

ARRÊTÉ

relatif à la validité de
l'initiative populaire cantonale 200 « Crèches à
Genève : pour des solutions de garde efficaces et
abordables maintenant ! »

15 octobre 2025

LE CONSEIL D'ÉTAT

Considérant ce qui suit :

I. EN FAIT

1. Par courrier du 10 janvier 2025, Monsieur Philippe Rochetin, président du Centre Genève, et Monsieur Aurélien Barakat, président des Vert'libéraux Genève, ont informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative législative cantonale intitulée « Crèches à Genève : pour des solutions de garde efficaces et abordables maintenant ! » (ci-après : IN 200). Monsieur Aurélien Barakat était désigné comme mandataire et Monsieur Vincent Gillet comme remplaçant.
2. L'IN 200 a pour objet des modifications à la loi sur l'accueil préscolaire, du 12 septembre 2019 (LAPr – J 6 28). Elle est libellée en ces termes :

« **Art. 1 Modifications**

La loi sur l'accueil préscolaire, du 12 septembre 2019, est modifiée comme suit:

Art. 5 Rôle du canton (nouvelle teneur)

¹ *Le canton autorise et surveille les structures d'accueil préscolaire ainsi que, au sens de la présente loi, les personnes pratiquant l'accueil familial de jour.*

² *Il établit, en étroite collaboration avec les communes, les éléments de planification, d'identification des besoins pour l'ensemble du canton et liste l'offre visant à répondre aux besoins de la population et à rendre publiques les places disponibles ainsi que les délais estimés pour les obtenir, notamment par la communication régulière aux parents de leur place sur les listes d'attente. Un service cantonal de la petite enfance est institué à cet effet.*

³ *Le Conseil d'Etat fixe le taux d'offre d'accueil à atteindre sur recommandation de la Fondation pour le développement de l'accueil préscolaire (ci-après : la fondation) définie au chapitre IV. Le taux d'offre d'accueil doit au minimum atteindre 50% et comprend les places proposées par des infrastructures reconnues, telles que définies à l'art. 11 al. 3. Le Conseil d'Etat s'assure que le taux d'offre d'accueil comprenne suffisamment de places dans des structures à prestations élargies, principalement les crèches, par opposition aux structures à prestations restreintes, principalement les jardins de jour.*

⁴ *Le Conseil d'Etat fixe également, sur recommandation de la fondation, le taux d'offre de garde complémentaire, comprenant notamment l'accueil familial de jour et la garde à*

domicile. Le taux d'offre d'accueil et le taux d'offre de garde complémentaire doivent atteindre conjointement 75%.

⁵ Le Conseil d'État fixe, sur proposition de la fondation, le coût moyen d'une place d'accueil préscolaire, en fonction notamment des coûts relatifs aux places dans des structures à prestations élargies ou restreintes, ainsi que le coût moyen d'accueil familial de jour et le coût moyen de la garde à domicile.

⁶ Le Conseil d'État est responsable de promouvoir et de subventionner des solutions de garde à domicile pour les enfants âgés de 4 à 18 mois en collaboration avec les organisations et associations locales sur le long terme en complément à la politique de réinsertion professionnelle y relative.

Art. 8 Financement par les communes (nouvelle teneur)

¹ Les communes, ou groupements de communes, financent la construction et l'entretien des structures d'accueil préscolaire qu'elles exploitent ou subventionnent.

² Les communes participent au financement général de l'exploitation des structures dans le canton par une contribution versée à la fondation. La contribution par commune est fixée en fonction du nombre d'enfants en âge préscolaire dans la commune sur la base de l'année précédente, multiplié par le taux d'offre d'accueil. La contribution par enfant en âge préscolaire est fixée à un tiers des coûts moyens d'une place d'accueil préscolaire.

³ Les communes financent l'exploitation des structures d'accueil préscolaire après déduction de la participation des parents, de la fondation et des autres recettes.

⁴ Lorsque les communes, ou groupements de communes, assurent le financement des structures de coordination de l'accueil familial de jour, elles prennent en charge leur éventuel déficit d'exploitation.

Art. 9 Financement par le canton (nouvelle teneur)

¹ Le canton participe au financement de l'exploitation des structures d'accueil préscolaire à prestations élargies et des structures de coordination de l'accueil familial de jour subventionnées ou exploitées par les communes.

² La contribution du canton - qui correspond à un tiers des coûts moyens d'une place d'accueil préscolaire multiplié par le nombre de places subventionnées ou proposées par des structures visées par l'art. 11 al. 3 dans le canton sur la base des coûts de l'année précédente - est inscrite au budget annuel du canton, et est versée à la fondation.

³ Le canton subventionne l'accueil familial de jour en assumant un tiers du coût moyen généré par les places d'accueil dans ces structures.

⁴ Le canton subventionne les solutions de garde à domicile pour les enfants âgés de 4 à 18 mois à hauteur d'un tiers du coût moyen de ces places de garde.

Art. 11 Répartition des montants versés à la fondation (nouveau)

¹ Sur proposition du conseil de la fondation en fonction des fonds annuels disponibles, le Conseil d'État fixe chaque année le montant versé par la fondation par place subventionnée en structures d'accueil préscolaire en fonction de la nature de la structure d'accueil.

² Les places proposées par des structures privées, associatives ou de fondations publiques qui remplissent un service public d'accueil préscolaire sont également éligibles au versement de la fondation à hauteur du montant fixé à l'alinéa 1. Le Conseil d'État fixe les règles d'éligibilité pour les structures privées.

³ Les places d'accueil familial de jour et de garde à domicile pour les enfants âgés de 4 à 18 mois sont également éligibles au versement de la fondation, à hauteur d'un tiers du montant fixé à l'alinéa 1. Le Conseil d'État fixe les règles d'éligibilité pour les places de garde à domicile.

Art. 20 Participation des parents (nouvelle teneur)

¹ La participation financière des parents pour les places d'accueil préscolaire subventionnées ou exploitées par les communes est fixée en fonction du revenu déterminant unifié et du nombre d'enfants à leur charge et qui doivent être accueillis.

² La participation annuelle totale ne peut pas excéder 10% du revenu déterminant unifié des parents. Cette limite peut être partiellement ou totalement levée si les deux parents n'exercent pas d'activité lucrative à temps plein. Le Conseil d'État fixe les modalités.

Art. 23 Missions lettre g (nouvelle teneur), lettre m (nouvelle)

La fondation a notamment pour compétences :

g) de recommander au Conseil d'État le taux d'offre d'accueil à atteindre au-delà du seuil minimum fixé par la loi le cas échéant, ainsi que le taux d'offre d'accueil complémentaire à atteindre pour l'accueil de jour et la garde à domicile ;

m) d'assister le Conseil d'État dans la détermination du coût moyen d'une place d'accueil préscolaire, du coût moyen d'une place d'accueil familial de jour et du coût moyen d'une garde à domicile.

Art. 42 Dispositions transitoires (nouveau)

¹ Le taux d'offre d'accueil visé à l'article 5 alinéa 3 est fixé minimalement à 40% jusqu'au 31 décembre 2026, 45% jusqu'au 31 décembre 2028 et 50% à partir du 1er janvier 2030. Le taux d'offre de garde complémentaire visé à l'article 5 alinéa 4 est fixé minimalement à 60% jusqu'au 31 décembre 2026, 65% jusqu'au 31 décembre 2028 et 75% à partir du 1er janvier 2030. Les taux d'offre minimaux ne valent que sous réserve que la fondation n'apporte pas la démonstration qu'ils atteignent ou excèdent les besoins réels de la population, auquel cas ils peuvent être revus à la baisse sur proposition de la fondation.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1er janvier de l'année qui suit la date de sa promulgation ».

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

« L'offre en matière de crèches et l'accueil de la petite enfance en général sont un véritable problème pour les familles à Genève, obtenir une solution de garde relève souvent de la loterie avec au moins 3'000 places qui manquent, sans compter les parents qui renoncent pour des raisons de coûts. Les Vert'libéraux et Le Centre proposent de revoir en profondeur le modèle avec un nouveau système de financement par les communes et un soutien financier accru du canton, la possibilité de financer divers modèles de garde et types de structure pour permettre la création rapide et efficiente de nouvelles places. Enfin, l'initiative vise à limiter le coût pour les parents afin qu'il reste raisonnable et incite ces derniers à continuer à exercer une activité s'ils le souhaitent.

- Un meilleur système de financement qui encourage les communes à créer plus de places de crèche
- Une participation financière importante du Canton

- *Des coûts limités pour les parents garantissant un accès aux crèches à toutes les familles*
 - *Une vraie visibilité pour les parents sur les places disponibles et le temps d'attente*
 - *Une prise en compte des autres modes de garde comme l'accueil de jour ou à domicile*
 - *De nouvelles places disponibles rapidement en soutenant aussi les crèches d'entreprises ainsi que les structures privées et associatives ».*
4. Le 16 janvier 2025, le service des votations et élections (ci-après : SVE) a approuvé, en application de l'article 86, alinéa 1 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP – RS/GE A 5 05), la formule de récolte de signatures comme étant conforme à l'article 87 LEDP.
 5. Le même jour, le lancement et le texte de l'IN 200 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 16 mai 2025.
 6. Les 21 mars 2025 et 16 mai 2025, le comité d'initiative a déposé les listes de signatures auprès du SVE.
 7. Par arrêté du 2 juillet 2025, publié le vendredi 4 juillet 2025 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 4 novembre 2025.
 9. Par courrier recommandé du 22 juillet 2025, anticipé par courriel, la Chancellerie d'Etat a invité le comité d'initiative à faire part au Conseil d'Etat de ses déterminations quant à la validité de l'initiative, dans un délai fixé au 25 août 2025. Il était notamment demandé au comité d'initiative de se déterminer, au vu des différentes mesures proposées par l'initiative, quant au respect du principe de l'unité de la matière. Il était également demandé au comité d'initiative de se déterminer sur plusieurs points, à l'aune de la conformité au droit supérieur et du respect des principes de clarté et d'exécutabilité. Les détails de ce courrier seront, en tant que de besoin, discutés ci-dessous dans la partie « EN DROIT » du présent arrêté.
 10. Par courrier du 1^{er} septembre 2025, le comité d'initiative a fait parvenir ses déterminations à la Chancellerie d'Etat, concluant en substance à la validité totale de l'IN 200. Les détails de cette prise de position seront, en tant que de besoin, discutés ci-dessous dans la partie « EN DROIT » du présent arrêté.

II. EN DROIT

A. Compétence du Conseil d'Etat

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

B. Délais de traitement

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 4 novembre 2025, étant donné que l'arrêté du 2 juillet 2025 du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative a été publié dans la FAO le 4 juillet 2025.

C. Forme de l'initiative

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 200 a pour objet des modifications à la LAPr. Ces modifications sont entièrement rédigées, de telle sorte qu'elles seront directement intégrées dans la loi, si l'IN 200 devait être acceptée par le Grand Conseil ou par le corps électoral.
6. Il s'agit, dès lors, d'une initiative entièrement formulée au sens de l'article 57, alinéa 2 Cst-GE.

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

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 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 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, du 24 septembre 2013, consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_146/2020, du 7 août 2020, consid. 4.2 ; ACST/8/2020, consid. 6c).
9. Enfin, la dernière condition de validité est que les initiatives doivent être exécutoires (arrêt du Tribunal fédéral 1P.454/2006, du 22 mai 2007, consid. 3.1; arrêt du Tribunal fédéral 1C_146/2020, du 7 août 2020, consid. 3.1; ACST/23/2017, consid. 5.b et ACST/8/2020).
10. Pour déterminer le sens des normes proposées par une initiative rédigée comme en l'espèce de toutes pièces – dont il faut rappeler qu'elle se transforme en loi en cas d'acceptation par le Grand Conseil ou par le corps électoral (art. 61 et 63 Cst-GE ; art. 122B et 123 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, LRGC – RS/GE B 1 01) –, il convient d'appliquer pour l'essentiel les mêmes principes d'interprétation qu'en matière de contrôle abstrait des normes (ATF 147 V 35 consid. 7.1).
11. Selon la jurisprudence, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique) (ATF 141 I 78 consid. 4.2 = RDAF 2015 II 229).

12. Ainsi, pour examiner la validité d'une initiative, la première règle d'interprétation est de prendre pour point de départ le texte de l'initiative, qu'il faut interpréter selon sa lettre et non pas selon la volonté des initiants (ATF 143 I 129 consid. 2.2).
13. Une éventuelle motivation de l'initiative et les prises de position de ses auteurs peuvent être prises en considération. Bien que l'interprétation repose en principe sur le libellé, une référence à la motivation de l'initiative n'est pas exclue si elle est indispensable à sa compréhension. La volonté des auteurs doit être prise en compte, à tout le moins, dans la mesure où elle délimite le cadre de l'interprétation de leur texte et du sens que les signataires ont pu raisonnablement lui attribuer (ATF 143 I 129, consid. 2.2 ; ATF 139 I 292, consid. 7.2.1 et 7.2.5).
14. Toutefois, conformément à la règle de l'interprétation objective, c'est le texte de l'initiative qui est déterminant, et non l'intention des auteurs de cette dernière (ATF 143 I 129 consid. 2.2 et les références citées ; C. JACQUEMOUD, Le traitement « favorable » des initiatives populaires, ZBI 121/2020, pp. 195-203).
15. Si le texte de l'initiative permet plusieurs interprétations, il faut choisir l'interprétation qui correspond le mieux au but et au sens de l'initiative, qui mène à un résultat raisonnable et qui, en même temps, paraît – en l'interprétant d'une manière conforme à la constitution – compatible avec le droit fédéral et avec le droit cantonal. L'initiative doit être validée et soumise au vote populaire si on peut lui accorder un sens qui n'est pas clairement illicite (ATF 139 I 292 consid. 5.7 et les références citées).
16. L'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle d'une initiative doit en particulier respecter le principe de la proportionnalité (art. 5, al. 2 Cst.). L'autorité doit donc se demander si l'invalidation de l'initiative est apte, nécessaire et raisonnablement exigible pour protéger la liberté de contenu du vote. D'où l'injonction d'après laquelle il convient d'« éviter autant que possible les décisions d'invalidation ». En référence à une autre formule du Tribunal fédéral d'après laquelle l'autorité doit retenir « la solution la plus favorable aux initiants », une partie de la doctrine intitule cette application de la proportionnalité « principe de faveur ou de traitement favorable des initiatives ». Le principe de proportionnalité déploie une portée transversale sur le contrôle de la validité (JACQUEMOUD, *op. cit.*, pp. 407-430).
17. Ainsi et d'une part, l'autorité doit apprécier « favorablement » la validité d'une initiative lorsqu'elle examine le respect de la conformité au droit supérieur, mais également lorsqu'elle examine les autres conditions de validité de l'initiative. L'autorité dispose d'une marge de manœuvre et elle doit se demander s'il est nécessaire d'invalidier l'initiative pour protéger la liberté de contenu du vote ou si l'on peut raisonnablement attendre des citoyens qu'ils comprennent l'idée centrale de l'initiative, voire si cela peut être assuré d'une autre manière, par exemple au moyen d'une information suffisante dans la brochure explicative sur les votations. En effet, au moment de l'examen de la validité de l'initiative, l'ensemble du processus d'information préalable à la votation populaire n'a pas encore eu lieu. Partant, la compréhension objective de l'initiative par les électeurs peut encore évoluer. L'expérience montre que durant les phases de collecte des signatures, de traitement au Parlement et de campagne de votation, le comité d'initiative a souvent tendance à minimiser ou à réinterpréter la demande d'initiative afin de contrer les résistances. Afin de tenir compte de la possibilité d'une évolution de la compréhension de l'initiative par les électeurs, au moment de l'examen de la validité de l'initiative, toutes les initiatives dont le libellé permet une interprétation conforme au droit devraient être déclarées valables (JACQUEMOUD, *op. cit.*, pp. 407-430 ; Y. HANGARTNER/ A. KLEY/ N. BRAUN BINDER/ A. GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, 2023, § 2041).

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

E. Unité du genre

23. Aux termes de l'article 60, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle.
24. 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).
25. En l'espèce, l'IN 200 a pour objet des modifications de la LAPr. Il s'agit ainsi de modifications d'une même loi au sens formel, sans qu'il n'y ait également de propositions de modification constitutionnelle. Les normes proposées appartiennent donc toutes au même rang.
26. Par conséquent, l'IN 200 respecte le principe de l'unité du genre.

F. Unité de la matière

27. 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. 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).

28. 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).
29. 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. 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. 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 130 I 185, consid. 3.1 ; ATF 123 I 63, consid. 4b ; art. 61, al. 4, Cst-GE).
30. 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).
31. 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) ;
 - une initiative – souvent programmatique – expose un objectif et différents moyens pour y parvenir, à condition que ceux-ci ne soient pas trop hétérogènes et qu'un fil conducteur apparaisse dans la proposition.
32. 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, du 9 mars 2009, consid. 2.5 et les références citées).

33. L'unité de la matière est une notion relative, en ce sens que les exigences qui en découlent doivent être appréciées en fonction des circonstances concrètes ; il ne faut néanmoins pas que les différentes clauses d'une initiative soient réunies de manière artificielle ou subjective. De même, 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. La notion d'abus de droit s'applique dans le domaine des droits politiques et un abus du droit d'initiative doit en principe être sanctionné par la nullité du projet présenté (ATF 123 I 63, consid. 4d et les références citées).
34. Enfin, comme exposé ci-dessus (D.) l'autorité doit apprécier « *favorablement* » la validité d'une initiative lorsqu'elle examine le respect de la conformité au droit supérieur, mais également lorsqu'elle examine les autres conditions de validité de l'initiative, dont le respect du principe de l'unité de la matière.
35. En l'espèce, il ressort des modifications proposées de la LAPr – et de l'exposé des motifs – que l'initiative vise à développer rapidement l'offre de places d'accueil de jour pour les enfants en âge préscolaire dans le canton, à un coût abordable pour les parents, par le biais de plusieurs mesures qui peuvent être résumées ainsi :
 - instauration de nouvelles tâches à charge du canton en terme d'organisation (art. 5 de l'IN 200) ;
 - réévaluation du taux d'offre d'accueil à atteindre, et prise en compte de nouveaux modes de garde (art. 5 et art. 42 de l'IN 200) ;
 - promotion et subventionnement de solutions de « *garde à domicile* » (art. 5 et art. 9 de l'IN 200) ;
 - nouveau système de financement par les communes (art. 8 de l'IN 200) ;
 - nouveau système de financement par le canton (art. 9 de l'IN 200) ;
 - nouveau système de répartition des montants versés à la « *Fondation pour le développement de l'accueil préscolaire* » (ci-après : la fondation ou la FDAP) (art. 11 de l'IN 200) ;
 - possibilité de financer de nouveaux modes de garde et de nouveaux types de structures (art. 11 de l'IN 200) ;
 - nouveau système de fixation de la participation financière des parents (art. 20 de l'IN 200) ;
 - instauration de nouvelles missions pour la FDAP (art. 23 de l'IN 200).
36. Invité à se déterminer quant au respect du principe de l'unité de la matière au vu des différentes mesures proposées par l'initiative, le comité d'initiative a relevé, dans son courrier du 1^{er} septembre 2025, que l'IN 200 visait un but unique, à savoir celui de renforcer l'accueil préscolaire dans le canton de Genève, l'ensemble des mesures proposées par l'initiative s'intégrant pleinement dans cet objectif.
37. Conformément à ce que soutient le comité d'initiative, le Conseil d'Etat retiendra que le fil conducteur de l'IN 200 – explicite dans son titre déjà – apparaît clairement dans l'ensemble du texte de celle-ci : développer rapidement l'offre de places d'accueil de jour pour les enfants en âge préscolaire dans le canton, à un coût abordable pour les parents.
38. Au stade de l'analyse de la validité de l'initiative – que l'autorité doit apprécier « *favorablement* » –, et non de l'analyse de son opportunité qui est effectuée

dans le rapport sur la prise en considération, il peut être retenu que les mesures de l'IN 200 suivent un fil conducteur et sont toutes, en elles-mêmes, aptes à atteindre le but visé. Elles présentent entre elles une véritable cohésion, et toutes sont rattachées, sans artifice, à l'idée centrale défendue par l'initiative. L'IN 200 ne mêle ainsi pas dans un même objet plusieurs propositions de nature ou de but différents.

39. Au vu de ce qui précède, l'IN 200 est conforme au principe de l'unité de la matière.

G. Principe de clarté

40. 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 l'article 34, alinéa 2 Cst., 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. L'exigence de la clarté du texte de l'initiative découle ainsi de la liberté de vote garantie à l'article 34 al. 2 Cst. Les 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 et 8.1 et les références citées ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_59/2018 et 1C_60/2018, consid. 3.1 et les références citées).
41. 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).
42. Ainsi, selon la jurisprudence en matière de droits politiques (A. FLUECKIGER/S. 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 du citoyen ; chaque 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) ;
 - le texte lui-même doit être clair.
43. Selon la doctrine, il ressort des affaires jugées que notre Haute Cour veut s'assurer que le peuple comprenne le sens général de l'objet en votation, plutôt que d'interdire les notions juridiques indéterminées et de faire ainsi double emploi avec l'exigence de précision normative découlant du principe de la légalité (FLUECKIGER/GRODECKI, *op. cit.*, p. 57).
44. Selon ces mêmes auteurs, l'exigence de clarté déduite de l'article 34 Cst. ne devrait être comprise que sous son angle linguistique. Si l'initiative devait être de niveau législatif et porter une atteinte grave aux droits fondamentaux, elle violerait le principe de légalité, et non la liberté de vote garantie à l'article 34 Cst. Les citoyens peuvent en effet former librement leur opinion et voir leur volonté fidèlement et sûrement exprimée autour d'un concept juridique (trop) indéterminé au regard de la légalité (FLUECKIGER/GRODECKI, *op. cit.*, p. 57-58).

45. Ces auteurs considèrent ainsi que l'exigence de clarté découlant de l'art. 34 Cst. doit se limiter aux aspects linguistiques du texte, en interdisant des formulations incohérentes, incompréhensibles ou contradictoires susceptibles de distordre la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté (FLUECKIGER/GRODECKI, *op. cit.*, p. 57 et 60).
46. Dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral a précisé que lorsqu'une initiative porte atteinte à un droit fondamental, elle doit être doublement soumise à une exigence de clarté de son texte : clarté linguistique, et clarté normative. Dans le cas d'espèce, les mesures proposées par une initiative genevoise portaient une atteinte grave au droit de propriété garanti par l'article 26, alinéa 1 Cst.. Le Tribunal fédéral a rappelé que toute restriction à un droit fondamental doit reposer sur une base légale (art. 36, al. 1 Cst.). Lorsque l'atteinte est grave, outre que la base légale doit être une loi au sens formel, celle-ci doit être claire et précise. Cette exigence résulte aussi du principe de la légalité, posé de façon générale pour toute l'activité de l'Etat régie par le droit (art. 5 al. 1 Cst.). En d'autres termes, l'exigence d'une base légale ne concerne pas que le rang de la norme – à savoir celui d'une loi formelle en cas de restrictions graves (art. 36 al. 1 phr. 2 Cst.) –, mais s'étend à son contenu, qui doit être suffisamment clair et précis. Il faut que la base légale ait une densité normative suffisante pour que son application soit prévisible. Pour déterminer quel degré de précision l'on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du cercle de ses destinataires et de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux. Dans cette affaire, le Tribunal fédéral a jugé que lorsqu'est en jeu la clarté de la proposition soumise au vote, l'adage *in dubio pro populo* n'est d'aucune aide, car le fait de soumettre au peuple une question trop imprécise à certains égards ne permet pas aux citoyens d'exprimer clairement leur volonté. S'ajoute à cela que la marge de manœuvre de l'autorité de contrôle est évidemment plus grande lorsqu'elle examine une initiative non formulée que lorsqu'elle se trouve en présence d'une initiative rédigée de toutes pièces, sous la forme d'un acte normatif (arrêts du Tribunal fédéral 1C_59/2018 et 1C_60/2018, consid. 3.1 et les références citées).
47. Selon l'article 8, alinéa 1 de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels, du 8 décembre 1956 (LFPP ; B 2 05), les initiatives populaires, les contreprojets, les lois constitutionnelles et les lois sont transmis par le président du Grand Conseil au Conseil d'Etat pour être publiés. L'article 7B, alinéa 1 LFPP traite des rectifications formelles qui peuvent être apportées à une loi et prévoit qu'après l'adoption d'une loi et avant la première publication de l'acte législatif au sens de l'article 8, le secrétariat général du Grand Conseil peut, en coordination avec la chancellerie d'Etat, procéder de lui-même à la rectification d'erreurs orthographiques, grammaticales, typographiques ou légistiques, pour autant que ces erreurs soient manifestes et ne modifient en rien l'acte législatif sur le fond. En cas de rectification, la commission législative en est immédiatement informée (art. 7B, al. 1, 2^{ème} phrase LFPP). A cet égard, la doctrine précise que « *la modification du texte de l'initiative est proscrite [...]* ». Cette prohibition ne s'oppose pas à « *des retouches purement rédactionnelles de l'initiative (p. ex. orthographe) qui n'en modifient pas le contenu, poursuivent un intérêt public et restent proportionnées à celui-ci* » (JACQUEMOUD, *op. cit.*, pp. 407ss, p. 426).
48. Enfin et comme exposé ci-dessus (D.) l'autorité doit en tout état apprécier « *favorablement* » la validité d'une initiative lorsqu'elle examine le respect de la conformité au droit supérieur, mais également lorsqu'elle examine les autres conditions de validité de l'initiative.
49. Par courrier du 22 juillet 2025, le comité d'initiative a été invité à se déterminer sur plusieurs points, à l'aune notamment du respect du principe de clarté :
- a. Notion de « garde à domicile »

50. L'initiative introduit, aux articles 5, alinéas 4, 5 et 6, 9, alinéa 4, 11, alinéa 3 et 23, lettres g et m de l'IN 200 des notions de « *garde à domicile* » et de « *solutions de garde à domicile pour les enfants âgés de 4 à 18 mois* ». Or, la LAPr, qui se fonde notamment sur l'ordonnance fédérale sur le placement d'enfants, du 19 octobre 1977 (OPE – RS 211.222.338), ne s'applique pas à la garde d'enfants en âge préscolaire au sein du foyer familial. Cette profession n'est pas réglementée et n'est pas soumise aux autorisations et évaluations du service d'autorisation et de surveillance de l'accueil de jour (ci-après : SASAJ) (PL 12197 et PL 12197-A). Quant à l'accueil familial de jour (ci-après : AFJ) au domicile de la personne accueillante, il est déjà réglementé par la LAPr.
51. Dans le cadre de ses déterminations du 1^{er} septembre 2025, le comité d'initiative a notamment relevé ce qui suit : « *La LAPr adresse la garde à domicile d'une personne qui accueille un enfant (accueil familial de jour – anciennement maman de jour) dans son propre domicile ou à l'aide d'infrastructures mises à disposition par une structure de coordination. L'IN 200 souhaite soutenir ce mode de garde et élargir son cadre, soit du champ d'application de la LAPr, afin d'y inclure les services du personnel d'accueil de jour qui se [rend] au domicile des parents pour y garder l'enfant – sur le modèle de différentes structures associatives qui proposent ce service comme l'Association Mary Poppins avec laquelle le Comité d'initiative a échangé. L'IN 200 vise ainsi à développer le champ d'application de l'accueil familial de jour (AFJ) aux prestations du personnel d'AFJ non pas chez eux, mais directement chez les parents qui mettraient à disposition leur logement pour assurer le service de garde. Dans ce contexte, le Comité d'initiative a nommé ce service la garde à domicile – une catégorie d'AFJ au domicile des parents, qui fonctionnerait selon des modalités applicables par analogie à l'AFJ, notamment s'agissant de la surveillance du SASAJ. [...] L'ouverture du financement de la garde à domicile par du personnel au bénéfice de la même qualification que l'accueil familial de jour doit permettre de soulager les crèches du nombre de bébés à accueillir et ainsi pouvoir augmenter la capacité de gardes des enfants entre deux et quatre ans, là où, pour le Comité d'initiative, les crèches ont un rôle majeur à jouer, notamment grâce aux compétences pédagogiques du personnel spécialisé* ».
52. Les initiants ont ajouté : « *La LAPr règle la question de l'AFJ et l'IN 200 vise à compléter l'AFJ en y intégrant l'AFJ à domicile. C'est précisément une partie du but visé par l'IN 200 que d'élargir le champ d'application de la LAPr* ».
53. Invité par ailleurs à indiquer à quoi l'IN 200 se référait en mentionnant, à l'article 5, alinéas 4 et 5 de l'IN 200, un taux d'offre de « *garde complémentaire* », le comité d'initiative a renvoyé aux explications données relativement à l'AFJ à domicile (garde à domicile).
54. En l'espèce, l'on peut se poser la question de savoir pour quelles raisons les initiants n'ont pas proposé une modification du champ d'application de la LAPr, si tel était, comme ils l'indiquent dans leurs déterminations du 1^{er} septembre 2025, « *une partie du but visé par l'IN 200* ».
55. Cela étant, en application des principes doctrinaux ci-dessus exposés s'agissant de l'exigence de clarté du texte et en l'absence d'une atteinte à un droit fondamental, il y a lieu de retenir que l'exigence de clarté ne doit être comprise ici que sous son angle linguistique. Or, les notions de « *garde à domicile* » et de « *solutions de garde à domicile pour les enfants âgés de 4 à 18 mois* » introduites par l'IN 200 ne constituent pas des formulations incohérentes, incompréhensibles ou contradictoires susceptibles de distordre la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté.
56. Au demeurant, il sera rappelé que la compréhension objective de l'initiative par les électeurs pourra encore évoluer, en particulier au moment de la campagne de votation

et par le biais de la brochure explicative si l'IN 200 devait être soumise au corps électoral.

57. Les précisions apportées par le comité d'initiative – à savoir que par « *garde à domicile* » il faut entendre de l'AFJ au domicile des parents, soumis aux mêmes exigences légales en terme de qualification et d'autorisation que l'AFJ tel que défini actuellement par la loi – pourront, en tant que de besoin, être concrétisées par le biais d'une modification ultérieure de la LAPr, respectivement de son règlement d'application, du 29 juin 2022 (RAPr – RS/GE j 6 28.01) ou de toutes autres lois ou règlements applicables s'agissant en particulier de la surveillance du personnel accueillant.

b. « Liste d'attente unique »

58. Dans le cadre de ses déterminations du 1^{er} septembre 2025, le comité d'initiative a confirmé que l'IN 200 visait à établir une « *liste d'attente unique* » au niveau cantonal. Interrogé quant à la faisabilité d'une telle mesure, le comité d'initiative a notamment relevé ce qui suit : « *L'IN 200 vise à amener de la clarté et transparence envers les citoyens du canton. Compte tenu de la nouvelle obligation de communiquer régulièrement l'état actuel des places, les communes, si elles restent libres de fixer des critères d'admission, devront suite à l'adoption de l'IN 200 fixer des critères objectifs s'agissant des admissions et, sur la base de ces critères transparents, communiquer le temps d'attente estimé pour un enfant au service cantonal* ».
59. Le comité d'initiative a précisé : « *Le service cantonal de la petite enfance devra effectuer une mise à jour, a minima mensuelle, du nombre de places offertes dans chaque commune avec le temps d'attente des parents sur la base du seul critère du délai d'inscription dans la recherche d'une place. Ceci devra s'effectuer sur la base de projection de libération de places et du temps d'attente moyen sur la base de ce critère et d'autres mis en place et communiqué par la commune sur la base de critères objectifs (par exemple résidents et non-résidents si les résidents ont la priorité et sur la base de cette expérience le temps moyen d'attente pour un non-résident compte). [...]* Ceci permettra alors au canton de rendre public le nombre d'enfants en attente dans ces différentes structures, de communiquer aux parents sur la base d'un critère purement temporel leur place dans la liste d'attente et une estimation du temps moyen nécessaire pour obtenir une place compte tenu de leur statut dans ces différentes structures et selon les informations communiquées mensuellement par le canton ».
60. En l'espèce, l'établissement d'une « *liste d'attente unique* » au niveau cantonal ne consacre pas une atteinte à un droit fondamental. Il y a dès lors lieu de retenir que l'exigence de clarté ne doit être comprise ici que sous son angle linguistique. Or, l'article 5, alinéa 2 de l'IN 200, en ce qu'il indique « [...] *et liste l'offre visant à répondre aux besoins de la population et à rendre publiques les places disponibles ainsi que les délais estimés pour les obtenir, notamment par la communication régulière aux parents de leur Place sur les listes d'attente. Un service cantonal de la petite enfance est institué à cet effet* », n'est pas rédigé de manière incohérente, incompréhensible ou contradictoire, et n'impliquera pas une distorsion de la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté.

c. Définition du « taux d'offre d'accueil »

61. L'article 3, alinéa 2, lettre d LAPr, qui n'a pas vocation à être modifié par l'IN 200, précise que par « *taux d'offre d'accueil* », on entend le nombre de places subventionnées en structures à prestations élargies et en accueil familial de jour pour 100 enfants résidents d'âge préscolaire.
62. Compte tenu de cette définition, les initiants ont été invités à préciser à quel taux d'offre d'accueil se référait l'article 5, alinéa 3 de l'IN 200, en mentionnant que : « *le Conseil d'Etat s'assure que le taux d'offre d'accueil comprenne suffisamment de places en*

structures à prestations élargies, principalement les crèches, par opposition aux structures à prestations restreintes, principalement les jardins d'enfants ».

63. Dans le cadre de ses déterminations du 1^{er} septembre 2025, le comité d'initiative a relevé ce qui suit : *« La nouvelle loi introduite par l'IN 200 vient compléter la LAPr. En ce sens, certaines définitions, comme le taux d'offre d'accueil, seront précisées et devront être interprétées dans le sens souhaité par les initiants. In casu, le taux d'offre d'accueil visera en particulier les structures qui offrent des places subventionnées. Les places subventionnées n'étant pas précisément définies, l'art. 5 al. 3 nouvelle teneur en lien avec l'art. 11 al. 3 (nouvelle teneur) vient préciser que les structures subventionnées sont les structures reconnues et listées à l'art. 11 al. 1 et 2 (nouvelle teneur). L'art. 11 al. 3 vient ainsi compléter et préciser la définition posée par l'art. 3 let. d LAPr afin qu'il intègre les éléments visés par l'initiative, à savoir l'élargissement de l'offre d'accueil aux structures publiques ou privées en soutien aux taux d'offre d'accueil existant qui n'apporte pas cette précision. L'initiative vise en effet à permettre aux structures privées ou associatives de jouer un rôle important dans le développement de l'offre de l'accueil préscolaire ».*
64. Les initiants ont précisé : *« L'art. 3 let. d LAPr ne mentionne pas les structures à prestations restreintes. Pourtant les structures à prestations restreintes sont régulièrement mises en avant dans le cadre des publications cantonales au sujet de l'accueil préscolaire et du taux d'accueil. Pour le Comité d'initiative, il était important de rappeler – au-delà de la définition de l'art. 3 let. d LAPr – qu'il est important pour le Conseil d'Etat de favoriser une politique de développement axée sur les structures à prestations élargies qui correspondent au besoin de la population dans le cadre de l'évolution des conditions de vie et des besoins du marché du travail. Le taux d'offre d'accueil principal reste ainsi principalement celui incluant les structures à prestations élargies. Cela étant, pour le Comité d'initiative, compte tenu du rôle joué par les structures à prestations restreintes et la formulation proposées par l'IN 200, il serait envisageable d'intégrer aux taux d'offre d'accueil ordinaire les structures à prestations restreintes, pour autant que le Conseil d'Etat s'assure que les structures à prestations élargies restent majoritaires ».*
65. Les initiants ont ajouté : *« En revanche [...], l'art. 5, al. 4 (nouvelle teneur) LAPr rend partiellement caduque l'art. 3, let. d lorsqu'il fait référence à la prise en compte de l'accueil familial de jour dans le cadre de la détermination du taux d'offre d'accueil. En effet, il s'agit pour le Comité d'initiative de faire la distinction entre la mise à disposition d'infrastructures (taux d'offre d'accueil principal) et le recours à des solutions alternatives comme l'accueil de jour et l'accueil à domicile. En ce sens, l'art. 5, al. 4 (nouvelle teneur) prévoit que le taux d'offre d'accueil ne prend en compte que les structures d'accueil à prestations élargies (avec possibilité d'intégrer les structures à prestations restreintes) et que l'accueil familial de jour doit permettre d'atteindre un taux d'offre d'accueil complémentaire ».*
66. Enfin, le comité d'initiative a précisé : *« Afin que le texte légal soit le plus clair possible, le Comité d'initiative reconnaît qu'une adaptation de l'art. 3 posant certaines définitions serait utile pour clarifier l'intégration des éléments amenés dans le cadre de l'IN 200 avec la LAPr ».* Les initiants ont ajouté : *« Il serait opportun pour le Comité d'initiative de modifier l'art. 3 let. d suite à l'adoption de l'IN 200 afin de distinguer le taux d'offre d'accueil tel que visé par la LAPr modifiée et le taux d'offre d'accueil complémentaire ».*
67. En l'espèce, l'on peut à nouveau se poser la question de savoir pour quelles raisons les initiants n'ont pas proposé une modification de l'article 3 LAPr, lequel définit les notions que l'on retrouve dans la loi, alors qu'ils appellent cette modification de leurs vœux.
68. Cela étant, en application des principes doctrinaux ci-dessus exposés s'agissant de l'exigence de clarté du texte et en l'absence d'une atteinte à un droit fondamental, il y a

lieu de retenir que l'exigence de clarté ne doit être comprise ici que sous son angle linguistique. A cet égard, il y a certes lieu de retenir que l'article 5, alinéa 3 de l'IN 200, en ce qu'il indique « [...] *Le taux d'offre d'accueil doit au minimum atteindre 50% et comprend les places proposées par des infrastructures reconnues, telles que définies à l'art. 11 al. 3. Le Conseil d'État s'assure que le taux d'offre d'accueil comprenne suffisamment de places dans des structures à prestations élargies, principalement les crèches, par opposition aux structures à prestations restreintes, principalement les jardins de jour* », comporte plusieurs imprécisions. En particulier, mais cela sera évoqué ci-dessous, le renvoi à l'article 11, alinéa 3 de l'IN 200 est erroné. En outre la notion de « *jardin de jour* » ne figure pas dans la LAPr. Ces imprécisions ne s'apparentent toutefois pas à des formulations incohérentes, incompréhensibles ou contradictoires susceptibles de distordre la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté.

69. Il sera en outre renvoyé aux lettres d. et k. ci-dessous s'agissant du renvoi prévu par l'article 5, alinéa 3 de l'IN 200 à l'article 11, alinéa 3 de l'IN 200.
70. Enfin, il sera rappelé que la compréhension objective de l'initiative par les électeurs pourra encore évoluer, en particulier au moment de la campagne de votation et par le biais de la brochure explicative si l'IN 200 devait être soumise au corps électoral.
71. Les précisions apportées par le comité d'initiative pourront en tant que de besoin être concrétisées par le biais d'une modification ultérieure de la LAPr, en particulier de son article 3.

d. Renvois à l'article 11, alinéa 3 de l'IN 200

72. Les articles 5, alinéa 3 et 9, alinéa 2 de l'IN 200 renvoient aux « *infrastructures reconnues* » et aux « *structures visées* » à l'article 11, alinéa 3 de l'IN 200. Or, l'article 11, alinéa 3 de l'IN 200 est libellé comme suit : *3 Les places d'accueil familial de jour et de garde à domicile pour les enfants âgés de 4 à 18 mois sont également éligibles au versement de la fondation, à hauteur d'un tiers du montant fixé à l'alinéa 1. Le Conseil d'État fixe les règles d'éligibilité pour les places de garde à domicile* ».
73. Dans la mesure où l'article 11, alinéa 3 de l'IN 200 ne se réfère pas à des « *infrastructures reconnues* » ou à des « *structures* », les initiants ont été invités à se déterminer quant aux renvois opérés à cette disposition, et de manière générale, à expliquer à quelles « *infrastructures reconnues* » l'initiative se référait à l'article 11, alinéa 3 de l'IN 200.
74. Dans son courrier du 1^{er} septembre 2025, le comité d'initiative a indiqué : « *Le renvoi est incorrect. [...] Il devrait faire référence aux structures financées et devrait ainsi renvoyer à la définition posée à l'art. 11 al. 2 et non à l'al. 3 tel qu'inscrit dans le texte* ». Le comité d'initiative a confirmé que « *le renvoi à l'al. 3 n'a pas de sens dès lors que le but est de renvoyer aux structures* ».
75. Effectivement, l'article 11, alinéa 2 de l'IN 200 est libellé comme suit : « *Les places proposées par des structures privées, associatives ou de fondations publiques qui remplissent un service public d'accueil préscolaire sont également éligibles au versement de la fondation à hauteur du montant fixé à l'alinéa 1. Le Conseil d'Etat fixe les règles d'éligibilité pour les structures privées* ».
76. En application de la LFPP et des principes doctrinaux susmentionnés, il y a lieu de retenir qu'un renvoi erroné consiste en une erreur formelle, manifeste puisque le texte de l'IN 200 renvoie à plusieurs reprises à des « *infrastructures* » ou à des « *structures* » au sens de l'article 11, alinéa 3 de l'IN 200, alors que cette disposition est muette à cet égard, comme cela ressort de la teneur de cette disposition, et comme cela a d'ailleurs été admis par le comité d'initiative. Les différentes dispositions concernées auraient

donc dû renvoyer, comme cela a été reconnu par le comité d'initiative, à l'article 11, alinéa 2 de l'IN 200, qui liste effectivement différents types de structures. Cette erreur formelle revêt une importance certaine dans la mesure où elle impacte deux dispositions de l'initiative. En vertu des principes d'interprétation évoqués ci-dessus (D.), en application du principe de proportionnalité – lequel prévaut lors de l'examen de la validité de l'initiative et doit en permettre un traitement favorable – il sera admis que les articles 5, alinéa 3 et 9, alinéa 2 de l'IN 200 peuvent être interprétés à la lumière des explications du comité d'initiative. Ils peuvent ainsi être lus comme faisant référence à l'article 11, alinéa 2 de l'IN 200 et non 11, alinéa 3 de l'IN 200.

77. Les rectifications qui découlent de cette interprétation conforme quant à la teneur du texte final de l'initiative seront exposées ci-dessous, sous lettre k.

e. Suppression des actuels alinéas 4 et 5 de l'article 5 LAPr

78. Dans sa teneur actuelle, l'article 5 LAPr est libellé comme suit :

« **Art. 5 Rôle du canton**

¹ *Le canton autorise et surveille les structures d'accueil préscolaire ainsi que, au sens de la présente loi, les personnes pratiquant l'accueil familial de jour.*

² *Il établit, en étroite collaboration avec les communes, les éléments de planification et d'identification des besoins pour l'ensemble du canton. Un observatoire cantonal de la petite enfance est institué à cet effet.*

³ *Le Conseil d'Etat fixe le taux d'offre d'accueil à atteindre sur recommandation de la Fondation pour le développement de l'accueil préscolaire (ci-après : la fondation) définie au chapitre IV.*

⁴ *Le canton veille à la qualité de l'accueil et de la formation du personnel, en concertation avec les communes. Il consulte les partenaires concernés. Le règlement organise cette concertation.*

⁵ *Le canton veille à permettre la prise en charge en urgence des enfants lorsque leur situation ou celle de leurs répondants l'exige.*

⁶ *Le canton assume pour le surplus les tâches qui lui sont attribuées dans la présente loi ».*

79. Dans sa teneur telle que modifiée par l'IN 200, l'article 5 LAPr serait libellé comme suit :

« **Art. 5 Rôle du canton (nouvelle teneur)**

¹ *Le canton autorise et surveille les structures d'accueil préscolaire ainsi que, au sens de la présente loi, les personnes pratiquant l'accueil familial de jour.*

² *Il établit, en étroite collaboration avec les communes, les éléments de planification, d'identification des besoins pour l'ensemble du canton et liste l'offre visant à répondre aux besoins de la population et à rendre publiques les places disponibles ainsi que les délais estimés pour les obtenir, notamment par la communication régulière aux parents de leur place sur les listes d'attente. Un service cantonal de la petite enfance est institué à cet effet.*

³ *Le Conseil d'Etat fixe le taux d'offre d'accueil à atteindre sur recommandation de la Fondation pour le développement de l'accueil préscolaire (ci-après : la fondation) définie au chapitre IV. Le taux d'offre d'accueil doit au minimum atteindre 50% et comprend les places proposées par des infrastructures reconnues, telles que définies à l'art. 11 al. 3. Le Conseil d'Etat s'assure que le taux d'offre d'accueil comprenne suffisamment de places dans des structures à prestations élargies, principalement les crèches, par opposition aux structures à prestations restreintes, principalement les jardins de jour.*

⁴ Le Conseil d'État fixe également, sur recommandation de la fondation, le taux d'offre de garde complémentaire, comprenant notamment l'accueil familial de jour et la garde à domicile. Le taux d'offre d'accueil et le taux d'offre de garde complémentaire doivent atteindre conjointement 75%.

⁵ Le Conseil d'État fixe, sur proposition de la fondation, le coût moyen d'une place d'accueil préscolaire, en fonction notamment des coûts relatifs aux places dans des structures à prestations élargies ou restreintes, ainsi que le coût moyen d'accueil familial de jour et le coût moyen de la garde à domicile.

⁶ Le Conseil d'État est responsable de promouvoir et de subventionner des solutions de garde à domicile pour les enfants âgés de 4 à 18 mois en collaboration avec les organisations et associations locales sur le long terme en complément à la politique de réinsertion professionnelle y relative.

80. Invités à se déterminer en particulier quant à la suppression de l'article 5, alinéas 4 et 5 LAPr, dans sa teneur actuelle, les initiants ont relevé ce qui suit dans leur courrier du 1^{er} septembre 2025 : *« Le Comité d'initiative n'avait pas la volonté de supprimer ces règles prévues par les alinéas 4 et 5 de l'art. 5 LAPr. Il suggère à la Chancellerie que les modifications introduites par les alinéas 4, 5 et 6 de l'IN 200 soient renommées respectivement al. 3^{bis}, 3^{ter} et 3^{quater} afin de ne pas remplacer les dispositions existantes par le nouveau droit, dès lors que tel n'était pas le souhait du Comité d'initiative qui ne cherche pas particulièrement à modifier les règles introduites par l'art. 5, al. 4, 5 et 6 teneur actuelle ».*
81. La lecture de l'IN 200, ainsi que les explications des initiants permettent de retenir une absence de volonté de supprimer les mécanismes prévus aux actuels alinéas 4, 5 et 6 de l'article 5 LAPr. Il s'agit ainsi d'une erreur de plume qui pourra être rectifiée. Il sied de relever que l'IN 200 ne contient pas de renvoi à l'article 5, alinéas 4, 5 et 6 de l'IN 200, de sorte que la rectification envisagée n'aura pas d'incidence sur d'autres dispositions.
82. Ainsi, en vertu des principes d'interprétation ci-dessus évoqués (D.), en application du principe de proportionnalité – lequel prévaut lors de l'examen de la validité de l'initiative et doit en permettre un traitement favorable – il sera donc admis que l'article 5, alinéas 4, 5 et 6 de l'IN 200 peut être interprété à la lumière des explications du comité d'initiative, et lu comme étant l'article 5, alinéa 3^{bis}, 3^{ter} et 3^{quater} de l'IN 200.
83. Les rectifications qui découlent de cette interprétation conforme quant à la teneur du texte final de l'initiative seront exposées ci-dessous, sous lettre k.

f. Nouveau système de financement par les communes

84. Invité à préciser le nouveau système de financement par les communes prévu à l'article 8 de l'IN 200 – notamment s'agissant des notions de « contribution par commune », « contribution par enfant en âge préscolaire » et de « coûts moyens » – le comité d'initiative a en particulier relevé ce qui suit dans son courrier du 1^{er} septembre 2025 : *« La contribution par commune vise la contribution que devra verser la commune à la fondation tel que prévu à l'art. 8 al. 2 (nouvelle teneur). [...] les communes devront en effet préfinancer des places d'accueil préscolaire en versant un montant annuel à la fondation, laquelle recueille à ce jour les fonds du canton et des employeurs. La contribution des communes se calcule sur la base du besoin estimé d'offre de place d'accueil préscolaire dans chaque commune. Il convient pour cela de recenser annuellement le nombre d'enfants en âge préscolaire dans les communes. La "contribution par commune" et la "contribution par enfant en âge préscolaire" visent la même unique contribution de la commune à la fondation, laquelle se calcule sur la base du nombre d'enfants en âge préscolaire qui vivent dans la commune ».*
85. S'agissant de la pertinence du calcul et du lien effectué, le comité d'initiative a précisé ce qui suit : *« Si on multiplie le nombre d'enfants en âge préscolaire dans une commune*

par le taux d'offre d'accueil visé par le canton, on devrait aboutir à un nombre de places qui devraient être offertes directement ou indirectement par la commune aux parents qui résident dans la commune afin de répondre à leurs besoins. Pour la commune, il devrait en résulter des coûts prévisibles, à savoir le nombre de places multiplié par le coût moyen dans le canton de l'accueil préscolaire pour les enfants dont la commune devra assumer les coûts. Sur la base de ce coût total estimé pour la commune, l'IN 200 impose aux communes qu'un tiers du montant soit utilisé à titre de préfinancement qui servira à financer les places d'accueil préscolaire développées dans le canton par les communes ou d'autres acteurs. Ce montant d'un tiers, par opposition à un possible montant de 100% par exemple, vise à préserver l'autonomie communale, rester pragmatique face aux coûts réels qui pourraient être inférieurs au préfinancement, ainsi que tenir compte d'autres sources de financement comme la participation du canton, des employeurs et des parents. Le Comité d'initiative précise à ce sujet que les communes, après déduction des contributions des autres sources de financement, restent responsables du financement des structures qu'elles exploitent ou subventionnent et devront vraisemblablement assumer le solde du coût qui ne sera pas financé par la fondation ».

86. Quant à la notion de « *coûts moyens* », le comité d'initiative a confirmé que ces coûts seraient déterminés par le Conseil d'Etat, avec l'assistance de la fondation, et ce au sens de l'article 23, lettre m de l'IN 200.
87. Enfin, les initiants ont confirmé que le rôle de la fondation s'inscrirait « *dans le même rôle que celui décrit au sens de l'art. 10 al. 2 LAPr (teneur actuelle), autrement dit le rôle de centralisation des fonds en vue d'une redistribution complète des fonds par décision du Conseil d'Etat sur proposition de la fondation sur la base des montants disponibles au sens de l'art. 11 al. 1 LAPr (nouvelle teneur). Il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une participation financière de l'institution aux coûts d'exploitation des communes, mais d'un rôle de redistribution des fonds perçus et réunis au sein de cette fondation publique qui centralise déjà les fonds des employeurs* ».
88. En l'espèce et comme il sera exposé ci-dessous (**H.3**), la proposition d'un nouveau système de financement par les communes ne consacre pas une atteinte à un droit fondamental. Il y a dès lors lieu de retenir que l'exigence de clarté ne doit être comprise ici que sous son angle linguistique. Or, la formulation de l'article 8 de l'IN 200 n'est pas incohérente, incompréhensible ou contradictoire, et elle n'est pas susceptible de distordre la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté.
89. Au demeurant, il sera rappelé qu'au moment de l'examen de la validité de l'initiative populaire – dans le respect du principe de la proportionnalité tendant à opter pour un traitement favorable de l'initiative – l'ensemble du processus d'information préalable à la votation populaire n'a pas encore eu lieu. Ainsi, la compréhension objective de l'initiative par les électeurs pourra encore évoluer, en particulier au moment de la campagne de votation et par le biais de la brochure explicative si l'IN 200 devait être soumise au corps électoral.
90. Les précisions apportées par le comité d'initiative concernant en particulier les notions de « *contribution par commune* », de « *contribution par enfant en âge préscolaire* » et de « *coûts moyens* » pourront en tant que de besoin être concrétisées par le biais d'une modification ultérieure de la LAPr, respectivement du RAPr ou de toutes autres lois ou règlements applicables.

g. Nouveau système de financement par le canton

91. Invité à préciser le nouveau système de financement par le canton prévu à l'article 9 de l'IN 200 – notamment quant aux notions de « *coûts moyens* », de « *places subventionnées* » et de « *structures* » – le comité d'initiative s'est déterminé comme suit

dans son courrier du 1^{er} septembre 2025 : *« Le Comité d'initiative confirme que les "coûts moyens" au sens de l'art. 9 al. 2 (nouvelle teneur) sera effectué par le Conseil d'Etat avec assistance de la fondation. Les places subventionnées sont les places qui sont financées par les communes dans le cadre d'une exploitation directe par une commune ou d'exploitation par une entité subventionnée par la commune (comme une association ou une fondation publique). En sus, le canton sera également amené à financer les places proposées par des structures privées, comme les crèches privées, crèches d'entreprises, ou crèches associatives non subventionnées ».*

92. S'agissant enfin de la notion de « structures » au sens de l'article 9, alinéa 3 de l'IN 200, le comité d'initiative a confirmé que ces « structures » étaient celles « *visant à financer l'activité déployée dans le cadre de l'AFJ au sens de l'art. 3 let. c LAPr (teneur actuelle), ainsi que l'activité menée à titre indépendant ou par le biais de structures ad hoc au sens de l'art. 3, let. b LAPr (teneur actuelle) ».*
93. En l'espèce et comme il sera exposé ci-dessous (**H.3**), la proposition d'un nouveau système de financement par le canton ne consacre pas une atteinte à un droit fondamental. Il y a dès lors lieu de retenir que l'exigence de clarté ne doit être comprise ici que sous son angle linguistique. Or, la formulation de l'article 9 de l'IN 200 n'est pas incohérente, incompréhensible ou contradictoire, et elle n'est pas susceptible de distordre la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Il sera au demeurant renvoyé aux lettres d. ci-dessus et k. ci-dessous s'agissant du renvoi prévu par l'article 9, alinéa 2 de l'IN 200 à l'article 11, alinéa 3 de l'IN 200.
94. En outre, il sera rappelé que la compréhension objective de l'initiative par les électeurs pourra encore évoluer, en particulier au moment de la campagne de votation et par le biais de la brochure explicative si elle devait être soumise au corps électoral. Ainsi et afin de tenir compte de la possibilité d'une évolution de la compréhension de l'initiative par les électeurs, au moment de l'examen de la validité de l'initiative, toutes celles dont le libellé permet une interprétation conforme au droit devraient être déclarées valables.
95. Enfin, les précisions apportées par le comité d'initiative concernant en particulier les notions de « *coûts moyens* », de « *places subventionnées* » et de « *structures* » pourront en tant que de besoin être concrétisées par le biais d'une modification ultérieure de la LAPr, respectivement du RAPr.

h. Nouveau système de répartition des montants versés à la fondation

96. Invité à préciser si l'IN 200 entendait supprimer intégralement le mécanisme de répartition des montants versés à la fondation, actuellement ancré aux articles 9, alinéas 3 à 6 et 11 LAPr dans leur teneur actuelle, le comité d'initiative a confirmé que tel était bien le cas : *« Le Comité d'initiative confirme que l'IN 200 supprime le mécanisme de répartition figurant initialement dans le texte en vigueur afin de simplifier le régime de redistribution des fonds. Le Comité d'initiative considère à ce sujet que la capacité contributive des communes doit être principalement adressée par le biais de mécanismes péréquatif dans la loi cantonale instituée à cet effet. Nonobstant ce qui précède, le Comité d'initiative considère qu'avec le financement majeur du canton mis en place par l'IN 200, les communes populaires et les moins aisées avec de nombreux enfants en âge préscolaire bénéficieront proportionnellement d'un soutien financier très important du canton sur les coûts estimés pour répondre au défi d'assumer les coûts liés au financement de l'accueil préscolaire ».*
97. Les explications qui précèdent permettent notamment de retenir que l'IN 200 n'a pas vocation à remettre en cause le mécanisme actuellement prévu par la loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité, du 3 avril 2009 (LRPFI – RS/GE B 6 08). Cette dernière prévoit notamment qu'une contribution spécifique est prélevée auprès de l'ensemble des

communes pour participer au financement des frais d'exploitation des structures de la petite enfance à charge des communes, à raison de 10 000 francs par place d'accueil à plein temps et par an (art. 17). Les questions de la pertinence du nouveau système de financement par les communes, du nouveau mécanisme de répartition des montants versés à la fondation, ainsi que de leur éventuel caractère redondant compte tenu du mécanisme prévu par la LRPFI relèvent toutefois de l'analyse de l'opportunité de l'initiative.

98. Pour le surplus, les initiants ont confirmé que ce serait désormais aux termes de l'article 11, alinéa 1 de l'IN 200, que le Conseil d'Etat serait habilité à fixer, chaque année, le montant par place subventionnée en structure d'accueil préscolaire. Le comité d'initiative a précisé : *« Ce montant n'est pas à l'entière discrétion du Conseil d'Etat, mais se calcule par place en distinguant le coût moyen de chaque place et les fonds (principalement entre coûts relatifs à une structure d'accueil à prestations élargies, ainsi que les coûts en place de crèches privées, d'entreprise ou associatives qui qualifieraient de structure d'accueil à prestations élargies). Sur la base de l'al. 3 du même article, un tiers du montant par place est attribué à l'accueil familial de jour et à la garde à domicile. S'agissant de la répartition, il est ainsi correct de considérer que le versement ne tiendra pas compte de la capacité contributive d'une commune particulière ou une autre, mais principalement du nombre de places offertes puisque seules les places proposées seront ultimement financées ».*
99. En outre, le comité d'initiative a relevé que lorsque l'article 11, alinéa 1 de l'IN 200 indique que le montant par place subventionnée sera versé *« en fonction de la nature de la structure d'accueil »*, il s'agit uniquement des structures d'accueil préscolaire à prestations élargies et des structures de coordination de l'accueil familial de jour subventionnées ou exploitées par les communes, à l'exclusion des structures d'accueil préscolaire à prestations restreintes. Le comité d'initiative a pour le surplus relevé ce qui suit : *« En revanche, l'art. 9 al. 3 (nouvelle teneur) précise explicitement que l'ensemble des structures relatives à l'AFJ doivent bénéficier d'un subventionnement du canton [...]. Enfin, [...], la garde à domicile est également subventionnée, quand bien même elle n'est pas explicitement mentionnée à l'art. 9 al. 1 (nouvelle et ancienne teneur) mais bénéficie d'un traitement analogue à l'AFJ comme précisé à l'art. 9 al. 4 (nouvelle teneur) ».*
100. Aux questions de savoir à quoi se référerait l'initiative en évoquant des *« structures privées, associatives ou de fondations publiques »* et si ces structures privées pourraient être éligibles à des versements de la fondation, le comité d'initiative a précisé ce qui suit : *« L'IN 200 vise explicitement à ce que ces différentes entités, qu'elles soient ou non financées par une commune particulière, mais dès lors qu'elles déploient des prestations d'accueil préscolaire à la population, puissent bénéficier du financement public par place d'accueil. Elles sont ainsi, par analogie, traitées comme des structures à prestations élargies financées directement ou indirectement par les communes et ainsi bénéficier du financement réuni au sein de la fondation. Ce régime vise à permettre à ces structures d'offrir des prestations à des tarifs plus abordables pour les parents. La notion de service public d'accueil préscolaire vise ainsi les structures privées ou associatives, ou encore de fondations publiques, qui ne sont pas directement ou indirectement subventionnées par les communes, mais qui assument un rôle de service public dès lors que l'accueil préscolaire est une tâche attribuée aux autorités publiques ».*
101. A titre liminaire et compte tenu de la détermination des initiants à cet égard, il y a lieu de relever que c'est à tort que l'initiative se réfère à un article 11 (nouveau) LAPr. Dans la mesure où l'IN 200 a vocation à supprimer intégralement le mécanisme de répartition des montants versés à la fondation, notamment prescrit à l'article 11 LAPr dans sa teneur actuelle, c'est bien un article 11 (nouvelle teneur) LAPr qui est prévu par l'IN 200,

et non un article 11 (nouveau) LAPr, qui aurait dû être lu comme un article 11A (nouveau) LAPr et n'aurait pas eu comme objectif « d'écraser » l'article 11 actuel. Il s'agit d'une erreur purement légistique.

102. Les rectifications qui découlent de cette interprétation conforme quant à la teneur du texte final de l'initiative seront exposées ci-dessous, sous lettre k.
103. Pour le surplus et conformément à ce qui sera exposé ci-dessous (**H.3**), l'instauration d'un nouveau système de répartition des montants versés à la fondation ne consacre pas une atteinte à un droit fondamental. Il y a dès lors lieu de retenir que l'exigence de clarté ne doit être comprise ici que sous son angle linguistique. Or, l'article 11 de l'IN 200 n'est pas rédigé de manière incohérente, incompréhensible ou contradictoire, et n'impliquera pas une distorsion de la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté.
104. Au demeurant, il sera à nouveau rappelé que la compréhension objective de l'initiative par les électeurs pourra encore évoluer, en particulier au moment de la campagne de votation et par le biais de la brochure explicative si elle devait être soumise au corps électoral.
105. Enfin, les précisions apportées par le comité d'initiative – notamment quant aux notions de « *structure d'accueil* » et de « *structures privées, associatives ou de fondations publiques* » – pourront en tant que de besoin être concrétisées par le biais d'une modification ultérieure de la LAPr, respectivement du RAPr ou de toutes autres lois ou règlements applicables.

i. Participation des parents

106. Selon l'article 20, alinéa 2 de l'IN 200, « *La participation annuelle totale [ndlr : des parents] ne peut pas excéder 10% du revenu déterminant unifié des parents. Cette limite peut être partiellement ou totalement levée si les deux parents n'exercent pas d'activité lucrative à temps plein. Le Conseil d'Etat fixe les modalités* ».
107. Par courrier du 22 juillet 2025, les initiants ont été appelés à donner un exemple d'un cas d'application de cette disposition, dans la mesure où le fait de « lever » la limite fixée, c'est-à-dire de la supprimer « *si les deux parents n'exercent pas d'activité lucrative à temps plein* » apparaissait contradictoire avec le but visé par l'initiative.
108. Dans leurs déterminations du 1^{er} septembre 2025, les initiants ont relevé ce qui suit : « [...] *le plafond mis en place par l'IN 200 ne doit pas permettre de réduire le coût pour des parents qui réduiraient leur revenu imposable par une réduction de l'activité lucrative. Or, le mécanisme de plafond à 10% avantagerait indûment des parents qui réduiraient leur activité lucrative, tout en faisant le choix de placer leurs enfants en structure d'accueil. [...] Or, ce résultat n'est pas voulu par le Comité d'initiative qui invite ainsi le Conseil d'Etat à mettre en place un mécanisme visant à réduire le bénéfice du plafond à 10% lorsque les parents font le choix de ne pas exercer une activité lucrative à temps plein* ».
109. En l'espèce et conformément à ce qui sera exposé ci-dessous (**H.3**), l'instauration d'un nouveau système de fixation de la participation financière des parents ne consacre pas une atteinte à un droit fondamental. Il y a dès lors lieu de retenir que l'exigence de clarté ne doit être comprise ici que sous son angle linguistique. A cet égard, force est de constater que l'article 20, alinéa 2 de l'IN 200 deuxième phrase, est imprécis. En effet, c'est uniquement à la lecture des explications du comité d'initiative que l'on peut comprendre que la limite de 10% pourra être levée, selon des modalités à fixer par le Conseil d'Etat, s'il apparaît que les deux parents ont fait le choix de ne pas exercer une activité lucrative à temps plein, en entendant tout de même confier leur enfant à une structure visée par la LAPr. La participation financière de ces parents serait ainsi très faible, voire nulle, ce que l'IN 200 ne souhaite pas cautionner.

110. Nonobstant l'imprécision du texte de l'article 20, alinéa 2 de l'IN 200, le Conseil d'Etat retiendra que la délégation législative prévue en sa faveur lui laissera une marge de manœuvre suffisante pour clarifier le mécanisme prévu par l'IN 200. Ainsi, en vertu des principes d'interprétation ci-dessus exposés (D.) et du principe de proportionnalité qui doit favoriser une interprétation favorable de l'initiative, il sera retenu que la disposition précitée n'est pas suffisamment incohérente ou incompréhensible qu'elle serait susceptible de distordre la libre formation des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Le Conseil d'Etat est cependant conscient que cette interprétation le mène probablement aux limites de ce que peuvent permettre les techniques d'interprétation des initiatives législatives formulées.
111. Enfin et en tout état, la compréhension objective de l'initiative par les électeurs pourra encore évoluer, en particulier au moment de la campagne de votation et par le biais de la brochure explicative si l'IN 200 devait être soumise au corps électoral.

j. Nouvelles missions pour la FDAP

112. A la question de savoir à quoi se référait la notion de « *taux d'accueil complémentaire* » prévu à l'article 23, lettre g de l'IN 200, le comité d'initiative a renvoyé aux explications données relativement à l'AFJ à domicile (garde à domicile) (cf. ci-dessus a.).
113. Le Conseil d'Etat renverra quant à lui également aux considérations exposées ci-dessus sous lettre a.

k. Conclusion, et texte de l'IN 200 après rectifications

114. Le titre de l'initiative n'est pas trompeur et présente un lien avec le texte et l'objet de l'IN 200. Il ne fonde pas un danger d'erreur ou un risque de confusion inacceptable pour les citoyens.
115. En ce qui concerne le texte de l'initiative et l'exposé des motifs, au vu notamment des considérations qui précèdent, il y a lieu de retenir qu'ils sont suffisamment clairs. Les titulaires des droits politiques sont à même d'en apprécier la portée, dès lors que le langage choisi est non équivoque.
116. Certes, certaines notions devront être définies ou précisées, par le biais de modifications législatives ou réglementaires ultérieures. Ces imprécisions n'empêchent cependant pas les électeurs de comprendre le sens général de l'objet en votation, *a fortiori* au vu des explications qui pourront – et devront – être données préalablement à une éventuelle votation populaire, notamment dans le cadre de la brochure explicative.
117. Pour le surplus, en application de la LFPP et des principes doctrinaux susmentionnés, il apparaît qu'il pourra être procédé, en cas d'acceptation de l'initiative par le peuple, à la rectification de la numérotation de l'article 5, alinéas 4, 5 et 6 de l'IN 200, afin de ne pas écraser l'article 5, alinéas 4, 5 et 6 LAPr dans sa teneur actuelle. Cette « retouche rédactionnelle » poursuit un intérêt public évident, dans la mesure où l'article 5, alinéas 4, 5 et 6 LAPr consacre des principes particulièrement importants en terme de protection de l'enfant. La rectification envisagée reste au demeurant proportionnée à cet intérêt public. Il pourra également être procédé, en cas d'acceptation de l'initiative par le peuple, à la rectification de la note de l'article 11, qui ne sera ainsi plus un article 11 (nouveau) LAPr, mais un article 11 (nouvelle teneur) LAPr. Pour des raisons de clarté et de cohésion du texte, comme évoqué ci-dessus, le présent arrêté continuera cependant à se référer à l'article 11 « de l'IN 200 ».
118. Ainsi, compte tenu de ces rectifications formelles, le texte des articles 5, 9 et 11 de l'IN 200 sera le suivant (les articles 8, 20, 23 et 42 n'étant pas modifiés) :

« **Art. 5 Rôle du canton (nouvelle teneur)**

¹ *Le canton autorise et surveille les structures d'accueil préscolaire ainsi que, au sens de la présente loi, les personnes pratiquant l'accueil familial de jour.*

² Il établit, en étroite collaboration avec les communes, les éléments de planification, d'identification des besoins pour l'ensemble du canton et liste l'offre visant à répondre aux besoins de la population et à rendre publiques les places disponibles ainsi que les délais estimés pour les obtenir, notamment par la communication régulière aux parents de leur place sur les listes d'attente. Un service cantonal de la petite enfance est institué à cet effet.

³ Le Conseil d'État fixe le taux d'offre d'accueil à atteindre sur recommandation de la Fondation pour le développement de l'accueil préscolaire (ci-après : la fondation) définie au chapitre IV. Le taux d'offre d'accueil doit au minimum atteindre 50% et comprend les places proposées par des infrastructures reconnues, telles que définies à l'art. 11 al. 2. Le Conseil d'État s'assure que le taux d'offre d'accueil comprenne suffisamment de places dans des structures à prestations élargies, principalement les crèches, par opposition aux structures à prestations restreintes, principalement les jardins de jour.

^{3bis} Le Conseil d'État fixe également, sur recommandation de la fondation, le taux d'offre de garde complémentaire, comprenant notamment l'accueil familial de jour et la garde à domicile. Le taux d'offre d'accueil et le taux d'offre de garde complémentaire doivent atteindre conjointement 75%.

^{3ter} Le Conseil d'État fixe, sur proposition de la fondation, le coût moyen d'une place d'accueil préscolaire, en fonction notamment des coûts relatifs aux places dans des structures à prestations élargies ou restreintes, ainsi que le coût moyen d'accueil familial de jour et le coût moyen de la garde à domicile.

^{3quater} Le Conseil d'État est responsable de promouvoir et de subventionner des solutions de garde à domicile pour les enfants âgés de 4 à 18 mois en collaboration avec les organisations et associations locales sur le long terme en complément à la politique de réinsertion professionnelle y relative.

⁴ Le canton veille à la qualité de l'accueil et de la formation du personnel, en concertation avec les communes. Il consulte les partenaires concernés. Le règlement organise cette concertation.

⁵ Le canton veille à permettre la prise en charge en urgence des enfants lorsque leur situation ou celle de leurs répondants l'exige.

⁶ Le canton assume pour le surplus les tâches qui lui sont attribuées dans la présente loi.

Art. 9 Financement par le canton (nouvelle teneur)

¹ Le canton participe au financement de l'exploitation des structures d'accueil préscolaire à prestations élargies et des structures de coordination de l'accueil familial de jour subventionnées ou exploitées par les communes.

² La contribution du canton - qui correspond à un tiers des coûts moyens d'une place d'accueil préscolaire multiplié par le nombre de places subventionnées ou proposées par des structures visées par l'art. 11 al. 2 dans le canton sur la base des coûts de l'année précédente - est inscrite au budget annuel du canton, et est versée à la fondation.

³ Le canton subventionne l'accueil familial de jour en assumant un tiers du coût moyen généré par les places d'accueil dans ces structures.

⁴ Le canton subventionne les solutions de garde à domicile pour les enfants âgés de 4 à 18 mois à hauteur d'un tiers du coût moyen de ces places de garde.

Art. 11 Répartition des montants versés à la fondation (nouvelle teneur)

¹ Sur proposition du conseil de la fondation en fonction des fonds annuels disponibles, le Conseil d'État fixe chaque année le montant versé par la fondation par place

subventionnée en structures d'accueil préscolaire en fonction de la nature de la structure d'accueil.

² Les places proposées par des structures privées, associatives ou de fondations publiques qui remplissent un service public d'accueil préscolaire sont également éligibles au versement de la fondation à hauteur du montant fixé à l'alinéa 1. Le Conseil d'État fixe les règles d'éligibilité pour les structures privées.

³ Les places d'accueil familial de jour et de garde à domicile pour les enfants âgés de 4 à 18 mois sont également éligibles au versement de la fondation, à hauteur d'un tiers du montant fixé à l'alinéa 1. Le Conseil d'État fixe les règles d'éligibilité pour les places de garde à domicile ».

119. En application des articles 7B et 8 LFPP, ces rectifications interviendront avant la publication de l'initiative dans l'hypothèse où le Grand Conseil l'accepte, ou avant la promulgation, si l'initiative est acceptée par le corps électoral. En cas de soumission de l'IN 200 au corps électoral, celui-ci devra être informé au moment de la votation de ces rectifications formelles, en application du principe de la clarté.
120. Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de retenir que l'IN 200 respecte le principe de clarté.

H. Conformité au droit

H.1. Principes généraux

121. 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 (S. GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, 2008, § 1181).
122. 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. 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).
123. 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).

124. 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 soient 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, sans que son texte ne puisse être modifié, sous réserve de la correction d'erreurs matérielles de pure forme ou de peu d'importance mais manifestes (art. 61 et 63 Cst-GE ; art. 122B, 123 et 123A LRGC ; art. 94, al. 3 et 4 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, LEDP – RS/GE A 5 05 ; art. 5 ss de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels, du 8 décembre 1956, LFPP – RS/GE B 2 05; ACST/12/2021, consid. 2).
125. 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, du 25 octobre 2018, consid. 3.1 et les références citées).
126. Enfin, comme exposé ci-dessus (D.) l'autorité doit apprécier « *favorablement* » la validité d'une initiative, notamment lorsqu'elle examine le respect de la conformité au droit supérieur.

H.2. Conformité au droit international

127. 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 (J.-F. AUBERT/P. MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003, art. 5, n. 17 et ss).
128. En l'espèce, aucune convention internationale ne régit directement la matière concernée par l'IN 200.
129. Dès lors, l'IN 200 respecte le droit international.

H.3. Conformité au droit fédéral

130. 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. ; S. GRODECKI, *op. cit.*, § 1069).
131. Selon l'article 41, alinéa 1, lettre c Cst., la Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que les familles en tant que communautés d'adultes et d'enfants soient protégées et encouragées. Parmi les mesures de protection et d'encouragement des familles, sont susceptibles de figurer d'autres formes de subsides de l'Etat, des mesures, également fiscales, visant à concilier la vie familiale avec le monde du travail, des congés parentaux, des horaires de travail plus flexibles et la garantie du poste de travail, le droit à une place en crèche pour l'enfant en bas âge, des solutions de garde pour les enfants durant les heures de travail, le subventionnement de logements familiaux et la promotion de la formation et consultation pour parent (G.T CHATTON, in CR-Cst, 2021, n. 43 ad art. 41 Cst.).
132. Selon l'article 41, alinéa 3 Cst., la Confédération et les cantons s'engagent en faveur des buts sociaux dans le cadre de leurs compétences constitutionnelles et des moyens disponibles. L'article 41 Cst. n'assigne ainsi pas de nouvelles compétences en faveur

de la Confédération mais se réfère à la répartition des compétences législatives préexistante. La Confédération ne peut agir et légiférer dans les domaines mentionnés que si elle peut se fonder sur une autre norme de la constitution qui lui en attribue la compétence (G.T CHATTON, *op. cit.*, n. 17 ad art. 41 Cst. et les références citées).

133. Si l'article 41 Cst. reconnaît une large marge d'appréciation à l'Etat et à ses autorités et agents quant à la manière de mettre en œuvre les buts sociaux dans le cadre de leurs compétences respectives, il n'en requiert pas moins que ces acteurs prennent en considération les buts sociaux et s'efforcent à les réaliser au mieux lorsqu'ils légifèrent, appliquent ou disent le droit, tant dans le domaine du droit social que dans les autres domaines de l'activité étatique susceptibles d'exercer une influence sur la poursuite desdits objectifs (G.T CHATTON, *op. cit.*, n. 24 ad art. 41 Cst. et les références citées).
134. Ce sont les lois et les ordonnances fédérales et cantonales, qui viennent véritablement donner corps aux notions relativement indéterminées et programmatique prévues à l'article 41 Cst. (G.T CHATTON, *op. cit.*, n. 29 ad art. 41 Cst. et les références citées).
135. Selon la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, du 4 octobre 2002 (LAAcc – RS 861), ainsi que son ordonnance d'application, du 25 avril 2018 (OAAcc – RS 861.1), la Confédération entend favoriser une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation. Dans ce but, elle octroie, dans la limite des crédits ouverts, des aides financières à la création de places d'accueil extra-familial pour enfants, à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants, à condition que les frais à la charge des parents pour la garde des enfants par des tiers puissent ainsi être réduits, ainsi qu'aux projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents (art. 1 LAAcc). Ces aides financières sont destinées en priorité aux structures nouvelles. Elles peuvent être allouées également aux structures existantes qui augmentent leur offre de façon significative (art. 2, al. 2 LAAcc). Les aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants peuvent être octroyées aux cantons qui garantissent l'augmentation de la somme des subventions versées par le canton et les communes à l'accueil extra-familial pour enfants dans le but de réduire les frais à la charge des parents pour la garde des enfants par des tiers. L'année civile précédant l'octroi des aides financières sert de référence pour la comparaison. Les contributions des employeurs à l'augmentation des subventions sont prises en compte si elles sont prescrites légalement par les cantons ou les communes (art. 3a, al. 1 LAAcc).
136. L'OPE (jusqu'à une modification législative en 2012 : « Ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption, « OPEE »), prévoit que le placement d'enfants hors du foyer familial est soumis à autorisation et à surveillance (art. 1, al. 1 OPE). Le système d'autorisation prévu par l'OPE s'applique aux personnes qui, publiquement, s'offrent à accueillir régulièrement dans leur foyer, à la journée et contre rémunération, des enfants de moins de 12 ans (art. 12, al. 1 OPE). Il s'applique également aux institutions qui s'occupent d'accueillir plusieurs enfants de moins de 12 ans, placés régulièrement à la journée (crèches, garderies et autres établissements analogues) (art. 13, al. 1, let. b OPE). L'OPE donne une importance particulière aux autorisations relatives aux conditions de placement et à la surveillance confiée aux autorités cantonales. La législation fédérale fixe les conditions de base auxquelles les autorisations sont soumises, que ce soit pour l'accueil d'enfants ou l'exploitation d'une institution, et comment la surveillance doit s'exercer. L'ordonnance fédérale pose des exigences minimales dans ces domaines : il s'agit d'une sorte de législation-cadre qui fixe les principes. Elle est conçue de façon que les cantons soient normalement dispensés d'élaborer des dispositions d'exécution (Rapport explicatif du 24 octobre 2010 concernant la révision totale de l'ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le

placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE) et l'ordonnance sur l'adoption (OAdo), p. 4, ci-après : « Rapport explicatif OPEE »).

137. Le « placement d'enfants » relève aujourd'hui de la compétence exclusive des cantons et des communes, qui assument de diverses façons les tâches qui leur incombent (Rapport explicatif OPEE, p. 5).
138. En l'espèce, les propositions de l'IN 200 ne contredisent aucune disposition de la constitution fédérale. En particulier, elles ne consacrent pas une violation à l'un des droits fondamentaux garantis aux articles 7 à 34 Cst.
139. Pour le surplus, les diverses propositions de l'IN 200 ne sont pas contraires aux mécanismes de la LAAcc et de l'OAAcc s'agissant des aides financières de la Confédération ni ne contrecarrent ces dispositions, et pourraient même ouvrir la porte à un soutien financier de la Confédération, en ce que l'IN 200 prévoit une augmentation des subventions cantonales à l'accueil extra-scolaire, sous réserve que les conditions en soient remplies.
140. Quant au système d'autorisation prévu par l'OPE, il s'applique aux personnes qui accueillent des enfants en âge préscolaire dans leur foyer. Comme évoqué ci-dessus (G.), l'IN 200 vise à élargir le champ d'application de la LAPr à un nouveau type d'AFJ, soit l'AFJ au domicile des parents, auquel l'initiative se réfère comme à une « garde à domicile ». Ce type de garde n'est pas soumis à l'OPE. En tout état, les initiants ont confirmé que l'AFJ au domicile des parents serait soumis aux mêmes exigences légales en terme de qualification et d'autorisation que l'AFJ hors du foyer familial. Dans la mesure où l'OPE pose des exigences minimales dans le domaine de la surveillance et des autorisations, rien ne s'oppose à ce que la législation cantonale élargisse son champ d'application à cet égard.
141. Au vu de ce qui précède, il sera retenu que l'IN 200 respecte le droit fédéral.

H.4. Conformité au droit intercantonal

142. Les conventions intercantionales doivent également être respectées par les initiatives, aussi longtemps qu'elles n'ont pas été dénoncées (S. GRODECKI, *op. cit.*, § 1069).
143. En l'espèce, aucune convention intercantonale ne régit directement la matière concernée par l'IN 200.
144. Dès lors, l'IN 200 respecte le droit intercantonal.

H.5. Conformité au droit cantonal

a. La Cst-GE

145. S'agissant d'une initiative de rang législatif, l'IN 200 doit être conforme à la constitution cantonale (S. GRODECKI, *op. cit.*, § 1069).
146. La Cst-GE pose que l'offre de places d'accueil de jour pour les enfants en âge préscolaire est adaptée aux besoins (art. 200 Cst-GE). Le canton et les communes organisent l'accueil préscolaire, évaluent les besoins, planifient, coordonnent et favorisent la création de places d'accueil, le canton étant responsable de la surveillance (art. 201 Cst-GE). Les communes financent la construction et l'entretien des structures d'accueil, le canton et les communes financent leur exploitation après déduction de la participation des parents (art. 202 Cst-GE). Le canton et les communes encouragent la création et l'exploitation de structures d'accueil de jour privées, en particulier les crèches d'entreprise, et ils favorisent le partenariat entre acteurs publics et privés (art. 203 Cst-GE).
147. Il ressort des dispositions constitutionnelles précitées que l'accueil préscolaire dans le canton de Genève comprend différentes tâches. Elles distinguent ainsi l'organisation, à charge du canton et des communes (art. 201 Cst-GE), le financement de la construction

et de l'entretien des structures d'accueil de jour, à charge des communes ou groupements de communes (art. 202, alinéa 1 Cst-GE) et, enfin, le financement de l'exploitation, à charge du canton, des communes ou groupements de communes après déduction notamment de la participation financière des parents (art. 202, alinéa 2 Cst-GE).

148. Ces dispositions constitutionnelles, en vigueur depuis le 1^{er} juin 2013, ont fait suite à une initiative populaire cantonale (IN 143 « Pour une véritable politique d'accueil de la Petite enfance ») qui visait à inscrire dans la constitution genevoise un nouvel article 160G relatif à l'accueil préscolaire. En substance, l'initiative prévoyait que chaque enfant en âge préscolaire devait avoir un droit à une place d'accueil de jour et que le canton et les communes étaient tenus de réaliser ce droit en créant et maintenant des places d'accueil, les communes pouvant toutefois déléguer cette tâche aux associations ou fondations autorisées à exercer cette activité. Cette initiative a cependant été rejetée en votation populaire le 17 juin 2012 au profit d'un contreprojet, dont la teneur est désormais consacrée aux actuels articles 200 à 203 Cst-GE. Selon le rapport de la commission du Grand Conseil en charge de rédiger le contreprojet, ce dernier renonçait à créer un large droit constitutionnel à une place d'accueil – contrairement au souhait des initiants – au profit d'une formulation plus atténuée, adaptant l'offre d'accueil aux besoins (cf. rapport du 24 novembre 2011 de la commission chargée de l'élaboration du contreprojet à l'IN 143, IN 143-D PL 10895, p. 4). Eu égard à la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions, ledit rapport précise qu'il « *apparaît préférable que la délégation de toute tâche, en rapport avec le présent contreprojet, ne soit ni expressément exclue, ni expressément prévue. Il n'appartient pas à une loi de rang constitutionnel de verrouiller la manière dont la loi d'application doit être rédigée* » (rapport du 24 novembre 2011, *op. cit.*, pp. 9 et 10 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_849/2021, du 17 janvier 2023, consid. 5.5.5). S'agissant enfin du partenariat public-privé, le contreprojet a voulu prévoir la possibilité, pour des entités privées, de créer leurs propres structures d'accueil et d'y être encouragées par l'Etat et les communes. Selon le rapport de la commission du Grand Conseil en charge de rédiger le contreprojet, chaque place de crèche ainsi créée « *n'émargerait pas au financement à charge des communes et l'exploitations de telles places de crèche, même encouragée financièrement par l'Etat et les communes, constituerait une économie de moyens publics* » (rapport du 24 novembre 2011, *op. cit.*, pp. 8 et 9).
149. Les articles 200 à 203 Cst-GE énoncent donc un cadre général, lequel est précisé par la LAPr, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020. Notamment, l'article 202, alinéa 2 Cst-GE prévoit que le canton et les communes financent l'exploitation des crèches. La Constitution ne prévoit cependant pas l'intensité de ce financement, et c'est donc au législateur de décider (PL 12197-A, p. 29 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_849/2021, du 17 janvier 2023, consid. 5.5.5).
150. L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal (art. 50 Cst. ; art. 132 al. 2 Cst-GE). Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive, en lui laissant une liberté de décision relativement importante. L'autonomie protégée peut consister dans la faculté d'adopter ou d'appliquer des dispositions de droit communal ou encore dans une certaine liberté lors de l'application du droit fédéral ou cantonal. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales. Dans le cadre d'un contrôle abstrait, ce n'est que lorsque la constitution cantonale garantit l'autonomie communale dans un domaine déterminé que les modifications de lois cantonales peuvent porter atteinte à cette autonomie. Il s'agit alors de déterminer si l'acte normatif en cause est compatible avec l'autonomie conférée aux communes par le constituant (arrêt du Tribunal fédéral 2C_642/2023, du 16 juillet 2024, consid. 4.1 et les références citées ; A. THEVENAZ, in CR-Cst, 2021, n. 17 ad art. 50 Cst.).

151. Dans une jurisprudence récente rendue en matière de péréquation financière intercommunale dans le canton de Genève, le Tribunal fédéral a retenu ce qui suit : « *Il s'agit d'arbitrer des conflits d'intérêts entre sujets de droit de même niveau, de sorte que la réglementation doit, par nature, être réservée à un organe de rang supérieur. Les prescriptions pertinentes doivent donc être édictées et appliquées par les autorités cantonales et non par les communes, lesquelles ne peuvent fixer librement la quotité de leurs contributions. Ainsi, elles ne disposent en principe pas d'autonomie en matière de péréquation financière* » (arrêt du Tribunal fédéral 2C_642/2023, du 16 juillet 2024, consid. 4.2 et les références citées).
152. Dans ce même arrêt, le Tribunal fédéral relève que l'article 132, alinéa 2 Cst-GE garantit l'autonomie communale, dans son principe. Cette disposition constitutionnelle prévoit toutefois expressément que les limites de cette autonomie sont fixées non seulement dans la Cst-GE, mais également dans la loi. L'article 133, alinéa 2 Cst-GE précise que la loi fixe les tâches qui sont attribuées aux communes. Les autres dispositions de la Cst-GE ne garantissent aucune compétence aux communes dans le domaine de la péréquation financière intercommunale (art. 5 ss de la loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité, du 3 avril 2009, LRPFI – RS/GE B 6 08) ou s'agissant de la contribution à verser au Fonds intercommunal (art. 30 LRPFI) (arrêt du Tribunal fédéral 2C_642/2023, du 16 juillet 2024, consid. 4.3 et les références citées).
153. Sous l'angle du principe de proportionnalité consacré à l'article 9, alinéa 2 Cst-GE, le Tribunal fédéral, toujours dans le cadre de son arrêt du 16 juillet 2024 précité, relève que l'hypothèse selon laquelle une commune serait touchée de manière plus importante que les autres communes genevoises par les nouvelles dispositions cantonales en cause, en subissant une hausse plus importante de ses charges, ne signifierait pas que les modifications législatives seraient *in abstracto* – soit pour toutes les communes genevoises – arbitraires ou contraires au droit supérieur (arrêt du Tribunal fédéral 2C_642/2023, du 16 juillet 2024, consid. 5.2 et les références citées).
154. L'article 143, alinéa 1 Cst-GE, applicable aux finances communales, stipule que la répartition des responsabilités financières tient compte du principe selon lequel chaque tâche est financée par la collectivité publique qui en a la responsabilité et qui en bénéficie. Cette article fait partie des dispositions constitutionnelles de nature programmatique et n'a pas pour objet la répartition des tâches entre le canton et les communes. Il ne s'agit pas d'une disposition directement applicable. Ce principe dit de l'équivalence fiscale est également prévu à l'article 43a Cst. En lien avec cette disposition fédérale, la doctrine précise ce qui suit : « *La mise en œuvre du principe d'équivalence fiscale est difficile. En premier lieu, le transfert des charges à la collectivité qui bénéficie de prestations suppose que tous les bénéficiaires soient identifiés. Selon la politique publique en cause, cet exercice peut être difficile, voire impossible, avec pour effet que, soit la charge est répartie sur tous les cantons avec des risques d'inégalités, soit la Confédération assume la totalité de celle-ci. En second lieu, la décision qu'une collectivité assume le coût d'une prestation n'est pas une décision au sens administratif du terme. Il s'agit d'un acte à caractère politique visant à faire contrôler ou respecter une règle, toutefois la procédure devant être suivie ou les conséquences d'un non-respect de cette décision ne sont pas définis. La règle pose ainsi un principe très général dont la concrétisation est difficile à mesurer. De ce fait, le principe d'équivalence fiscale ne peut avoir plus de portée qu'une déclaration d'intention devant guider les relations entre la Confédération et les cantons, sans effet contraignant ou conséquences juridiques* » (F. BELLANGER, in CR-Cst, 2021, n. 27 ad art. 43a Cst.).

155. La jurisprudence cantonale précise quant à elle s'agissant de l'application de l'article 143 Cst-GE que le législateur dispose d'une large marge de manœuvre pour moduler l'application de ce principe et même y déroger (ACST/6/2017, consid. 15).

b. La législation cantonale

156. En ce qui concerne le lien avec les autres normes du droit cantonal, en vertu des règles générales de conflit (*lex posterior derogat anteriori; lex specialis derogat generali*), une initiative législative cantonale formulée peut contredire, directement ou indirectement, d'autres dispositions législatives cantonales. De ce point de vue, une initiative législative cantonale ne pourrait être invalidée en raison de sa contrariété aux autres textes législatifs cantonaux (ATF 136 I 149, 157 consid. 7.4).
157. Il n'est par conséquent pas nécessaire d'examiner la conformité de l'IN 200 avec le reste du droit cantonal.

c. Le cas d'espèce

158. En l'espèce, aucune des propositions de l'IN 200 ne vient contredire l'une des dispositions constitutionnelles relatives à l'accueil préscolaire, lesquelles, il faut le rappeler, énoncent un cadre général, qui doit être précisé par la loi.
159. En particulier, l'initiative n'entend pas modifier la formulation voulue par le législateur et ancrée à l'article 200 Cst-GE en 2013, visant à adapter l'offre aux « *besoins* », et non à la « *demande* ».
160. S'agissant de l'organisation, comme le soutiennent les initiants dans leurs déterminations du 1^{er} septembre 2025, elle restera à la charge du canton et des communes, bien que l'article 5 de l'IN 200 fixe de nouvelles tâches à charge du canton, notamment le fait d'établir une « *liste d'attente unique* » au niveau cantonal, ou la création d'un service cantonal de la petite enfance, dont les initiants ont précisé qu'il viendrait soutenir et coordonner les efforts des communes et qu'il engloberait l'OCPE.
161. Au demeurant, l'initiative, qui vise à développer rapidement l'offre de places d'accueil de jour pour les enfants en âge préscolaire dans le canton, à un coût abordable pour les parents, s'inscrit dans le but poursuivi par l'article 201, alinéa 2 Cst-GE qui stipule que le canton et les communes doivent « *favoriser la création de places d'accueil* ».
162. Conformément à l'article 201, alinéa 2 Cst-GE, le canton a l'obligation, avec les communes, de planifier l'accueil préscolaire et d'identifier les besoins dans ce domaine.
163. Comme le soutiennent les initiants dans le cadre de leurs déterminations du 1^{er} septembre 2025, le fait pour l'IN 200 de fixer dans la loi un taux d'offre d'accueil minimal à atteindre (art. 5, al. 3 et 4, et art. 42 de l'IN 200) ne contrevient ainsi pas à l'article 200 Cst-GE. Il sera relevé que cela ne contrevient pas non plus à l'article 201, alinéa 2 Cst-GE. Tout au plus les taux prévus par l'IN 200 pourront-ils entrer en collision avec le taux d'offre d'accueil actuellement fixé par le Conseil d'Etat mais cela est sans incidence s'agissant de l'analyse de la conformité de l'initiative au droit supérieur. Dans le cadre de ses déterminations du 1^{er} septembre 2025, le comité d'initiative a par ailleurs précisé : « [...] l'IN 200 est pragmatique et laisse la latitude à la fondation de revoir ces taux minimums à la baisse en réduisant l'ambition initiale [ndlr : possibilité prévue à l'article 42 de l'IN 200], notamment s'il devient évident que de nombreuses places offertes ne sont pas pourvues faute de demande de la part des parents ».
164. En ce qui concerne l'élargissement du champ d'application de la LAPr pour y intégrer un nouveau type d'AFJ « *à domicile* », les initiants ont confirmé que l'AFJ au domicile des parents serait soumis aux mêmes exigences légales en terme de qualification et d'autorisation que l'AFJ hors du foyer familial. Comme exposé ci-dessus (G.), et comme le soutiennent les initiants dans leurs déterminations du 1^{er} septembre 2025, rien ne s'oppose à ce que la législation cantonale élargisse son champ d'application à cet

égard. Au demeurant, en vertu de l'article 201, alinéa 3 Cst-GE, le canton restera responsable de la surveillance des lieux d'accueil de jour.

165. Quant aux motifs pour lesquels le législateur n'a pas souhaité inclure des associations du type de l'Association Mary Poppins dans le champ d'application de la loi (cf. à cet égard notamment PL 12197-A, p. 14), ils sont sans pertinence au stade de l'analyse de la validité de l'initiative – que l'autorité doit apprécier « *favorablement* » – et relèvent plutôt de l'analyse de l'opportunité de l'initiative.
166. En ce qui concerne les questions de financement, les nouveaux mécanismes proposés par l'IN 200 ne contredisent pas l'article 202 Cst-GE. Les communes ou groupements de communes resteront compétentes pour financer la construction et l'entretien des structures d'accueil de jour. Le canton et les communes, ou groupements de communes, resteront quant à eux compétents pour financer l'exploitation de ces structures après déduction de la participation des parents et d'éventuelles autres recettes, dont fait notamment partie la contribution des employeurs. Dans la mesure où les articles 200 à 203 Cst-GE n'énoncent qu'un cadre général, qui doit être précisé par la loi, et où la Cst-GE ne prévoit pas l'intensité du financement à charge du canton et des communes, l'instauration d'un nouveau système de financement par le canton et par les communes n'est pas contraire aux dispositions constitutionnelles précitées.
167. Par ailleurs, il y a lieu de retenir que le subventionnement par le canton de l'AFJ et de l'AFJ à domicile (art. 5, al. 6 et art. 9, al. 3 et de l'IN 200), tel que prévu par l'IN 200 s'inscrit dans le cadre de l'article 202, alinéa 2 Cst-GE. En effet, l'AFJ, et *a fortiori* l'AFJ au domicile des parents, ne nécessitent pas la construction de structures d'accueil de jour, dont le financement est à la charge des communes en vertu de l'article 202, alinéa 1 Cst-GE.
168. Dans le cadre d'une interprétation conforme de l'initiative avec le droit supérieur, il y également lieu de retenir que le nouveau système de financement à charge des communes ne contrevient ni à l'article 132 Cst-GE, ni à l'article 143 Cst-GE. En effet, ni la constitution ni la loi ne garantissent l'autonomie communale dans ce domaine particulier. Au contraire, l'article 202 Cst-GE prévoit que les communes, ou groupements de communes, financent la construction, l'entretien et l'exploitation des structures d'accueil de jour. Comme évoqué ci-avant, cette disposition énonce un cadre général, et ne prévoit pas l'intensité de ce financement, lequel doit être précisé par le législateur. A cet égard, les travaux préparatoires ayant menés à l'adoption de la LAPr ont mis en exergue le fait que les communes, ayant la prérogative de mettre à disposition des places d'accueil, devaient contribuer activement à l'atteinte du taux d'offre d'accueil, y compris par la création de nouvelles places. S'agissant de l'article 143 Cst-GE, il sera rappelé qu'il s'agit d'une disposition de nature programmatique, et que le législateur dispose d'une large marge de manœuvre pour y déroger.
169. En tout état, et conformément aux explications des initiants, le mécanisme de « *préfinancement* » prévu par l'IN 200 se veut incitatif, de sorte qu'en principe, chaque commune devrait récupérer le montant versé, dans le cas où elle créerait des places d'accueil de jour.
170. La question de savoir si les nouvelles dispositions pourraient indirectement porter atteinte à l'autonomie fiscale des communes, découlant des articles 291 et 292, alinéa 3 de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887 (LCP – RS/GE D 3 05) n'entre pas en ligne de compte, au vu des règles générales de conflit exposées ci-dessus. Il sied en tout état de relever, à titre d'exemple, que selon la jurisprudence, le fait que les contributions dues au titre de la péréquation financière puissent indirectement obliger les communes à augmenter leurs impôts ou à recourir à des emprunts pour faire face à une hausse de leurs charges financières ne touche pas pour autant leur autonomie fiscale. D'une part, ces effets résultent nécessairement de toute

obligation financière mise à la charge des communes et, d'autre part, les communes demeurent libres dans le choix du mode de financement des contributions en question (arrêt du Tribunal fédéral 2C_642/2023, du 16 juillet 2024, consid. 4.4.1 et les références citées).

171. En ce qui concerne le nouveau système de répartition des montants versés à la fondation (art. 11 de l'IN 200), il n'entre en contradiction avec aucune des dispositions constitutionnelles susmentionnées, étant rappelé que le Conseil d'Etat disposera à cet égard d'une large marge de manœuvre au vu de la délégation législative prévue en sa faveur aux termes de l'article 11 de l'IN 200.
172. S'agissant de la possibilité de financer de nouveaux modes de garde et de nouveaux types de structures, notamment privées (art. 11 de l'IN 200), cette proposition s'inscrit, comme le relèvent les initiants dans leurs déterminations du 1^{er} septembre 2025, dans le cadre du partenariat public-privé prescrit à l'article 203 Cst-GE.
173. En ce qui concerne le nouveau système de fixation de la participation financière des parents (art. 20 de l'IN 200), le fait de la fixer en se basant sur le revenu déterminant unifié (RDU) ne contrevient à aucune des dispositions constitutionnelles susmentionnées. En ce qui concerne la conformité du nouveau mécanisme prévu par l'IN 200 aux normes cantonales applicables à la gestion financière de l'Etat, il sera retenu – en vertu des règles générales de conflit et dans le seul contexte de l'analyse de la validité de l'initiative – que les dispositions prévues constitueront des dérogations admissibles aux règles de la LGAF. En tout état et comme relevé ci-dessus (**G.**), il sera rappelé que l'IN 200 prévoit une délégation en faveur du Conseil d'Etat, qui lui laissera une marge de manœuvre suffisante pour clarifier le mécanisme prévu par l'IN 200 le cas échéant.
174. Sur la question de la participation financière des parents, les initiants ont notamment précisé : *« [...] si le Conseil d'Etat devait juger qu'un système plus actuel serait adéquat, on pourrait imaginer une ordonnance d'application qui précise des abattements forfaitaires supplémentaires pour tenir compte de la naissance de nouveaux enfants et bien souvent par extension le droit à des déductions supplémentaires et ainsi la réduction du RDU déterminant »*.
175. Quant aux motifs pour lesquels le législateur n'a pas souhaité utiliser le RDU comme base de calcul s'agissant de la contribution financière des parents (cf. à cet égard notamment PL 12197-A, p. 98), ils sont sans pertinence au stade de l'analyse de la validité de l'initiative – que l'autorité doit apprécier « *favorablement* » – et relèvent plutôt de l'analyse de l'opportunité de l'initiative.
176. En ce qui concerne l'instauration de nouvelles missions pour la FDAP (art. 23 de l'IN 200), celles-ci n'entrent en contradiction avec aucune des dispositions constitutionnelles susmentionnées.
177. Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il sera retenu que l'IN 200 respecte le droit cantonal.

I. Exécutabilité

178. Une initiative populaire doit être exécutable. À défaut, elle doit être invalidée, même si aucune norme ne le prévoit explicitement, car il ne se justifie pas de demander au peuple de se prononcer sur une proposition qui n'est pas susceptible d'être mise en œuvre. L'invalidation ne s'impose toutefois que dans les cas les plus évidents. L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable, une difficulté relative étant insuffisante, dès lors qu'il appartient, avant tout, aux électeurs 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, du 4 septembre 2007, consid. 3.1, et les références citées ; ACST/27/2023, consid. 5.1 et les références citées).

179. Pour juger de la question de l'exécutabilité, 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 devrait être soumise au vote (ATF 128 I 190, consid. 5.1).
180. Enfin, comme exposé ci-dessus (D.) l'autorité doit apprécier « *favorablement* » la validité d'une initiative lorsqu'elle examine le respect de la conformité au droit supérieur, mais également lorsqu'elle examine les autres conditions de validité de l'initiative.
181. En l'espèce, au stade de l'analyse de la validité de l'initiative – que l'autorité doit apprécier « *favorablement* » –, et non de l'analyse de son opportunité qui est effectuée dans le rapport sur la prise en considération, il peut être retenu qu'aucune des mesures proposées par l'initiative ne pose de difficulté insurmontable du point de vue de leur mise en œuvre, notamment s'agissant de l'établissement d'une « liste d'attente unique » au niveau cantonal, comme le soutiennent les initiants.
182. Partant, l'IN 200 sera considérée comme exécutable au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral.

III. CONCLUSION

183. Toutes les conditions de validité de l'initiative étant réalisées, l'IN 200 sera déclarée valide.
184. Conformément à l'article 92A, alinéas 2 à 4 LEDP, le présent arrêté est notifié aux initiants, transmis au Grand Conseil et publié dans la FAO.

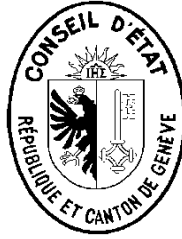
Par ces motifs,

ARRÊTE :

L'initiative populaire cantonale 200 « Crèches à Genève : pour des solutions de garde efficaces et abordables maintenant ! » 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 17 octobre 2025