

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/225/2026-ELEVOT

ACST/18/2026

COUR DE JUSTICE

Chambre constitutionnelle

Arrêt du 23 avril 2026

dans la cause

A_____,
B_____, C_____, D_____,
E_____ et F_____, G_____ et H_____
représentés par Me Mauro POGGIA, avocat

recourants

contre

CONSEIL D'ÉTAT

et

COMMUNE I_____
représentée par Me Nicolas WISARD, avocat

intimés

EN FAIT

- A.** **a.** B_____, C_____, D_____, E_____ et F_____, G_____ et H_____ (ci-après : les conjoints) sont des citoyens suisses domiciliés sur le territoire de la commune genevoise I_____ (ci-après : la commune).
- b.** A_____ (ci-après : l'école d'équitation) est inscrite au registre du commerce du canton de Genève et a son siège à I_____. Elle a pour but de favoriser le développement du sport équestre en permettant notamment à ses membres de se perfectionner dans la pratique de l'équitation au mieux de leurs intérêts. C_____ et E_____ en sont respectivement les administrateurs président et vice-président.
- B.** **a.** L'école d'équitation dispose depuis la fin des années 1970 d'un droit de superficie distinct et permanent sur une parcelle appartenant à la commune I_____. Il était prévu que ce droit prenne fin en 2026.
- b.** Au début des années 2020, une initiative populaire communale intitulée « Pour le maintien d'un manège équestre sur la commune I_____ » a été lancée en vue de prolonger la durée du droit de superficie.
- c.** Un contre-projet a été élaboré par les autorités de I_____.
- d.** Lors de la votation communale du 24 novembre 2024, les électeurs I_____ ont accepté tant l'initiative que le contreprojet et ont préféré l'initiative au contreprojet.
- C.** **a.** Par courrier du 5 mai 2025, l'école d'équitation a indiqué au Conseil administratif de la commune que le projet de délibération n° 1_____, son exposé des motifs et le projet d'avenant n° 2 au contrat constitutif du droit distinct et permanent n'étaient pas conformes à l'initiative populaire communale acceptée en votation populaire le 24 novembre 2024.
- b.** À la fin de l'été 2025, l'école d'équitation a été entendue par une commission du Conseil municipal de la commune.
- c.** Lors de sa séance du 14 octobre 2025, celui-ci a adopté la « délibération n° 2_____ relative à la prolongation du droit de superficie distinct et permanent en faveur de la Société coopérative École d'équitation I_____ sur la parcelle communale n° 3_____ (DDP 4_____) jusqu'en 2034, et ceci faisant suite à l'acceptation par la population de l'initiative communale "Pour le maintien d'un manège équestre sur la commune I_____” ».

d. Le 23 octobre 2025, la délibération a été affichée sur les panneaux officiels d'affichage de la commune. Il y était indiqué que le délai référendaire expirait le 2 décembre 2025.

Elle a ensuite été transmise au service des affaires communales (ci-après : SAFCO) pour validation.

e. Le 24 octobre 2025, l'école d'équitation a fait savoir au département des institutions et du numérique (ci-après : DIN), soit pour lui le SAFCO, que la délibération du 14 octobre 2025 était contraire à l'initiative populaire acceptée le 24 novembre 2024. Elle a invité le SAFCO à ne pas valider la délibération ou, dans le cas contraire, à lui confirmer la validation de la délibération, afin qu'elle puisse faire valoir ses droits, les droits politiques des électeurs n'ayant pas été respectés.

f. Le 11 novembre 2025, l'école d'équitation a demandé à la conseillère d'État en charge du DIN que toute décision du SAFCO lui soit notifiée.

g. Le 20 novembre 2025, la conseillère d'État lui a répondu que la délibération était en cours d'examen auprès du SAFCO, qui ne manquerait pas de revenir vers elle en temps utile.

h. Un référendum a été lancé contre la délibération le 25 novembre 2025.

i. Le 4 décembre 2025, le SAFCO a informé l'école d'équitation qu'elle estimait que la délibération était conforme à la loi. En outre, le DIN attendrait de connaître l'issue de la procédure référendaire avant de procéder à la validation formelle de la délibération.

j. Par courrier du 9 décembre 2025 adressé au SAFCO, l'école d'équitation a contesté la position de celui-ci et a indiqué prendre note du fait qu'il procéderait à la validation formelle de la délibération une fois connue l'issue du référendum. Elle le remerciait ainsi de lui notifier sa future décision, afin qu'elle puisse sauvegarder ses droits.

k. Le 8 janvier 2026, elle a prié le SAFCO de lui indiquer à quelle date il entendait procéder à la validation formelle éventuelle de la délibération.

l. Par arrêté du 14 janvier 2026, le Conseil d'État a constaté le non-aboutissement du référendum communal lancé contre la délibération du 14 octobre 2025, le nombre de signatures déposées (109) étant inférieur au nombre de signatures requis (856).

- D. a.** Par acte remis au guichet universel le 20 janvier 2026, l'école d'équitation et les consorts ont interjeté recours auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle) pour déni de justice, subsidiairement contre l'arrêté du 14 janvier 2026 du Conseil d'État constatant le non-aboutissement du référendum communal contre la délibération du Conseil municipal de la commune n° 4 _____ du 14 octobre 2025. À titre principal devait être constaté le déni de justice commis par le SAFCO, et le Conseil d'État devait être invité à se prononcer sans délai sur la validité de la délibération précitée. À titre subsidiaire devait être annulée « la décision du Conseil d'État du 14 janvier 2026 en tant qu'elle validait implicitement ladite délibération ».

La délibération municipale du 14 octobre 2025 ne respectait pas la volonté exprimée par les urnes et portait atteinte à leurs droits politiques.

- b.** Le Conseil d'État a conclu à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet.

En raison du recours, le DIN avait suspendu la procédure d'examen formel de la conformité au droit de la délibération jusqu'à droit jugé sur ledit recours. L'arrêté du Conseil d'État ne validait pas la délibération du 14 octobre 2025, seule la question de l'aboutissement du référendum ayant été traitée.

- c.** La commune a conclu à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet.

d. Dans leur réplique, les recourants ont indiqué que dans la mesure où le Conseil d'État avait affirmé, dans sa réponse, qu'il n'avait pris aucune décision sur la validité de la délibération, les conclusions subsidiaires du recours étaient devenues sans objet. Pour le surplus, ils ont persisté dans leurs conclusions en constat du déni de justice.

- e.** Sur ce, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger sur la recevabilité.

EN DROIT

- 1.** La compétence des autorités est déterminée par la loi et ne peut être créée par accord entre les parties (art. 11 al. 1 et 76 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). La chambre constitutionnelle examine d'office sa compétence (art. 11 al. 2 et 76 LPA ; ACST/14/2024 du 9 septembre 2024 consid. 1).

1.1 La chambre constitutionnelle est l'autorité compétente pour contrôler, sur requête, la conformité des normes cantonales au droit supérieur (art. 124 let. a de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 -

Cst-GE - A 2 00). Selon la législation d'application de cette disposition, il s'agit des lois constitutionnelles, des lois et des règlements du Conseil d'État (art. 130B al. 1 let. a de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05).

1.2 La chambre constitutionnelle est également compétente pour connaître des recours pour violation des droits politiques en vertu de l'art. 124 let. b Cst-GE, concrétisé en cette matière notamment par l'art. 130B al. 1 let. b LOJ et par l'art. 180 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LEDP - A 5 05).

1.3 Entrent dans le cadre des opérations électorales, et sont donc sujets à recours au sens de cette dernière disposition, tous les actes destinés au corps électoral, de nature à influencer la libre formation et expression du droit de vote telle qu'elle est garantie par les art. 34 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et 44 Cst-GE (ACST/21/2023 du 17 mai 2023 consid. 1.2). La notion d'opérations électorales figurant à l'art. 180 LEDP est conçue largement : elle ne se réduit pas aux seules élections mais vise également les votations et englobe aussi bien les scrutins populaires eux-mêmes que les actes préparant ces derniers (ACST/27/2025 du 19 juin 2025 consid. 1.1).

Une délibération d'un conseil municipal ne constitue en principe pas un acte relevant de la procédure des opérations électorales au sens de l'art. 180 LEDP. Elle ne peut en effet être assimilée à un acte destiné aux électeurs, s'inscrivant dans le cadre d'un scrutin populaire, de nature à influencer la libre formation et expression du droit de vote, comme le sont en particulier les mesures d'organisation de scrutins populaires, le matériel de vote en général, la brochure explicative, des circulaires et des tracts, des interventions d'autorités dans la campagne, de même que la constatation du résultat d'élections ou de votations. Des actes décisifs de concrétisation d'une initiative non formulée acceptée n'en sont pas moins susceptibles de porter atteinte aux droits politiques, tels que les définissent les art. 34 Cst. et 44 s. Cst-GE, dès lors que de la garantie des droits politiques se déduit notamment un droit à la concrétisation d'une initiative non formulée acceptée (ATF 141 I 186 ; 121 I 357 consid. 4b ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_470/2016 du 10 mars 2017 consid. 1.2). Le recours en matière de droit public au Tribunal fédéral concernant le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et votations populaires (art. 82 let. c de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 [LTF - RS 173.110]) est ouvert à l'encontre d'actes concrétisant ou refusant de concrétiser une initiative populaire formulée en termes généraux (ATF 141 I 186 ; ACST/14/2017 du 30 août 2017 consid. 2b et les références citées).

L'annulation ou la révocation d'une délibération interfère avec le libre exercice des droits politiques puisque toutes deux font perdre à celle-ci tout objet. Elles sont donc susceptibles de contrevenir à l'exercice des droits populaires et,

sous l'angle de l'art. 180 LEDP, de constituer une violation, attaquable par la voie d'un recours pour violation de ceux-là, dans des cas rares et fortement circonscrits (ATA/148/2026 du 10 février 2026 consid. 6 ; ATA/362/2013 du 11 juin 2013 consid. 5e et les références citées).

1.4 Dans un arrêt du 30 août 2017, la chambre constitutionnelle a été amenée à examiner un recours (déposé dans un délai de six jours dès l'adoption de l'acte attaqué) formé pour violation des droits politiques à l'encontre d'une délibération d'un conseil municipal en tant qu'elle visait à mettre en œuvre une initiative acceptée par ledit conseil municipal (ACST/14/2017 du 30 août 2017 consid. 1a). Elle a relevé que l'acte attaqué émanait d'une commune et n'était donc pas susceptible d'être immunisé contre un recours sur le plan cantonal. De plus, si elle n'était pas prévue en tant que telle dans la procédure d'adoption d'un plan localisé de quartier, objet central de l'initiative acceptée à concrétiser, la délibération contestée n'en comportait pas moins un refus des autorités communales que la première étape de réalisation du grand projet concerné se traduise par l'adoption d'un seul plan localisé de quartier, ainsi que le requérait l'initiative. Cette délibération était déterminante à cet égard, et elle portait le sceau de l'autorité appelée à concrétiser l'initiative. Elle représentait ainsi un acte susceptible de donner lieu à un litige relatif aux droits politiques au sens des art. 124 let. b Cst-GE et 130B al. 1 let. b LOJ, interprétés à l'aune de l'art. 88 al. 2 et, partant, aussi 82 let. c LTF (*ibid.*, consid. 2c).

1.5 Les communes sont placées sous la surveillance du Conseil d'État, exercée par l'intermédiaire du DIN (art. 82 LAC), auquel est rattaché le SAFCO. Toutes les délibérations du Conseil municipal doivent être transmises au DIN (art. 88 al. 1 LAC). Certaines délibérations ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par le DIN, respectivement par le Conseil d'État (art. 90 et 91 LAC). Celles qui ont été prises en dehors des séances légalement convoquées ou en violation des lois et règlements en vigueur sont annulées par le Conseil d'État (art. 89 LAC). Les délibérations du Conseil municipal qui revêtent les caractéristiques d'une décision au sens de l'art. 4 LPA peuvent en outre faire l'objet d'un recours à la chambre administrative ; deux modes de surveillance de l'activité des communes existent donc en parallèle, dont les relations sont réglées à l'art. 100 LAC (ATA/148/2026 précité consid. 4.4 ; ATA/714/2013 du 29 octobre 2013, rendu en application de l'art. 86 de la LAC dans son ancienne teneur).

1.6 Le recours formé devant la chambre administrative contre une délibération d'un conseil municipal est communiqué au Conseil d'État, qui a accès au dossier de la cause (art. 100 al. 1 LAC), et la chambre administrative peut lui impartir un délai convenable pour décider s'il entend annuler la délibération attaquée en application de l'art. 89 LAC (art. 100 al. 2 LAC). Ce mécanisme permet de pallier le risque qu'une procédure judiciaire soit poursuivie inutilement ou que des

décisions divergentes ne soient rendues (ATA/148/2026 précité consid. 4.4 ; ATA/714/2013 précité consid. e et les travaux préparatoires cités). L'art. 100 al. 1 LAC vise les cas relativement rares où une délibération d'un conseil municipal porte sur une décision administrative et est ainsi susceptible d'être attaquée par un recours à la chambre administrative (ATA/444/2012 du 30 juillet 2012 consid. 5).

En prévoyant que, lorsqu'une délibération d'un conseil municipal fait l'objet d'un recours à la chambre administrative, ce recours est communiqué au Conseil d'État, qui a alors accès au dossier de la cause, l'art. 100 al. 1 LAC (anciennement art. 86 al. 1 LAC) démontre que les délibérations des conseils municipaux n'échappent nullement au contrôle juridictionnel, qu'elles aient ou non préalablement été soumises au contrôle populaire (ATA/800/2005 du 22 novembre 2005 consid. 2b, rendu sous l'empire de l'ancien Tribunal administratif).

1.7 Selon l'art. 62 al. 1 LPA, le délai de recours est de 30 jours s'il s'agit d'une décision finale ou d'une décision en matière de compétence (let. a) et de six jours en matière de votations et d'élections (let. c).

1.8 Lorsqu'une autorité mise en demeure refuse sans droit de statuer ou tarde à se prononcer, son silence est assimilé à une décision (art. 4 al. 4 LPA). Une partie peut recourir en tout temps pour déni de justice ou retard non justifié si l'autorité concernée ne donne pas suite rapidement à la mise en demeure prévue à l'art. 4 al. 4 LPA (art. 62 al. 6 LPA).

Pour pouvoir se plaindre de l'inaction de l'autorité, encore faut-il que l'administré ait effectué toutes les démarches adéquates en vue de l'obtention de la décision qu'il sollicite (ATA/1110/2024 du 24 septembre 2024). Les conclusions en déni de justice sont irrecevables lorsque le recourant n'a pas procédé à la mise en demeure prévue à l'art. 4 al. 4 LPA (ATA/63/2023 du 24 janvier 2023 consid. 3b et la référence citée). La reconnaissance d'un refus de statuer ne peut être admise que si l'autorité mise en demeure avait le devoir de rendre une décision ou, vu sous un autre angle, si le recourant avait un droit à en obtenir une de sa part (ATF 135 II 60 consid. 3.1.2 ; ATA/1110/2024 précité consid. 2.3 ; ATA/621/2023 du 13 juin 2023 consid. 3.4). Au stade de l'examen de la recevabilité, la juridiction doit examiner si la décision dont l'absence est déplorée pourrait faire l'objet d'un recours devant elle au cas où ladite décision avait été prise et si le recourant disposerait de la qualité pour recourir contre elle (ATA/227/2026 du 3 mars 2026 consid. 1.2 ; ATA/386/2018 du 24 avril 2018 consid. 2d).

En cas de recours contre la seule absence de décision, les conclusions ne peuvent tendre qu'à contraindre l'autorité à statuer (ATA/621/2023 précité consid. 3.4 ; ATA/939/2021 du 14 septembre 2021 consid. 3c). En effet, conformément à l'art. 69 al. 4 LPA, si la juridiction administrative admet le recours pour déni de

justice ou retard injustifié, elle renvoie l'affaire à l'autorité inférieure en lui donnant des instructions impératives (ATA/227/2026 précité consid. 1.3 ; ATA/373/2020 du 16 avril 2020 consid. 6a).

1.9 L'objet du litige est principalement défini par l'objet du recours, les conclusions du recourant et, accessoirement, par les griefs ou motifs qu'il invoque. L'objet du litige correspond objectivement à l'objet de la décision attaquée, qui délimite son cadre matériel admissible (ATF 136 V 362 consid. 3.4 et 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_581/2010 du 28 mars 2011 consid. 1.5 ; ATA/355/2024 du 12 mars 2024 consid. 1.4).

1.10 En l'espèce, dans leur réplique, les recourants ont renoncé à leurs conclusions subsidiaires visant l'arrêté du Conseil d'État du 14 janvier 2026, ce dont la chambre de céans prend acte.

Le litige est ainsi circonscrit au déni de justice dont se plaignent les recourants en lien avec l'absence d'approbation par le DIN (ou le Conseil d'État) de la délibération du 14 octobre 2025 relative à la prolongation de la durée du droit de superficie distinct et permanent en faveur de l'école d'équitation.

Les recourants considèrent que la délibération du 14 octobre 2025 constitue une violation de la volonté populaire exprimée le 24 novembre 2024. Ils ont renvoyé à leur courrier du 5 mai 2025 en ce qui concerne les raisons qui motivent leur raisonnement selon lequel leurs droits politiques ont été violés.

Comme cela ressort notamment de l'ACST/14/2017 précité, mais également de l'ATA/148/2026 précité (à l'issue duquel un recours déposé contre une délibération municipale a été transmis à la chambre constitutionnelle pour raison de compétence), un recours contre une délibération municipale pour violation des droits politiques peut, dans certaines circonstances et à certaines conditions, être valablement déposé devant la chambre constitutionnelle. Dans leur courrier du 5 mai 2025 auquel ils se sont référés, les recourants ont présenté des arguments *a priori* plausibles selon lesquels certains éléments retenus dans la délibération du 14 octobre 2025 ne correspondraient pas au texte de l'initiative, ce qui pourrait constituer une violation de leurs droits politiques. Dans cette mesure, la chambre de céans est, sur le principe, compétente pour statuer sur le présent recours.

- 2.** Le litige étant circonscrit au déni de justice dont se plaignent les recourants, se pose la question de savoir si l'autorité qui a été mise, ou aurait dû être mise, en demeure, soit le DIN ou le Conseil d'État, avait le devoir de rendre une décision ou si le recourant avait un droit à en obtenir une de sa part.

Il n'est pas contesté qu'en vertu des art. 88ss LAC, le DIN ou le Conseil d'État doit rendre une décision sur la validité de la délibération du 14 octobre 2025, dont les recourants contestent la conformité au droit. Le Conseil d'État a d'ailleurs

indiqué avoir suspendu la procédure d'examen formel de la conformité au droit de la délibération jusqu'à droit jugé sur le présent recours.

Toutefois, comme cela ressort de l'art. 100 al. 1 LAC mais également de la jurisprudence précitée, les délibérations des conseils municipaux peuvent, dans certains cas, faire directement l'objet d'un recours à la chambre administrative ou à la chambre constitutionnelle, indépendamment de la procédure de validation (ou d'annulation) prévue par les art. 88ss LAC, contrairement à ce que laissent entendre les recourants. Or, aucun recours n'a été déposé, dans le délai légal (qu'il soit de 6 ou 30 jours), contre la délibération du 14 octobre 2025, ce que les recourants avaient pourtant la possibilité de faire.

La loi, en l'occurrence la LAC, offre ainsi une protection judiciaire suffisante contre une éventuelle non-conformité au droit des délibérations prises par un conseil municipal. Par conséquent, les recourants ne sauraient se plaindre de l'absence de décision prise par le DIN ou le Conseil d'État sur la conformité au droit de la délibération du 14 octobre 2025 pour pallier le fait qu'ils n'ont pas recouru contre elle en temps utile, et ainsi contourner les voies de droit usuelles.

Pour le surplus, les intéressés font valoir que le délai de recours contre une délibération doit commencer avec la décision de validation du Conseil d'État. Cette appréciation ne trouve toutefois aucune assise dans la loi et est contraire à l'esprit de l'art. 100 al. 1 LAC.

En conclusion, dans la mesure où les recourants avaient la possibilité de recourir contre la délibération du 14 octobre 2025, ce qu'ils n'ont pas fait, leurs conclusions en déni de justice, seul objet du litige, doivent être déclarées irrecevables.

Le recours est par conséquent irrecevable.

3. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge solidaire des recourants (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée, la commune I_____ comptant plus de 10'000 habitants et étant à même de disposer de son propre service juridique (ACST/9/2020 du 6 février 2020 consid. 5).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE

déclare irrecevable le recours interjeté le 20 janvier 2026 par A_____ ainsi que B_____, C_____, D_____, E_____ et F_____, G_____ et H_____ pour déni de justice et subsidiairement contre l'arrêté du 14 janvier 2026 du Conseil d'État constatant le non-aboutissement du référendum communal contre la délibération du Conseil municipal de la commune I_____ n° 2_____ du 14 octobre 2025 ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge solidaire de A_____ ainsi que B_____, C_____, D_____, E_____ et F_____, G_____ et H_____ ;

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

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, 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 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 Mauro POGGIA, avocat des recourants, à Me Nicolas WISARD, avocat de la commune I_____, ainsi qu'au Conseil d'État.

Siégeant : Jean-Marc VERNIORY, président, Patrick CHENAUX, Eleanor McGREGOR, Philippe KNUPFER, Michèle PERNET, juges.

Au nom de la chambre constitutionnelle :

le secrétaire-juriste :

J. PASTEUR

le président siégeant :

J.-M. VERNIORY

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :