

Chancellerie / FAO n° 49 du 24 juin 2016

**Arrêté relatif à la validité de l'initiative populaire cantonale 158 «Pour la valorisation et l'agrandissement de la Maison Internationale des Associations»**

**Du 22 juin 2016**

LE CONSEIL D'ÉTAT,  
considérant ce qui suit:

**I. EN FAIT**

1. Par courrier du 28 août 2015, Jacques Stitelman, président de la Fondation pour l'expression associative (ci-après: FEA), et Régis De Battista, directeur de la FEA et mandataire du comité d'initiative, ont informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative législative non formulée intitulée «Pour la valorisation et l'agrandissement de la Maison Internationale des Associations» (ci-après: IN 158).

2. Par le biais de cette initiative, les initiants demandent qu'«un crédit de 16 500 000 F soit alloué dans l'année qui suit la votation à la Fondation pour l'expression associative pour agrandir les bâtiments de la Maison Internationale des Associations et les rendre conformes au label Minergie en maintenant les loyers des utilisateurs à un niveau raisonnable.

*La mise en œuvre sera confiée à la Fondation pour l'expression associative selon les plans déposés et acceptés par l'office de l'urbanisme.*

*Les travaux seront réalisés dans un délai de cinq ans.»*

3. Le 2 septembre 2015, le service des votations et élections (ci-après: SVE) a validé la formule de récolte de signatures.

4. Le 4 septembre 2015, le lancement et le texte de l'IN 158 ont été publiés dans la Feuille d'avis officielle (ci-après: FAO), avec un délai de récolte des signatures échéant le 4 janvier 2016.

5. Le 4 janvier 2016, le comité d'initiative a déposé les listes de signatures auprès du SVE.

6. Par arrêté du 24 février 2016, publié dans la FAO du 26 février 2016, 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.

Par le même arrêté, il a fixé les délais de traitement de l'initiative, en particulier en ce qui concerne l'arrêté du Conseil d'Etat relatif à la validité de l'initiative et le rapport sur la prise en considération de celle-ci. En l'espèce, ces délais arriveront à échéance le 26 juin 2016.

7. Par courrier du 9 mars 2016, la chancelière d'Etat a informé le comité d'initiative que le Conseil d'Etat l'invitait, avant de statuer sur la validité de l'IN 158, à lui faire part de sa détermination, en particulier sur les points suivants:

–le texte de l'initiative prévoit l'octroi d'un montant unique sans distinction, d'une part, du fait que les quatre bâtiments de la Maison Internationale des Associations (ci-après: MIA) n'ont pas les mêmes propriétaires et, d'autre part, que les travaux concernent différents types de dépenses (selon l'exposé des motifs: assainissement des bâtiments, mise en conformité au label Minergie, amélioration des espaces actuellement non utilisés et augmentation des volumes disponibles); de quelle nature serait ce crédit? faudrait-il prévoir un crédit d'étude?

–le texte de l'initiative dispose que «la mise en œuvre sera confiée à la FEA»; comment est envisagée cette délégation de la maîtrise d'ouvrage? quels seraient les rôles respectifs de la FEA, de l'Etat de Genève et de la Ville de Genève?

–en quoi l'office de l'urbanisme, mentionné par le texte de l'initiative, est-il concerné?

–la procédure d'attribution des travaux envisagée, en particulier en regard de la législation en matière de marchés publics (article 7, alinéa 1, lettre c; L 6 05.01);

–le texte de l'initiative indique que le crédit d'investissement doit être alloué «dans l'année qui suit la votation»; de quelle votation s'agit-il?

–s'agissant des quatre bâtiments occupés par la MIA, deux sont propriété de la Ville qui les loue à la FEA qui gère la MIA. S'agissant des deux autres bâtiments sis sur des parcelles propriété du canton, la FEA est au bénéfice d'un droit distinct et permanent de superficie. A ce titre, elle est propriétaire desdits bâtiments et donc en charge de leur entretien et rénovation. Au vu de ces éléments, comment faut-il comprendre l'exposé des motifs qui indique que «ce projet concerne les quatre bâtiments de la MIA appartenant à la Ville et au Canton de Genève»?

–l'exposé des motifs mentionne également la possibilité de louer de «petits logements pour étudiants»; cette offre est-elle conforme aux buts de la FEA et à l'affectation des locaux?

8. Un délai au 4 avril 2016 était imparti au comité d'initiative pour répondre et faire part de toutes autres observations qu'il jugerait utiles. Ce délai a été prolongé au 14 avril 2016.

9. Par courrier du 13 avril 2016, le comité d'initiative, par le biais de son mandataire, a répondu à la chancelière d'Etat. En substance, le comité indique que:

–les initiants demandent l'octroi d'un crédit d'investissement d'un montant global de 16,5 millions, montant comprenant les frais des études techniques et architecturales déjà réalisées.

–la FEA serait le maître d'ouvrage, en coordination et sous le contrôle de la Ville et du canton.

–l'ensemble du projet ne sera réalisé qu'après avoir obtenu l'autorisation du Département de l'aménagement, de l'environnement et du logement.

–l'attribution des travaux envisagés sera organisée en respect de la législation genevoise en matière de marchés publics.

–le crédit d'investissement doit être alloué dans l'année qui suit la votation et l'acceptation de l'IN 158.

–les travaux envisagés ne représentent ni de l'entretien, ni de la rénovation, mais de la transformation et de l'agrandissement. Ces travaux toucheront principalement (90%) les bâtiments sis sur les parcelles appartenant au canton. Ceux qui appartiennent à la Ville de Genève (10%) ne seront que légèrement aménagés.

–dans le cas du logement, la conformité avec les statuts de la FEA n'est pas directe, puisque le logement n'en fait pas explicitement partie. Néanmoins, du logement étudiant (qui est une problématique genevoise avérée) ou du logement lié aux activités associatives pourrait s'y conformer, notamment selon les articles 2.1. (encourager et soutenir la réalisation de projets sociopolitiques englobant les thèmes suivants: droit de la personne ... soulever et proposer des problématiques de l'époque) et 3.1. (la MIA offre un lieu d'échange de savoirs, de synergies et de partage de matériel). Ces logements seraient prévus dans les immeubles, propriété de la Ville, qui sont déjà principalement composés de logements.

Les détails de cette prise de position seront, en tant que de besoin, discutés 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.
2. Les conditions de validité d'une initiative sont au nombre de trois et comprennent l'unité du genre (article 60, alinéa 2, Cst-GE), l'unité de la matière (article 60, alinéa 3, Cst-GE) et la conformité au droit (article 60, alinéa 4, Cst-GE).
3. S'ajoutent à ces conditions l'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire qui, si elle ne fait pas partie des conditions de validité expressément mentionnées dans la constitution cantonale, découle de la liberté de vote garantie à l'article 34, alinéa 2 de la constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst. féd.; 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; 1C\_659/2012 du 24 septembre 2013, consid. 5.1).
4. Enfin, les initiatives doivent être exécutoires (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.454/2006 du 22 mai 2007, consid. 3.1; A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Volume I, l'Etat, 2013, p. 277 § 856).

### B. Forme de l'IN 158:

5. L'IN 158 est présentée comme une «initiative législative non formulée».
6. 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.
7. 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 (initiative non formulée). Une initiative partiellement formulée est considérée comme non formulée.
8. La nouvelle constitution genevoise ne soumet ainsi plus la validité d'une initiative législative à l'unité de forme (cf. 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).
9. 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 (cf. T. Tanquerel, op. cit., p. 42).
10. En l'espèce, sans proposer un texte législatif rédigé de toutes pièces, l'IN 158 demande précisément l'octroi, dans l'année qui suit la votation, d'un montant de 16 500 000 F à la FEA pour agrandir les bâtiments de la MIA et les rendre conformes au label Minergie en maintenant les loyers des utilisateurs à un niveau raisonnable, la mise en œuvre devant être confiée à la FEA selon les plans déposés et acceptés par l'office de l'urbanisme et les travaux réalisés dans un délai de cinq ans.
11. Bien que relativement détaillée, l'IN 158 ne propose pas un nouveau texte législatif ou une modification à un texte législatif existant entièrement rédigé qui pourrait être adopté tel quel par le Grand Conseil ou le corps électoral. Si elle est acceptée, elle nécessitera donc une concrétisation par un texte législatif (cf. *infra* points 13 à 22).
12. Il faut donc considérer qu'il s'agit bien d'une initiative non formulée.

### C. Unité du genre:

13. Aux termes de l'article 60, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle.
14. 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 1er 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: le citoyen doit savoir s'il se prononce sur une modification constitutionnelle ou simplement législative et doit avoir le droit, le cas échéant, de se prononcer séparément sur les deux questions (ATF 130 I 185 consid. 2.1 et les références citées; S. Grodecki, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, 2008, § 995).
15. En l'espèce, l'IN 158 est une initiative non formulée (cf. *supra* points 5 à 12).
16. En cas d'acceptation de l'initiative, l'Etat devra verser à la FEA, voire à tout le moins engager, un montant de 16 500 000 F aux fins de payer l'exécution des travaux dans les bâtiments de la MIA.
17. Un tel versement ou engagement constitue une dépense publique.
18. Les autorisations de dépenses de l'Etat sont régies par la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013 (LGAF; D 1 05) qui prévoit à l'article 4, alinéa 4, que toute dépense publique doit être fondée sur une base légale ou une décision de justice, la base légale étant une disposition constitutionnelle ou légale.
19. De manière générale, les autorisations de dépenses de l'Etat sont prévues par des lois. Ce faisant, le Grand Conseil donne au Conseil d'Etat, sous la forme d'un crédit, l'autorisation de procéder, dans un but déterminé, à un engagement financier d'un montant déterminé (article 30, alinéa 1, LGAF).
20. L'IN 158 étant une initiative législative et non constitutionnelle, elle requiert du Grand Conseil, s'il accepte de la concrétiser, l'adoption d'une loi, ce qui est parfaitement compatible avec l'article 4, alinéa 4, LGAF.
21. L'IN 158 est ainsi uniquement d'un genre législatif non formulé et il n'y a pas de mélange des niveaux normatifs.
22. En conséquence, elle respecte l'unité du genre.

### D. Unité de la matière:

23. L'article 60, alinéa 3 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. En effet, le principe de proportionnalité commande de ne prononcer qu'une invalidation partielle lorsque l'on peut admettre que les citoyens auraient appuyé l'initiative sans la partie invalide (Auer, Malinverni, Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. 1, L'Etat, p. 279). A défaut, ou si le non-respect de l'unité de la matière est manifeste d'emblée, l'initiative est déclarée nulle.
24. 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, au sens de l'article 34, alinéa 2 Cst. féd. 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 130 I 185 consid. 3 et la jurisprudence citée).
25. Selon le Tribunal fédéral, la portée du principe de l'unité de la matière est en outre différente selon les domaines. Ainsi, les exigences sont plus strictes en cas de révision partielle de la constitution qu'à l'égard de projets législatifs. Ce principe s'impose par ailleurs de façon plus rigoureuse aux projets issus d'une initiative populaire qu'à ceux proposés par l'autorité (ATF 123 I 63 consid. 4b). En outre, les initiatives entièrement rédigées doivent être traitées de façon plus stricte que les propositions conçues en termes généraux, lesquelles nécessitent encore l'élaboration d'un texte par le parlement (ATF 130 I 185 consid. 3.1; ATF 123 I 63 consid. 4b; article 61, alinéa 4 Cst-GE). Ce dernier dispose en effet d'une certaine marge de manœuvre et peut, le cas échéant, corriger un éventuel vice en rédigeant les dispositions voulues (ATF 123 I 63 consid. 4b).
26. C'est à la lumière de ces principes que l'article 60, alinéa 3 Cst-GE doit être interprété.
27. En l'occurrence, l'IN 158 traite d'un seul thème, à savoir l'octroi d'un montant de 16 500 000 F à la FEA en vue d'un but unique qui est d'effectuer des travaux dans les bâtiments de la MIA.
28. Dès lors, elle respecte le principe de l'unité de la matière.

### E. Principe de clarté:

29. L'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire, comme mentionné *supra*, 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. féd. et qui est définie comme suit par le Tribunal fédéral, à l'instar de la clarté de la formulation des questions posées à l'électeur: celui-ci doit pouvoir inférer quelles seront les conséquences pratiques de son vote, ce qui n'est pas

possible si le texte d'une initiative est équivoque ou imprécis (ATF 133 I 110 consid. 8; Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_659/2012 du 24 septembre 2013, consid. 5.1).

30. 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 – L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, 2008, pp. 115-116).
31. En l'espèce, l'IN 158 s'intitule «*Pour la valorisation et l'agrandissement de la Maison Internationale des Associations*». Elle préconise l'allocation à la FEA, dans l'année qui suit la votation, d'un montant de 16 500 000 F pour agrandir les bâtiments de la MIA et les rendre conformes au label Minergie en maintenant les loyers des utilisateurs à un niveau raisonnable.
32. L'exposé des motifs de l'initiative indique que «*ce projet concerne les quatre bâtiments de la MIA appartenant à la Ville et au Canton de Genève*». Or, cette allégation n'est pas conforme à la réalité.
33. Les bâtiments de la MIA se situent sur cinq parcelles (300, 304, 2409, 2410 et 2413 de Genève-Plainpalais).
34. La Ville est propriétaire de deux parcelles (300 et 2409), ainsi que des bâtiments qui y sont érigés et a octroyé un droit d'usufruit à la FEA qui gère la MIA.
35. En revanche, s'agissant du canton, il est propriétaire des trois autres parcelles (304, 2410 et 2413), mais a octroyé à la FEA un droit distinct et permanent (ci-après: DDP) de superficie (DDP 3854) sur lesdites parcelles. Ce DDP confère la propriété des bâtiments sis sur les parcelles concernées à la FEA. En d'autres termes, ce n'est pas le canton qui est propriétaire des bâtiments en question mais bien la FEA. C'est donc également la FEA qui, en sa qualité de superficière, est en charge de l'entretien et de la rénovation de ces bâtiments.
36. Dans sa prise de position, le comité d'initiative persiste à dire que les bâtiments «*appartiennent au canton (...) et à la Ville*». Il indique encore que «*les travaux ne représentent ni de l'entretien ni de la rénovation, mais de la transformation et de l'agrandissement*».
37. Cette distinction n'est toutefois pas pertinente. En effet, étant au bénéfice d'un DDP de superficie, la FEA est propriétaire des bâtiments et donc en charge de tous les frais qui y sont liés, contrairement à un simple locataire qui ne doit s'acquitter que des «*menus travaux de nettoyage ou de réparation indispensables à l'entretien normal de la chose*» (article 259 du Code des obligations, du 30 mars 1911, RS 220, ci-après: CO).
38. Il faut encore mentionner le texte explicatif commun établi par la MIA à l'appui de l'IN 158 et d'une seconde initiative législative non formulée intitulée «*Pour que l'Etat, propriétaire, assume le solde du coût des travaux déjà réalisés par la Maison Internationale des Associations*», lancée en même temps que l'IN 158 mais qui n'a pas abouti faute d'avoir réuni le nombre de signatures requis. Ce texte explicatif ne figure pas sur la formule de récolte de signatures validée par le SVE, mais était joint à celle-ci. Il rappelle notamment que la FEA a déjà financé des travaux de rénovation pour aménager les locaux en l'an 2000, «*travaux que les propriétaires, l'Etat et la Ville de Genève auraient dû assumer*». Ce texte précise toutefois que «*les locaux, ... , sont régis par un droit de superficie pour l'Etat et d'usufruit pour la Ville de Genève*».
39. La question qui se pose est de savoir si l'exposé des motifs et ce texte explicatif qui pourraient laisser penser qu'il appartient au canton – et non pas à la FEA – d'effectuer des travaux ont pu induire les signataires de l'initiative en erreur et ont exercé une influence inadmissible sur la formation de leur volonté, entraînant une violation de l'article 34, alinéa 2 Cst. féd.
40. Le Tribunal fédéral a jugé que la volonté des initiants n'était pas décisive pour l'examen de la validité d'une initiative. Il convient de se fonder sur la lettre de l'initiative, le texte explicatif pouvant néanmoins être pris en compte. Le souhait des initiants lorsqu'ils ont déposé leur texte n'est ainsi pas déterminant et la portée de l'initiative doit être examinée objectivement (S. Grodecki, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, 2008, § 989 et références citées).
41. Cela étant le Tribunal fédéral a, dans un arrêt plus récent, déclaré non valide une initiative populaire cantonale rédigée car la volonté des initiants, clairement exprimée en particulier dans le formulaire de récolte des signatures, violait le droit supérieur. L'initiative concernée visait à compléter la loi sur l'école publique par un article interdisant l'utilisation de certains manuels scolaires religieux. Même si l'article était formulé de manière neutre, la volonté des initiants était d'interdire exclusivement les fondements écrits d'une seule religion (Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_127/2013 du 28 août 2013, consid. 5 à 9, résumé in JdT 2014 I p. 237).
42. Il a notamment considéré que bien que la volonté des initiants ne soit pas seule décisive pour l'interprétation d'une initiative populaire, l'interprétation doit tenir compte de la volonté claire des initiants et des citoyens qui ont signé l'initiative. Le résultat de cette interprétation doit demeurer compatible avec l'objectif fondamental de la démarche. La validité de l'initiative ne peut pas être reconnue s'il faut lui attribuer un contenu qui ne réponde plus au motif fondamental des auteurs, tels que les signataires ont également pu le comprendre. Il a déjà été jugé que la nature d'une initiative ne peut pas être profondément modifiée lors de l'interprétation, parce que la volonté exprimée par les signataires s'en trouverait détournée. Une interprétation contredisant le sens originel du texte, et avec lui les attentes qu'il a éveillées, est inadmissible (Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_127/2013 du 28 août 2013, consid. 7.2.4, résumé in JdT 2014 I p. 237).
43. En l'occurrence, la volonté claire des initiants est de faire rénover et agrandir les bâtiments occupés par la MIA et, celle-ci n'ayant pas les moyens de les prendre en charge, d'en faire supporter les coûts par l'Etat de Genève. A cet égard, la question de savoir à qui appartient la responsabilité d'assumer de tels coûts n'est que secondaire et importe finalement peu.
44. Quant à l'exposé des motifs de l'initiative et les autres prises de position du comité d'initiative ou de la MIA, ils donnent des explications qui ne sont certes pas très explicites, voire exactes, sur la situation – en l'espèce, quelque peu alambiquée – en matière de titularité des droits de propriété sur les différents bâtiments occupés par la MIA et les obligations qui s'y rattachent, mais ne modifient pas l'objectif fondamental visé par l'IN 158.
45. De même, les signataires de l'initiative ont vraisemblablement parfaitement compris que le but principal de l'IN 158 est la rénovation et l'agrandissement des bâtiments de la MIA.
46. De surcroît, l'IN 158 étant non formulée, le Grand Conseil devra encore, si elle est acceptée, la concrétiser par un projet rédigé (article 64, Cst-GE). Ce faisant, il devra tenir compte de la situation juridique existante en particulier en matière de droits réels.
47. On peut encore relever que la situation en matière de la titularité des droits réels sur les parcelles et bâtiments concernés est relativement complexe et il aurait été difficile de la présenter de manière succincte, claire et simple aux citoyens.
48. A cet égard, les obligations respectives du canton, de la Ville de Genève, de la FEA et de la MIA pourront, le cas échéant, être exposées aux citoyens dans le message explicatif.
49. En conséquence, il faut considérer que les signataires de l'initiative n'ont pas été induits en erreur et qu'il n'a pas été exercé une influence inadmissible sur la formation de leur volonté.
50. L'exposé des motifs mentionne encore que l'un des objectifs de l'initiative, soit celui de l'augmentation des volumes disponibles, permettra de répondre aux demandes croissantes de petits logements pour étudiants.
51. Or, la location de petits logements pour étudiants ne ressort pas explicitement des buts de la FEA ou de la MIA et n'est pas prévue dans le cadre de l'affectation de la plupart des locaux concernés.
52. A cet égard, le comité d'initiative indique, dans sa prise de position, que:  
«*Dans son premier jet, le projet de valorisation et d'agrandissement ne comprenait pas de logements. Nous avons rajouté ce volet qui était exigé par le Conseil administratif de la Ville, relativement au pourcentage de logement exigé dans tout nouveau bâti en Ville de Genève.*  
*Dans le cas du logement, la conformité avec les statuts de la FEA n'est pas directe, puisque le logement n'en fait pas explicitement partie. Néanmoins, du logement étudiant (qui est une problématique genevoise avérée) ou du logement lié aux activités associatives pourrait s'y conformer, notamment selon nos articles de Fondation 2.1. (encourager et soutenir la réalisation de projets sociopolitiques englobant les thèmes suivants: droit de la personne... soulever et proposer des solutions aux problématiques de l'époque) et 3.1. (La Maison des Associations sociopolitiques qui offre un lieu d'échange de savoirs, de synergies et de partage de matériel).*  
*Les immeubles de la rue des Savoises, qui sont déjà principalement composés de logements, seraient le lieu le plus adéquat pour cela.*»
53. A nouveau, la question qui se pose est de savoir si l'exposé des motifs qui mentionne un tel objectif a pu induire les signataires de l'initiative en erreur et a exercé une influence inadmissible sur la formation de leur volonté, entraînant une violation de l'article 34,

alinéa 2 Cst. féd.

54. En effet, la pénurie des logements pour étudiants à Genève est une problématique avérée. Le fait de mentionner que l'initiative permettra de répondre aux demandes croissantes de ce type de logements, alors qu'il ne s'agit que d'un objectif très accessoire, aurait pu tromper les signataires de l'initiative. En d'autres termes, ceux-ci ont pu souhaiter signer l'initiative essentiellement pour offrir des logements supplémentaires aux étudiants, alors que tel ne sera pas le cas en cas d'acceptation de l'initiative, à tout le moins dans une mesure relativement faible.
55. En l'espèce, si l'initiative est acceptée, de nouveaux logements pour étudiants pourront effectivement être mis à disposition. Cet objectif est ainsi réalisable.
56. Par ailleurs, celui-ci figure après les objectifs de répondre aux demandes de locations de bureaux et de salles de conférences, qui quant à eux, rentrent clairement dans les buts de la FEA.
57. Il faut donc considérer que sa mention dans l'exposé des motifs - et non dans le texte de l'initiative d'ailleurs - n'est pas trompeur.
58. En conséquence, le contenu de l'IN 158 est clair de sorte que le corps électoral comprend sa portée et peut exprimer clairement et librement son opinion.
59. Partant, le principe de clarté est respecté.
- F. Conformité au droit:
60. 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.
61. Cette disposition codifie les principes généraux en matière de droits politiques dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour lequel les initiatives populaires cantonales ne doivent rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international (ATF 133 I 110 consid. 4.1; arrêt du Tribunal fédéral du 8 avril 2010 dans la cause 1C\_357/2009, consid. 2.1). En vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral ancré à l'article 49, alinéa 1 Cst. féd., 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; 133 I 286 consid. 3.1 et les arrêts cités).
62. Toujours selon la jurisprudence, l'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle d'une initiative doit en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, l'initiative doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité, conformément à l'adage *in dubio pro populo* (ATF 138 I 131 consid. 3; arrêts du Tribunal fédéral du 8 avril 2010, dans la cause 1C\_357/2009, consid. 2.2; du 28 mars 2007, dans la cause 1P.541/2006, consid. 2.5; du 28 février 2007, dans la cause 1P.451/2006, consid. 2.1; du 18 octobre 2006, dans la cause 1P.129/2006, consid. 3.1; ATF 128 I 190, consid. 4; ATF 125 I 227, consid. 4a).
63. De manière plus générale, pour juger de la validité matérielle d'une initiative, il convient d'interpréter son texte sur la base des principes d'interprétation reconnus. On doit se fonder au premier chef sur la teneur littérale de l'initiative, sans toutefois écarter complètement la volonté subjective des initiants. Une motivation éventuelle de la demande d'initiative, ainsi que des déclarations des initiants, peuvent en effet être prises en considération. Parmi les diverses méthodes d'interprétation, on doit privilégier celle qui, d'une part, correspond le mieux au sens et au but de l'initiative et conduit à un résultat raisonnable et, d'autre part, apparaît, dans le cadre de l'interprétation conforme, la plus compatible avec le droit supérieur fédéral et cantonal (ATF 129 I 392, consid. 2.2). Si l'on peut attribuer à l'initiative un sens qu'elle ne fait pas clairement apparaître comme inadmissible, alors l'initiative doit être déclarée valable et soumise au vote du peuple (ATF 139 I 292, consid. 5.7).
64. Cela étant, la marge d'appréciation 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 (ATF 124 I 107 consid. 5b/aa et les arrêts cités; arrêt du Tribunal fédéral du 5 avril 2016, dans la cause 1C\_529/2015, consid. 2.1).
65. En l'espèce, l'IN 158 requiert l'octroi d'un montant de 16 500 000 F à la FEA, fondation de droit privé, dont l'une des missions est de favoriser, stimuler et créer des échanges et le dialogue entre les associations tant sur le plan local, national qu'international. Ce montant doit servir à effectuer des travaux d'agrandissement et de mise en conformité au label Minergie sur des bâtiments qui pour une partie appartiennent à la FEA en vertu d'un droit de superficie octroyé par l'Etat de Genève et qui, pour une autre partie appartiennent à la Ville de Genève et sur lesquels elle bénéficie d'un droit d'usufruit.
66. Cette initiative touche ainsi essentiellement le domaine des finances publiques cantonales, ainsi que, dans l'hypothèse où elle devrait être concrétisée, les domaines de l'aménagement du territoire et des constructions, voire des droits réels.  
*Conformité au droit supranational*
67. La matière concernée par l'IN 158 ne touche ni aux libertés fondamentales garanties par les instruments internationaux, ni à d'autres engagements internationaux de la Suisse, de sorte que l'IN 158 ne pose pas de problème de compatibilité avec le droit supranational.  
*Conformité au droit fédéral*
68. Il s'agit ensuite d'examiner si l'IN 158 respecte le droit fédéral, en particulier si elle concerne des domaines relevant de la compétence de la Confédération.
69. Conformément à l'article 3 Cst. féd., les cantons exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la constitution (article 42, alinéa 1, Cst. féd.). Les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences (article 43 Cst. féd.).
70. En l'espèce, la mesure requise par l'initiative – soit l'octroi d'un financement par le canton à un tiers – relève de la seule compétence du canton de Genève sans concerner les compétences de la Confédération.
71. La question de la conformité de l'IN 158 aux règles fédérales en matière d'aménagement du territoire – et à la législation d'application cantonale – peut également se poser.
72. En effet, si l'initiative est acceptée et le montant de 16 500 000 F engagé pour l'exécution de travaux dans les bâtiments de la MIA, ces travaux devront respecter notamment les normes en matière de délivrance des autorisations de construire.
73. Toutefois, l'IN 158 ne demande que l'allocation d'un montant à la FEA et rien n'indique que lesdites règles ne seront pas respectées dans le cadre de sa mise en œuvre.
74. Le comité d'initiative confirme ce point dans sa prise de position en précisant que tant les services compétents du canton que de la Ville de Genève ont d'ores et déjà été consultés sur le projet.
75. En l'état, il n'est donc pas nécessaire d'examiner cette question plus avant, dans le cadre de l'examen de la validité de l'initiative. La conformité à l'ensemble des normes fédérales en matière d'aménagement et de constructions devra être analysée et prise en compte au stade de sa concrétisation.
76. S'agissant des droits réels, ceux-ci prévoient des droits et obligations distincts en fonction des qualités de propriétaire, superficiaire et usufruitier.
77. Cependant, l'IN 158 ne prévoit nullement de ne pas respecter les règles en matière de droits réels dans le cadre de sa mise en œuvre.
78. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner cette question plus avant pour les mêmes raisons qu'expliquées au point 75 ci-dessus.
79. Au vu de ce qui précède, l'IN 158 n'est pas contraire au droit fédéral.  
*Conformité au droit intercantonal*
80. La matière concernée par l'IN 158 ne fait pas l'objet d'une convention intercantonale, de sorte que l'IN 158 respecte le droit intercantonal.  
*Conformité au droit cantonal*
81. S'agissant d'une initiative législative non formulée, l'IN 158 doit être conforme au droit cantonal.
82. En l'espèce, la Constitution genevoise contient des règles générales en matière de finances publiques, développées par la législation cantonale, et qui devront être respectées lors de la mise en œuvre de l'IN 158.
83. L'IN 158 demande l'ouverture d'un crédit – ou d'une subvention – pour un projet déterminé.
84. Elle ne propose donc pas l'adoption, la modification ou l'abrogation d'une norme générale et abstraite, mais d'un acte purement administratif et concret (A. Auer, La notion de loi dans la constitution genevoise, SJ 1981 p. 275 ch. 25 *in fine*).

85. La doctrine désigne ce type d'initiative sous le terme d'initiative administrative et plus précisément d'initiative financière (S. Grodecki, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, 2008, § 393 et suivants et 549).
86. L'initiative financière est une initiative administrative particulière, qui porte sur des décrets financiers. Formellement, elle est inconnue du droit genevois. L'initiative constitutionnelle et législative n'étant pas limitée à des règles générales et abstraites, une proposition peut porter sur un arrêté financier (S. Grodecki, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, 2008, § 578 et références citées).
87. Une initiative peut sans autre proposer l'adoption d'une base légale consacrant une dépense liée. Mais une initiative peut également concerner une subvention ou l'ouverture d'un crédit (S. Grodecki, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, 2008, § 584 et référence citée).
88. L'article 57, alinéa 1, Cst-GE limite toutefois l'initiative législative aux matières de la compétence des membres du Grand Conseil et l'exclut donc lorsque le droit d'initiative est réservé au Conseil d'Etat.
89. Selon la jurisprudence rendue sous l'ancienne constitution genevoise, dans la mesure où le Grand Conseil est compétent pour décider des dépenses (article 80, aCst-GE), l'initiative n'est pas réservée au Conseil d'Etat. Le parlement peut dépasser la somme totale des dépenses prévues au budget proposé par le gouvernement s'il prévoit une couverture financière (article 81, aCst-GE). Il peut également, à la même condition, adopter des lois impliquant des dépenses nouvelles, même si ces lois ne sont pas proposées par le Conseil d'Etat (article 97, alinéa 1, aCst-GE). Le Tribunal fédéral a relevé qu'une loi qui réserverait l'initiative d'une dépense au seul Conseil d'Etat serait contraire à la constitution cantonale. Il a finalement ajouté que la réglementation sur les crédits n'était pas destinée à limiter les droits du Grand Conseil ou du corps électoral, mais à organiser le travail du parlement et du gouvernement (Arrêts du Tribunal fédéral du 29 mai 1988, dans les causes 1P.222/1988 et 1P.482/1988 consid. 4a publiés in MGC 1996 I 804; S. Grodecki, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, 2008, § 589).
90. Ce raisonnement est toujours valable avec la nouvelle constitution genevoise qui a repris les mêmes dispositions constitutionnelles avec une formulation plus concise (article 96 et 97 Cst-GE) (Bulletin officiel de l'Assemblée Constituante genevoise, tome XVI, p. 8692 et suivantes).
91. Les projets du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat comportant une dépense nouvelle devant prévoir la couverture financière de cette dépense par une recette correspondante (article 97 Cst-GE), il convient de déterminer si cette obligation s'impose également aux initiants.
92. Elle ne pose guère de difficulté lorsque l'initiative financière prend la forme d'une proposition conçue en termes généraux. Si le Grand Conseil est appelé à légiférer, il lui appartiendra de donner suite à l'initiative de manière conforme aux vœux des initiants et à l'article 97 Cst-GE (S. Grodecki, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, 2008, § 592 et 593).
93. La question se pose encore de savoir quelle type de dépense concerne l'IN 158.
94. En l'espèce, le comité d'initiative indique qu'il demande un «crédit d'investissement».
95. A teneur de la LGAF, les crédits d'investissement autorisent, jusqu'à concurrence du montant du crédit voté, des dépenses servant à constituer, rénover ou remplacer des actifs du patrimoine administratif durablement affectés à l'exécution de tâches publiques. Ils concernent un objet unique ou plusieurs objets concourant à un but déterminé. Par constitution, on entend la construction ou l'acquisition d'un actif (article 37, alinéa 1, LGAF).
96. En l'espèce et comme déjà précédemment relevé, le canton n'est pas propriétaire des bâtiments sur lesquels les travaux sont projetés.
97. Dans ce cas de figure, le montant alloué par l'Etat, lié à des actifs appartenant à des tiers, devra prendre la forme d'une subvention d'investissement. Elle devra reposer sur une base légale formelle et faire l'objet d'un crédit d'investissement (article 45, LGAF).
98. Au vu de ce qui précède, l'IN 158 ne pose pas de problème de compatibilité avec le droit cantonal.
99. En conclusion, l'IN 158 est conforme au droit supérieur.
- G. Exécutabilité de l'initiative:
100. L'exigence d'exécutabilité implique, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, qu'il ne se justifie pas de demander au peuple de se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté. L'invalidation ne se justifie toutefois que dans les cas les plus évidents. L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable: une difficulté relative est insuffisante, car c'est avant tout aux électeurs qu'il appartient d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative (arrêt du TF 1P.52/2007, du 4 septembre 2007, consid. 3.1).
101. L'exécutabilité de l'IN 158 est conditionnée avant tout par le vote de la loi sollicitée du parlement, même si elle implique des décisions subséquentes, tel notamment l'octroi d'une autorisation de construire. Or, la réalisation de ces étapes subséquentes n'implique pas des difficultés insurmontables au sens de la jurisprudence précitée.
102. Les mesures requises par l'IN 158 sont par conséquent réalisables, de sorte que l'initiative respecte l'exigence d'exécutabilité.
- H. Conclusion:
103. Les conditions de validité étant toutes réalisées, l'IN 158 sera donc déclarée valide.
104. Conformément à l'article 92A, alinéas 2 à 4 de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; A 5 05), le présent arrêté sera notifié aux initiants, transmis au Grand Conseil et publié dans la FAO.

Par ces motifs,

Arrête

L'initiative populaire cantonale 158 «Pour la valorisation et l'agrandissement de la Maison Internationale des Associations» 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 (18, rue du Mont-Blanc, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les 30 jours, pour le comité d'initiative, qui suivent sa notification audit comité (article 92A, alinéa 2 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982; LEDP; A 5 05) et, pour les tiers, qui suivent sa publication dans la Feuille d'avis officielle (article 92A, alinéa 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 du recourant, les motifs et moyens de preuve. Le présent arrêté et les pièces dont dispose le recourant doivent être joints à l'envoi.

Certifié conforme,  
La chancelière d'Etat:  
Anja WYDEN GUELPA.