considère que la clarté et la cohérence doivent être satisfaites quant à la forme, mais aussi et surtout quant à son contenu (B. TORNAY, La démocratie directe saisie par le juge, 2008, pp. 115-116).
74. Le texte d'une initiative doit en effet être suffisamment précis. L'objet de l'initiative doit être suffisamment clair pour qu'un vote populaire puisse intervenir sans que les électeurs ne soient exposés au risque d'une erreur sur des points importants (ATF 139 I 292 consid. 5.8 traduit et résumé in JdT 2014 I 237).
75. Cette exigence résulte également du principe de la légalité, qui est posé de façon générale pour toute l'activité de l'État régi par le droit (art. 5, al. 1 Cst. ; art. 9, al. 2 Cst-GE), mais aussi pour les restrictions aux droits fondamentaux (art. 36, al. 1, phr. 1 Cst.). L'exigence d'une base légale ne concerne en effet pas que le rang de la norme – à savoir celui d'une loi formelle en cas de restrictions graves (art. 36, al. 1, phr. 2 Cst.) –, mais s'étend à son contenu, qui doit être suffisamment clair et précis. Il faut que la base légale ait une densité normative suffisante pour que son application soit prévisible, compte tenu de la teneur du texte considéré, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires, aussi pour que l'égalité de traitement soit garantie, pour qu'aucune place ne soit laissée à l'arbitraire, et pour que les citoyens puissent, en cas de scrutin populaire, se représenter les conséquences réelles du texte soumis à leur suffrage (ACST/23/2017, consid. 5b et références citées).
76. Ainsi, selon la jurisprudence en matière de droits politiques (Alexandre FLUECKIGER/Stéphane GRODECKI, La clarté : un nouveau principe constitutionnel, in Revue de droit suisse, 2017, vol. 136, Halbbd. I, p. 56, et les références citées) :
- les questions soumises au vote doivent être claires : celles-ci ne doivent pas induire en erreur, ni être rédigées dans des termes propres à influencer sur la décision de la citoyenne ou du citoyen ; chaque électrice et électeur doit pouvoir se former son opinion de la façon la plus libre possible, et exprimer son choix en conséquence (ce qui interdit, par exemple, les doubles négations) ;
 - les titres d'initiatives ou de référendums ne doivent pas être trompeurs (cf. art. 69, al. 2 de la loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976 [RS 161.1 – LDP] ; SJ 1989 90 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.338/2006, consid. 3.6) ;
 - le texte lui-même doit être clair.

77. En l'espèce, le titre de l'IN 189 est « Une Vie ici, une Voix ici... Renforçons notre démocratie ! » est clair et coïncide avec les modifications constitutionnelles qui proposent d'octroyer les droits politiques sur le plan cantonal et communal aux personnes de nationalité étrangère domiciliées dans le canton, respectivement dans la commune.
78. Quant à l'article 48 tel que proposé par l'IN 189, il n'est pas incompréhensible ni contradictoire. Les titulaires des droits politiques sont à même d'en apprécier la portée, dès lors que le langage choisi est non équivoque. Il est en outre propre à atteindre le but souhaité, soit d'ouvrir les droits politiques aux personnes résidentes étrangères pour leur permettre de participer à la vie démocratique de leur lieu de vie.
79. Au vu de ce qui précède, l'IN 189 respecte le principe de clarté.

I. Exécutabilité

80. Selon la jurisprudence, une initiative populaire doit être invalidée si son objet est impossible. Il ne se justifie pas, en effet, de demander au peuple de se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté. L'invalidation ne s'impose toutefois que dans les cas les plus évidents. L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable : une difficulté relative est insuffisante, car c'est avant tout aux électeurs qu'il appartient d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative. Par ailleurs, l'impossibilité doit ressortir clairement du texte de l'initiative ; si celle-ci peut être interprétée de telle manière que les vœux des initiants sont réalisables, elle doit être considérée comme valable. L'impossibilité peut être matérielle ou juridique (arrêt du Tribunal fédéral 1P.52/2007, consid. 3.1, et les références citées).
81. En l'espèce, l'exécutabilité de l'IN 189 ne pose pas de difficulté du point de vue de sa mise en œuvre. En effet, aucune impossibilité matérielle ou juridique ne ressort du texte de l'initiative si bien que celle-ci doit être considérée comme exécutable au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral.
82. Il est ainsi possible de modifier la Cst-GE et de mettre en œuvre les modifications prévues dans le sens visé par l'initiative.
83. Partant, l'IN 189 respecte l'exigence d'exécutabilité.

III. CONCLUSION

84. Toutes les conditions de validité étant réalisées, l'IN 189 sera donc déclarée valide.
85. Conformément à l'article 92A, alinéas 2 à 4 LEDP, le présent arrêté est notifié au comité d'initiative, transmis au Grand Conseil et publié dans la FAO.

Par ces motifs,

ARRÊTE :

L'initiative populaire cantonale 189 est déclarée valide.

Conformément aux articles 130B, alinéa 1, lettre c de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (LOJ – E 2 05), 17, alinéa 4, 62, alinéa 1, lettre a, 64 et 65 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (LPA – E 5 10), le présent arrêté est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (Rue de Saint-Léger 10, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les **30 jours**, pour le

comité d'initiative, qui suivent sa notification audit comité (art. 92A, al. 2 LEDP) et, pour les tiers, qui suivent sa publication dans la Feuille d'avis officielle (art. 92A, al. 4 LEDP). Le délai est suspendu pendant les périodes prévues à l'article 63, alinéa 1 LPA. L'acte de recours doit être signé et parvenir à l'autorité ou être remis à son adresse à un bureau de poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse au plus tard le dernier jour du délai avant minuit. Il doit indiquer, sous peine d'irrecevabilité, l'arrêté attaqué, les conclusions de la recourante ou du recourant, les motifs et moyens de preuve. Le présent arrêté et les pièces dont dispose la recourante ou le recourant doivent être joints à l'envoi.



Certifié conforme,

La chancelière d'Etat :
Michèle Righetti

Publié dans la Feuille d'avis officielle le 13 janvier 2022