

ARRÊTÉ

relatif à la validité de
l'initiative populaire cantonale 205
« INITIATIVE 1% POUR LA CULTURE »

1^{er} avril 2026

LE CONSEIL D'ÉTAT

Considérant ce qui suit :

I. EN FAIT

1. Par courrier du 21 mai 2025, Monsieur Thomas Wenger, président du Parti socialiste genevois, et Madame Estelle Revaz, conseillère nationale membre du Parti socialiste, ont informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative législative cantonale intitulée « INITIATIVE 1% POUR LA CULTURE » (ci-après : IN 205). Monsieur Thomas Wenger a été désigné comme mandataire et Madame Clémence Peillex comme remplaçante.

2. L'IN 205 est une initiative législative cantonale non formulée, libellée en ces termes :

« Initiative populaire cantonale législative non formulée, par laquelle il est demandé au Grand Conseil de définir un cadre législatif qui garantisse que l'équivalent d'au moins 1% du budget annuel de fonctionnement du canton soit consacré, chaque année, à la promotion de la culture et à la création artistique au sens de la loi pour la promotion de la culture et de la création artistique, du 23 juin 2023 ».

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

« La culture n'est pas un luxe : elle est essentielle à notre démocratie. Elle stimule la réflexion, la créativité, l'ouverture à l'autre. Elle renforce le lien social, la liberté d'expression, l'accès à la connaissance, la capacité d'innovation. À Genève, la culture est partout : dans les quartiers, les festivals, les bibliothèques, les salles de spectacle, les espaces publics. Elle fait partie de notre identité.

Pourtant, la grande majorité des acteur-rices culturel-les vivent dans une précarité inquiétante. La crise du Covid-19 l'a brutalement rappelé. Et si les communes, fondations privées et la Loterie Romande soutiennent déjà le secteur, cela ne suffit pas à garantir une politique culturelle cohérente, ambitieuse et durable.

L'initiative populaire « 1% pour la culture » propose que le canton consacre au moins 1% de son budget de fonctionnement à la promotion de la culture et à la création artistique, en application de la Loi pour la promotion de la culture et de la création artistique (LPCCA) adoptée en 2023. Ce 1% permettrait :

- *de revaloriser la rémunération des artistes et professionnel-les de la culture (selon les chiffres de Suisseculture Sociale, la majorité des acteur-rices culturel-les en Suisse gagnent moins de CHF 3'333 par mois pour l'équivalent d'un temps plein);*
- *de lutter contre la sous-enchère salariale et la précarité;*
- *de valoriser la diversité des acteur-rices culturel-les et des publics;*

- *de garantir la mise en œuvre effective de l'initiative constitutionnelle « Pour une politique culturelle cohérente à Genève » (acceptée à 83,18% des voix en 2019);*
- *de soutenir l'emploi local, non délocalisable, et de renforcer le poids économique du secteur (4,4% du PIB cantonal, 5,7% des emplois).*

C'est un investissement durable et intelligent, dans un domaine qui crée du sens, de la cohésion et de la valeur. Donnons à la culture genevoise les moyens de jouer pleinement son rôle ».

4. Le 10 juin 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 – 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 205 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 10 octobre 2025.
6. Les 20 août 2025 et 8 octobre 2025, le comité d'initiative a déposé les listes de signatures auprès du SVE.
7. Par arrêté du 10 décembre 2025, publié le vendredi 12 décembre 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 12 avril 2026.
9. Par courrier recommandé du 8 janvier 2026, 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 9 février 2026. Au vu du principe de la séparation des pouvoirs et dans la mesure où l'établissement du budget du canton relève de la compétence exclusive du Conseil d'Etat, il était notamment demandé au comité d'initiative de se déterminer quant à l'objet de l'initiative, celle-ci ne pouvant avoir pour objet que ce qui est susceptible d'être adopté sous forme de loi par le Grand Conseil, sur proposition de l'un de ses membres. En se fondant, à titre d'exemple, sur le budget de fonctionnement de l'Etat de Genève pour l'année 2025 et sur le total des charges dévolues à la culture pour cette même année, et compte tenu des dispositions applicables s'agissant de la maîtrise de l'endettement, il était également demandé au comité d'initiative de se déterminer à l'aune de la conformité au droit supérieur de l'initiative et de l'exécutabilité de celle-ci. 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 4 février 2026, le comité d'initiative a fait parvenir ses déterminations à la Chancellerie d'Etat, concluant en substance à la validité totale de l'IN 205. 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 – 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 12 avril 2026, étant donné que l'arrêté du 10 décembre 2025 du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative a été publié dans la FAO le 12 décembre 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). Une initiative partiellement formulée est considérée comme 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).
4. Une initiative mixte, partiellement formulée et partiellement non formulée, sera entièrement traitée comme une initiative non formulée et ce quel que soit son degré de formulation ou de détail. En d'autres termes, une initiative non formulée détaillée sera admise comme non formulée (TANQUEREL, *op. cit.*, p. 42).
5. En l'espèce, l'IN 205 demande au législateur de définir un cadre garantissant que l'équivalent d'au moins 1% du budget annuel de fonctionnement du canton soit consacré, chaque année, à la promotion de la culture et à la création artistique au sens de la loi pour la promotion de la culture et de la création artistique, du 23 juin 2023 (LPCCA – C 3 05). Nonobstant ce cadre légal strict, l'IN 205 ne propose pas une modification à un texte législatif existant, ou un nouveau texte législatif entièrement rédigé qui pourrait être adopté tel quel par le Grand Conseil ou le corps électoral. L'initiative revêt donc la forme d'un projet conçu en termes généraux. Si elle est acceptée, l'initiative nécessitera une concrétisation par un ou plusieurs actes législatifs.
6. Partant, l'IN 205 est une initiative non 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_146/2020 du 7 août 2020 consid. 4.2 ; ACST/13/2022 du 14 octobre 2022 consid. 11a).
9. Enfin, la dernière condition de validité est que les initiatives doivent être exécutoires (ATF 128 I 190 consid. 5 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_147/2024 du 8 août 2024 consid. 2.3 ; ACST/27/2023 du 26 juin 2023 consid. 5).
10. 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).

11. 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).
12. 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).
13. 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).
14. 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).
15. 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. D'autre part, en cas d'irrégularité, l'autorité doit si possible éviter d'invalidier totalement l'initiative (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).
16. 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).
17. 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).

18. 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).
19. 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

20. Aux termes de l'article 60, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle.
21. 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).
22. En l'espèce, l'IN 205 demande explicitement au Grand Conseil de définir « *un cadre législatif* » qui garantisse que l'équivalent d'au moins 1% du budget annuel de fonctionnement du canton soit consacré, chaque année, à la promotion de la culture et à la création artistique au sens de la LPCCA. L'IN 205 a par ailleurs été lancée comme initiative législative ; elle ne vise pas de mélange avec une modification constitutionnelle.
23. Par conséquent, l'IN 205 respecte le principe de l'unité du genre.

F. Unité de la matière

24. 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).
25. 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).
26. 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).

27. En d'autres termes, l'unité de la matière est respectée lorsque :
- une initiative poursuit un seul but (ATF 111 la 196 consid. 3a);
 - une initiative concerne une seule thématique dont toutes les propositions sont dans un rapport de connexité (ATF 137 I 200 consid. 2.2);
 - 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.
28. 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 (ATF 130 I 185 consid. 3.6 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_306/2012 du 25 février 2013 consid. 2.4).
29. Enfin, comme exposé ci-dessus (D.), 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. Par ailleurs, 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.
30. En l'espèce, l'IN 205 demande au Grand Conseil de définir un cadre législatif qui garantisse que l'équivalent d'au moins 1% du budget de fonctionnement du canton soit consacré, chaque année, à la promotion de la culture et à la création artistique au sens de la LPCCA.
31. Dans la mesure où l'exposé des motifs mentionne notamment la revalorisation de la rémunération des artistes et des professionnels de la culture, ou encore la lutte contre la sous-enchère salariale et la précarité, la question pourrait se poser de savoir si l'IN 205 respecte le principe de l'unité de la matière. Toutefois, c'est le texte de l'initiative qui fait foi, et non la volonté des initiants, telle qu'elle ressort *in casu* de l'exposé des motifs. En tout état, il peut d'une part être relevé à cet égard que la LPCCA prévoit expressément que « *L'Etat s'engage en faveur de l'amélioration de la condition professionnelle des personnes travaillant dans le domaine de la culture, notamment en ce qui concerne leur rémunération et leur droit aux assurances sociales* » (art. 20 LPCCA). Et, s'agissant d'une initiative non formulée, elle doit être traitée de façon moins stricte en ce qui concerne le respect du principe de l'unité de la matière, dans la mesure où le Grand Conseil pourra le cas échéant corriger un éventuel vice en rédigeant les dispositions pertinentes.
32. Au stade de l'analyse de la validité de l'initiative – que l'autorité doit apprécier « *favorablement* » –, il peut ainsi être retenu que l'IN 205 ne mêle pas dans un même objet plusieurs propositions de nature ou de but différents.
33. Au vu de ce qui précède, l'IN 205 est conforme au principe de l'unité de la matière.

G. Principe de clarté

34. 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 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_146/2020 du 7 août 2020 consid. 4.2 ; ACST/13/2022 du 14 octobre 2022 consid. 11a et les références citées).

35. 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).
36. Le texte d'une initiative doit en effet être suffisamment précis. L'objet de l'initiative doit être suffisamment clair pour qu'un vote populaire puisse intervenir sans que les électeurs ne soient exposés au risque d'une erreur sur des points importants (ATF 139 I 292 consid. 5.8, in JdT 2014 I 237).
37. 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.
38. La jurisprudence exige que le texte de l'initiative ait un contenu déterminable afin que l'électeur puisse en comprendre la portée, et que le Parlement puisse adopter les modifications constitutionnelles ou législatives nécessaires. Ce principe vaut pour les initiatives formulées ou rédigées en termes généraux, même si pour les secondes, certaines imprécisions, voire des contradictions sur des points mineurs, sont tolérables (FLÜCKIGER/GRODECKI, *op. cit.*, p. 56, et les références citées).
39. Comme toute mesure étatique, le contrôle du titre et de l'exposé des motifs doit demeurer proportionné à l'objectif qu'il poursuit (art. 5, al. 2 Cst.). Pour en apprécier la proportionnalité, il faut tenir compte de la portée générale que la jurisprudence prête à la garantie de la libre formation de la volonté populaire (art. 34, al. 2 Cst.) : dès lors que le Tribunal fédéral retient que « *certaines affirmations exagérées ou même fausses sont inévitables, [...] l'on peut attendre des citoyens qu'ils apprécient les opinions exprimées et qu'ils perçoivent les exagérations* », il est exclu d'exiger que le titre et l'exposé des motifs soient neutres et renoncent à toute subjectivité. Comme la pratique le retient, un titre qui « *réduit à un mot d'ordre l'objectif mentionné dans le texte de l'initiative ou les mesures à prendre pour atteindre cet objectif* » et qui peut être mis en rapport avec d'autres questions sous une autre perspective ne fonde ainsi pas un danger d'erreur suffisant. De même, « *[u]n titre polémique, partial ou en forme de proclamation ne*

conduit pas nécessairement à créer une confusion inacceptable » (JACQUEMOUD, Les initiants et leur volonté, Thèse, Fribourg, 2022, pp. 362-363).

40. Enfin, comme exposé ci-dessus (D.), 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. Par ailleurs, 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.
41. En l'espèce, le titre de l'initiative « INITIATIVE 1% POUR LA CULTURE » résume l'objet de l'initiative, quoiqu'à la manière d'un slogan du comité d'initiative. Le titre de l'initiative n'est pas trompeur et présente un lien avec le texte et l'objet de l'IN 205. Il ne fonde pas un danger d'erreur ou un risque de confusion inacceptable pour les citoyens.
42. S'agissant du texte de l'initiative et de l'exposé des motifs, il est suffisamment clair. Les titulaires des droits politiques sont ainsi à même d'apprécier la portée de l'initiative, dès lors que le langage choisi est non équivoque.
43. En ce qui concerne en particulier la question du périmètre du domaine culturel visé par l'initiative, elle apparaît suffisamment déterminée, en tout état dans le contexte de l'analyse de la validité de l'initiative, que l'autorité doit apprécier « *favorablement* ». En effet, l'IN 205 vise la promotion de la culture et à la création artistique « *au sens de la LPCCA* ».
44. Partant, au stade de l'analyse de la validité de l'initiative – que l'autorité doit apprécier « *favorablement* » – et au vu de ce qui précède, il y a lieu de retenir que l'IN 205 respecte le principe de clarté.

H. Conformité au droit

H.1. Principes généraux

45. 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).
46. 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).
47. 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. 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 ; M. HOTTELIER/T. TANQUEREL, La constitution genevoise du 14 octobre 2012, in SJ 2014 II 341, 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* »).

48. 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.

H.2. Conformité au droit international

49. Conformément à l'article 5, alinéa 4 Cst., la Confédération et les cantons doivent respecter le droit international. Cet alinéa instaure le principe de la primauté du droit international (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).
50. La Suisse a ratifié de nombreux instruments internationaux dans le domaine de la culture, dont les plus notables sont la Convention culturelle européenne, du 19 décembre 1954 (RS 0.440.1), et la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, du 14 novembre 1970 (RS 0.444.1).
51. Les domaines concernés par ces instruments internationaux s'écartent toutefois de la matière concernée par l'IN 205.
52. L'IN 205 ne faisant l'objet d'aucun instrument international ratifié par la Suisse et ne contrevenant à aucune disposition prévue par le droit international, elle respecte par conséquent le droit international.

H.3. Conformité au droit fédéral

53. 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. ; GRODECKI, *op. cit.*, § 1069).
54. L'article 69, alinéa 1 Cst. pose que la culture est du ressort des cantons. En vertu de l'article 69, alinéa 2 Cst., la Confédération peut promouvoir les activités culturelles présentant un intérêt national et encourager l'expression artistique et musicale, en particulier par la promotion de la formation.
55. Le rappel initial de la compétence des cantons en matière culturelle à l'alinéa premier ne laisse qu'une compétence restreinte à la Confédération, limitée à deux cas : (a) un intérêt national est démontré ou (b) le projet relève de la formation artistique ou musicale. Mais la nature du domaine permet que la compétence soit parallèle : cantons et Confédération peuvent tous deux agir en faveur de la culture, et parfois même financer ensemble un même projet. Point n'est besoin que les cantons renoncent à utiliser leur compétence primaire pour que la Confédération puisse intervenir (Y. NOËL, in CR-Cst., 1^{ère} éd., 2021, n. 15 ad art. 69 Cst.).
56. La loi fédérale sur l'encouragement de la culture, du 11 décembre 2009 (LEC – RS 442.1), a été adoptée sur la base de l'article 69, alinéa 2 Cst. Selon l'article 3 LEC, l'encouragement de la culture par la Confédération a notamment pour buts de renforcer la cohésion et la diversité culturelle de la Suisse, de promouvoir une offre culturelle variée et de qualité, de créer des conditions favorables aux acteurs culturels et aux institutions et organisations culturelles et de faciliter l'accès de la population à la culture. Selon l'article 4 LEC, dans son domaine de compétences, la Confédération encourage à titre subsidiaire les activités culturelles des cantons, des villes et des communes. L'article 5, alinéa 1 LEC prévoit en outre que la Confédération tient compte de la politique culturelle des cantons, des villes et communes en collaborant avec ceux-ci

autant que nécessaire. La LEC n'intervient pas dans l'organisation des cantons en matière de culture.

57. D'autres lois fédérales prévoient par ailleurs des mesures d'encouragement de la culture, telles que la loi fédérale sur la Bibliothèque nationale suisse, du 18 décembre 1992 (LBNS – RS 432.21), la loi fédérale sur les musées et les collections de la Confédération, du 12 juin 2009 (LMC – RS 432.30) ou la loi fédérale sur la culture et la production cinématographique, du 14 décembre 2001 (LCin – RS 443.1) (cf. art. 2 LEC).
58. En l'espèce, l'IN 205 ne contrevient pas au droit fédéral et ne contrecarre pas les dispositions du droit fédéral. Elle s'insère dans la compétence parallèle laissée aux cantons.
59. Au vu de ce qui précède, il sera retenu que l'IN 205 respecte le droit fédéral.

H.4. Conformité au droit intercantonal

60. Les conventions intercantionales doivent également être respectées par les initiatives, aussi longtemps qu'elles n'ont pas été dénoncées (GRODECKI, *op. cit.*, § 1069).
61. En l'espèce, l'IN 205 ne traite pas d'un domaine concerné par une convention intercantonale à laquelle la République et canton de Genève serait partie.
62. Dès lors, l'IN 205 respecte le droit intercantonal.

H.5. Conformité au droit cantonal

63. S'agissant d'une initiative de rang législatif, l'IN 205 doit être conforme à la constitution cantonale (GRODECKI, *op. cit.*, § 1069).
64. L'article 57, alinéa 1 Cst-GE permet de soumettre au Grand Conseil une proposition législative dans toutes les matières de la compétence de ses membres. Cette disposition limite l'objet de l'initiative législative à ce qui est susceptible d'être adopté sous forme de loi par le Grand Conseil, sur proposition de l'un de ses membres. Le droit d'initiative ou la compétence ne doivent ainsi pas être réservés au seul Conseil d'Etat (GRODECKI, *op. cit.*, §§ 380, 391 et 517).
65. Selon l'article 67, alinéa 1 Cst-GE, les lois, ainsi que les autres actes du Grand Conseil prévoyant des dépenses, sont soumis au corps électoral si le référendum est demandé par 1,5% des titulaires des droits politiques. L'article 69 Cst-GE prévoit quant à lui que le référendum est exclu contre la loi annuelle sur les dépenses et les recettes prise dans son ensemble.
66. Les compétences du Grand Conseil sont listées aux articles 91 à 100 Cst-GE. En particulier, l'article 96 Cst-GE prévoit que le Grand Conseil adopte le budget annuel, autorise les dépenses et approuve les comptes annuels ; il fixe les impôts. Selon l'article 97 Cst-GE, en adoptant le budget, le Grand Conseil ne peut dépasser la somme totale des dépenses inscrites dans le projet qui lui est soumis sans prévoir concurremment la couverture financière de ce dépassement, l'emprunt ne pouvant être considéré comme une telle couverture.
67. Le Conseil d'Etat exerce quant à lui le pouvoir exécutif (art. 101 Cst-GE), et ses compétences sont listées aux articles 107 à 115 Cst-GE. En particulier, l'article 108 Cst-GE prévoit que, chaque année, le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil le budget des recettes et des dépenses. Il lui rend compte de l'état des finances et des activités de l'administration.
68. Selon les principes fixés par la Cst-GE dans le domaine des finances publiques, l'Etat établit une planification financière globale. La gestion des finances publiques doit être économe et efficace. En règle générale, l'Etat équilibre son budget de financement. Il tient compte de la situation conjoncturelle et se dote de réserves anticycliques. Les

déficits doivent être compensés à moyen terme (art. 152, al. 1 à 4 Cst-GE). Par ailleurs, l'Etat maîtrise l'endettement et le maintient à un niveau qui ne menace pas les intérêts des générations futures. Un budget de fonctionnement déficitaire ne peut être accepté qu'à la majorité des membres du Grand Conseil. L'Etat vérifie périodiquement que les prestations qu'il fournit et les subventions qu'il octroie sont efficaces, nécessaires et supportables financièrement. Il renonce aux prestations et subventions qui ne répondent pas à ces conditions (art. 156 Cst-GE).

69. Dans une ancienne affaire fribourgeoise, le Tribunal fédéral a jugé que des dépenses pouvaient être décrétées dans une loi, sans que cela ne porte atteinte aux pouvoirs du Grand Conseil, compétent pour décréter les dépenses. Il a ainsi déclaré valide une initiative visant à l'adoption d'un cadre législatif propre à lutter contre la spéculation foncière, et qui prévoyait que l'Etat y consacre 10 millions de francs (ATF 89 I 371 consid. 3c).
70. En 1988, le Tribunal fédéral a été saisi d'un recours portant sur la validité d'une initiative genevoise « *pour une traversée de la rade* », laquelle invitait notamment le Grand Conseil à ouvrir un crédit permettant la réalisation d'une liaison routière nouvelle, à Genève, entre les rives du lac. Dans son arrêt du 29 mai 1989, le Tribunal fédéral a confirmé qu'une initiative pouvait demander l'ouverture d'un crédit, dans la mesure où le Grand Conseil disposait de la compétence pour se prononcer sur les dépenses (arrêts du Tribunal fédéral 1P.222/1988 et 1P.482/1988 consid. 4, non publiés mais reproduits in MGC 1996 I 804 du 29 février 1996).
71. La doctrine considère également qu'une initiative peut sans autre proposer l'adoption d'une base légale consacrant une dépense dite liée, voire concerner une subvention ou l'ouverture d'un crédit. Une initiative peut également proposer une dépense nouvelle, sans avoir à prévoir sa couverture financière (GRODECKI, *op. cit.*, §§ 584, 590 et 594). Il faut noter que la distinction entre dépenses liées et dépenses nouvelles n'est pas opérée dans la loi genevoise, qui ne prévoit pas de référendum financier à proprement parler, mais un référendum facultatif générique (art. 67, al. 1 Cst-GE).
72. Trois initiatives – une genevoise et deux neuchâteloises – méritent par ailleurs d'être mentionnées ici à titre de précédents en matière d'initiatives « *pourcents* », sous l'angle de leur conformité au droit supérieur, étant précisé que cette question n'a pas été soumise à l'examen du Tribunal fédéral.
73. A Genève, en 1985, une initiative non formulée intitulée « *Soins à domicile* » (IN 14) avait pour but d'amener le Grand Conseil à élaborer une législation en matière de soins à domicile. Le chiffre 5 de l'initiative prévoyait, s'agissant du financement : « *L'Etat verse à ces services des subventions qui correspondent au moins à 2% des dépenses de son budget de fonctionnement, et qui couvrent le 80% du coût total de leurs prestations* ». La validité de l'initiative et en particulier de cette clause de financement a été soumise à la commission législative, laquelle a demandé un avis de droit externe à Maître Pierre Louis MANFRINI. Dans son avis de droit du 4 février 1987, l'expert a en substance considéré qu'il n'y avait pas d'objection d'ordre constitutionnel à limiter le pouvoir du parlement dans une loi qui fixerait de manière impérative des dépenses particulières. En revanche, le budget en tant que tel ne pouvait faire l'objet d'une initiative puisque celle-ci ne tendrait pas à l'adoption d'une loi, le budget n'étant pas soumis au référendum. L'expert a explicitement retenu qu'« *une disposition au terme de laquelle 2% du budget de fonctionnement de l'Etat doit être attribué annuellement et régulièrement au financement d'une politique publique déterminée peut parfaitement être adoptée dans une simple loi* », et « *qu'il est parfaitement possible qu'une loi soumise à référendum décrète une dépense hors budget* » (Avis de droit de Maître Pierre-Louis MANFRINI, 4 février 1987, pp. 15, 17, 19, 20, 25, 27 et 28).

74. Il sied de préciser ici que les dispositions constitutionnelles en vigueur lors de l'analyse de la validité de l'IN 14, en 1987, contenaient peu ou prou les mêmes principes que ceux prévus par les dispositions constitutionnelles exposées ci-dessus, en particulier s'agissant des compétences du Grand Conseil. Ainsi, notamment, l'article 80 aCst-GE, intitulé « *Recettes et dépenses* », était libellé comme suit : « *Le Grand Conseil vote les impôts, décrète les dépenses, les emprunts et les aliénations du domaine public, reçoit et arrête les comptes de l'Etat, lesquels sont rendus publics et doivent nécessairement être soumis à l'examen d'une commission* ». L'article 81 aCst-GE, intitulé « *Vote du budget* », était libellé comme suit : « *En votant le budget annuel, le Grand Conseil ne peut pas dépasser la somme totale des dépenses fixées par le Conseil d'Etat sans prévoir concurremment la couverture financière de ce dépassement. L'emprunt ne peut être considéré comme une couverture financière* ». Cette dernière règle tendait déjà à restreindre l'endettement de l'Etat en obligeant le Grand Conseil, chaque fois qu'il faisait une proposition de dépenses, de déterminer en contrepartie une proposition de recette (Cst-GE du 24 mai 1847 ; Mémorial du Grand Conseil 1936, p. 891).
75. A Neuchâtel, deux initiatives non formulées intitulées « *1% pour la culture* » et « *1% pour le sport* » ont été déposées en 2021. Elles demandaient respectivement « *que l'équivalent d'au moins 1% du budget de l'Etat (selon charges d'exploitation) soit consacré au soutien aux activités culturelles* » et « *que l'équivalent d'au moins 1% du budget de l'Etat (selon charges d'exploitation) soit consacré au soutien des activités sportives* ». Elles ont été jugées conformes au droit, dans la mesure où c'est le Conseil d'Etat qui prépare le budget, mais le Grand Conseil qui l'adopte (rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de décret concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale « *Pour 1% culturel* », du 15 décembre 2021, 21.047 ; propositions de la commission parlementaire, du 27 septembre 2022, 21.047 ; décret concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale « *Pour 1% culturel* », du 24 janvier 2023 ; rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de décret soumettant au vote du peuple l'initiative législative populaire « *1% pour la culture* », du 12 juin 2024, 24.024 ; rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un décret concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale « *1% pour le sport* », du 15 décembre 2021, 21.048 ; propositions de la commission parlementaire, du 27 septembre 2022, 21.048).
76. En l'espèce, dans ses déterminations du 4 février 2026, le comité d'initiative a notamment relevé que l'IN 205 ne tendait pas à l'adoption d'une loi budgétaire, mais simplement à la création d'une base légale relative à une dépense « *liée* » en matière de culture. Dite base légale pourrait par exemple revêtir la forme d'une modification de la LPCCA. L'IN 205 relevait donc bien de la compétence du Grand Conseil et n'empiétait nullement sur les prérogatives du Conseil d'Etat. Le comité d'initiative a également rappelé que, s'agissant d'analyser une initiative non formulée invitant le législateur à adopter une législation d'exécution, la marge de manœuvre de l'autorité de contrôle dans le cadre de l'examen de la conformité au droit supérieur de l'initiative était plus importante.
77. En ce qui concerne l'objet de l'IN 205, l'examen de celle-ci montre qu'il ne tend pas à l'adoption d'une loi annuelle sur les dépenses et les recettes, soit d'une loi budgétaire, mais à la création d'un cadre législatif relatif à une dépense, ce qui relève de la compétence du Grand Conseil. L'initiative vise uniquement à amener le Grand Conseil à prévoir le mode de calcul des sommes à consacrer au financement de la promotion de la culture et de la création artistique, au sens de la LPCCA. La référence au budget est donc utile pour déterminer un montant à affecter, mais c'est bien la dépense qui est visée et non sa budgétisation en tant que telle. Tant la jurisprudence que la doctrine et les autorités ayant eu à analyser des initiatives « *pourcents* » retiennent, à l'instar du comité d'initiative dans ses déterminations, qu'une initiative peut proposer l'adoption

d'une base légale consacrant une dépense. A cet égard, il n'y a donc pas de problème de conformité au droit supérieur en termes de séparation des pouvoirs. Par ailleurs, rien ne s'oppose, dans la Cst-GE, à ce qu'une initiative propose d'affecter un montant déterminé à une politique publique, même si, dans le cas d'espèce, le montant n'est pas déterminé, mais simplement déterminable. Partant, il peut être admis qu'une initiative implique une dépense pour le canton, même s'il est peu fréquent en pratique que le niveau de dépense minimum soit fixé dans une loi. L'objet de l'IN 205 est ainsi conforme au droit, en particulier à l'article 57, alinéa 1 Cst-GE, et n'empiète pas sur des compétences réservées au seul Conseil d'Etat.

78. Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, et dans le cadre d'une appréciation « favorable » de l'initiative, il sera retenu que l'IN 205 respecte le droit cantonal.

I. Exécutabilité

79. 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, car c'est avant tout aux électeurs qu'il appartient d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative. Par ailleurs, l'impossibilité doit être manifeste et 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. En principe, il peut être retenu que la notion d'impossibilité juridique se recoupe avec l'exigence de la conformité au droit supérieur (arrêt du Tribunal fédéral 1C_608/2022 du 17 août 2023 consid. 4 et les références citées ; ACST/27/2023 du 26 juin 2023 consid. 5.1 et les références citées ; TORNAY, *op. cit.*, p. 86).
80. 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).
81. Une initiative fédérale, déposée en 1981 intitulée « *En faveur de la culture* » visait notamment à ce qu'un pourcent des dépenses totales prévues dans le budget soit mis annuellement à disposition de la Confédération en vue d'accroître le soutien de la Confédération à la culture. Le Conseil fédéral a préconisé le rejet de cette initiative, en préconisant l'adoption d'un contreprojet. Il a relevé : « *Le principe qui consiste à fixer dans un domaine donné des dépenses dont les proportions sont définies par un article constitutionnel ne va pas sans soulever des réserves. Ce qui aujourd'hui est un engagement, peut avoir dans quelques années l'effet d'une entrave fâcheuse. En outre, et en raison de l'évolution rapide des conditions, une solution rigide ne peut donner satisfaction. Enfin, on peut craindre que cette solution de parts fixes ne fasse école, offrant ainsi une occasion apparemment avantageuse pour sauvegarder des structures dans des domaines moins dynamiques de la société et de l'économie. Les grandes lignes de la politique gouvernementale, le plan financier et le budget annuel sont déjà des instruments qui donnent au Conseil fédéral et au parlement le moyen de définir certaines priorités* » (FF 1984 II 521).
82. Le Tribunal fédéral a par ailleurs eu à analyser, notamment sous l'angle de la condition de leur exécutabilité, quatre initiatives genevoises. L'initiative « *Pour un financement juste et durable de la politique sociale du logement par l'or de la Banque Nationale Suisse* » (IN 133) a été déclarée partiellement inexécutable dans la mesure où la part genevoise au bénéfice de la Banque Nationale Suisse (BNS) versée en 2005 avait été

entièrement affectée au remboursement de la dette et que les fonds versés par la BNS n'étaient plus disponibles. L'initiative restait toutefois partiellement exécutable concernant les dividendes annuels versés par la BNS aux cantons (arrêt du Tribunal fédéral 1P.454/2006 du 22 mai 2007). L'initiative « *Touche pas à mon Hôpital et aux services publics* » (IN 136) demandait l'introduction dans la constitution genevoise d'une disposition imposant pour toute privatisation, sous-traitance, et transfert des activités de l'Etat, à un service public, une institution, une fondation ou un établissement de droit public, l'adoption d'une loi adoptée par le Grand Conseil et soumise obligatoirement au vote du peuple. Le Tribunal fédéral a considéré que la disposition constitutionnelle proposée n'était pas absolument impossible à mettre en œuvre et qu'il appartenait au corps électoral de décider s'il souhaitait être consulté plus fréquemment. Il a toutefois considéré que le Grand Conseil n'avait pas abusé de son pouvoir d'interprétation en estimant que la proposition serait propre à entraver le fonctionnement de l'Etat. Il a ainsi confirmé le caractère inexécutable de l'initiative, étant précisé que celle-ci avait également été invalidée pour d'autres motifs (arrêt du Tribunal fédéral 1P.52/2007 du 4 septembre 2007). L'initiative « *La BCGE doit rembourser les 3.2 milliards prêtés par l'Etat* » (IN 171) a été déclarée inexécutable par le Tribunal fédéral dans la mesure où elle impliquait de créer sans contrepartie un passif excédant l'intégralité des fonds propres de la BCGE, ce qui entraînerait la faillite de la banque (arrêt du Tribunal fédéral 1C_146/2020 du 7 août 2020). S'agissant de l'initiative « *Pour + de logements en coopératives* » (IN 180), le Tribunal fédéral a considéré qu'elle n'apparaissait pas absolument impossible à mettre en œuvre, en particulier dans la mesure où la date butoir de 2030 prévue par l'initiative pour atteindre ce seuil de 10% constituait un objectif général, non contraignant. Par ailleurs, l'Etat n'aurait pas systématiquement à user de son droit de préemption ou d'expropriation, et un hypothétique blocage des transactions ou une nationalisation des terrains à bâtir ne constituaient pas des obstacles suffisants pour nier au corps électoral son droit à se prononcer sur l'initiative litigieuse (arrêt du Tribunal fédéral 1C_608/2022 du 17 août 2023).

83. Pour le surplus et de manière générale, les textes invalidés en raison du principe d'exécutabilité sont rares et concernent majoritairement des propositions d'abandon ou d'opposition à des constructions en voie d'achèvement. Ainsi et lorsque les ouvrages en question (un stade, un centre commercial, une route) étaient considérés comme « *pratiquement achevé* », les initiatives tendant à la remise en cause desdites constructions ont été déclarées inexécutables (GRODECKI, *op. cit.*, §§ 1081-1086).
84. Dans le cadre de l'examen de la validité de l'initiative « *Soins à domicile* » (IN 14) mentionnée ci-dessus (H.5), et en particulier sous l'angle de l'exécutabilité de l'initiative, l'expert a envisagé le risque que la somme prévue soit trop importante par rapport aux besoins mais a considéré que cette éventualité ne rendait pas la proposition irréalisable. Il a ajouté que, dans la mesure où l'IN 14 était non formulée, le parlement allait pouvoir déterminer dans la législation de mise en œuvre le sort réservé aux sommes n'ayant pas pu être affectées au subventionnement des services d'aide à domicile (Avis de droit de Maître Pierre-Louis MANFRINI, *op. cit.*).
85. S'agissant des deux initiatives neuchâteloises évoquées ci-dessus (H.5), elles ont été considérées comme réalisables, même si difficiles à mettre en œuvre au vu des très nombreuses difficultés posées par ces initiatives au regard de l'établissement du budget cantonal. Partant, elles ont toutes deux été déclarées recevables (rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de décret concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale « *Pour 1% culturel* », *op. cit.* ; propositions de la commission parlementaire, du 27 septembre 2022, *op. cit.* ; décret concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale « *Pour 1% culturel* », *op. cit.* ; rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de décret soumettant au vote du peuple l'initiative législative populaire « *1% pour la culture* », *op. cit.* ; rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un décret

concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale « 1% pour le sport », *op. cit.* ; propositions de la commission parlementaire, *op. cit.*).

86. 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.
87. En l'espèce, dans ses déterminations du 4 février 2026, le comité d'initiative a notamment relevé, s'agissant de l'exécutabilité de l'IN 205, que celle-ci avait pour objectif d'introduire, dans une loi à formuler par le Grand Conseil, une dépense liée prenant comme variable l'importance du budget annuel. Il s'agissait d'un choix politique, méritant un débat politique et non juridique, portant sur l'allocation des ressources du canton. Le fait de garantir un montant annuel à la culture n'avait aucun effet sur l'équilibre budgétaire général, mais imposait au canton un choix politique. Il n'existait ainsi aucune impossibilité juridique au vu du faible pourcentage prévu, étant précisé que les mécanismes de contrôle des dépenses généraux restaient pleinement applicables. Enfin, contrairement à l'arrêt du Tribunal fédéral relatif à l'IN 171 – également cité par le comité d'initiative – il n'y avait aucun risque de faillite d'une entité quelconque, un canton ne pouvant pas faire faillite, si bien qu'il n'existait aucune impossibilité juridique à l'IN 205.
88. L'examen de l'IN 205 montre qu'il est indéniable que cette dernière poserait de nombreuses et importantes difficultés dans l'établissement du budget cantonal, si elle devait être mise en œuvre. En effet, établir un budget par pourcentage prédéfini est un exercice complexe. Lorsqu'il établit le budget, le Conseil d'Etat doit déjà tenir compte d'un certain nombre de dépenses incompressibles, qualifiées de « *charges contraintes* », notamment dans le domaine de la santé, du social et de l'éducation. Si l'ensemble des ressources sont déjà affectées, le seul moyen pour attribuer un pourcent supplémentaire serait alors de réduire les montants déjà affectés à d'autres domaines. Par ailleurs, dans l'hypothèse où des initiatives « *pourcents* » devaient à l'avenir être déposées en faveur d'autres politiques publiques, de telle sorte que l'on atteigne à terme 100% du budget, ces autres initiatives pourraient être considérées comme inexécutables. Cela étant, la question de l'exécutabilité doit être analysée 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. L'IN 205 étant l'une des premières en son genre à être déposée à Genève, son exécutabilité à moyen terme semble possible. Il apparaîtrait disproportionné d'invalider l'IN 205 au motif qu'elle risquerait de créer un précédent.
89. Par ailleurs, une hausse des dépenses affectées à la promotion de la culture et à la création artistique au sens de la LPCCA pourrait rendre difficile le respect des critères constitutionnels imposés par le frein à l'endettement. Cette nouvelle contrainte réduirait la marge de manœuvre de l'exécutif dans l'élaboration du budget et accroîtrait les arbitrages à mener entre les différents domaines. Cela étant, la coexistence de règles en matière de frein à l'endettement et d'une contrainte liée aux dépenses n'est pas forcément inexécutable, comme le relève le comité d'initiative dans ses déterminations du 4 février 2026. Elle existe déjà *de facto* de par les différentes dépenses aujourd'hui imposées dans des lois, par exemple la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973 (LTrait – B 5 15), ou la loi sur l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires, du 22 avril 1977 (LARPA – E 1 25).
90. En tout état, les difficultés posées par l'IN 205 n'apparaissent pas suffisantes pour constituer un obstacle juridique (cf. point **H.** ci-dessus retenant la conformité de l'initiative au droit supérieur), ou matériel, insurmontable et manifeste au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral. La seule jurisprudence qui permettrait de douter de

cette appréciation, est éventuellement celle rendue en lien avec l'IN 136 (arrêt du Tribunal fédéral 1P.52/2007 *op. cit.*) qui a confirmé l'invalidation d'une initiative au motif que la proposition serait propre à « *entraver le fonctionnement de l'État* ». Or, comme relevé ci-dessus, l'IN 136 a également été invalidée pour d'autres motifs que son inexécutabilité. Par ailleurs, le fait de devoir soumettre au Grand Conseil puis au peuple de très nombreuses décisions alors de la compétence de l'exécutif constituait une entrave bien plus importante à l'efficacité des institutions démocratiques que les contraintes financières prévues par les initiatives « *pourcentages* ».

91. Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, et dans le cadre d'une appréciation « *favorable* » de l'initiative, il sera retenu, au stade de l'analyse de la validité de l'initiative et non de l'examen son opportunité qui est effectué dans le rapport sur la prise en considération, que l'IN 205 ne pose pas de difficulté insurmontable du point de vue de sa mise en œuvre et qu'elle est ainsi exécutable.

III. CONCLUSION

92. Toutes les conditions de validité de l'initiative étant réalisées, l'IN 205 sera déclarée valide.
93. 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 205 « INITIATIVE 1% POUR LA CULTURE » 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 2 avril 2026