

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/608/2009-ELEVOT

ATA/630/2009

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 1^{er} décembre 2009

dans la cause

Monsieur Jean-Pierre AUBERT

Monsieur René ECUYER

Madame Jeannette ROULIN

Madame Solange ZOSSO

COMITÉ D'INITIATIVE, représenté par Madame Maria CASARÈS

**AVIVO-GENÈVE - ASSOCIATION DE DÉFENSE ET DE DÉTENTE DE TOUS
LES RETRAITÉS ET FUTURS RETRAITÉS**

représentés par Me Romolo Molo, avocat

et

VILLE DE GENÈVE

contre

CONSEIL D'ÉTAT

EN FAIT

1. Le 17 décembre 1986, le Conseil administratif de la Ville de Genève (ci-après : le Conseil administratif) a adopté le règlement municipal relatif aux aides financières du service social. Ce règlement prévoit l'allocation de prestations financières aux bénéficiaires les plus démunis de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et de l'assurance-invalidité (AI), en sus des prestations allouées, cas échéant, par le service des prestations complémentaires (ci-après : SPC, anciennement appelé office cantonal des personnes âgées ou OCPA) sur la base de la loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité du 25 octobre 1968 (LPCC - J 7 15).
2. En 2006, le chef du département de la solidarité et de l'emploi (ci-après : DSE) a informé l'association des communes genevoises qu'il allait prendre en compte, dès le 1^{er} janvier 2008, les prestations municipales dans le calcul du revenu déterminant donnant droit aux prestations complémentaires cantonales, ce qui n'avait jamais été le cas jusqu'alors.
3. L'annonce de cette nouvelle pratique a provoqué de vives réactions de la part du Conseil municipal de la Ville de Genève (ci-après : le Conseil municipal) et du Conseil administratif : les aides municipales accordées n'avaient de sens que si elles étaient complémentaires aux prestations fédérales et cantonales. Intégrées dans le calcul du revenu déterminant pour la fixation des aides cantonales, elles tomberaient dans la manne du canton, constituant une perte financière importante pour la commune (plusieurs millions) tout en perdant leur objet.
4. Malgré un désaccord entre le Conseil municipal et le Conseil administratif, d'une part, et le Conseil d'Etat, d'autre part, portant sur l'étendue de l'autonomie communale dans le domaine des aides sociales, la suppression des prestations accordées par le règlement communal aux rentiers AVS/AI a été envisagée.
5. C'est dans ce contexte que le 6 novembre 2007, les groupes « Avivo » et « A gauche toute » ont lancé une initiative populaire municipale « Pour le maintien des prestations de la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI ».

La Ville de Genève (ci-après : la Ville) accordait depuis longtemps des prestations aux personnes bénéficiaires de l'AVS et de l'AI et des allocations complémentaires cantonales. Ces prestations, de CHF 185.- par mois pour les personnes seules et de CHF 285.- pour les couples, constituaient une aide importante pour eux. Celle-ci devait être maintenue en dépit de l'attitude du Conseil d'Etat dont les positions étaient juridiquement contestées.

Le texte de l'initiative était le suivant :

« Règlement municipal sur les prestations accordées aux personnes âgées, veuves, orphelins et invalides.

Vu les compétences des communes en matière d'attribution de prestations d'assistance et d'aide sociale,

Article premier Aide communale aux bénéficiaires des rentes AVS-AI

En raison du coût élevé de la vie à Genève et de la modicité du revenu minimum cantonal d'aide sociale applicable aux rentes minimales AVS-AI, les personnes domiciliées sur le territoire de la Ville de Genève, dont le revenu permet de bénéficier des prestations relevant de la loi J 7 15 du 25 octobre 1968 sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance vieillesse et survivants et à l'assurance invalidité, reçoivent des prestations d'aide sociale de la Ville de Genève accordées sous forme d'une aide financière.

Cette aide financière n'est pas allouée aux personnes placées en institution. Elle peut toutefois être accordée à des personnes dont le revenu dépasse jusqu'à CHF 500.- par mois le montant du revenu déterminant fixé par la loi J 7 15 pour bénéficier des prestations complémentaires cantonales AVS-AI.

Art. 2 Montant de l'aide communale

Les montants des prestations de l'aide accordée s'élèvent par mois à CHF 185.- pour les personnes seules et CHF 265.- pour les couples vivant ensemble. Ce dernier montant est majoré au cas où le groupe familial dépasse deux personnes. Les montants accordés sont régulièrement indexés à l'indice genevois des prix à la consommation à compter de la dernière date où ils ont été fixés.

Art. 3 Financement par le budget annuel

Le montant des prestations découlant de l'article 2 est prélevé sur la rubrique spécifique figurant à cet effet au budget annuel de la Ville de Genève conformément à la rubrique figurant au budget 2007 qui doit être maintenue pour les exercices futurs

Art. 4 Date d'application du règlement

Les prestations découlant de l'article 2 prennent effet à partir du 1^{er} janvier 2008 afin d'assurer la continuité des prestations accordées en 2007.

Art. 5 Modification du règlement

Toute modification du présent règlement doit faire l'objet d'une délibération au sens de l'article 59 de la constitution ».

6. Par arrêté du 6 février 2008, le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative, le nombre de signatures requis par la loi ayant été obtenu.
7. Le 7 mai 2008, le Conseil administratif s'est prononcé sur la validité de l'initiative et sur sa prise en considération.

Formellement, l'initiative était valide. Matériellement, elle semblait contraire au droit supérieur. En effet, le domaine des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI était intégralement régi par le droit fédéral et cantonal et aucune compétence n'était déléguée aux communes. Du point de vue de l'opportunité, l'initiative apparaissait mal venue, voire contre productive, l'Etat ayant consenti provisoirement à suspendre l'application de sa nouvelle pratique, à condition que le Conseil administratif présente une feuille de route sur la mise en conformité de son système de prestations avec le droit supérieur. Cette dernière autorité se refusait à considérer que tout appui financier des communes à des cercles défavorisés de la population conduise à une réduction des aides cantonales. Il convenait néanmoins d'adapter le système actuel en concertation avec le canton. L'aboutissement des travaux engagés dans ce sens était menacé par l'initiative.

8. Ce rapport a été examiné par le Conseil municipal lors de ses séances des 20, 21 et 26 mai 2008 et a été renvoyé en commission.
9. Le rapport de cette commission, daté du 6 octobre 2008, a conclu à la validité de l'initiative. Ce document a été porté à l'ordre du jour des séances du Conseil municipal des 4, 5 et 10 novembre 2008, sans qu'aucun projet de délibération n'ait été joint.
10. Dans sa séance du 4 novembre 2008, le Conseil municipal a débattu le rapport de la commission municipale. Au terme du deuxième débat, il en a approuvé les conclusions. Un troisième débat ayant été demandé aux fins de valider l'initiative, le président du Conseil a distribué le même jour un projet de délibération rédigé dans ce sens.

Ce projet de délibération a été adopté le lendemain par le Conseil municipal.

11. Par courriers des 12 novembre, 9 décembre 2008 et 13 janvier 2009 adressés au Conseil d'Etat, Madame Salika Wenger, conseillère municipale de la Ville, s'est plainte d'une violation de la procédure d'adoption des délibérations.

Le projet de délibération précité n'avait pas été porté à l'ordre du jour ni annexé à ce dernier, contrairement à ce qu'exigeait le règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève du 20 avril 2005 (ci-après : le règlement municipal). En outre, il n'avait pas été adopté à l'issue des trois débats requis par ledit règlement, les discussions ayant porté uniquement sur le rapport de la commission municipale chargée de l'examiner. Prise en violation des lois et règlements en vigueur, la délibération du 5 novembre 2008 devait être annulée.

12. Le président du Conseil municipal a confirmé, par courrier du 4 décembre 2008 adressé au service de surveillance des communes (ci-après : SSCO), la véracité des faits exposés à l'appui de la plainte.
13. a. Le 13 février 2009, le Conseil d'Etat a pris l'arrêté suivant :

« 1. La délibération du Conseil municipal de la Ville de Genève du 5 novembre 2008 relative à la validité de l'initiative municipale "Pour le maintien des prestations de la Ville de Genève ou rentiers AVS/AI" est annulée ; il en va de même pour la décision de validation découlant de l'art. 36B al. 5 de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC - B 6 05) ;

2. L'initiative municipale "Pour le maintien des prestations de la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI" (in-1) est invalidée ;

3. Le présent arrêté constitue une décision au sens de l'art. 4 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

Pour le ch. 1 du présent dispositif, un délai de recours auprès du Tribunal administratif de trente jours, dès notification, est ouvert à la Ville de Genève conformément à l'art. 63 al. 1 let. a LPA. En ce qui concerne le ch. 2 du présent dispositif, le délai de recours est de six jours auprès du Tribunal administratif, dès publication dans la Feuille d'avis officielle (FAO), conformément à l'art. 63 al. 1 let. c LPA ».

b. Selon les art. 17 LAC et 6 du règlement d'application de la loi sur l'administration des communes du 31 octobre 1984 (RALAC - B 6 05.01), la procédure d'adoption des délibérations était fixée par les conseils municipaux dans leur règlement. Les art. 15 al. 3 et 16 al. 1 LAC, ainsi que 22 du règlement municipal disposaient que chaque sujet mis en discussion et devant faire l'objet d'une délibération devait figurer à l'ordre du jour. Devaient être joints à la convocation, les projets de délibération qui allaient être débattus. Les art. 73 ss du règlement municipal décrivaient, quant à eux, le mode de délibération du Conseil municipal ; ils imposaient une première discussion et un vote sur les rapports des commissions, puis une procédure en trois débats pour l'adoption des délibérations elles-mêmes.

La délibération en cause n'avait pas été portée à l'ordre du jour et n'avait fait l'objet que d'un seul débat. Elle était donc viciée et devait être annulée.

c. Selon la LAC, l'absence d'une délibération valable statuant sur la validité de l'initiative dans le délai prescrit, valait « décision » déclarant l'initiative valide. Cette « décision » devait être annulée pour les motifs suivants.

L'initiative ne pouvait être validée, car elle était rédigée de toute pièce, ce que la constitution interdisait.

Par ailleurs, les communes n'étaient pas compétentes pour allouer aux bénéficiaires de rentes AVS-AI des prestations complémentaires à celles accordées par les autorités fédérales et cantonales. Tant dans son ancienne teneur, que dans l'actuelle, la LPCC ne prévoyait pas, contrairement à ce qui prévalait dans d'autres cantons (par exemple Zurich) d'intervention communale dans ce domaine. La compétence laissée aux cantons par l'art. 2 al. 2 de la loi fédérale sur

les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI du 6 octobre 2006 (RS 831.30 - LPC) avait été utilisée de manière exhaustive par le canton de Genève. La volonté du législateur cantonal de ne pas laisser de compétence résiduelle aux communes s'expliquait par le fait que, dans un canton urbain comme Genève, le revenu nécessaire aux bénéficiaires de rentes AVS-AI pour mener une existence décente ne différait pas d'une commune à l'autre. L'octroi de prestations complémentaires par certaines communes à leurs résidents créerait ainsi, à l'intérieur du canton, des inégalités incompatibles avec le principe constitutionnel de l'égalité de traitement.

14. Cet arrêté a été communiqué à la Ville de Genève le 16 février 2009 et publié le même jour dans la FAO.
15. Le 23 février 2009, la Ville de Genève a recouru contre ledit arrêté. Elle a conclu à l'annulation de son ch. 2 et à ce que la validité de l'initiative litigieuse soit constatée.

La forme de l'initiative municipale (rédigée de toute pièce ou en termes généraux) n'était pas précisée dans la constitution. Il découlait néanmoins des travaux préparatoires que le Grand Conseil n'avait pas voulu retenir deux types d'initiative municipale, comme c'était le cas pour l'initiative cantonale. Les députés avaient écarté le type d'initiative totalement rédigée au profit d'une initiative non formulée sur le plan communal. Ils n'avaient toutefois nullement exclu la possibilité pour les citoyens de lancer une initiative portant sur un projet de règlement. L'initiative municipale avait été très peu utilisée en matière réglementaire. Des projets de plan d'utilisation du sol comportant des normes de portée générale avaient été rédigés de manière très précise, ce qui démontrait que l'initiative non formulée pouvait être très détaillée. Ainsi en était-il allé de l'initiative municipale concernant le plan d'utilisation du sol du « triangle de Villereuse », qui comportait une série de normes précises portant, notamment, sur l'indice d'utilisation du sol retenu pour ce périmètre. Le Conseil d'Etat avait également validé l'initiative municipale portant sur le plan d'utilisation du sol du secteur de la Rôtisserie et sur le maintien de l'Alhambra.

Sur le fond, le Conseil d'Etat ne pouvait invalider une initiative communale que si son contenu était manifestement incompatible avec le droit supérieur. Dans les cas limites ou lorsque cette validité était discutée, comme c'était le cas en l'espèce, la question de la validation relevait exclusivement de la compétence communale. Cette autorité ne pouvait non plus, par le biais d'une annulation de la décision « fictive » de validation prévue par l'art. 36B al. 5 LAC, invalider l'initiative, sans violer l'autonomie communale et les droits politiques des citoyens.

La commune était compétente pour octroyer des prestations complémentaires aux bénéficiaires de l'AVS et de l'AI et le principe de l'égalité de traitement ne trouvait pas application.

16. Le même jour, Monsieur Jean-Pierre Aubert, Madame Solange Zosso, Monsieur René Ecuyer, Madame Jeannette Roulin, l'association de défense et de détente de tous les retraités et futurs retraités (Avivo-Genève), et le comité d'initiative (ci-après : les recourants) ont recouru auprès du Tribunal administratif contre l'arrêté litigieux. Ils concluent à l'annulation du ch. 2 de l'arrêté et à ce qu'il soit constaté que le délai de recours est de soixante jours (recte : trente jours) et non de six jours comme indiqué dans l'arrêté litigieux.

En qualité de citoyens de la Ville de Genève, âgés de plus de 65 ans, M. Aubert, Mme Zosso, M. Ecuyer et Mme Roulin, disposaient tous de la qualité pour recourir.

Il en allait de même du comité d'initiative dont la représentante, Madame Maria Casares, était citoyenne de la Ville de Genève.

Le délai de six jours prévu par l'art. 63 al. 1 let. c LPA ne s'appliquait que lorsque la procédure de votation ou d'élection était enclenchée, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. Le délai de recours était de trente jours pour les décisions du Grand Conseil portant sur la validité des initiatives cantonales ; il n'y avait pas de raison d'appliquer aux initiatives communales un délai différent.

L'annulation de la délibération du Conseil municipal du 5 novembre 2008 pour vice de forme n'était pas contestée.

Le Conseil d'Etat n'était pas compétent pour annuler l'absence d'une délibération « valant décision » au sens de l'art. 36B al. 5 LAC. Seules les délibérations énumérées à l'art. 70 LAC étaient soumises à la surveillance du Conseil d'Etat.

Bien que rédigée avec précision, l'initiative était formellement valable, pour les mêmes motifs que ceux développés par la Ville dans son recours. Les auteurs de l'initiative n'avaient pas élaboré un texte entièrement rédigé, la loi interdisant le dépôt d'une initiative sous cette forme ; ils avaient proposé un texte « aussi précis que possible », afin d'éviter que la délibération finalement adoptée ne fasse la part belle aux prétentions du Conseil d'Etat. Le Conseil municipal demeurait libre, cependant, de modifier la structure du règlement proposé, d'en corriger les imperfections, voire de l'adapter à condition de respecter la volonté des initiants. S'il souhaitait s'écarter du contenu du texte de l'initiative, le Conseil municipal devait élaborer un contre-projet. L'initiative municipale portant sur le plan d'utilisation du sol de la pointe de Villereuse, dont le texte comportait une série d'exigences très précises, impliquant de facto l'adoption par le Conseil municipal d'un règlement d'application, avait démontré qu'une initiative pouvait être rédigée de manière très précise. L'initiative « Pour sauver les parcs de Carouge » avait également été exemplative à cet égard.

Sur le fond, l'initiative était conforme au droit fédéral et cantonal.

17. Par décision du 10 mars 2009, le Tribunal administratif a joint les recours susmentionnés (causes A/608/2009 et A/618/2009) sous le numéro de cause n° A/608/2009.
18. Les recourants ont complété leur recours par acte du 28 mars 2009 et persisté dans leurs conclusions. L'art. 68C de la Constitution de la République et canton de Genève du 24 mai 1847 (Cst-GE - A 2 00) imposait au Conseil municipal, respectivement au Conseil d'Etat, de faire son possible pour sauvegarder une initiative entachée de vices, en supprimant ses parties nulles ou en adaptant le texte de l'initiative. En ne procédant pas, cas échéant, à de telles adaptations, le Conseil d'Etat avait commis un déni de justice.
19. L'autorité intimée a déposé ses observations le 8 avril 2009 et conclu au rejet des recours.

La compétence du Conseil d'Etat d'annuler toute délibération prise en violation des lois et règlements en vigueur découlait de l'art. 67 LAC. Cette disposition englobait les décisions « ex-lege » prévues par l'art. 36B al. 5 LAC.

Par ailleurs, la compétence du Conseil d'Etat d'invalider une initiative municipale découlait de son pouvoir général de surveillance.

S'agissant de la forme de l'initiative municipale, avant la révision constitutionnelle de 1993, la pratique genevoise tolérait les initiatives non formulées aux propositions très détaillées. Lors de la révision, le rapporteur de la commission législative du Grand Conseil avait indiqué qu'une initiative prétendument non formulée, mais qui entrerait dans les moindres détails de la réglementation devrait être déclarée irrecevable. Les initiatives concernant le triangle de Villereuse et la sauvegarde de l'Alhambra, citées par les recourants à l'appui de leur recours, avaient été déposées avant cette date et ne pouvaient servir d'exemple. L'initiative « Sauvons nos parcs » bien que précise, était une initiative partiellement rédigée, qui laissait néanmoins une marge de manœuvre au Conseil municipal, ce qui n'était pas le cas de l'initiative litigieuse.

Sur le fond, l'initiative violait le droit supérieur et devait être invalidée.

20. Les recourants ont répliqué le 4 mai 2009 et persisté dans leurs conclusions.

Lors de la révision constitutionnelle de 1993, le législateur avait transformé les délais de traitement des initiatives populaires cantonales et municipales - qui n'étaient alors que des délais d'ordre - en « clauses guillotine » ; si le Conseil municipal ne prenait pas sa décision dans le délai prescrit (de validation ou de prise en considération de l'initiative, ou encore de contre-projet), l'initiative allait de l'avant et une décision favorable aux initiants était supposée avoir été prise. Le

Conseil d'Etat ne pouvait exercer sa surveillance sur de telles "décisions". La délibération « tacite » prévue par l'art. 36B al. 5 LAC ne pouvait ainsi être annulée par cette autorité.

Bien que détaillée, l'initiative litigieuse était rédigée en termes généraux et le Conseil municipal demeurait libre de la modifier, tout en conservant sa substance.

21. Par acte du 19 juin 2009, le Conseil d'Etat a dupliqué et a campé sur ses positions.

La décision du Conseil municipal sur la validité d'une initiative prenait d'ordinaire la forme d'une délibération non soumise à référendum (art. 29 al. 2 LAC). La décision tacite de l'art. 36B al. 5 LAC ne pouvait ainsi être qualifiée que de "délibération".

Concernant la forme de l'initiative litigieuse, les recourants ne pouvaient prétendre que les initiants avaient accepté que leur texte pourrait être librement modifié par le Conseil municipal ; ils avaient voulu, en réalité, contraindre ce dernier à entériner le règlement proposé. Ils avaient toutefois perdu de vue qu'une telle initiative n'était pas recevable sur le plan municipal.

22. Après qu'un dernier délai ait été accordé aux parties pour formuler d'éventuelles requêtes complémentaires, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Le 1^{er} janvier 2000, le Tribunal administratif est devenu l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 56A al. 1^{er} loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05). Avant cette date, un arrêté du Conseil d'Etat invalidant une délibération municipale ne pouvait être attaqué que par la voie de l'ancien recours de droit public au Tribunal fédéral. En effet, dans leur ancienne teneur, ni la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LEDP - A 5 05) ni la LOJ ne prévoyaient de recours au niveau cantonal. Aujourd'hui, le recours au Tribunal administratif est ouvert contre les décisions des autorités et juridictions administratives, au sens des articles 4, 5, 6, alinéa 1, lettre d et 57, de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, sauf exception prévue par la loi (art. 56A al. 2 LOJ).

Dès lors qu'il revêt les caractéristiques d'une décision, l'arrêté litigieux peut faire l'objet d'un recours auprès de cette juridiction, en application de cette disposition.

Le Tribunal administratif est ainsi compétent pour statuer.

2. Les recourants contestent avec raison l'indication du délai de recours de six jours qui figure dans la décision attaquée. En effet, le Conseil d'Etat a fait application de l'art. 63 al. 1^{er} let. c LPA, qui prévoit un tel délai "en matière de votations et d'élections". Ce délai a été institué pour "éviter qu'un effet suspensif n'entrave le renouvellement rapide des diverses autorités, conseils ou commissions prévus par la loi" (MGC 1968 III 30003, p. 3015 et 1984 I 1477, p. 1615). En matière de votations, l'application de ce court délai trouve sa justification dans la paralysie qui pourrait résulter de l'application du délai ordinaire de recours de trente jours aux actes qui concernent l'organisation et le déroulement de la votation proprement dite (libellé et envoi du bulletin de vote soumis aux citoyens, fixation de la date d'une votation, informations des autorités, prises de position, etc.). En effet, la plupart de ces actes peuvent faire l'objet d'un recours au tribunal de céans indépendamment de l'existence d'une décision, sur le fondement de l'art. 180 al. 2 LEDP ; un délai de recours de trente jours applicable à chacun d'entre eux ralentirait par trop la procédure. Il n'en va pas de même des décisions de validation des initiatives municipales ou d'annulation des délibérations les concernant, qui interviennent dans le long processus menant l'initiative à la votation populaire, pour lequel la réduction du délai ordinaire de recours de trente jours à six jours ne se justifie pas.

Les recours ont ainsi été déposés dans le délai imparti par la loi.

3. La qualité pour recourir de la Ville, qui invoque une violation de son autonomie, doit être reconnue (art. 60 let. d LPA ; Arrêt du Tribunal fédéral P.191/85 du 20 novembre 1985). Celle du Comité d'initiative, qui est organisé sous la forme d'une association, est également admise par la jurisprudence (ATA/126/2003 du 11 mars 2003). Dès lors qu'ils sont touchés dans l'exercice de leurs droits politiques, les recourants agissant en personne disposent également d'un intérêt digne de protection à l'annulation de la décision attaquée. En revanche, la qualité pour recourir de l'association Avivo, qui ne pourrait en disposer que sous l'angle du recours corporatif, n'a pas été établie. Cette question peut souffrir de rester ouverte en l'espèce, les autres recours étant recevables à tous points de vue.
4. L'arrêté litigieux comporte plusieurs volets. Il annule, en premier lieu, pour des raisons de procédure, la délibération du Conseil municipal du 5 novembre 2008 déclarant l'initiative valide (point 1, première partie). Les parties admettent que cette délibération n'a pas été prise conformément à la LAC et au règlement municipal. Sous cet aspect, l'arrêté n'est pas litigieux.
5. La Ville et les recourants contestent, en revanche, la compétence du Conseil d'Etat d'invalider une initiative municipale (point 2 de l'arrêté attaqué).

Dans le système de la LAC, la possibilité pour le Conseil d'Etat d'invalider une telle initiative est indirecte ; elle passe par la compétence qui est donnée à

cette autorité d'annuler la décision de validation de l'initiative (tacite ou expresse ; voir ci-dessous) prise par Conseil municipal dans l'exercice de ses fonctions délibératives (art. 30 a. 1^{er} let. y LAC). L'annulation de la décision du Conseil municipal validant l'initiative a pour effet de mettre un terme définitif à la procédure concernant cette dernière, la décision de validation constituant, dans le processus institué par la LAC, un préalable nécessaire à la décision subséquente du Conseil municipal sur la prise en considération de l'initiative (art. 36C LAC) et à la votation populaire (art. 36D LAC ; A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. I, Berne 2006, n° 822, p. 276).

Conformément à l'art. 67 LAC, cette annulation ne peut intervenir qu'après la délibération du Conseil municipal validant ou invalidant l'initiative. Une compétence générale du Conseil d'Etat d'invalidier une initiative, basée sur son seul pouvoir de surveillance des communes (art. 61 LAC), qui pourrait s'exercer en tout temps, dès le dépôt de l'initiative et jusqu'à la votation, ne serait ainsi pas conforme à l'esprit de cette disposition, qui circonscrit l'exercice de cette compétence en permettant la purge des objections du Conseil d'Etat à un stade défini de la procédure.

En conséquence, l'"invalidation de l'initiative" prononcée par le Conseil d'Etat dans son arrêté n'a pas de portée propre ; elle est la conséquence naturelle de l'annulation de la décision de validation de l'initiative, qui forme le véritable objet du litige.

6. Cette "décision" est d'une nature particulière ; elle revêt les caractéristiques suivantes.

Selon les art. 29 al. 2 et 36B al. 1^{er} LAC, le conseil municipal se prononce sur la validité de l'initiative au plus tard neuf mois après la constatation de son aboutissement. L'absence de décision dans ce délai vaut décision déclarant l'initiative valide (art. 36B al. 5).

En l'espèce, le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative le 6 février 2008. Aucune délibération valable n'étant intervenue dans le délai susmentionné, une décision déclarant l'initiative valide est supposée, fictivement, avoir été prise. Cette fiction est prévue à plusieurs stades de la procédure (absence de décision de validation de l'initiative - art. 36B al. 5 LAC ; absence de décision de prise en considération de l'initiative - art. 36C al. 3 LAC ; absence de rédaction d'un contre-projet - art. 36F al. 2 LAC). Elle est proche de celle figurant à l'art. 4 al. 4 LPA, qui dispose que lorsqu'une autorité mise en demeure refuse sans droit de statuer ou tarde à se prononcer, son silence est assimilé à une décision. Cette "décision" fictive a le même statut que la décision qui aurait été prise si l'organe compétent s'était prononcé dans le délai prescrit. En l'espèce, il s'agit d'une délibération, le Conseil municipal prenant par cet acte les décisions de validation des initiatives municipales (art. 30 al. 1^{er} let. y LAC).

7. Selon l'art. 67 let. b LAC, le Conseil d'Etat annule "toute délibération" du Conseil municipal prise en violation des lois et règlements en vigueur. Les délibérations visées par cette disposition incluent toutes les décisions prises par le Conseil municipal dans l'exercice de ses fonctions délibératives, dont la liste figure à l'art. 30 LAC. Entrent dans cette catégorie, les décisions validant les initiatives municipales (art. 30 al. 1^{er} let. y LAC). Le fait que la délibération litigieuse ait été prise *ex lege* et non *de jure* par le Conseil municipal ne saurait soustraire celle-ci à la surveillance ainsi instituée. Il suffirait sinon au Conseil municipal - à chaque fois qu'il souhaite déclarer une initiative valide - de ne pas prendre de décision pour soustraire l'initiative à la surveillance du Conseil d'Etat - assurant par là la soumission de cette dernière au vote du peuple.

La compétence d'invalider la délibération litigieuse doit donc être reconnue au Conseil d'Etat.

8. Cette invalidation ne peut être effectuée que si la délibération a été prise "en violation des lois et règlements en vigueur" (art. 67 let. b LAC).
9. Selon les art. 68C al. 3 Cst-Ge et 36B al. 4 LAC, le Conseil municipal déclare nulle l'initiative qui n'est pas conforme au droit. Le Conseil d'Etat considère que le Conseil municipal a failli à cette obligation, l'initiative étant formellement et matériellement viciée.

La validité formelle de l'initiative doit ainsi préalablement être examinée.

10. A teneur de l'art. 68A Cst-Ge, les électeurs d'une commune disposent du droit d'initiative en matière municipale sur les objets définis par la loi. L'initiative, adressée au Conseil municipal, "doit lui demander de délibérer sur un objet déterminé" (art. 68A al. 2 Cst-Ge). Selon la jurisprudence et la doctrine, cette dernière phrase signifie que l'initiative communale ne peut être présentée qu'en termes généraux, sous les traits de l'initiative dite non formulée, à l'exclusion de l'initiative formulée, c'est-à-dire celle qui est rédigée de toutes pièces (ATF du 29 janvier 2001 in SJ 2001 I 253, consid. 2a, p. 255 ; cf. ég. MGC 1992 41/V 504 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1P.633.2000 du 29 janvier 2001 consid. 2 ; ATA/618/2003 du 26 août 2003 consid. 2b ; S. GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, Genève-Zurich-Bâle 2008, p. 102, n. 343 et les auteurs cités). Cette interprétation s'appuie sur les travaux préparatoires, qui définissent clairement l'initiative municipale comme une initiative non formulée, qu'il appartient au Conseil municipal de concrétiser (MGC 1980 I 151, p. 154 ; S. GRODECKI, idem). Dans cette conception, le Conseil municipal n'est pas un simple agent de transmission entre les auteurs de l'initiative et le peuple, et le texte qu'il doit soumettre à celui-ci est élaboré en vertu de sa propre compétence (ATF 115 Ia 148, 154s., cité par E. GRISEL, *in* Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en Suisse, 2e éd., Berne 1997, n° 572, p. 224).

Les recourants admettent ce point. Ils soutiennent, en revanche que l'initiative litigieuse, bien que détaillée, respecte cette exigence et est rédigée en termes généraux.

Cette position ne peut être suivie. On voit mal, en effet, dans le texte des initiants, de quelle marge de manœuvre le Conseil municipal dispose pour modifier le texte de l'initiative sans violer la volonté de ses signataires. Le cercle des bénéficiaires est défini dans le détail, les montants de l'aide et le mode de financement sont arrêtés, de même que la date de son entrée en vigueur. Elle est rédigée sous la forme d'un règlement comportant cinq articles, sans aucune mention que ceux-ci constitueraient un modèle ou une proposition de dont le Conseil municipal pourrait s'écarter à certaines conditions.

Cette initiative constitue, à n'en pas douter, une initiative rédigée de toutes pièces. Elle ne saurait, en conséquence, être comparée aux initiatives citées par les recourants, dont les textes ne revêtaient pas la forme d'un règlement entièrement rédigé, comme c'est le cas en l'espèce.

La possibilité d'une invalidation partielle n'est pas envisageable dans de telles conditions (ATF 134 I 172 consid. 2.1 p. 177 et arrêts cités).

En conclusion, les recours doivent être rejetés.

11. L'annulation de la décision de validation de l'initiative entraîne de facto, l'invalidation de l'initiative et met fin à la procédure la concernant. Il n'y a ainsi pas lieu d'entrer en matière sur la validité matérielle de l'initiative.
12. Un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement (art. 87 LPA). Aucune indemnité ne sera allouée.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevables les recours interjetés le 23 février 2009 par Monsieur Jean-Pierre Aubert, Madame Solange Zosso, Monsieur René Ecuyer, Madame Jeannette Roulin, l'association de défense et de détente de tous les retraités et futurs retraités (Avivo-Genève), le comité d'initiative, d'une part, et la Ville de Genève, d'autre part, contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 13 février 2009 ;

au fond :

les rejette ;

met à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement, un émolument de CHF 2'000.- ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité ;

dit que, conformément aux art. 82 et ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Romolo Molo, avocat des recourants, à la Ville de Genève, ainsi qu'au Conseil d'Etat.

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Bovy, Mmes Hurni et Junod, M. Dumartheray, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. a.i. :

F. Rossi

le vice-président :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :