

ARRÊTÉ

relatif à la validité de
l'initiative populaire cantonale 199
« Initiative pour une politique
sportive ambitieuse à Genève »

26 juin 2024

LE CONSEIL D'ÉTAT

I. EN FAIT

1. Par courrier du 21 août 2023, Celine VAN TILL a informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative constitutionnelle cantonale intitulée « Initiative pour une politique sportive ambitieuse à Genève » (ci-après également : IN 199). Celine VAN TILL était désignée comme mandataire et Darius AZARPEY comme remplaçant (ci-après : le comité d'initiative ou les initiants).
2. L'IN 199 porte sur une modification de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE ; RS-GE A 2 00). Le nouveau texte constitutionnel proposé est libellé comme suit :

« Art. 219 Sports et loisirs (nouvelle teneur avec modification de la note)

1 L'Etat favorise l'accès de la population à une pratique sportive et à des loisirs diversifiés.

2 Il encourage et soutient, dans sa pratique universelle, le sport scolaire, amateur, handicap et d'élite.

3 Le canton et les communes soutiennent les organisations sportives et mettent des infrastructures sportives à disposition du public et des associations.

4 En concertation avec les communes et après consultation des acteurs sportifs, le canton définit une politique sportive cantonale ambitieuse et cohérente sur tout le territoire. Il facilite la planification des infrastructures sportives stratégiques, le soutien à l'élite sportive et à la relève élite ainsi que la tenue de manifestations sportives d'intérêt cantonal.

5 Il encourage les partenariats avec les organismes privés ».

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

« L'initiative « pour une politique sportive ambitieuse à Genève » vise à donner au sport la place essentielle qui lui revient au sein de notre canton. Chaque semaine, 115'000 sportifs sont soutenus par des milliers de bénévoles, attestant du rôle vital du sport, qui favorise la cohésion sociale au sein de la communauté genevoise. La pratique du sport contribue à notre bien-être avec des bienfaits avérés en matière d'épanouissement de soi, d'inclusion et de santé publique. Cependant, le manque d'infrastructures de qualité limite le potentiel des clubs animant la vie sportive de notre canton, notamment celui de nos clubs fanions participant au rayonnement de Genève en Suisse et à l'international. En modifiant l'article 219 de la Constitution genevoise, cette initiative vise à renforcer

l'engagement de l'Etat en faveur du sport et de sa pratique pour garantir un accès adéquat et universel aux infrastructures sportives et encourager des partenariats efficaces avec les organismes privés ».

4. Le 22 août 2023, le service des votations et élections (ci-après : SVE) a validé la formule de récolte de signatures, et ce conformément à l'article 87 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP ; RS-GE A 5 05). Le même jour, le lancement et le texte de l'IN 199 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 22 décembre 2023.
5. Les 27 octobre 2023, 1^{er} décembre 2023 et 22 décembre 2023, le comité d'initiative a déposé les listes de signatures auprès du SVE.
6. Par arrêté du 13 mars 2024, publié le 15 mars 2024 dans la FAO, le Conseil d'Etat a constaté que les signatures avaient été déposées dans le délai et en nombre suffisant, de sorte que l'initiative avait abouti. Par le même arrêté, le Conseil d'Etat a fixé les délais de traitement de l'initiative, en particulier en ce qui concerne l'arrêté relatif à la validité de l'initiative et le rapport sur la prise en considération de celle-ci. Ces délais arrivent à échéance le 15 juillet 2024.
7. Par courrier recommandé du 28 mars 2024, anticipé par messagerie électronique, la chancellerie d'Etat a informé le comité d'initiative que le Conseil d'Etat l'invitait, avant de statuer sur la validité de l'IN 199, à lui faire part de ses déterminations quant à la validité de l'initiative, dans un délai fixé au 25 avril 2024.
8. Par lettre du 29 mars 2024, le comité d'initiative a fait parvenir ses déterminations à la chancellerie d'Etat. Il a en particulier confirmé que le champ d'application de l'article 219 (nouvelle teneur) Cst-GE incluait le « e-sport », et a pour le surplus rappelé que l'IN 199 était valide.

II. EN DROIT

A. Compétence du Conseil d'Etat

1. Aux termes de l'article 60, alinéa 1 Cst-GE, le Conseil d'Etat examine la validité des initiatives populaires cantonales.

B. Délais de traitement de l'IN 199

2. L'article 62, alinéa 1, lettre a Cst-GE prévoit que la loi règle la procédure de manière à respecter les délais suivants dès la constatation de l'aboutissement de l'initiative, à savoir notamment 4 mois au plus pour statuer sur la validité de l'initiative. Ce même délai est repris à l'article 92A, alinéa 1 LEDP.
3. Le délai de 4 mois pour statuer sur la validité de l'initiative arrive à échéance le 15 juillet 2024, étant donné que l'arrêté du 13 mars 2024 du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative a été publié dans la FAO le 15 mars 2024.

C. Forme de l'IN 199

4. Aux termes de l'article 57, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative peut être rédigée de toutes pièces (initiative formulée) ou conçue en termes généraux et susceptible de concrétisation législative par le Grand Conseil (initiative non formulée) (T. TANQUEREL, Rapport sectoriel 202 « Instruments de démocratie directe » de la commission 2 « Les droits politiques (y compris révision de la constitution) », du 30 avril 2010, p. 40).

5. En l'espèce, l'IN 199 propose une modification rédigée de l'article 219 Cst-GE, qui pourra s'insérer telle quelle dans la constitution cantonale.
6. Il s'agit dès lors d'une initiative constitutionnelle formulée, qui sera intégrée dans la constitution cantonale si elle devait être acceptée par le corps électoral.

D. Conditions de validité d'une initiative

7. 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).
8. 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 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_659/2012, consid. 5.1, 1C_146/2020, consid. 4.2 ; ACST/8/2020, consid. 6c).
9. Enfin, la dernière condition de validité est que les initiatives doivent être exécutoires (arrêts du Tribunal fédéral 1P.454/2006, consid. 3.1, 1C_146/2020, consid. 3.1; ACST/23/2017, consid. 5.b ; ACST/8/2020, consid. 4a).
10. 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

11. Aux termes de l'article 60, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle. 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 ; S. GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, Bâle, 2008, § 995).
12. En l'espèce, l'IN 199 porte exclusivement sur une modification de la constitution genevoise, en reformulant son article 219. Il n'y a donc pas de mélange des niveaux normatifs constitutionnel et législatif.
13. Par conséquent, l'IN 199 respecte le principe de l'unité du genre.

F. Unité de la matière

14. L'article 60, alinéa 3, 1^{ère} phrase Cst-GE prévoit que l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière est scindée ou déclarée partiellement nulle, selon que ses différentes parties sont en elles-mêmes valides ou non. A défaut, ou si le non-respect

de l'unité de la matière est d'emblée manifeste, l'initiative est déclarée nulle (art. 60, al. 3, phr. 2 Cst-GE).

15. 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).
16. En d'autres termes, l'unité de la matière est respectée lorsque :
 - une initiative poursuit un seul but (ATF 111 Ia 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).
17. Plus l'objectif est de nature générale, plus l'éventail de mesures concourant à son accomplissement peut être large, et ces mesures être disparates et concerner des objets indépendants les uns des autres. Les initiants doivent particulièrement veiller non seulement à ce que les moyens mis en œuvre soient propres à atteindre le but recherché, mais aussi à ce que ces derniers ne s'écartent pas d'un fil conducteur aisément reconnaissable et présentent entre eux une véritable cohésion (arrêt du Tribunal fédéral 1C_289/2008, consid. 2.5 et les références citées).
18. En l'espèce, l'IN 199 propose une modification de l'article 219 Cst-GE, par une inversion des termes « loisirs » et « sports » dans son titre, par une révision de ses alinéas 1 et 2 dans leur teneur actuelle, et par l'ajout de trois nouveaux alinéas, comme suit :

Article 219 Cst-GE	Article 219 (nouvelle teneur) Cst-GE
Art. 219 Loisirs et sport ¹ L'Etat favorise l'accès de la population à des loisirs diversifiés. ² Il encourage et soutient le sport, dans ses pratiques éducatives, populaires et de haut niveau.	Art. 219 Sport et loisirs (nouvelle teneur avec modification de la note) ¹ L'Etat favorise l'accès de la population à une pratique sportive et à des loisirs diversifiés. ² Il encourage et soutient, dans sa pratique universelle, le sport scolaire, amateur, handicap et d'élite. ³ Le canton et les communes soutiennent les organisations sportives et mettent des infrastructures sportives à disposition du public et des associations. ⁴ En concertation avec les communes et après consultation des acteurs sportifs, le canton définit une politique sportive cantonale ambitieuse et cohérente sur tout le territoire. Il facilite la planification des infrastructures sportives stratégiques, le soutien à l'élite sportive et à la relève élite ainsi que la tenue de manifestations sportives d'intérêt cantonal. ⁵ Il encourage les partenariats avec les organismes privés.

19. L'exposé des motifs met quant à lui en exergue la nécessité de donner au sport une place essentielle au sein du canton. Il souligne le rôle important de la pratique du sport, et relève que le canton souffre d'un manque d'infrastructures de qualité, limitant le potentiel des clubs. La modification de l'article 219 Cst-GE vise à renforcer l'engagement de l'Etat en faveur du sport et de sa pratique, pour garantir un accès adéquat et universel aux infrastructures sportives et encourager des partenariats efficaces avec les organismes privés.
20. Les modifications des alinéas 1 et 2, ainsi que l'ajout de trois alinéas à l'article 219 Cst-GE tendent à la réalisation d'un but principal unique, à savoir l'élaboration d'une politique sportive cantonale ambitieuse, en favorisant l'accès de la population à une pratique sportive, en soutenant le sport sous toutes ses formes et les organisations sportives, en mettant des infrastructures sportives à disposition, en facilitant la planification de ces infrastructures, le soutien à l'élite sportive et à la relève élite ainsi que la tenue de manifestations sportives d'intérêt cantonal, et en encourageant les partenariats avec les organismes privés.
21. Les cinq alinéas de l'article 219 (nouvelle teneur) Cst-GE forment un ensemble de principes cohérents. Ils ont entre eux un rapport intrinsèque et une indéniable unité de but. Il existe par conséquent un lien de connexité suffisamment étroit entre les différents éléments proposés par l'initiative.
22. Partant, l'IN 199 est conforme au principe de l'unité de la matière.

G. Conformité au droit

G. 1. *Principes généraux*

23. A teneur de l'article 60, alinéa 4 Cst-GE, l'initiative dont une partie n'est pas conforme au droit est déclarée partiellement nulle si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides. A défaut, l'initiative est déclarée nulle. La constitution emploie la notion de nullité. Matériellement, il s'agit cependant d'une invalidation (GRODECKI, *op. cit.*, § 1181).
24. L'article 60, alinéa 4 Cst-GE codifie les principes généraux en matière de droits politiques dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour lesquels les initiatives populaires cantonales ne doivent rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international (ATF 133 I 110, consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_357/2009, consid. 2.1).
25. S'agissant du droit fédéral, toutes les initiatives doivent respecter la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération (art. 3 et 49 Cst.), les droits fondamentaux et l'ensemble de la législation fédérale (GRODECKI, *op. cit.*, p. 305). En vertu du principe de la primauté du droit fédéral ancré à l'article 49, al. 1 Cst., les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral, et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation (ATF 143 I 129 consid. 2.1 ; ATF 142 II 369, consid. 2.1 in JdT 2017 I 55 ; ATF 133 I 286, consid. 3.1 et les références citées ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_659/2012, consid. 4.1, 1C_357/2009, consid. 2.1).
26. 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 (M. HOTTELIER/T. TANQUEREL, La constitution genevoise du 14 octobre 2012, in SJ 2014 II 341, p. 373). Le constituant a en effet entendu prévenir qu'un même texte ne soit pas invalidé au stade du contrôle de la validité de l'initiative le proposant, mais le soit ensuite, une fois celui-ci devenu loi du fait de l'adoption de l'initiative, dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes (BOACG tome V, p. 2342 ; HOTTELIER/TANQUEREL, *op. cit.*, p. 373 ; T. 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).

G. 2 Conformité au droit international

27. Les initiatives doivent respecter le droit international qui lie la Suisse ou le canton (art. 5, al. 4 Cst.).
28. La Confédération n'est pas tenue, en vertu du droit international, de promouvoir le sport, mais de lutter contre les effets négatifs (violence, dopage, manipulation) qui peuvent en découler. La Suisse est liée par plusieurs textes de portée internationale, principalement dans le domaine de la lutte contre le dopage (cf. en particulier RS 0.812.122.2), ou contre les violences et les débordements de spectateurs (cf. STE n° 120) (R. BRÄGGER, St-Galler Kommentar, 4 Auflage, 2023, nn. 7 à 10 et 18 ad art. 68).
29. L'IN 199 ne porte pas sur les domaines précités et, pour le surplus, la matière concernée par l'IN 199 ne fait l'objet d'aucune convention internationale liant la Suisse.
30. Partant, l'IN 199 respecte le droit international.

G.3. Conformité au droit fédéral

31. 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.).
32. 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.).
33. L'article 68 Cst. prévoit ce qui suit : « 1 La Confédération encourage le sport, en particulier la formation au sport. 2 Elle gère une école de sport. 3 Elle peut légiférer sur la pratique du sport par les jeunes et déclarer obligatoire l'enseignement du sport ».
34. Cette norme vise comme principaux objectifs la santé publique, l'organisation du temps libre et la santé individuelle. Elle part d'une conception large du sport, qui englobe toutes les formes d'activité physique qui ont pour but d'améliorer les conditions physiques et psychiques, de développer les relations sociales ou d'obtenir des résultats lors de compétitions (P. HÄNNI, in BSK-BV, 1. Auflage, 2015, n. 2 ad art. 68 ; P. ZEN-RUFFINEN, Droit du sport, Zürich, 2002, n. 67).
35. L'article 68, alinéa 1 Cst. charge la Confédération d'encourager le sport. Il s'agit d'une compétence parallèle, permettant aux cantons de continuer à encourager le sport de leur côté. L'encouragement du sport est principalement du ressort des cantons et des communes. La Confédération ne dispose pas d'une compétence générale permettant de légiférer dans le domaine générique du sport. Elle a essentiellement pour rôle de coordonner et de soutenir les mesures prises par les cantons, les communes et les particuliers. Son intervention reste ainsi limitée à des mesures de soutien, qu'elle fournit principalement sous la forme de subventions ou de garanties de déficit, de mise à disposition de personnel, de matériel ou de financement d'infrastructures, ainsi que de formation technique de certains moniteurs. En outre, l'Office fédéral du sport (OFSP)

élabore et tient à jour une Conception des Installations sportives d'intérêt national (CISIN). Cette conception doit permettre de coordonner et de planifier les installations sportives à l'échelon national. La Confédération peut, dans le cadre de CISIN, octroyer des subventions (N. F. ADANK, in CR-Cst., 1^{ère} éd., 2021, nn. 7 à 9 et 15 à 19 ad art. 68 ; HÄNNI, *op. cit.*, nn. 3 à 12 ad art. 68; ZEN-RUFFINEN, *op. cit.*, n. 75 ; BRÄGGER, *op. cit.*, nn. 16 à 21 et 46 à ad art. 68 ; Message concernant la loi sur l'encouragement du sport et la loi fédérale sur les systèmes d'information de la Confédération dans le domaine du sport du 11 novembre 2009 FF 2009 7401, p. 7414, ci-après : Message LESp et LSIS).

36. La constitution fédérale englobe tant le sport d'élite que le sport populaire (ou de masse). Les mesures d'encouragement du sport d'élite et professionnel sont couvertes par l'article 68 Cst. (ADANK, *op. cit.*, n. 10 ad art. 68).
37. Le droit suisse ne connaît pas de définition légale du terme « sport ». Le Tribunal fédéral qualifie le terme de « sport » sur la base d'une définition générale, englobant toute forme d'activité physique qui, par une participation occasionnelle ou organisée, vise à exprimer ou à accroître la forme physique et le bien-être mental, à former des relations sociales ou à obtenir des résultats dans des compétitions de tous niveaux. Parmi les auteurs de doctrine, certains plaident pour une définition large de la notion de sport, et d'autres appellent à la retenue. Deux auteurs en particulier considèrent que le « e-sport », à savoir la pratique compétitive de jeux informatiques ou vidéo en mode individuel ou multijoueur, ne doit pas être qualifié de sport au sens de l'article 68 Cst. (BRÄGGER, *op. cit.*, n. 12 ad art. 68 ; ADANK, *op. cit.*, n. 2 ad art. 68).
38. L'article 68, alinéa 2 Cst. charge la Confédération d'exploiter une école du sport. Il s'agit là d'une compétence parallèle qui n'exclut pas la possibilité d'écoles du même type au niveau cantonal (ADANK, *op. cit.*, n. 20 ad art. 68 ; BRÄGGER, *op. cit.*, n. 42 ad art. 68).
39. L'article 68, alinéa 3 Cst. se présente comme une compétence concurrente, non limitée aux principes, avec effet dérogatoire *a posteriori*, permettant à la Confédération d'intervenir directement dans le domaine de l'enseignement obligatoire, qui est en principe du ressort des cantons, et de rendre obligatoire l'enseignement du sport. Trois heures de sport par semaine sont ainsi exigées, à charge pour les cantons de les insérer dans les grilles horaires. Tant que la Confédération n'a pas légiféré, les cantons conservent leurs compétences (arrêts du Tribunal fédéral 8C_991/2010, consid. 11, 2C_383/2010, consid. 2.4; ADANK, *op. cit.*, nn. 7 à 9 et 15 à 21 ad art. 68; HÄNNI, *op. cit.*, nn. 3 à 12 ad art. 68; ZEN-RUFFINEN, *op. cit.*, n. 75 ; BRÄGGER, *op. cit.*, nn. 16 à 21 et 46 à ad art. 68).
40. Au contraire de la compétence générale énoncée dans l'article 68, alinéa 1 Cst., la Confédération peut réglementer (et pas uniquement encourager) le sport des jeunes. Elle en a la responsabilité principale tout en collaborant étroitement avec les cantons, les communes et les organisations privées. La Confédération a instauré le programme Jeunesse + Sport (J+S), afin de promouvoir le sport chez les enfants et chez les jeunes, en dehors du cadre de la scolarité obligatoire. La participation aux cours J+S est facultative et volontaire, et la Confédération supporte la majeure partie des frais d'organisation des cours. Le programme J+S est une branche à part l'OFSP (ADANK, *op. cit.*, nn. 22 et 23 ad art. 68 ; HÄNNI, *op. cit.*, nn. 3 à 12 ad art. 68 ; BRÄGGER, *op. cit.*, n. 23 ad art. 68).
41. Partant du mandat constitutionnel relatif à l'encouragement du sport figurant à l'article 68, alinéa 1 Cst., l'Assemblée fédérale a notamment adopté la loi fédérale sur l'encouragement du sport et de l'activité physique, du 17 juin 2011 (LESp ; RS 415.0), ainsi que la loi fédérale sur les systèmes d'information de la Confédération dans le domaine du sport, du 19 juin 2015 (LSIS ; RS 415.1). Contrairement à d'autres pays et

à certains cantons, il n'existe pas de loi sur le sport au niveau fédéral, mais « seulement » une loi sur l'encouragement du sport (BRÄGGER, *op. cit.*, n. 16 ad art. 68).

42. L'article 1, alinéa 1 LESP énonce les buts poursuivis par la loi, à savoir : « *a. augmenter l'activité physique et sportive à tout âge; b. valoriser la place du sport et de l'activité physique dans l'éducation et la formation; c. créer un environnement favorable au sport d'élite et à la relève dans le sport de compétition; d. encourager les comportements qui inscrivent les valeurs positives du sport dans la société et qui luttent contre ses dérives; e. prévenir les accidents liés au sport et à l'activité physique* ». Pour atteindre ces buts, l'article 1, alinéa 2 LESP prévoit que la Confédération : « *a. soutient et réalise des programmes et des projets; b. prend des mesures, notamment dans les domaines de la formation, du sport de compétition, de l'éthique et de la sécurité dans le sport ainsi que de la recherche* ».
43. Le Message concernant la LESP relève notamment que la loi fixe les principes, les conditions et les modalités de l'encouragement de la Confédération. Il précise que l'engagement de la Confédération doit se faire en étroite concertation avec les cantons et les communes et subsidiairement aux mesures prises à ces deux échelons (Message LESP et LSIS, p. 2).
44. La LSIS contient quant à elle les dispositions relatives au traitement des données et à l'échange d'informations électroniques sur les personnes dans le domaine du sport (Message LESP et LSIS, p. 2).
45. Plusieurs ordonnances fédérales ont également été édictées dans le domaine de l'encouragement du sport, soit notamment l'ordonnance sur l'encouragement du sport et de l'activité physique, du 23 mai 2012 (OESP ; RS 415.01), l'ordonnance sur les programmes et les projets d'encouragement du sport, du 25 mai 2012 (OPESP ; RS 415.011), l'ordonnance concernant « Jeunesse et Sport », du 12 juillet 2012 (O OFSPO J+S ; RS 415.011.2) et l'ordonnance sur les systèmes d'information de la Confédération dans le domaine du sport, du 12 octobre 2016 (OSIS ; RS 415.11).
46. Ces ordonnances ont pour objectif de déterminer les modalités de soutien de la Confédération dans le cadre de programmes divers. L'OSIS règle quant à elle le traitement des données personnelles, notamment dans le système d'information national pour le sport.
47. En l'espèce, les modifications proposées par l'IN 199 tendent à la réalisation d'un but principal unique, à savoir l'élaboration d'une politique sportive cantonale ambitieuse. Il s'agit de favoriser l'accès de la population à une pratique sportive, de soutenir le sport sous toutes ses formes et les organisations sportives, de mettre des infrastructures sportives à disposition, de faciliter la planification de ces infrastructures, le soutien à l'élite sportive et à la relève élite ainsi que la tenue de manifestations sportives d'intérêt cantonal, et d'encourager les partenariats avec les organismes privés.
48. Dans la mesure où l'article 68, alinéa 1 Cst. attribue à la Confédération une compétence parallèle, et où l'encouragement du sport est principalement du ressort des cantons, respectivement des communes, les éléments proposés par l'IN 199 – dont il a été admis qu'ils avaient entre eux un lien intrinsèque – n'entravent aucunement l'application du droit fédéral, qu'il s'agisse de la constitution ou des lois et ordonnances adoptées en vertu du mandat constitutionnel relatif à l'encouragement du sport.
49. Compte tenu du fait que le droit suisse ne connaît pas de définition légale du terme « sport » et que certains auteurs tendent à en exclure la pratique du « e-sport », la question pourrait se poser de savoir si le terme « sport », figurant dans le titre et dans le texte de l'IN 199, englobe également le « e-sport »

50. Invité à se déterminer sur le champ d'application de l'article 219 (nouvelle teneur) Cst-GE, le comité d'initiative a relevé qu'il n'excluait pas le « e-sport », précisant : « *Cette prise de position est justifiée notamment par l'existence d'une « Fédération Cantonale Genevoise d'E-sport » (Geneva E-Sport), membre à part entière de la faïtière du sport à Genève, de l'Association Genevoise des Sports (AGS), ainsi que de l'Association Cantonale Genevoise de Football (ACGF) et de l'Association Genevoise d'Athlétisme (AGA). De plus, il sied de rappeler que l'e-sport fait déjà pleinement partie intégrante de l'index des disciplines sportives de la Ville de Genève [...]* ».
51. Dès lors que l'IN 199 respecte la répartition constitutionnelle des compétences et ne heurte en aucune façon le droit fédéral, rien ne s'oppose le cas échéant – à tout le moins sous l'angle de l'analyse de la validité de l'initiative – à ce qu'elle englobe également la pratique du « e-sport ».
52. Au vu de ce qui précède, l'IN 199 respecte le droit fédéral.

G. 4 Conformité au droit intercantonal

53. Les conventions intercantionales doivent également être respectées par les initiatives, aussi longtemps qu'elles n'ont pas été dénoncées (GRODECKI, *op. cit.*, § 1069).
54. En l'espèce, aucune convention intercantonale n'interdit de définir et d'élaborer une politique sportive cantonale globale en vue d'encourager la pratique du sport par la population du canton, à plus forte raison que l'IN 199 n'aurait pas d'effet au-delà du territoire genevois.
55. Dès lors, l'IN 199 respecte le droit intercantonal.

G. 5 Conformité au droit cantonal

56. A toutes fins utiles, il sera relevé que la plupart des tâches à charge du canton au sens de l'article 219 (nouvelle teneur) Cst-GE sont d'ores et déjà assumées par le canton, dans la mesure où elles sont très largement prévues par la législation actuellement en vigueur, en particulier dans la loi sur le sport, du 14 mars 2014 (LSport ; RS-GE C 1 50) et dans la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton en matière de sport, du 31 août 2017 (3^e train) (LRT-3 ; RS-GE A 2 07).
57. Au demeurant, le canton s'est récemment doté d'un premier « Plan stratégique cantonal du sport 2024-2028 », dont l'objectif est de favoriser un accès au sport pour toute la population, de valoriser et de promouvoir le sport associatif, la relève sportive d'élite ainsi que le sport d'élite individuel, de développer les infrastructures au niveau cantonal, de soutenir et d'accompagner les organismes chargés de l'organisation de manifestations sportives et de promouvoir les valeurs d'éthique et de santé.
58. Cela étant, dans la mesure où l'IN 199 est une initiative de rang constitutionnel, la question de la conformité au droit cantonal – respectivement de l'éventuelle incidence de l'initiative sur le droit cantonal en vigueur – ne se pose pas.

H. Principe de clarté

59. L'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire ne fait pas partie des conditions de validité expressément mentionnées à l'article 60 Cst-GE. Il s'agit néanmoins d'un postulat qui découle de la liberté de vote telle que garantie par l'article 34, alinéa 2 Cst.. Selon cette disposition, la garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Les votations et élections doivent être organisées de telle manière que la volonté des électeurs puisse s'exercer librement. Cela implique en particulier une formulation adéquate des questions soumises au vote. Celles-ci ne doivent pas être rédigées dans des termes propres à induire en erreur le citoyen, qui doit être à même d'apprécier la portée du texte qui lui est soumis, ce qui n'est pas possible s'il est équivoque ou imprécis

(ATF 133 I 110 consid. 8 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_146/2020, consid. 4.2 ; ACST/13/2022, consid. 11 et les références citées.).

60. Selon la jurisprudence en matière de droits politiques (FLÜCKIGER/GRODECKI, *op. cit.*, p. 56, et les références citées) :
- les questions soumises au vote doivent être claires : celles-ci ne doivent pas induire en erreur, ni être rédigées dans des termes propres à influencer sur la décision de la citoyenne ou du citoyen ; chaque électrice et électeur doit pouvoir se former son opinion de la façon la plus libre possible, et exprimer son choix en conséquence (ce qui interdit, par exemple, les doubles négations);
 - les titres d'initiatives ou de référendums ne doivent pas être trompeurs (cf. art. 69, al. 2 de la loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976 [LDP – RS 161.1] ; SJ 1989 90 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.338/2006, consid. 3.6);
 - le texte lui-même doit être clair. Avec cette exigence, le Tribunal fédéral va plus loin que l'examen de la simple question soumise au vote : il exige un examen du fond du texte de l'initiative.
61. La jurisprudence exige que le texte de l'initiative ait un contenu déterminable afin que l'électeur puisse en comprendre la portée, et que le Parlement puisse adopter les modifications constitutionnelles ou législatives nécessaires. Ce principe vaut pour les initiatives formulées ou rédigées en termes généraux, même si pour les secondes, certaines imprécisions, voire des contradictions sur des points mineurs, sont tolérables (FLÜCKIGER/GRODECKI, *op. cit.*, p. 56, et les références citées). Enfin, comme toute mesure étatique, le contrôle du titre et de l'exposé des motifs doit demeurer proportionné à l'objectif qu'il poursuit (art. 5, al. 2 Cst.). Pour en apprécier la proportionnalité, il faut tenir compte que la portée générale que la jurisprudence prête à la garantie de la libre formation de la volonté populaire (art. 34, al. 2 Cst.) : dès lors que le Tribunal fédéral retient que « certaines affirmations exagérées ou même fausses sont inévitables, [...] l'on peut attendre des citoyens qu'ils apprécient les opinions exprimées et qu'ils perçoivent les exagérations », il est exclu d'exiger que le titre et l'exposé des motifs soient neutres et renoncent à toute subjectivité. Comme la pratique le retient, un titre qui « réduit à un mot d'ordre l'objectif mentionné dans le texte de l'initiative ou les mesures à prendre pour atteindre cet objectif » et qui peut être mis en rapport avec d'autres questions sous une autre perspective ne fonde ainsi pas un danger d'erreur suffisant. De même, « [u]n titre polémique, partial ou en forme de proclamation ne conduit pas nécessairement à créer une confusion inacceptable » (JACQUEMOUD, *op. cit.*, pp. 362-363).
62. En l'espèce, le titre de l'initiative est clair et coïncide avec la modification constitutionnelle proposée. Il ne fonde pas un danger d'erreur ou un risque de confusion inacceptable pour les citoyens.
63. Quant à l'article 219 (nouvelle teneur) Cst-GE tel que proposé par l'IN 199, il n'est ni 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.
64. Au vu de ce qui précède, l'IN 199 respecte le principe de clarté.

I. Exécutabilité

65. 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 (ATF 128 I 190 consid. 5 ; 101 la 354 consid. 10 ; 94 I 120 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.52/2007, consid. 3.1 et les références citées; ACST/14/2017). Pour juger de cette question, il y a lieu de se placer non pas au moment du dépôt de l'initiative, mais, au plus tôt, au moment où l'autorité compétente statue sur sa recevabilité, voire au moment le plus proche possible de celui où l'initiative sera soumise au vote populaire (ATF 128 I 190, consid. 5.1 et références citées; GRODECKI, *op. cit.*, § 1079).

- 66. En l'espèce, l'exécutabilité de l'IN 199 ne pose pas de difficulté insurmontable du point de vue de sa mise en œuvre.
- 67. Partant, l'IN 199 est exécutable.

III. CONCLUSION

- 68. Toutes les conditions de validité étant réalisées, l'IN 199 sera donc déclarée valide.
- 69. Conformément à l'article 92A, alinéa 2 à 4 LEDP, le présent arrêté est notifié aux initiants, transmis au Grand Conseil et publié dans la FAO.

Par ces motifs,

ARRÊTE :

L'initiative populaire cantonale 199 « Initiative pour une politique sportive ambitieuse à Genève » 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-El Zayadi



Publié dans la Feuille d'avis officielle le 28 juin 2024