



Commission 2

« Les droits politiques
(y compris révision de la Constitution) »

Rapport sectoriel 202

Instruments de démocratie directe

Rapporteur: Thierry Tanquerel

30 avril 2010

Version finale

Table des matières

Introduction.....	5
202.1 Nombre de signatures et délai de récolte sur le plan cantonal.....	6
202.2 Nombre de signatures et délai de récolte sur le plan communal	13
202.3 Le référendum obligatoire	17
202.4 Le référendum facultatif cantonal.....	23
202.5 Les formes particulières de référendum	26
202.6 Le référendum communal	36
202.7 L'initiative populaire cantonale.....	40
202.8 L'initiative populaire communale	52
Liste des annexes disponibles sur internet (www.ge.ch/constituante).....	55
Table des thèses.....	57

Version finale

Introduction

Le présent rapport couvre les travaux de la commission 2 relatifs à l'aménagement des instruments de démocratie directe, à savoir le référendum, obligatoire ou facultatif, et l'initiative populaire, cela tant au niveau cantonal que municipal. A cet égard, la commission s'est demandé dans quelle mesure le régime actuel devait être maintenu ou modifié, tant en ce qui concerne le contenu des règles qu'en ce qui concerne leur forme, à savoir la pertinence des articles constitutionnels actuels en matière de démocratie directe.

La commission s'est penchée sur la question du nombre de signatures requises et du délai imparti pour recueillir ces signatures. Elle a également abordé la question du référendum obligatoire législatif, celle de la clause d'urgence et celle du traitement des initiatives populaires, notamment quant à leur contrôle de validité. Sur tous ces points, elle a introduit des nouveautés. Mais la commission a aussi examiné si de nouveaux instruments démocratiques devaient être introduits, en s'inspirant des expériences d'autres cantons, notamment celui de Zurich. Elle a ainsi accepté l'introduction du référendum à la demande d'une minorité du parlement et du référendum avec variante. Elle a en revanche renoncé au référendum consultatif, au référendum constructif, à l'initiative destitutive et à la motion populaire.

La commission a adopté un schéma de discussion par thèmes, qui ont été abordés en deux débats : un premier débat général pour dégager les options envisageables, un deuxième débat décisionnaire. A plusieurs reprises, le deuxième débat a été repoussé afin de permettre des consultations ou un approfondissement de la réflexion.

Trois auditions ont été menées en ce qui concerne les sujets traités dans le présent rapport. La commission a entendu M. Andreas Auer, professeur de droit à l'Université de Zurich et directeur du *Zentrum für Demokratie* à Aarau¹. Elle a également reçu M. Andreas Gross, politologue et conseiller national (parti socialiste). Elle a enfin entendu M. David Hiler, conseiller d'Etat.

Il convient encore de souligner que, comme pour l'ensemble de ses travaux, la commission 2 a décidé de ne pas présenter à ce stade des articles rédigés, mais des thèses. Ainsi, dans son esprit, même lorsque lesdites thèses sont détaillées voire recopient des articles de la Constitution actuelle, c'est leur contenu matériel qui est pertinent et non leur rédaction, qui pourra et devra être revue par la commission de rédaction.

Il n'y avait pas de proposition collective relative aux questions traitées dans le présent rapport sectoriel.

¹ Le texte écrit de l'exposé du P^r Auer est annexé au présent rapport.

202.1 Nombre de signatures et délai de récolte sur le plan cantonal

La commission a traité comme un thème spécifique la question du nombre de signatures exigibles pour faire aboutir une demande de référendum ou une initiative populaire. Elle a abordé cette question d'abord en ce qui concerne le niveau cantonal, les grandes orientations de principe étant discutées à cette occasion. Dans un deuxième temps, elle a examiné dans quelle mesure les options choisies sur le plan cantonal devaient être transposées sur le plan communal.

Deux visions principales se sont affrontées dans cette discussion.

Pour la majorité de la commission, il importe de faciliter l'exercice des droits populaires, ceux-ci représentant un des piliers de notre système démocratique. Il ne serait pas sain que l'accès aux instruments de démocratie directe soit réservé aux plus grandes organisations ou à celles disposant de moyens financiers très importants. Dans cette optique, il convient de tenir compte des circonstances concrètes dans lesquelles les signatures peuvent être récoltées. Or, un changement très important est intervenu à cet égard ces dernières années. Tant que les électeurs votaient principalement dans les bureaux de vote, la possibilité d'installer des stands de récolte de signatures pour des initiatives ou des référendums à proximité de ceux-ci garantissait de pouvoir atteindre dans un minimum de temps un maximum de personnes disposant des droits politiques et a priori intéressées aux questions politiques. Cette possibilité a quasiment disparu avec la généralisation du vote par correspondance. A cela s'ajoute, selon certains commissaires, une baisse générale de l'engagement civique et de l'intérêt pour les questions politiques. Il est donc devenu beaucoup plus difficile et plus cher de récolter les signatures nécessaires pour faire aboutir un référendum ou une initiative. En pratique, cette difficulté accrue n'a pas été compensée par l'augmentation du corps électoral depuis le moment où les seuils actuels de signatures ont été fixés. Quant à la possibilité de récolter des signatures par voie électronique, elle n'est pas encore effective et son efficacité reste à déterminer. Il faut encore tenir compte du fait que le canton de Genève prévoit un quorum assez élevé pour l'accès au parlement, quorum que la commission compétente de notre assemblée propose de maintenir. Il n'est donc pas opportun de diminuer les possibilités de participation démocratique des mouvements politiques qui ne sont pas représentés au parlement.

La majorité considère que si l'on veut maintenir un accès large aux instruments de démocratie directe et permettre à des groupes qui ne sont pas parmi les plus puissants ou les mieux financés d'enrichir le débat démocratique, il convient de diminuer le nombre de signatures requis pour les référendums et les initiatives aussi bien au niveau cantonal qu'au niveau communal. Cette opération a été réalisée à Zurich, où la Constitution du 27 février 2005 consacre une baisse sensible des seuils de signatures fixés pour l'aboutissement des référendums et des initiatives (de 5'000 à 3'000 pour les référendums et de 10'000 à 6'000 pour les initiatives). Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, le 1^{er} janvier 2006, aucun blocage des institutions zurichoises n'a été observé, ce que M. Andreas Gross a confirmé lors de son audition, quand bien même la vie politique zurichoise ne serait guère éloignée dans son animation de la scène politique genevoise.

Pour la majorité, les augmentations du nombre de signatures proposées par la minorité sont massives et représenteraient une régression absolument inacceptable de la

démocratie directe dans notre canton. En se fondant sur le nombre d'électeurs inscrits lors des votations du 7 mars 2010, soit 236'294, les propositions de la minorité feraient passer l'exigence pour le référendum de 7'000 signatures à 11'800, celle pour l'initiative législative de 10'000 à 16'500 et celle pour l'initiative constitutionnelle de 10'000 à 23'600, soit des augmentations allant de 68 % à 136 %. La majorité considère également que, pour le niveau cantonal en tout cas, une indication chiffrée dans la Constitution est de loin préférable, pour des motifs de clarté, à un pourcentage du corps électoral.

Pour une forte minorité de la commission, il n'est certes pas question de remettre en cause la démocratie directe à Genève, mais il importe d'assurer la bonne marche des institutions en laissant au Conseil d'Etat et au Grand Conseil la possibilité de mener leur politique pendant la durée de leur mandat. Faciliter par trop l'accès au référendum et à l'initiative populaire risque de mener à des blocages et à une surcharge des institutions, qui ne pourront plus gérer l'avalanche de demandes qui risquent d'aboutir. Ce danger est d'autant plus réel à Genève que la culture politique conduit à une polarisation beaucoup plus prononcée que dans d'autres cantons. Il s'agit donc de préserver un équilibre entre démocratie représentative et démocratie directe. La minorité pense aussi que, le moment venu, l'introduction de la signature électronique facilitera grandement la récolte des signatures.

Pour la minorité, il convient donc de tenir compte de l'évolution du corps électoral depuis la dernière fois que le nombre de signatures pour l'aboutissement d'un référendum ou d'une initiative a été fixé. Une augmentation de ce nombre est nécessaire pour revenir à une proportion entre celui-ci et la taille du corps électoral qui se rapproche de la proportion d'origine. La meilleure solution est dès lors de fixer le nombre de signatures en pourcentage du corps électoral. Il ne serait ainsi pas nécessaire de procéder à des adaptations périodiques pour maintenir constante la proportion souhaitée.

Une majorité différente de celle évoquée plus haut a estimé qu'il était opportun que le nombre de signatures requis pour une initiative législative soit inférieur à celui qui prévaut pour une initiative constitutionnelle. Il a en effet été observé qu'à plusieurs reprises des groupes de citoyens avaient choisi la voie de l'initiative constitutionnelle alors que le contenu matériel de leur proposition ne le justifiait pas. En différenciant le nombre de signatures requis, on encourage les rédacteurs d'initiatives à se contenter du niveau législatif chaque fois que cela est juridiquement possible. L'espoir est ici d'éviter que la nouvelle Constitution ne soit rapidement surchargée de dispositions qui, eu égard à leur contenu ou à leur niveau de détail, ne devraient pas y figurer en bonne technique législative. Cette majorité s'est cependant divisée sur la méthode pour parvenir à cette différenciation : les uns voulaient augmenter significativement le nombre de signatures pour les initiatives constitutionnelles, les autres estimaient qu'il suffisait de diminuer le nombre de signatures pour les initiatives législatives. C'est la deuxième formule qui a été adoptée par la commission.

S'est également posée la question du délai dans lequel la récolte des signatures doit s'effectuer. Curieusement, la Constitution actuelle ne fixe que le délai pour le référendum (40 jours dès la publication d'une loi, selon l'art. 53). Pour les initiatives, le délai est fixé par l'article 89 alinéa 1 lettre c de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LEDP – RS/GE A 5 05) à 4 mois à dater de la publication du texte dans la *Feuille d'avis officielle*. La commission a d'abord jugé à la majorité que la question du délai était suffisamment importante pour figurer dans la nouvelle Constitution. Par souci de cohérence, le délai pour les deux instruments devait dès

lors être inscrit dans le texte constitutionnel. Une minorité de la commission voulait réduire ces délais, pour compenser la diminution de nombre de signatures. Une autre minorité voulait au contraire allonger le délai pour le référendum. La majorité de la commission considère que les délais actuels sont adéquats et propose de les inscrire dans la nouvelle Constitution.

A également été examinée l'introduction de « feries » suspendant les délais de récolte de signatures durant les périodes de vacances, pendant lesquelles il peut être plus difficile de récolter des signatures. De telles feries ont été acceptées s'agissant du référendum, du 15 juillet au 15 août et du 23 décembre au 3 janvier, dans le but d'éviter des manœuvres du parlement ou du gouvernement consistant à publier une loi controversée juste avant une période de vacances afin de rendre plus difficile l'aboutissement d'un référendum. Après discussion, la période concernée par cette suspension des délais a été calculée au plus juste, afin de ne pas retarder indûment le processus législatif. Une forte minorité de la commission s'est opposée à cette règle, la jugeant inutile et source de complications. En ce qui concerne les initiatives, une nette majorité de la commission a considéré que des feries n'étaient pas nécessaires, les promoteurs d'une initiative étant libres de choisir le moment où ils veulent la lancer.

202.11 Thèses et argumentaire de la majorité

Les arguments majoritaires et minoritaires relatifs aux options prises par la commission ont été présentés en introduction à ce chapitre. Les arguments de la minorité sont encore développés dans les rapports de minorité qui suivent.

Quant à la procédure de vote, la commission s'est prononcée d'abord sur le principe d'une fixation du nombre de signatures par un chiffre plutôt que par un pourcentage. Elle a ensuite voté, pour les différents instruments de démocratie directe, sur le principe d'une augmentation ou d'une diminution du nombre de signatures, pour enfin se déterminer, en cas de modification du statu quo, sur les diverses propositions de chiffres précis, en commençant par celle qui s'éloignait le plus du statu quo. Dès qu'une proposition chiffrée a été acceptée, les autres propositions non encore soumises au vote ont été considérées comme implicitement rejetées.

Thèses, articles et résultats des votes

202.11.a

Le nombre de signatures requises pour l'aboutissement d'un référendum ou d'une initiative est déterminé par un chiffre et non par un pourcentage du corps électoral.

Résultat des votes : 9 oui, 7 non

202.11.b

Le nombre de signatures requises pour l'aboutissement d'un référendum cantonal est fixé à 5'000.

Résultat des votes :

L'augmentation du nombre de signatures pour le référendum est refusée par 9 non, 6 oui et 1 abstention.

La diminution du nombre de signatures pour le référendum est acceptée par 9 oui et 7 non.

La proposition de fixer le nombre de signatures à 3'500 est refusée par 8 non, 3 oui et 5 abstentions

La proposition de fixer le nombre de signatures à 5'000 est acceptée par 9 oui et 7 non.

Dès lors, la proposition de fixer le nombre de signatures à 6'000 est considérée comme implicitement rejetée.

202.11.c

Le nombre de signatures requises pour l'aboutissement d'une initiative constitutionnelle est fixé à 10'000.

Résultat des votes :

L'augmentation du nombre de signatures requises pour l'initiative constitutionnelle est refusée par 10 non et 6 oui.

La diminution du nombre des signatures requises pour l'initiative constitutionnelle est refusée par 7 non, 6 oui et 3 abstentions.

Il résulte de ces deux votes que le nombre de signatures nécessaire pour l'aboutissement d'une initiative constitutionnelle cantonale reste fixé à 10'000 comme actuellement.

202.11.d

Le nombre de signatures requises pour l'aboutissement d'une initiative législative cantonale est fixé à 7'000.

Résultat des votes :

L'augmentation du nombre de signatures requises pour l'initiative législative cantonale est refusée par 10 non et 6 oui.

La diminution du nombre de signatures requises pour l'initiative législative cantonale est acceptée par 9 oui, 6 non et 1 abstention.

La proposition de fixer le nombre de signatures à 5'000 est rejetée par 8 non, 6 oui et 2 abstentions.

La proposition de fixer le nombre de signatures à 7'000 est acceptée par 9 oui et 7 non.

Dès lors, la proposition de fixer le nombre de signatures à 9'000 est considérée comme implicitement rejetée.

202.11.e

Le délai pour l'aboutissement d'une demande de référendum est fixé à 40 jours.

Résultat des votes :

La commission décide par 9 oui, 6 non et 1 abstention que les délais pour l'aboutissement des demandes de référendum et des initiatives sont fixés dans la Constitution.

L'augmentation du délai de récolte des signatures pour les référendums à 60 jours est rejetée par 11 non, 4 oui et 1 abstention.

La diminution du délai de récolte des signatures pour les référendums à 30 jours est rejetée par 11 non, 3 oui et 1 abstention.

Il résulte de ces deux votes que le délai pour l'aboutissement d'une demande de référendum reste fixé à 40 jours comme actuellement.

202.11.f

Le délai pour l'aboutissement d'une initiative constitutionnelle ou législative cantonale est fixé à 4 mois.

Résultat des votes :

Rappel : la commission a décidé de fixer ce délai dans la Constitution (9 oui, 6 non, une abstention).

La proposition de fixer le délai de récolte des signatures pour l'initiative cantonale législative à 80 jours est refusée par 10 non, 3 oui et 1 abstention.

Il résulte de ce vote sur la seule proposition de modification du statu quo présentée devant la commission que le délai pour l'aboutissement d'une initiative constitutionnelle ou législative cantonale reste fixé à 4 mois comme actuellement. Ce délai ne figurera cependant plus seulement dans la loi, mais dans la Constitution.

202.11.g

Des fêtes (suspension du délai de récolte des signatures) sont instituées du 15 juillet au 15 août inclus et du 23 décembre au 3 janvier inclus pour le référendum cantonal.

Résultat des votes :

Le principe de l'inscription dans la Constitution de fêtes pour la récolte des signatures est accepté par 8 oui, 7 non et 1 abstention.

L'inscription de fêtes (du 15 juillet au 15 août inclus et du 23 décembre au 3 janvier inclus) pour le référendum cantonal est acceptée par 8 oui, 6 non et 2 abstentions.

L'inscription des mêmes fêtes pour les initiatives législatives cantonales est refusée par 11 non, 2 oui et 3 abstentions.

202.11.h

Le droit de récolter librement sur le domaine public des signatures pour des référendums ou des initiatives est garanti. La loi en règle les modalités et en garantit la gratuité.

Résultat des votes : 14 oui, un non et une abstention.

Argumentaire

Plusieurs commissaires ont constaté qu'en pratique un certain nombre de tracasseries administratives étaient imposées aux groupements qui souhaitent récolter des signatures sur le domaine public. Certaines conditions posées lors de l'octroi d'autorisations, comme ne pas aborder les passants ou rester strictement derrière les stands, ne sont pas conformes à la jurisprudence en matière d'exercice des libertés sur le domaine public. La commission reconnaît que, pour l'installation de stands, un régime d'autorisation réglé par la loi peut s'avérer nécessaire afin d'assurer une bonne gestion du domaine public. Mais ancrer dans la Constitution le principe d'un droit à un usage accru du domaine public pour l'exercice des droits politiques, en prévoyant expressément la gratuité, devrait éviter que des obstacles injustifiés ne soient posés concrètement à cette démarche démocratique.

202.12 Thèses et argumentaire de la minorité

Auteur : M. Laurent Hirsch

Thèses, articles et résultats des votes**202.12.a**

Nombre de signatures en pourcentage plutôt qu'en chiffres pour l'initiative et le référendum cantonal.

202.12.b

Signatures représentant 5 % des électeurs pour le référendum cantonal.

202.12.c

Signatures représentant 7 % des électeurs pour l'initiative législative cantonale.

202.12.d

Signatures représentant 10 % des électeurs pour l'initiative constitutionnelle.

Argumentaire

Ces thèses s'opposent respectivement aux thèses 202.11.a, 202.11.b, 202.11.d et 202.11.c de la majorité.

La minorité considère qu'il convient d'augmenter le nombre de signatures requis pour soutenir une initiative et un référendum au niveau cantonal.

Les chiffres actuels datent de 1960 et le nombre d'électeurs a sensiblement augmenté depuis². Nonobstant les difficultés invoquées par la majorité, il est parfaitement possible de récolter un nombre important de signatures, même pour des comités citoyens disposant de moyens limités, comme le montre le nombre important de signatures récoltées à l'appui des initiatives pour le retour des notes à l'école et pour l'interdiction de la fumée dans les lieux publics³.

L'objectif d'une réévaluation du nombre de signatures consiste à éviter des scrutins sans véritable enjeu, qui dévalorisent la démocratie. À défaut de pouvoir circonscrire le droit de référendum et d'initiative en fonction de l'importance du sujet (forcément subjective) on peut le limiter aux sujets qui mobilisent un nombre suffisant de citoyens, ce que le nombre de signatures peut précisément permettre de déterminer.

Les minoritaires souhaitent par ailleurs fixer le nombre de signatures requis par un pourcentage des citoyens plutôt que par un chiffre précis source de dilution avec le temps. Un tel pourcentage ne doit bien évidemment pas empêcher que le nombre de signatures requis ne soit fixé à un chiffre précis à intervalles raisonnables (par exemple une fois par législature), ni que le nombre ne soit arrondi, pour assurer la clarté et la simplicité du système.

Les pourcentages sont proposés en fonction des bases suivantes :

- la proportion de 5 % correspond au nombre de signatures actuel de 7'000 en fonction du corps électoral existant en 1960, lorsque ce chiffre a été fixé ;
- la proportion de 7 % correspond au nombre de signatures actuel de 10'000 en fonction du corps électoral existant en 1960, lorsque ce chiffre a été fixé ;
- la proportion de 10 % correspond au nombre de signatures de 5'000 requis en 1937 (adaptation précédant celle de 1960) en fonction du corps électoral de l'époque.

² De plus de 50 %, de 153'000 environ en 1960 à plus de 236'000 en 2010.

³ 28'000 signatures environ à l'appui de l'initiative pour le retour des notes à l'école en 2003 (IN 121) et 20'000 signatures environ à l'appui de l'initiative pour l'interdiction de la fumée passive en 2005 (IN 129).

202.2 Nombre de signatures et délai de récolte sur le plan communal

Fondamentalement, le débat qui a eu lieu en commission entre les partisans d'une ouverture plus grande de la démocratie directe et ceux qui entendaient poser des limites à celle-ci s'est étendu au niveau communal. Les arguments échangés dans ce débat ne seront donc pas répétés dans ce chapitre. Quelques particularités relatives aux communes doivent cependant être mentionnées.

Premièrement, la commission a discuté d'une proposition de renvoyer à la loi l'ensemble de la réglementation du référendum et de l'initiative au niveau communal, ce qui allégerait la Constitution et permettrait de tenir compte de la complexité et de la diversité des situations communales. Pour la majorité, l'importance des droits politiques, même au niveau communal, et le fait que ceux-ci font déjà aujourd'hui l'objet de règles constitutionnelles, justifient que l'on en fixe au moins les principes essentiels dans la Constitution.

Deuxièmement, la Constitution actuelle prévoit une fixation du nombre de signatures pour les référendums et les initiatives en pourcentage du corps électoral, avec un plafond pour les grandes communes (art. 59 et 68B de la Constitution actuelle) et un nombre fixe de 4'000 en Ville de Genève. Il n'a pas été proposé en commission de renoncer au pourcentage, ce qui aurait obligé à déterminer des chiffres pour chaque commune ou pour un nombre élevé de catégories de communes en fonction de la dimension de leur corps électoral.

Cela étant, la majorité de la commission a relevé que les pourcentages actuels étaient extrêmement élevés, notamment dans les petites communes. On observe d'ailleurs très peu de référendums et d'initiatives au niveau communal, sauf peut-être en Ville de Genève. Les propositions de baisse du nombre de signatures formulées en commission visaient donc principalement, mais pas exclusivement, les communes petites ou moyennes.

A l'inverse, une minorité de la commission, sans vouloir augmenter encore les pourcentages fixés par la Constitution actuelle, a proposé de renoncer aux plafonds pour les grandes communes, ces plafonds ayant été fixés à une époque à laquelle les électeurs étaient beaucoup moins nombreux qu'aujourd'hui. La majorité s'est opposée à la suppression des plafonds, estimant qu'il n'y avait aucune raison de rendre plus difficile qu'aujourd'hui l'exercice du droit de référendum et d'initiative sur le plan communal et en particulier en Ville de Genève. On peut observer que la proposition de la minorité de fixer à 10 % sans plafond le nombre de signatures pour le référendum en Ville de Genève aurait pour effet de tripler quasiment ce nombre par rapport à la situation actuelle. Il y avait 116'802 électeurs inscrits en Ville de Genève (y compris les étrangers disposant du droit de vote) lors des votations du 27 septembre 2009. La proposition de la minorité reviendrait à exiger 11'600 signatures pour l'aboutissement d'un référendum en Ville de Genève, alors que 4'000 suffisent aujourd'hui. L'exigence serait même plus élevée qu'elle ne l'est actuellement pour le référendum et l'initiative sur le plan cantonal (7000 et 10'000 signatures).

Troisièmement, la Constitution actuelle ne fait aucune différence, pour le nombre de signatures, entre le référendum et l'initiative au niveau communal. Or, sur le plan cantonal et de façon générale en droit suisse, le nombre de signatures est plus élevé pour faire aboutir une initiative que pour un référendum. Se posait donc la question

de savoir si, au niveau communal, c'est une logique d'uniformité pour ce niveau ou la logique de différence prévalant sur le plan cantonal qui devait être suivie. En définitive, dans l'optique d'une recherche de consensus, le nombre de signatures requis pour les initiatives communales a été fixé à un niveau supérieur à celui requis pour les référendums, mais inférieur au niveau actuel, sauf pour la Ville de Genève où le statu quo est maintenu.

Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

Dans un vote préalable, qui n'a pas à faire l'objet d'une thèse, car il est la condition implicite des thèses qui suivent, la commission a refusé par 9 non, 5 oui et 1 abstention de déléguer à la loi l'organisation des référendums municipaux.

202.21.a

Le nombre de signatures requis pour l'aboutissement d'un référendum municipal est fixé à 7 % des électeurs de la commune, mais au maximum 3000.

Résultat des votes :

La proposition d'exiger les signatures de 7 % des électeurs de la commune sans plafond est refusée par 8 non, 6 oui et 1 abstention.

La proposition de thèse ci-dessus est ensuite acceptée par 10 oui, 4 non et 1 abstention.

Argumentaire

Il est apparu à la majorité de la commission qu'il n'y avait pas de raison de différencier le pourcentage de signatures exigible en fonction de la taille du corps électoral de la commune. Une majorité légèrement différente, opposée à toute augmentation du nombre de signatures pour les raisons déjà évoquées plus haut, a refusé de supprimer le plafond, ce qui aurait conduit à une sensible augmentation du nombre de signatures pour la Ville de Genève et, à terme, à une augmentation possible du nombre de signatures pour d'autres grandes communes. En définitive, le plafond retenu conduit à une baisse du nombre de signatures exigées pour la Ville de Genève. Quant au pourcentage retenu, il conduit à une baisse très sensible des exigences pour les petites et moyennes communes et à une baisse modérée pour les communes de plus de 5'000 électeurs. Le nouveau système entraîne une simplification puisque, sous réserve du plafond, un pourcentage unique s'applique pour toutes les communes.

202.21.b

Le délai référendaire sur le plan communal est de 40 jours dès la publication officielle de l'acte.

Résultat du vote : unanimité

Argumentaire

La solution retenue est la même que pour le référendum cantonal et que celle qui prévaut aujourd'hui pour la Ville de Genève. Les délais plus courts prévus actuellement dans les communes autres que la Ville de Genève sont supprimés. Le système est ainsi simplifié.

202.21.c

Les fêtes introduites pour le référendum cantonal s'appliquent aussi au référendum municipal.

Résultat du vote : 10 oui et 5 non

Argumentaire

La problématique d'éventuels abus conduisant à publier des actes juste avant des vacances pour rendre plus difficile la récolte des signatures est la même sur le plan communal que sur le plan cantonal. Il est donc logique que le remède cantonal soit transposé sur le plan communal.

202.21.d

L'initiative municipale doit pour aboutir réunir les signatures de 10 % des électeurs, mais au maximum 4'000, dans un délai de 4 mois, sans fêtes.

Résultat du vote : 8 oui et 3 non

Argumentaire

La question du nombre de signatures et du délai de récolte pour les initiatives communales a fait l'objet d'intenses discussions au sein de la commission dans l'idée de parvenir au consensus le plus large possible. En définitive, deux propositions complètes concernant aussi bien le nombre de signatures que le délai ont été opposées, les autres propositions évoquées dans le débat étant retirées. La thèse énoncée ci-dessus a obtenu 8 voix, trois voix préférant une solution exigeant 7 % des électeurs, mais au maximum 3000, dans un délai de 4 mois, sans fêtes.

Le nombre de signatures exigé pour les initiatives municipales est ainsi réduit pour les communes de moins de 10'000 électeurs, et maintenu dans les autres⁴. Le nouveau système est aussi plus simple et lisible que l'ancien.

⁴ Théoriquement, le nouveau régime entraîne une légère augmentation pour les communes autres que la Ville de Genève ayant plus de 30'000 électeurs. Mais aucune commune n'est actuellement dans ce cas, ni proche d'atteindre ce seuil.

202.22 Thèses et argumentaire de la minorité

Auteur : M. Laurent Hirsch

Thèses, articles et résultats des votes

202.22.a

Pour le référendum municipal, signatures de 20 % des électeurs pour les communes de moins de 5'000 électeurs et signature de 10 % des électeurs, mais au moins par 1'000 électeurs, pour les communes de plus de 5'000 électeurs.

Argumentaire

Cette thèse s'oppose à la thèse 202.21.a de la majorité.

Le système actuel prévoit un pourcentage dégressif suivant l'importance des communes, avec un taux plancher de 10 % et un plafond de 4'000 électeurs en Ville de Genève⁵.

La minorité n'est pas favorable à la baisse drastique du nombre de signatures proposée par la majorité.

S'agissant du pourcentage, la minorité est disposée à renoncer au pourcentage le plus élevé de 30 %⁶, pour simplifier, et propose de conserver les pourcentages existants de 20 % et 10 %⁷.

S'agissant du plafond, la minorité considère qu'il date d'une époque où les électeurs étaient considérablement moins nombreux⁸ et ne se justifie plus aujourd'hui. La minorité propose donc de renoncer à ce plafond.

⁵ Article 59 de la Constitution. Il existe un plafond théorique de 3'000 électeurs dans les communes de plus de 30'000 électeurs autres que la Ville de Genève, mais il n'existe actuellement pas de commune de cette taille.

⁶ Pour les 5 ou 6 communes de moins de 500 électeurs.

⁷ La minorité avait initialement proposé en commission un pourcentage unique. A la réflexion, elle propose de conserver la distinction existante entre les petites et les grandes communes, qui correspond à la réalité du terrain.

⁸ Il y a aujourd'hui environ 117'000 électeurs en Ville de Genève (avec les électeurs étrangers, au niveau communal), contre environ 47'000 électeurs il y a 50 ans, soit un rapport de 1 à 2.5, de sorte que le plafond devrait être porté à 10'000 pour respecter la proportion existant à l'époque.

202.3 Le référendum obligatoire

Le canton de Genève connaît actuellement quatre cas de référendum obligatoire : le référendum constitutionnel (art. 179 al. 1 de la Constitution actuelle), le référendum législatif en matière d'assainissement financier (art. 53B), le référendum législatif en matière d'impôt (art. 53A al. 1) et le référendum législatif en matière de logement (art. 53A al. 2 et art. 160F). Le référendum constitutionnel sera traité dans le rapport sectoriel portant notamment sur la révision de la Constitution.

Il se justifie de présenter ici globalement la discussion sur les deux référendums obligatoires en matière d'impôts et de logement, car ces questions ont été traitées ensemble par la commission. Ces deux types de référendum ont ceci de commun qu'ils résultent tous deux d'initiatives populaires et ont été introduits relativement récemment (2001 pour l'aspect fiscal et 2006 pour l'aspect logement). Cet élément pourrait conduire à les maintenir purement et simplement. Certains commissaires considèrent cependant que, dans le cadre d'une révision totale de la Constitution, il se justifie de réexaminer la pertinence de l'instrument du référendum législatif obligatoire.

Le principal défaut de ce mécanisme est qu'il oblige le corps électoral à se prononcer sur des questions parfois très secondaires et cela même si personne, que ce soit au Grand Conseil ou dans d'autres milieux politiques ou associatifs, ne remet en cause la modification légale. Les électeurs sont déroutés par de telles votations, ce qui n'est pas bon pour la légitimité du processus démocratique.

Il convient cependant de tenir compte des motifs qui ont conduit le peuple genevois à accepter, il y a peu, les dispositions constitutionnelles relatives à ces deux cas de référendum obligatoire. D'un côté, on rencontre un argument de prévention fiscale : sachant que tout impôt nouveau devra être sanctionné par le peuple, le parlement devrait se montrer particulièrement prudent en la matière. De l'autre côté, on trouve une réaction à ce qui avait été perçu par les milieux de protection des locataires comme une « guerre de harcèlement » de la majorité du Grand Conseil, tentant à de réitérées reprises de remettre en cause des règles favorables aux locataires adoptées suite à des initiatives populaires et obligeant ainsi les organisations de défense des locataires à lancer de multiples référendums.

Face à cette situation, trois approches sont apparues dans la commission. La première, traduite dans le rapport de minorité, prônait l'abrogation pure et simple du référendum en matière de logement, tout en maintenant le référendum obligatoire en matière fiscale. Les arguments en faveur de cette approche sont détaillés dans le rapport de minorité. Une deuxième approche consistait à se satisfaire entièrement du statu quo, aucun problème vraiment majeur n'étant apparu dans la mise en œuvre du référendum obligatoire législatif. Enfin, une troisième approche, en définitive majoritaire dans la commission, partait de l'idée que le référendum obligatoire n'était en lui-même pas un mécanisme opportun, car sans nuance, et qu'il convenait, dans l'intérêt même de la démocratie directe, d'éviter que celle-ci ne soit amenée à tourner à vide. Cependant, il n'était pas réaliste de supprimer le référendum obligatoire sans contrepartie, car certaines forces politiques et associatives tiennent absolument aux garanties qu'il leur offre. Tout passage en force risquerait de mettre en péril le processus de révision totale dans son ensemble. L'enjeu ne justifiant pas cette prise de risque, il convenait de trouver une solution de remplacement. L'institution du référendum à la demande d'une minorité du parlement n'était pas de nature à satisfaire les tenants du référendum obligatoire en matière de logement, compte tenu des forces

actuellement exclues du parlement par le jeu du quorum. C'est donc en fin de compte vers une formule de référendum facultatif facilité que la majorité de la commission s'est tournée.

202.31 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

202.31.a

Le référendum obligatoire en matière de logement est remplacé, pour les objets qu'il couvre actuellement, par un référendum facultatif à 500 signatures.

Résultat du vote :

La suppression pure et simple du référendum obligatoire en matière de logement est refusée par 7 non, 6 oui et 2 abstentions.

La thèse ci-dessus est ensuite acceptée par 9 oui et 6 non.

Argumentaire

La solution adoptée par la commission ne correspond sans doute pas aux canons les plus stricts de l'élégance constitutionnelle et législative. Elle a cependant le grand mérite de supprimer les défauts les plus criants du référendum obligatoire, à savoir les votes inutiles lorsque tout le monde est d'accord avec une révision législative, tout en maintenant les garanties qu'exigent les milieux de défense des locataires. L'exigence de 500 signatures n'est certes guère difficile à atteindre. Elle requiert néanmoins une démarche dépassant l'éventuel caprice d'un groupe ou d'une personne. Un référendum ne pourra donc avoir lieu que si un certain enjeu est présent. Par ailleurs, le traitement différencié de certaines lois, s'il n'est pas idéal du point de vue de la technique législative, ne constitue en rien une nouveauté par rapport à la situation actuelle. Pour la majorité, le réalisme de la solution proposée est justifié. Elle ne voit pas d'intérêt à une épreuve de force purement démonstrative dans une première phase des travaux de notre Assemblée.

202.31.b

Le référendum obligatoire en matière fiscale est remplacé, pour les objets qu'il couvre actuellement, par un référendum facultatif à 500 signatures.

Résultat du vote :

La suppression pure et simple du référendum obligatoire en matière fiscale est refusée par 8 non, 3 oui et 4 abstentions.

La thèse ci-dessus est ensuite acceptée par 8 oui, 5 non et 2 abstentions.

Argumentaire

Pour la majorité de la commission, les problèmes posés par le référendum obligatoire législatif sont fondamentalement les mêmes, quel que soit son objet. Un traite-

ment unifié se justifie donc, ce qui a en outre pour avantage de ne pas polariser le débat selon un axe gauche-droite, avec les risques qui en découlent pour le processus de révision totale.

202.31.c

Le référendum obligatoire en matière d'assainissement financier est maintenu tel qu'actuellement.

Résultat du vote :

La suppression du référendum obligatoire en matière d'assainissement financier est refusée par 8 non, 6 oui et 1 abstention.

L'introduction du double oui et du double non dans le cadre du référendum obligatoire en matière d'assainissement financier est refusée par 7 non, 7 oui et 1 abstention. En l'espèce l'absence de majorité en faveur de la proposition entraîne son rejet.

Argumentaire

L'article 53B de la Constitution actuelle prévoit que les mesures d'assainissement financier qui nécessitent des modifications de rang législatif sont soumises au référendum obligatoire. Le vote doit opposer la modification législative proposée à une augmentation d'impôt d'effet équivalent. Le peuple doit faire un choix, l'électeur ne pouvant voter ni deux fois oui ni deux fois non.

Ce système, introduit en 2006, n'a encore jamais été utilisé. La garantie de l'Assemblée fédérale n'a pas encore été accordée à cette disposition. Une disposition analogue de la Constitution vaudoise a fait l'objet d'un arrêt du Tribunal fédéral (ATF 131 I 126) dans lequel celui-ci relève l'atteinte à la liberté de vote que constitue l'interdiction du double non, tout en précisant qu'un mode de scrutin prévoyant une liberté de choix réduite doit résulter d'une disposition claire adoptée en toute connaissance de cause par les électeurs. Tous les commissaires ne font pas la même lecture de cet arrêt. Les uns y voient la bénédiction du système de l'article 53B, d'autres insistent plus sur les critiques à l'encontre de l'interdiction du double non.

En définitive, malgré les doutes d'une forte minorité sur le caractère démocratique de la procédure en cause, ainsi que sur son utilité, la majorité de la commission considère que ce système est nécessaire comme instrument de maîtrise des finances publiques, pour permettre le cas échéant au peuple de trancher face au manque de courage et de volonté des élus. La majorité ne craint pas que les élus présentent des solutions extrêmes au peuple.

202.32 Thèses et argumentaire de la minorité 1

Auteur : M. Laurent Hirsch

Thèses, articles et résultats des votes

202.32.a

Suppression pure et simple du référendum obligatoire en matière de logement.

Argumentaire

Cette thèse s'oppose à la thèse 202.31.a de la majorité.

La minorité regrette le manque de courage de la majorité s'agissant du référendum obligatoire en matière de logement. Cet instrument suscite des scrutins sans enjeu, qui dévalorisent la démocratie. Ce référendum obligatoire ne répond pas à une logique impérative, s'agissant de protéger les acquis de dispositions légales introduites dans les années 1970 et 1980⁹ et dont l'efficacité est discutable (la politique du logement de ces 30 dernières années à Genève ne paraît pas nécessairement comme une réussite éclatante).

La minorité s'oppose à traiter de manière identique ce référendum obligatoire et le référendum obligatoire en matière fiscale, car leur justification et leurs conséquences sont fort différentes.

La minorité souhaite défendre un idéal clair et faire preuve de courage politique en supprimant ce référendum (sachant que des ajustements restent possibles après la procédure de consultation, si une telle suppression devait vraiment apparaître susceptible de compromettre l'adoption de la nouvelle constitution dans son ensemble).

202.32.b

Maintien du référendum obligatoire en matière fiscale.

Argumentaire

Cette thèse s'oppose à la thèse 202.31.b de la majorité.

Alors que la majorité souhaite remplacer le référendum obligatoire en matière fiscale par un référendum facultatif à 500 signatures, la minorité souhaite le maintien pur et simple du référendum obligatoire en matière fiscale.

⁹ Suite à différentes initiatives populaires (en particulier IN 4083 « Pour favoriser la construction de logements et instituer un contrôle renforcé du loyer » lancée en 1973, votée en 1977 et concrétisée par des lois votées en 1985, IN 4814 « Pour la protection de l'habitat et contre les démolitions abusives » lancée en 1977 et concrétisée par des lois votées en 1983, IN 11 « Pour protéger les locataires contre les congés vente » lancée en 1983 et votée en 1985, IN 20 « Pour la sauvegarde de logements à loyer abordable » lancée en 1987 et retirée suite à l'adoption d'un contreprojet par le Grand Conseil).

Le référendum obligatoire en matière fiscale n'a pas vraiment fait l'objet de critiques substantielles et son remplacement par un référendum facilité à 500 signatures résulte simplement du souci de la majorité de traiter de manière identique le référendum obligatoire en matière de logement et le référendum obligatoire en matière fiscale. Ce souci de traitement identique ne se justifie pourtant pas.

Le conseiller d'Etat Hiler a exprimé une opinion favorable au référendum obligatoire en matière fiscale. Il a noté qu'il était rare que l'on vote à vide en la matière et a observé que l'instrument est équilibré, puisqu'il impose de voter aussi bien sur des hausses d'impôt que sur des baisses d'impôt.

La minorité relève encore que les questions d'impôt sont centrales dans le fonctionnement de l'Etat¹⁰ et qu'il n'existe pas de lobby prêt à récolter les signatures nécessaires comme en matière de logement.

202.33 Thèses et argumentaire de la minorité 2

Auteur : Thierry Tanquerel

Thèses, articles et résultats des votes

202.33.a

Suppression pure et simple du référendum obligatoire en matière d'assainissement financier.

Argumentaire

Cette thèse s'oppose à la thèse 202.31c de la majorité. Le référendum obligatoire en matière d'assainissement financier est un système inutile, contre-productif et peu démocratique dans son agencement. Il ne fera que retarder les mesures d'assainissement qui pourraient se révéler nécessaires. En limitant indûment le choix des électeurs, il est contraire à la garantie de la liberté de vote figurant à l'article 34 alinéa 2 de la Constitution fédérale.

202.33.b

Si le référendum obligatoire en matière financière est maintenu, les électeurs doivent pouvoir voter deux fois oui ou deux fois non.

¹⁰ Cf. par exemple l'article 32 lit. f) de la Constitution zurichoise, qui soumet au référendum obligatoire l'introduction de nouveaux impôts ou l'augmentation d'impôt (même si cette disposition n'impose pas le vote en cas de baisse d'impôt), alors que le référendum obligatoire ne porte sinon sur aucun autre sujet particulier (mais seulement sur certaines formes d'instruments, en particulier les dispositions constitutionnelles et les initiatives populaires).

Argumentaire

Cette thèse est subsidiaire à la précédente. Elle vise à préserver la liberté de vote des électeurs. Il n'est pas vrai, comme une certaine lecture de la jurisprudence du Tribunal fédéral le laisse entendre, que si on peut soustraire un objet au référendum ou peut aussi poser à son sujet une question fermée limitant le choix des électeurs. Ce n'est pas la même chose de ne pas poser une question au corps électoral, laissant cette responsabilité aux autorités élues, et obliger le corps électoral à choisir entre la peste et le choléra, considérant ensuite que le peuple a « voulu » la peste, respectivement le choléra, suivant le choix forcé qui lui a été donné.

Version finale

202.4 Le référendum facultatif cantonal

La question du nombre de signatures ayant été traitée au chapitre 1, celle du référendum extraordinaire étant traitée au chapitre 5, de même que celle du référendum avec variante, les points à traiter dans ce chapitre sont ceux de l'objet du référendum facultatif cantonal, de l'étendue du référendum en matière budgétaire et de la clause d'urgence.

202.41 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

202.41.a

Sont soumis au référendum facultatif les lois, ainsi que tous les autres actes du Grand Conseil qui prévoient des dépenses.

Résultat du vote : unanimité

Argumentaire

Dans la Constitution actuelle, l'article 53 prévoit que les « lois votées par le Grand Conseil » sont soumises au référendum facultatif. L'article 56 alinéa 1 ajoute que « sont soumises obligatoirement au référendum facultatif toutes les lois entraînant, pour le canton et pour un même objet, une dépense unique de plus de 125'000 CHF ou une dépense annuelle de plus de 60'000 CHF ». L'article 57 précise encore que la clause d'urgence ne peut être prononcée par le Grand Conseil pour les lois prévues à l'article 56 à l'exception des lois relatives à un emprunt.

L'article 56 est aujourd'hui désuet. Outre qu'il comporte des montants qui ne sont plus du tout d'actualité, il fait double emploi avec l'article 53, puisque de toute façon toutes les lois sont soumises au référendum facultatif. La formulation de la nouvelle constitution pourra être simplifiée. Au stade actuel d'une thèse, il suffit de dire que les lois (par quoi il faut entendre toutes les lois, qu'elles prévoient ou non des dépenses) sont soumises au référendum facultatif et d'ajouter qu'il en est de même de « tous les autres actes du Grand Conseil qui prévoient des dépenses », ceci pour le cas où, à l'avenir, il serait possible au Grand Conseil d'adopter des crédits par un autre acte qu'une loi. Concernant la clause d'urgence, voir l'argumentaire concernant la thèse 202.41.c ci-après.

202.41.b

Le référendum est exclu en ce qui concerne le budget du canton, sauf en ce qui concerne les dispositions spéciales établissant un nouvel impôt ou modifiant le taux ou l'assiette d'un impôt.

Résultat du vote : unanimité.

Un amendement visant à ajouter le membre de phrase « ou autorisant l'emprunt » après « ou modifiant le taux ou l'assiette d'un impôt » est refusé par 8 non et 7 oui.

Argumentaire

La commission a considéré à l'unanimité qu'il fallait conserver l'absence de référendum contre le budget pris dans son ensemble (art. 54 de la Constitution actuelle), règle justifiée par le caractère complexe de cet instrument et sa nature juridique particulière, qui n'est pas celle d'une loi au sens matériel du terme. S'agissant de l'exception concernant les dispositions établissant un nouvel impôt, la commission s'est demandé si elle avait une réelle portée pratique, les impôts étant en principe prévus dans des lois spéciales. Comme il n'est théoriquement pas exclu qu'une disposition fiscale soit insérée dans la loi budgétaire, la commission a préféré maintenir cette exception.

La commission s'est divisée s'agissant de l'exception actuelle concernant les emprunts. La majorité de la commission a relevé que, dans la pratique actuelle, la loi budgétaire ne prévoyait pas les modalités d'emprunts spécifiques, mais comportait une autorisation générale d'emprunter, afin que l'Etat dispose des liquidités nécessaires. Comme M. David Hiler, conseiller d'Etat chargé des finances, l'a confirmé lors de son audition, permettre un référendum contre cette autorisation reviendrait à ouvrir la voie à une paralysie totale de l'Etat, d'abord en attendant que le vote intervienne, puis en cas de vote négatif jusqu'à ce qu'une nouvelle autorisation d'emprunt puisse être votée. Par voie de conséquence, la voie d'un « chantage » au blocage de l'Etat serait aussi ouverte. Cette situation, connue aux Etats-Unis, est apparue à la majorité comme devant absolument être évitée. Pour la minorité, la menace d'un blocage de l'Etat par le refus de l'autorisation d'emprunter, menace qui resterait en principe virtuelle, doit pouvoir être conservée, notamment lorsque l'Etat embellit la situation financière.

202.41.c

Les lois dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peuvent être déclarées urgentes par une décision prise à la majorité des deux tiers des membres du Grand Conseil qui prennent part au vote. Ces lois peuvent être mises en vigueur immédiatement. Si le vote populaire est demandé, la loi devient caduque un an après son entrée en vigueur, à moins qu'elle n'ait été dans l'intervalle, acceptée par le peuple. La loi caduque ne peut pas être renouvelée selon la procédure d'urgence.

Résultat du vote : unanimité

Argumentaire

Selon la Constitution actuelle (art. 55), le vote de la clause d'urgence par le Grand Conseil, à la majorité simple, soustrait complètement une loi au référendum. Il se pourrait ainsi qu'une loi dont l'entrée en vigueur est urgente, mais dont l'effet pourra se faire sentir pendant des années, ne puisse jamais être contrôlée par le peuple, sous réserve du lancement d'une initiative populaire en vue de son abrogation. Cette restriction sévère au droit de référendum n'est nullement nécessaire, comme le mon-

trent les mécanismes plus nuancés appliqués sur le plan fédéral (art. 165 Cst. féd.) et dans d'autres cantons.

La commission s'est donc inspirée de l'article 43 de la Constitution neuchâteloise. Une loi assortie de la clause d'urgence entre immédiatement en vigueur. Mais le référendum peut néanmoins être demandé. Dans ce cas, la loi devient caduque après une année si elle n'a pas été acceptée par le peuple, soit que celui-ci ait voté non lors du scrutin, soit que ledit scrutin ait été indûment retardé par les autorités. Ce mécanisme ne touchera en pratique que les lois dont les effets durent plus d'une année. Il n'a donc pas été jugé nécessaire de préciser, comme à Neuchâtel, que la loi devait avoir une durée de validité limitée dans le temps. Que la loi soit valable 5 ans, 10 ans ou pour une durée indéterminée ne change rien au fonctionnement du mécanisme constitutionnel. Il aussi été prévu une majorité qualifiée pour le vote de la clause d'urgence, afin d'éviter les abus. On peut penser que si un tiers des députés ne sont pas convaincus de l'existence de l'urgence, il est probable que celle-ci est douteuse.

La commission s'est demandé s'il convenait d'exclure l'urgence pour les lois qui prévoient des dépenses. En effet, dans le système décrit ci-dessus, l'urgence pourrait empêcher tout référendum si la dépense, même élevée, est unique et est donc effectuée avant l'échéance d'une année. A une très large majorité (10 non, 1 oui et 5 abstentions), la commission a finalement décidé de renoncer à une telle clause, considérant qu'il pouvait y avoir une réelle urgence pour des dépenses. Elle a estimé que l'exigence de la majorité des deux tiers et la possibilité d'un contrôle judiciaire sur l'existence de l'urgence constituaient des garanties suffisantes contre d'éventuels abus.

202.5 Les formes particulières de référendum

La commission a étudié une série de propositions de ses membres visant à enrichir les modalités du référendum ou à en prévoir de nouvelles formes. Plusieurs de ces propositions ont été inspirées d'institutions connues dans d'autres cantons, en particulier le canton de Zurich. A cet égard, la commission a pu bénéficier des commentaires du P^r Andreas Auer, qui a présenté les nouveautés de la Constitution zurichoise du 27 février 2005 et de M. Andreas Gross, qui, outre ses qualités de politologue et de conseiller national, avait été un des principaux animateurs de l'Assemblée constituante zurichoise. Dans ce chapitre seront d'abord présentées les thèses acceptées par la commission. Puis seront brièvement exposées les propositions qui ont été discutées par la commission, mais n'ont pas été retenues.

202.51 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

202.51.a

Un référendum obligatoire extraordinaire cantonal est organisé à la demande d'un tiers des députés.

Résultat du vote :

Le principe de l'introduction du référendum obligatoire extraordinaire est accepté par 12 oui et 2 non.

La proposition que ce référendum obligatoire extraordinaire soit organisé à la demande d'un tiers des députés est acceptée par 10 oui et 4 non.

Argumentaire

On parle de référendum obligatoire extraordinaire lorsqu'une autorité – le gouvernement ou le parlement – peut décider qu'un objet normalement soumis au seul référendum facultatif sera d'office soumis au corps électoral. Le référendum est « obligatoire » car il n'est pas nécessaire de récolter des signatures à cette fin. Il est « extraordinaire », car la décision de soumettre l'objet au peuple a été prise dans un cas particulier. L'avantage du référendum obligatoire extraordinaire est de permettre de soumettre au peuple une question d'une grande importance ou pour laquelle la légitimité supplémentaire donnée par le vote populaire est souhaitable, alors même que seul le référendum facultatif est en principe prévu. Cet instrument permet aussi de gagner du temps lorsqu'il est évident qu'un projet fera l'objet d'une demande de référendum et que celle-ci aboutira : en soumettant d'office l'objet en question au corps électoral, on gagne plusieurs mois avant la votation et, le cas échéant, la mise en vigueur de la loi en cause. Ce type de référendum est connu dans plusieurs cantons suisses (Berne, Lucerne, Jura). Pour toutes ces raisons, une très large majorité de la commission s'est ralliée au principe du référendum obligatoire extraordinaire.

Sur proposition d'un commissaire radical, et sans que personne conteste la procédure de vote, la commission a cependant décidé, à une majorité toujours large, mais un peu plus réduite, d'aller plus loin en permettant à une minorité du Grand Conseil

de provoquer le scrutin obligatoire. Il est vrai que, dans ces conditions, la nature du référendum extraordinaire change quelque peu. Le fait qu'une minorité peut le déclencher n'empêche pas, a fortiori, une majorité de le faire. Les avantages décrits plus haut sont donc conservés. Mais le droit donné à une minorité ouvre la voie à un référendum qui n'est plus vraiment celui d'une autorité, mais celui d'un groupe de députés. Conceptuellement, on pourrait tout aussi bien décrire ce référendum comme un référendum facultatif à la demande d'un tiers des députés. Cette question est cependant académique. L'intérêt du référendum à la demande d'un tiers des députés réside dans le moyen donné à cette minorité de mieux se faire entendre lors des débats parlementaires. Ce mécanisme devrait donc favoriser la recherche de consensus relativement larges au parlement, plutôt qu'une politique de bloc contre bloc. Deux cantons suisses connaissent ce système : Saint-Gall (référendum à la demande d'un tiers des députés) et Zurich (référendum à la demande de 45 députés sur 180). Ces deux cantons ne connaissent ni blocage des institutions ni abus du référendum extraordinaire. Il n'y a pas de raison de penser qu'il en irait différemment à Genève. Le seuil d'un tiers des députés ne permet pas à un parti à lui seul de déclencher le référendum extraordinaire. Un groupe de partis qui abuserait de cet instrument serait à n'en pas douter sanctionné rapidement par les électeurs.

Pour une première minorité, le référendum extraordinaire doit rester l'apanage d'une majorité qualifiée du parlement. Elle considère que le référendum à la demande d'un tiers des députés risque d'être un instrument de blocage plutôt que de dénouement utile. Ces arguments sont développés dans le rapport de la minorité 1.

Pour une deuxième minorité, le principe même du référendum extraordinaire est contraire à la mission du parlement, qui n'a pas à organiser la contestation de ses propres décisions. Il induit une confusion entre instruments de démocratie représentative et de démocratie directe. Il ouvre la voie à l'arbitraire et aux blocages politiques. Ces arguments sont développés dans le rapport de la minorité 2.

Le but de la majorité de la commission, qui comptait en l'espèce dix commissaires provenant d'horizons politiques très différents, est ici de favoriser le respect des minorités parlementaires et la collaboration par-delà les clivages partisans. On peut légitimement discuter, comme le fait la minorité 1, de l'adéquation de l'instrument choisi. Mais que la démarche de la majorité soit qualifiée de « basse cuisine politique » par le rapport de minorité 2 est, aux yeux de ladite majorité, navrant.

202.51.b

1. Le parlement peut décider de joindre à un projet soumis au référendum obligatoire ou facultatif une variante ;
2. En cas de vote populaire, le vote a lieu selon la procédure relative aux initiatives avec contreprojet ;
3. Si le projet est soumis au référendum facultatif et que celui-ci n'est pas demandé ou que le nombre de signatures requis n'est pas atteint, la variante est caduque.

Résultat du vote :

La thèse ci-dessus, comportant en outre au chiffre 1 la mention « cantonal ou municipal » après « le parlement » et la mention « à titre exceptionnel » après « peut » est acceptée par 13 oui et 3 non.

Un amendement visant à biffer les mots « à titre exceptionnel » est accepté par 9 oui, 4 non et 3 abstentions.

Une proposition visant à renvoyer à une discussion ultérieure la question de l'extension du référendum avec variante au niveau municipal est acceptée par consensus.

Il en résulte la thèse telle qu'énoncée ci-dessus.

Argumentaire

Le référendum avec variante ici proposé permet à la majorité du parlement de soumettre au référendum, en sus de son projet principal, une variante. Ce mécanisme a pour objectif essentiel de permettre de gagner du temps lorsque le principe d'une nouvelle loi rencontre un consensus, mais qu'un aspect particulier de cette nouvelle loi rencontre des résistances. La majorité parlementaire peut estimer, dans un tel cas, qu'il est préférable de présenter d'emblée une variante, tenant compte des résistances, plutôt que de risquer un échec de l'ensemble du projet, avec la nécessité de remettre l'ouvrage sur le métier, ce qui peut retarder l'entrée en vigueur d'une législation nécessaire de plusieurs années.

Ce système est connu à Berne (art. 63 al. 2 Cst./BE) et à Zurich (art. 34 Cst./ZH)¹¹. Dans ce dernier canton, il est même particulièrement sophistiqué, puisqu'il permet non seulement de présenter une variante, mais aussi de soumettre séparément au vote des électeurs des dispositions particulières d'un projet de loi. Dans les deux cantons, le référendum avec variante a été expérimenté avec succès, remplissant parfaitement ses objectifs.

Par souci de simplification, la commission n'a pas retenu le mécanisme zurichois, se contentant de permettre la présentation d'une seule variante.

En cas de référendum obligatoire ou si le référendum facultatif est demandé, les électeurs tranchent selon le système applicable aux initiatives avec contreprojet. Ils peuvent donc accepter ou refuser aussi bien le projet de base que la variante. Si les deux projets sont acceptés, ils sont départagés par une question subsidiaire. Ce mécanisme est maintenant bien connu des électeurs, qui le comprennent et le maîtrisent. Il ne présente absolument aucune difficulté supplémentaire dans le cas d'un projet des autorités avec variante.

Il faut encore souligner que le système proposé n'oblige en aucun cas le parlement à proposer une variante. Il s'agit d'une faculté dont il use uniquement s'il le juge opportun. En pratique, il est fort peu probable que le parlement se lancera dans la rédaction de deux projets complètement différents. Comme cela a été le cas à Berne et à Zurich, les variantes concerneront des aspects particuliers d'un projet qui sont l'objet de vifs débats et qui risquent de faire échouer l'ensemble d'une réforme nécessaire. Cela ne veut cependant pas dire que, dans une telle situation, le parlement aura l'obligation de choisir la formule avec variante. Il peut très bien considérer que les aspects contestés de son projet principal sont suffisamment importants pour mériter d'être soumis au peuple sans alternative, quitte à prendre le risque d'un échec de-

¹¹ Il a aussi fait l'objet, dans son principe d'une pétition adressée par M. Jean-Jacques Isaac à l'Assemblée constituante (pétition n°27). Cette pétition doit donc être considérée comme traitée par la thèse commentée ici.

vant le peuple. Loin de brider le parlement, le référendum avec variante élargit ses possibilités d'action, et cela, sans réduire le contrôle du peuple. C'est donc un instrument souple de facilitation, permettant d'éviter des blocages politiques, dont le canton de Genève aurait bien tort de se priver. C'est pourquoi il a été adopté par une très large majorité de la commission.

Pour la minorité, ce système reste trop complexe, ouvrant la voie à l'arbitraire et aux marchandages et le peuple risque de ne plus rien y comprendre. Ces arguments sont développés dans le rapport de la minorité 2 ci-après.

Eléments non retenus par la commission

a. Le référendum constructif

Le référendum dit « constructif » permet aux citoyens qui lancent une demande de référendum contre un projet du Grand Conseil de proposer simultanément leur propre contreprojet. Ce mécanisme, qui combine en quelque sorte le référendum classique et l'initiative, a l'avantage de comporter un élément de proposition et d'être ainsi plus qu'un simple moyen d'opposition. Il peut permettre de gagner du temps lorsque l'opposition à un projet est ciblée sur des éléments précis, en permettant au peuple de se prononcer en une fois sur le projet des autorités et l'alternative des référendaires. Il est connu à Berne (art. 63 al. 3 Cst./BE) et à Zurich (art. 35 Cst./ZH). Il pose cependant des problèmes de mise en œuvre assez délicats, notamment lorsqu'il entre en concurrence avec une variante du parlement ou lorsque plusieurs référendums constructifs comportant des contreprojets différents sont lancés contre un même objet. Si la commission a discuté de ce mécanisme, aucun commissaire n'a finalement fait de proposition concrète en ce sens, si bien qu'aucun vote formel n'a été nécessaire sur cette question.

b. Le référendum des communes

Le canton de Zurich connaît un référendum à la demande de 12 communes ou des villes de Zurich et de Winterthur. La commission a examiné l'opportunité d'introduire un tel référendum dans notre canton. Elle a en définitive considéré qu'il n'y avait pas de réel besoin dans ce sens et qu'un tel référendum ne serait envisageable que si une profonde restructuration des communes exigeait de donner aux nouvelles entités des moyens d'intervention sur la politique cantonale plus incisifs. La commission a ainsi rejeté l'introduction d'un référendum des communes par 13 non et 1 abstentions.

c. Le référendum consultatif

La commission a été saisie de la proposition suivante : « les autorités cantonales et communales peuvent consulter leurs corps électoraux sur tout objet relevant de leurs compétences respectives ».

Cette proposition a été refusée par 7 non, 5 oui et 4 abstentions.

Pour les partisans du référendum consultatif, cet instrument, que l'on devrait plutôt qualifier de « consultation populaire », permettrait de prendre le pouls de l'opinion de façon formelle en amont de décisions politiques importantes. Pour les opposants, il n'est pas opportun d'introduire dans les mécanismes de démocratie directe des instruments purement consultatifs, car les électeurs risquent de ne pas les prendre au sérieux ce qui peut fausser les résultats et brouiller l'image de la démocratie directe.

d. Le référendum révocatoire (ou initiative destitutive)

Le référendum révocatoire, que l'on appelle aussi « initiative destitutive », permet à une fraction du corps électoral de demander à ce qu'il soit mis fin au mandat d'un élu avant l'échéance normale de ce mandat. Ce type de référendum est connu dans de nombreux Etats des Etats-Unis et dans quelques cantons suisses (Berne, Schaffhouse, Thurgovie). Ses modalités sont variables. Dans certains cas, il ne peut viser que le collège électoral dans son ensemble, dans d'autres, il peut être dirigé contre des élus d'un collège à titre individuel. Quant à son effet, il peut soit entraîner un vote de principe sur la destitution des personnes visées, soit entraîner directement une nouvelle élection si le nombre de signatures requis est atteint.

La commission a été saisie d'une pétition du parti communiste genevois (en réalité une initiative populaire qui n'avait pas abouti et qui a été transformée en pétition) qui prévoit que le droit de demander la révocation peut être dirigé contre un conseiller d'Etat ou le procureur général. Si le nombre de 15'000 signatures requis est atteint, un vote de principe est organisé sur la révocation.

La commission a aussi été saisie par un commissaire d'une proposition de référendum révocatoire ayant la teneur suivante :

- 1. Le peuple peut par voie d'initiative populaire ayant réuni 15'000 signatures démettre le collège gouvernemental.*
- 2. Le même droit est donné au peuple de démettre un seul membre du collège gouvernemental aux mêmes conditions.*

La commission a refusé cette proposition par 9 non, 5 oui et 1 abstention.

Pour les partisans du référendum révocatoire, il est normal que le peuple qui a élu les membres du gouvernement puisse les révoquer en tout temps si ceux-ci ne répondent pas à ses attentes. Ce droit est d'autant plus justifié que le peuple n'est pas partie aux alliances politiques qui se forment pour la composition du gouvernement. La prolongation envisagée de la législature à 5 ans est aussi un argument en faveur du référendum révocatoire. Puisque, dans notre système, vu l'élection du gouvernement par le peuple, il ne peut exister de motion de censure pour renverser le gouvernement, le référendum révocatoire est nécessaire comme instrument de contrôle du gouvernement. La proposition ci-dessus a été reprise et défendue, dans une version légèrement modifiée, par le rapport de la minorité 3 ci-après.

Pour la majorité de la commission, le référendum révocatoire est inutile et serait de toute façon inefficace, compte tenu des délais pour le mettre en œuvre. Ce serait un instrument de perturbation du système politique, ouvrant la voie à des dérives populistes et à des attaques personnelles contre des magistrats faisant office de boucs émissaires. Les élections régulières et les mécanismes de démocratie directe constituent le bon moyen de contrôler démocratiquement le gouvernement.

e. La motion populaire

La commission a été saisie par des commissaires de la proposition suivante : « Cinq cents habitantes et habitants du canton de Genève peuvent adresser une motion populaire au Grand Conseil qui la traite comme une motion de l'un de ses membres. La loi règle l'exercice de ce droit ».

La commission a cependant rejeté le principe de l'introduction de la motion populaire par 8 non, 7 oui et 1 abstention.

Pour les partisans de la motion populaire, celle-ci, connue dans les cantons de Fribourg et de Neuchâtel et expérimentée par l'Assemblée constituante sous la forme de la « proposition collective », offre à la population un instrument souple de proposition. Elle favorise ainsi la participation démocratique et donne un signe d'ouverture du parlement vers la population.

Pour la majorité de la commission, le droit de pétition est déjà très développé à Genève, les pétitions étant traitées avec sérieux par les instances qui les reçoivent. La majorité ne discerne pas ce qui différencierait vraiment la motion populaire d'une pétition et ne voit donc pas l'utilité d'introduire un nouvel instrument qui n'apporterait pas de réelle nouveauté par rapport à la situation actuelle.

202.52 Thèses et argumentaire de la minorité 1

Auteur : M. Laurent Hirsch

Thèses, articles et résultats des votes

202.52.a

Introduction d'un référendum obligatoire extraordinaire sur des sujets importants à la demande de 75 % des députés du Grand Conseil.

Argumentaire

Cette thèse s'oppose à la thèse 202.51.a de la majorité.

Les commissaires de la première minorité considèrent qu'il ne serait ni efficace ni conforme à l'esprit de nos institutions de permettre à une minorité du Grand Conseil d'en appeler au peuple pour contester une décision majoritaire. Les débats au Grand Conseil doivent être réglés au sein du Grand Conseil et la majorité doit y avoir le dernier mot, sous réserve de référendum populaire¹². L'introduction d'un référendum à la demande d'un tiers des députés risque d'être un instrument de blocage supplémentaire, et non un instrument de dénouement utile.

La minorité souhaite introduire la possibilité d'un référendum populaire à la demande d'une majorité qualifiée du Grand Conseil. L'instrument est complètement différent. Ce ne serait pas la minorité qui rechercherait à remettre en cause la décision de la majorité, mais la majorité qui déciderait de soumettre sa décision au vote populaire. Un tel instrument peut permettre de gagner du temps si la majorité est convaincue

¹² Le P^r Auer a exprimé un avis critique sur cette innovation : « on fait appel au peuple, alors qu'il n'aurait peut-être pas lancé de référendum contre la loi à laquelle s'oppose la minorité parlementaire. Cela permet à cette minorité de se mettre en valeur et de trouver sa revanche sur la majorité devant les électrices et les électeurs. Il s'agit donc d'un mélange entre le débat parlementaire et la démocratie directe. » (audition du 20 janvier 2010, annexe au PV n° 35, p. 2).

M. Andreas Gross n'a pas exprimé non plus un soutien inconditionnel à ce nouvel instrument : « Il n'est pas sûr qu'il l'inventerait là où il n'existe pas, parce que cela limite la capacité du parlement de faire des compromis. » (audition du 3 février 2010, annexe au PV n° 39, p. 12).

qu'un référendum serait de toute façon demandé, et de donner plus de légitimité à sa décision, si elle considère que le sujet est particulièrement important. L'instauration d'une majorité qualifiée élevée vise à assurer que l'instrument est le résultat d'un consensus et ne sert pas à offrir un plébiscite à la majorité¹³.

202.53 Thèses et argumentaire de la minorité 2

Auteur : M. Michel Barde

Argumentaire visant au refus de la thèse 202.51.a de la majorité

1) A la forme

Dans la liste des thèmes soumise par T. Tanquerel le 05.12.2009, figure en point 6 : « référendum extraordinaire (à l'initiative des autorités) ».

Au terme de la discussion, il apparaît qu'il s'agirait plutôt d'un « référendum **obligatoire** extraordinaire, à l'initiative d'un tiers **des députés** ». C'est très différent.

La minorité a le sentiment que le débat n'a pas été suffisamment approfondi. Elle considère en outre que les ordres du jour devraient mentionner lorsqu'il y a vote ou possibilité de vote.

2) Quant au fond

- a) Le référendum obligatoire existe dans la Constitution actuelle pour ce qui touche à la fiscalité et à la LDTR.

La commission 2, dans sa majorité, est déjà apparue réticente à modifier cette anomalie pour des raisons purement politiques.

Le référendum obligatoire extraordinaire permettrait à une minorité du parlement (un tiers) de décréter obligatoire le référendum contre toute loi votée par ce dernier.

Les partisans de ce système considèrent qu'il permettrait d'avancer plus rapidement lorsqu'il apparaîtrait que la loi en discussion soit menacée d'un référendum populaire.

- b) Les opposants font valoir le contraire : la démocratie implique le respect d'un certain nombre de règles dont la dilution ne peut être que préjudiciable à la compréhension des rôles respectifs de l'exécutif, du législatif et du Conseil général. Le « référendum obligatoire extraordinaire » n'est rien d'autre qu'une erreur conceptuelle : la fonction du parlement est de contrôler l'action du gouvernement et d'élaborer des lois. Elle n'est pas d'organiser la contestation de ses propres décisions.

Le référendum tel qu'on le connaît est un instrument de démocratie directe dont dispose le corps électoral pour **s'opposer** à une **loi votée par le parlement**. Le référendum obligatoire extraordinaire ne pourrait que mélanger les rôles respectifs

¹³ La minorité avait initialement proposé en commission une majorité de 60 % des députés au Grand Conseil. A la réflexion, elle propose de fixer une majorité calculée sur les votants (pour ne pas dépendre du taux de présence), mais plus élevée, afin d'assurer que cet instrument soit utilisé de manière consensuelle.

de la démocratie directe et de la démocratie représentative et, ne pouvant qu'engendrer la confusion, affaiblir cette dernière et réduire l'importance des élections elles-mêmes qui façonnent la composition du Grand Conseil.

- c) Le référendum obligatoire extraordinaire ouvre la voie à l'arbitraire (selon quels critères estimera-t-on qu'il devra être décrété ?) et ne s'appuie sur aucune base légale puisque seule l'appréciation politique (dixit T. Tanquerel) dictera le choix d'y recourir ou non.
- d) Le référendum obligatoire extraordinaire ouvre également la voie à toutes sortes de marchandages au gré de majorités de circonstances. Il s'exercera au préjudice de la lisibilité et de la visibilité de l'action politique et mettra en péril la sécurité du droit et sa prévisibilité.
- e) A l'heure actuelle déjà, toute loi débattue au Grand Conseil est le fruit d'un compromis qui prend en compte le « risque » d'un référendum populaire pour tenter de réunir une majorité suffisamment large pour l'éviter. A vouloir casser cette pratique de la démocratie représentative, en y ajoutant d'autres propositions du type du « référendum constructif » ou du « référendum avec variantes », on va en réalité tout droit vers un blocage complet, soit exactement à l'encontre du but soi-disant recherché d'une plus grande rapidité dans le processus législatif.
- f) A notre sens, le véritable objectif des partisans de ce système est purement politique : s'épargner les efforts et l'argent nécessaire à la récolte de signatures pour un référendum populaire, au risque de bloquer tout le système et d'en augmenter les coûts quand on sait que chaque votation coûte un million de francs.

Cette proposition est d'autant plus surprenante qu'elle émane de franges politiques qui fustigent volontiers les « Neinsager » et qui n'ont souvent pas de mots assez durs pour considérer que « le peuple n'a pas toujours raison ».

Nous avons été élus pour rédiger une nouvelle Constitution, lisible, moderne et durable. Il n'est pas acceptable que ce travail se réduise à de la basse cuisine politique.

Nous ne pouvons donc que vous enjoindre à dire clairement non à ce projet de « référendum obligatoire extraordinaire ».

Argumentaire visant au refus de la thèse 202.51.b de la majorité

Lors de sa séance du 26 janvier 2010, la commission 2 s'est majoritairement prononcée en faveur de l'adoption d'un référendum avec variante.

Ce référendum suppose que l'assemblée délibérative puisse décider, à la majorité, d'assortir tout projet de loi d'une – et une seule – variante portant sur un élément du projet, le corps électoral disposant ensuite du choix entre le texte principal et sa variante.

- 1) Ce système est complexe. Au niveau du parlement, la majorité qui aura décidé d'un texte ne sera pas forcément la même que celle qui aura proposé une variante. On risque de nouveau d'assister à des marchandages qui pourraient décrédibiliser l'assemblée délibérative et rendre ses travaux opaques pour les citoyens.

- 2) S'agissant du Conseil d'Etat, ce dernier pourrait-il lui aussi proposer une variante pour un texte qu'il aurait déposé ? Si cette compétence est réservée au parlement, le Conseil d'Etat pourrait-il retirer le texte s'il est mécontent de la variante retenue ? La question n'a pas été abordée.
- 3) La notion même de variante et sa définition ne sont pas claires. Quels en sont le cadre et les limites ? L'arbitraire risque de régner.
- 4) Le référendum avec variante pouvant être activé parallèlement au référendum obligatoire extraordinaire requis par un tiers des députés, le corps électoral ne comprendra plus rien au processus engagé, pour autant que l'assemblée délibérative y comprenne elle-même encore quelque chose. L'embouteillage est garanti !

« Trop de démocratie tue la démocratie. »

Il faut dire non à cet instrument.

202.54 Thèses et argumentaire de la minorité 3

Auteur : M. Patrick-Etienne Dimier

Thèses, articles et résultats des votes

202.54.a Initiative destitutive

Le Souverain peut destituer son gouvernement par le biais de l'initiative destitutive.

Le nombre de signatures requises pour l'aboutissement d'une initiative destitutive du gouvernement est fixé à 15'000 signatures qui doivent être récoltées en 120 jours.

En cas d'aboutissement de l'initiative, celle-ci doit être soumise au Souverain dans les 60 jours.

En cas d'acceptation de l'initiative, des élections sont convoquées dans les 60 jours qui suivent le scrutin.

Les membres du collège sortant ne peuvent pas se présenter à l'élection.

Argumentaire

Le système électoral et politique en place, et que la Constituante n'a pas voulu modifier hormis une micro réforme qui institue une élection majoritaire à deux tours, font qu'il n'est absolument pas possible de destituer un gouvernement qui ne gouvernerait pas ou plus dans l'intérêt du Souverain.

La gouvernance de concordance laisse aux partis de telles possibilités d'alliances qu'il n'y a plus d'opposition et de majorité. Il en résulte que les partis peuvent fort bien s'entendre entre eux, contre l'avis du Souverain, et ne prendre aucun risque d'être démis puisque le jeu des alliances leur garantit une rente gouvernementale.

Le principe de l'initiative destitutive vise précisément à permettre au Souverain de conserver la maîtrise du jeu des alliances et de retirer sa confiance à un gouvernement dont la politique ne lui conviendrait plus ou plus encore, un gouvernement qui mène une politique qui ne lui convient plus.

Une fois encore, une telle initiative n'aurait pas lieu d'être soutenue si la réforme du mode d'élection du gouvernement avait permis de dégager un système électoral plus ouvert et moins permissif à des alliances politiques qui n'ont, en fait, pas d'autres buts que de maintenir le pouvoir exécutif entre certains partis.

La dernière législature a permis de saisir les limites de l'impunité des gouvernants. Le cas caricatural du salaire d'un dirigeant de régie publique qui dépasse tout entendement au vu et au su du ministre de tutelle sans que celui ne soit inquiété en fin de compte est la démonstration qu'il ne peut appartenir qu'au Souverain de le laisser en place.

Il n'est pas question non plus d'ouvrir la voie à des vendettas contre des personnes, c'est pourquoi nous ne soutenons pas l'initiative destitutive d'un seul ministre, mais du gouvernement tout entier. Si, bien que cela puisse ressortir que de la seule imagination tant la réalité matérielle des dernières décennies ne nous a fourni aucun exemple d'incapacité à gouverner, il semble utile à tous que le gouvernement sache qu'il peut être destitué si sa conduite des affaires publiques ne convient plus à la majorité du corps électoral qui, rappelons-le, est son patron.

D'un autre côté, il convient aussi de ne pas introduire une possibilité d'inscrire la politique gouvernementale dans l'instabilité. C'est pour cette raison que notre groupe a proposé une initiative nécessitant un nombre de signatures particulièrement élevé de sorte que cette possibilité soit, de fait, réservée à des manquements particulièrement graves.

202.6 Le référendum communal

Le principe du référendum facultatif concernant les délibérations des conseils municipaux n'a à aucun moment été remis en cause au sein de la commission. Outre la question du nombre de signatures, évoquée au chapitre 2, la commission a ainsi surtout examiné dans quelle mesure les innovations apportées au référendum cantonal devaient également s'appliquer pour le référendum communal. Les arguments de principe concernant ces innovations ne seront pas rappelés dans ce chapitre. Seules les questions concernant spécialement le niveau communal seront examinées.

Par ailleurs, un membre de la commission a fait la proposition suivante : « *Le Conseil d'Etat peut décider d'étendre, à titre consultatif, un scrutin municipal, au plan cantonal si le sujet est d'intérêt cantonal ou à une ou plusieurs communes limitrophes si le sujet est d'intérêt local* ». Par 11 oui et 4 abstentions, la commission a décidé de renvoyer cette proposition à la commission 4, sans se prononcer sur son bien-fondé.

202.61 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

202.61.a

Le référendum facultatif contre les délibérations du conseil municipal est maintenu comme actuellement.

Résultat du vote :

Cette thèse n'a pas fait l'objet d'un vote formel de la commission. Elle résulte implicitement du fait qu'aucune proposition n'a été faite pour abroger le référendum communal ou en modifier l'objet.

Elle résulte aussi, plus explicitement, du fait que la commission a refusé par 9 non, 5 oui et 1 abstention de déléguer à la loi l'organisation du référendum municipal.

Argumentaire

La définition actuelle de l'objet du référendum communal, qui renvoie à la notion de délibération du conseil municipal, est satisfaisante et n'a pas posé de problèmes en pratique. Cette définition laisse une marge de manœuvre au législateur pour définir les compétences respectivement délibératives (avec référendum) et consultatives (sans référendum) du conseil municipal, ce qui est une bonne chose (voir les articles 30 et 30A de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984, LAC – RS/GE B 6 05).

202.61.b

Le référendum ne peut s'exercer contre les délibérations ayant un caractère d'urgence exceptionnelle. La décision constatant le caractère d'urgence est de la compétence du conseil municipal. Elle requiert une majorité des deux tiers de membres du conseil municipal qui prennent part au vote.

Résultat du vote :

La commission refuse de déléguer à la loi la réglementation de la clause d'urgence par 10 non, 3 oui et 2 abstentions.

La commission refuse de supprimer la clause d'urgence par 13 non et 2 oui.

La commission accepte que la clause d'urgence soit votée à la majorité des deux tiers des membres du conseil municipal qui prennent part au vote par 12 oui, 2 non et 1 abstention.

Argumentaire

La thèse ci-dessus reprend la règle de l'article 61 de la Constitution actuelle en la modifiant légèrement. Le système « neuchâtelois » adopté par la commission pour la clause d'urgence cantonale n'est pas transposable au niveau municipal. En effet, si la plupart des lois votées par le Grand Conseil déploient leurs effets d'une façon durable, tel n'est pas le cas des délibérations des conseils municipaux, qui n'ont que très rarement le caractère d'une norme et constituent plutôt des actes qui s'exécutent de façon ponctuelle. Le régime de la validité provisoire n'est pas adapté à ces actes. La commission était donc placée devant le choix de maintenir sans changement le système actuel, qui soustrait purement et simplement les délibérations urgentes au référendum, de le supprimer complètement ou d'en renforcer les exigences. En définitive, la grande majorité de la commission a considéré que bien que la clause d'urgence ne soit guère utilisée sur le plan communal, il reste possible qu'elle soit parfois utile. Pour éviter tout abus, il se justifie d'exiger toutefois une décision à la majorité des deux tiers, par analogie avec la solution adoptée sur le plan cantonal.

202.61.c

Le référendum peut être demandé par un tiers des membres du conseil municipal.

Résultat du vote :

La commission accepte le principe du référendum communal à la demande des autorités par 14 oui et 1 abstention.

La commission décide que ce référendum peut être demandé par un tiers des membres du conseil municipal plutôt que par les deux tiers des votants au conseil municipal par 8 voix pour la première solution contre 5 pour la seconde et 2 abstentions.

Argumentaire

Il s'agissait ici de savoir si le référendum obligatoire extraordinaire à la demande d'une minorité du parlement accepté par la commission sur le plan cantonal devait être transposé sur le plan municipal. En définitive, la majorité de la commission a considéré qu'une telle transposition était justifiée.

202.61.d

1. Le conseil municipal peut décider de joindre à un projet soumis au référendum obligatoire ou facultatif une variante ;
2. En cas de vote populaire, le vote a lieu selon la procédure relative aux initiatives avec contreprojet ;
3. Si le projet est soumis au référendum facultatif et que celui-ci n'est pas demandé ou que le nombre de signatures requis n'est pas atteint, la variante est caduque.

Résultat du vote : 11 oui et 4 non

Argumentaire

Là aussi, il s'agissait de savoir si la solution adoptée sur le plan cantonal devait être transposée sur le plan communal. Il est apparu à une nette majorité de la commission que la possibilité de présenter une variante accompagnant un projet principal, par exemple dans le cas d'une infrastructure communale dont seul un aspect annexe est contesté, permettrait de gagner du temps et de simplifier la tâche des électeurs sur le plan communal également. Au surplus, les arguments de principe pour et contre le référendum avec variante ont été largement développés au chapitre 202.5.

202.61.e

1. Le référendum ne peut s'exercer contre le budget communal pris dans son ensemble ;
2. Ne peuvent être soumises au référendum que les dispositions budgétaires qui introduisent une recette ou une dépense nouvelle ou qui modifient le chiffre d'une recette ou d'une dépense de l'exercice précédent.

Résultat du vote : 14 oui et 1 abstention

Argumentaire

La thèse ci-dessus est la reprise intégrale de l'article 60 de la Constitution actuelle. Cette disposition ouvre plus largement le référendum contre le budget communal que ce n'est le cas s'agissant du budget cantonal. En effet, dans les communes, toute dépense nouvelle ou toute modification du chiffre d'une recette ou d'une dépense peut faire l'objet d'un référendum. Le bien-fondé d'une telle approche, très conservatrice dans sa conception même, peut se discuter. Lors de son audition, M. Hiler a d'ailleurs plaidé pour une certaine symétrie avec le régime cantonal. En définitive, en

l'absence de cas flagrants de problèmes qu'aurait posés le régime actuel, la commission n'a pas voulu réduire les droits démocratiques en matière budgétaire communale et propose de maintenir le système actuel.

202.62 Thèses et argumentaire de la minorité

Auteur : M. Laurent Hirsch

202.62.a

Référendum communal sur les sujets importants à la demande de trois quarts des votants au conseil municipal.

Argumentaire

Cette thèse s'oppose à la thèse 202.61.c de la majorité.

Les minoritaires considèrent qu'il serait malsain de permettre à une minorité du conseil municipal d'en appeler au peuple après avoir été mise en minorité. Pour les mêmes raisons que celles applicables au référendum à la demande des autorités cantonales, la minorité ne doit pas pouvoir contester la décision de la majorité (sauf référendum populaire).

Comme pour le référendum à la demande des autorités cantonales, la minorité souhaite introduire la possibilité d'un référendum à la demande d'une majorité qualifiée du conseil municipal et propose ainsi l'introduction d'un référendum extraordinaire par une décision du conseil municipal prise à la majorité des trois quarts¹⁴. Ici encore, il s'agit de favoriser un instrument consensuel plutôt qu'un instrument plébiscitaire.

¹⁴ La minorité avait initialement proposé en commission une majorité de deux tiers des votants. A la réflexion, elle propose de fixer une majorité légèrement plus élevée (et identique à celle proposée pour le Grand Conseil par la minorité).

202.7 L'initiative populaire cantonale

Le régime de l'initiative populaire à Genève a fait l'objet d'une profonde réforme en 1993. La réglementation qui en a résulté a pour l'essentiel fait ses preuves et la commission n'a pas jugé nécessaire de bouleverser le système actuel¹⁵. Les débats de la commission ont donc été largement consensuels, ce qui se traduit par le grand nombre de thèses votées à l'unanimité. Les éléments constituant le régime de l'initiative populaire peuvent se décliner en un nombre de thèses assez important. Les propositions de la commission ne comportent cependant aucun alourdissement du texte constitutionnel par rapport à son état actuel. La rédaction finale devrait pouvoir exprimer les thèses exposées ci-après de manière relativement compacte.

La commission a innové sur trois points.

Premièrement, elle a tiré les conséquences de sa décision, déjà commentée, de différencier le nombre de signatures exigé pour une initiative constitutionnelle et pour une initiative législative. Certains traits du régime actuel sont difficilement compatibles avec une telle différenciation et ont donc été adaptés.

Deuxièmement, la commission propose de simplifier le traitement des initiatives qui ne respecteraient pas l'unité de la forme en étant partiellement formulées et partiellement non formulées. Ces initiatives seront désormais entièrement traitées comme des initiatives non formulées.

Troisièmement, et c'est l'innovation la plus importante, la commission propose de confier l'examen de la validité des initiatives à une instance judiciaire et non plus au Grand Conseil. En conséquence, les délais de traitement des initiatives peuvent être raccourcis.

202.71 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

202.71.a

L'initiative populaire cantonale peut être formulée ou non formulée.

Résultat du vote : unanimité

Argumentaire

Le régime actuel est maintenu. Une initiative est dite « formulée » lorsqu'elle prend la forme d'articles constitutionnels ou législatifs rédigés de toutes pièces. Elle est « non formulée » lorsqu'elle se présente sous la forme d'un vœu, à savoir de principes, qui doivent encore être concrétisés par le parlement. En principe, le texte d'une initiative formulée ne peut en aucun cas être modifié par le parlement, sous réserve de l'annulation d'éléments contraires au droit. Quant au texte d'une initiative non formu-

¹⁵ Sur ce système, voir Stéphane Grodecki, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, Genève/Zurich/Bâle, 2008, passim et en particulier p. 67-68 en ce qui concerne la réforme de 1993.

lée, même s'il est précis et détaillé, le parlement doit en respecter le sens, mais peut librement en choisir la formulation finale.

202.71.b

Si l'initiative implique une révision de la Constitution, elle doit recueillir 10'000 signatures.

Résultat du vote : 16 oui et 1 abstention

Argumentaire

Cette thèse est la conséquence de la décision de la commission concernant le nombre de signatures requis pour l'aboutissement d'une initiative. Une initiative formulée constitutionnelle devra évidemment recueillir 10'000 signatures. Il en ira de même d'une initiative non formulée dont la concrétisation exige une révision de la Constitution, car elle remet en cause une règle figurant dans celle-ci.

202.71.c

L'initiative peut être constitutionnelle ou législative, sans mélange des genres.

Résultat du vote : unanimité

Argumentaire

Cette règle est évidente pour une initiative formulée : on ne saurait demander aux électeurs de se prononcer à la fois sur une révision constitutionnelle et sur un projet de loi. Mais elle est nouvelle pour l'initiative non formulée.

Aujourd'hui, il n'est pas nécessaire de préciser dans une initiative non formulée si celle-ci vise la révision de la Constitution ou l'adoption d'une simple loi. C'est le Grand Conseil qui fait ce choix (art. 65 de la Constitution actuelle). Ce régime est intéressant en ce qu'il offre à la fois souplesse aux initiants et marge de manœuvre au parlement. Mais il devient très compliqué à mettre en œuvre dès lors que le nombre de signatures est différent pour les initiatives constitutionnelles et pour les initiatives législatives. Afin de conserver un mécanisme lisible pour les électeurs, la commission propose donc d'y renoncer. Les déposants d'une initiative non formulée devront donc indiquer d'emblée le niveau normatif de leur projet, sans mélange du genre constitutionnel et du genre législatif.

202.71.d

L'initiative partiellement formulée est entièrement traitée comme une initiative non formulée.

Résultat du vote : 9 oui, 5 non et 3 abstentions

Argumentaire

Aujourd'hui, une initiative qui ne respecte pas l'unité de la forme (« formulée » ou « non formulée », sans mélange des deux) doit être déclarée nulle (article 66 de la Constitution actuelle). Un auteur en a d'ailleurs déduit que le droit genevois interdit l'initiative non formulée détaillée, tout en admettant que cette règle n'ait jamais vraiment été appliquée¹⁶. Une telle sanction apparaît à la majorité de la commission disproportionnée et source de difficultés. Il est en effet très difficile de déterminer à partir de quel degré de précision une initiative qui se présente en principe comme non formulée comporte des éléments qui doivent être considérés comme rédigés de toutes pièces. La solution simple pour résoudre le problème, en évitant du contentieux inutile, est d'admettre que toute initiative qui ne serait que partiellement formulée est entièrement traitée comme une initiative non formulée. Cela signifie que le parlement doit certes en respecter le sens, mais qu'il n'est nullement lié par sa rédaction et qu'il peut, le cas échéant, la réécrire entièrement, y compris les passages qui prendraient la forme d'articles rédigés de toutes pièces¹⁷. Le remède contre les initiatives au contenu disparate réside dans l'exigence de l'unité de la matière.

La minorité de la commission estime que l'on peut exiger des auteurs d'une initiative qu'ils veillent à l'unité de la forme de leur texte et préconisent donc le maintien du régime actuel.

202.71.e

Une initiative constitutionnelle ne peut être transformée après coup en initiative législative si elle recueille entre 7'000 et 10'000 signatures.

Résultat du vote : unanimité

Argumentaire

Il ne serait pas conforme au principe de la bonne foi que les auteurs d'une initiative entament une récolte de signatures pour une initiative constitutionnelle, puis, s'ils ont échoué à recueillir le nombre de 10'000 signatures, mais ont néanmoins atteint le seuil de 7'000 signatures, prétendent après coup transformer leur texte en initiative simplement législative.

202.71.f

Une clause de retrait total est obligatoire. La loi en règle les modalités.

Résultat du vote : 16 oui et 1 abstention

Argumentaire

L'article 64, 2^e phrase, de la Constitution actuelle prévoit que toute initiative doit comporter une clause de retrait total et sans réserve. Le principe d'une clause de

¹⁶ Grodecki, op. cit., p. 93 ss.

¹⁷ Cette solution est au demeurant préconisée par une partie de la doctrine constitutionnaliste, voir les auteurs cités par Grodecki, op. cit., p. 94.

retrait doit être maintenu. Toutefois, le législateur fédéral étudie actuellement la possibilité d'admettre des clauses de retrait conditionnelles afin de faciliter le retrait d'une initiative en cas de contreprojet indirect. Afin de ne pas exclure l'introduction d'un tel mécanisme à Genève s'il se révélait utile, la commission propose de ne pas mentionner dans la Constitution que la clause de retrait doit être sans réserve et de laisser le législateur régler cette question.

202.71.g

L'initiative formulée constitutionnelle peut proposer une révision totale ou partielle de la Constitution.

Résultat du vote : unanimité

Argumentaire

Il s'agit de la reprise sans changement du régime actuel, qui donne satisfaction.

202.71.h

L'initiative formulée législative peut proposer un projet de loi dans toutes les matières de la compétence des députés.

Résultat du vote : 16 oui et 1 abstention

Argumentaire

Il s'agit de la reprise sans changement du régime actuel, qui donne satisfaction. Ce régime n'exclut pas les initiatives dites « administratives », qui ne portent pas sur l'adoption de règles de droit, mais il les encadre de façon adéquate en les limitant aux matières de la compétence des députés.

202.71.i

L'initiative non formulée doit pouvoir être concrétisée par une révision de la Constitution ou une loi au choix des initiants.

Résultat du vote : La thèse ci-dessus a été préférée par la commission par 8 voix contre 7 et 2 abstentions à la thèse suivante : « L'initiative non formulée doit pouvoir être concrétisée par une révision de la Constitution ou une loi au choix du Grand Conseil ».

Argumentaire

La nouveauté introduite ici, consistant à obliger les auteurs d'une initiative non formulée à définir le niveau normatif (Constitution ou loi) de leur projet, a déjà été commentée à propos de la thèse 202.71c ci-dessus.

202.71.j

La validité d'une initiative qui a abouti est examinée d'office par une juridiction (Cour constitutionnelle, Cour de droit public du Tribunal cantonal ou Chambre de droit public de la Cour de justice).

Résultat du vote :

La commission accepte le principe d'un contrôle juridique des initiatives par une instance judiciaire par 13 voix contre 4 voix favorables à un contrôle par une instance politique.

La commission accepte ensuite la thèse ci-dessus par 16 oui et 1 non.

Argumentaire

Dans sa grande majorité, la commission considère qu'il convient de faire une claire distinction entre la prise en considération politique d'une initiative, qui revient tout naturellement au Grand Conseil et la décision sur sa validité. Cette dernière décision n'est pas politique, puisqu'elle repose sur la conformité au droit ou non de l'initiative. Trancher sur la validité d'une initiative à savoir sur sa conformité au droit est donc une tâche éminemment juridictionnelle qui doit, par principe, être confiée à des juges et non à un organe politique. Le P^r Auer s'est clairement prononcé en ce sens lors de son audition.

L'expérience genevoise a montré que, quelle que soit la majorité au parlement, celui-ci ne parvient pas à faire abstraction de considérations politiques lorsqu'il statue sur la validité d'une initiative. Cela ne découle nullement d'une mauvaise volonté des députés, mais simplement du fait qu'il n'est pas réaliste de demander à un organe politique de se transformer pour un instant en juridiction pour revenir l'instant d'après et sur le même objet à sa véritable nature. Le fait que le recours au Tribunal fédéral soit ouvert contre les décisions du Grand Conseil sur la validité des initiatives garantit certes un contrôle judiciaire en dernière instance. Mais, comme les recours sont systématiques, la phase d'examen de la validité par le Grand Conseil apparaît en définitive comme une perte de temps et une source d'acrimonie inutiles.

La commission propose donc que l'examen de la validité des initiatives soit confié à une juridiction. Pour ne pas empiéter sur les compétences de la commission thématique 3, elle ne se prononce pas sur l'identité exacte de cette juridiction. Si finalement la création d'une Cour constitutionnelle est décidée, cette compétence lui reviendra naturellement. En cas contraire, le contrôle de la validité des initiatives pourra être confié à la Cour de droit public du Tribunal cantonal ou à la Chambre de droit public de la Cour de justice, en fonction des intitulés qui seront adoptés par notre Assemblée.

La commission a également choisi le modèle d'un contrôle d'office. Prévoir un simple recours contre une décision du Conseil d'Etat ou de la Chancellerie n'éviterait pas le soupçon de décision politiquement orientée qui pourrait être élevé contre ces autorités. Mais surtout, ce détour représenterait une perte de temps inutile. Comme cela est expliqué plus loin (cf. thèse 202.71.o), en confiant à une juridiction le soin de vérifier la validité des initiatives, on peut réduire le délai de traitement de celles-ci.

Pour la minorité, il n'y a pas lieu de traiter les initiatives populaires différemment des autres lois. Or ces dernières ne sont pas soumises à un contrôle de validité d'office

par une juridiction. Il n'est pas non plus opportun de priver le Grand Conseil, organe démocratiquement élu, du pouvoir de se prononcer sur la validité des initiatives. Le recours au Tribunal fédéral garantit suffisamment le respect du droit.

202.71.k

La juridiction déclare nulle l'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre.

Résultat du vote : 16 oui et 1 abstention

Argumentaire

L'unité du genre ou du rang implique qu'une initiative soit de rang constitutionnel ou législatif sans mélange des deux. Cette exigence ayant été clairement posée (thèses 202.71.c et 202.71.i), il est logique que la sanction de sa violation soit la nullité.

En ce qui concerne l'unité de la forme, la nullité ne doit plus être prononcée, puisqu'en cas de mélange des formes, l'initiative est simplement traitée comme une initiative non formulée (thèse 202.71.d).

202.71.l

La juridiction scinde ou déclare partiellement nulle l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière, selon que ses différentes parties sont en elles-mêmes valides ou non ; à défaut ou si le non-respect de l'unité de la matière était manifeste d'emblée, elle déclare l'initiative nulle.

Résultat du vote : 16 oui et 1 abstention

Argumentaire

La réglementation actuelle, qui, tel qu'elle est interprétée par le Tribunal fédéral, donne satisfaction, est maintenue. On rappellera que, selon la jurisprudence, l'exigence de l'unité de la matière interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature et de buts 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 qui lui sont soumises. Il doit ainsi exister, entre les différentes 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 fait apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote (ATF 130 I 185, 195, consid. 3, et les références citées).

Le régime de la scission, qui est prévu par la Constitution actuelle, permet une réponse graduée à une éventuelle violation de l'unité de la matière. Il permet donc de sauvegarder au mieux les droits populaires dans le respect du principe de proportionnalité.

Par rapport au texte de l'article 66 alinéa 2 de la Constitution actuelle, la commission a ajouté l'hypothèse où le non-respect de l'unité de la matière serait manifeste d'emblée, auquel cas la nullité doit l'emporter sur une éventuelle scission. Il ne s'agit

pas d'une nouveauté, mais simplement d'un rappel de la jurisprudence du Tribunal fédéral qui s'impose de toute façon (ATF 129 I 381, 391, consid. 4.3.3).

202.71.m

La juridiction déclare partiellement nulle l'initiative dont une partie est non conforme au droit si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides ; à défaut, elle déclare l'initiative nulle.

Résultat du vote :

La thèse ci-dessus a été préférée par la commission, par 9 voix contre 7 et 1 abstention, à la thèse suivante : « Elle déclare nulle l'initiative dont une partie prépondérante est non conforme au droit ; elle déclare partiellement nulle l'initiative dont une partie secondaire est non conforme au droit si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides ».

La commission a ensuite refusé par 9 voix contre 8 d'ajouter à la thèse choisie la phrase suivante : « La partie valide est soumise au corps électoral, pour autant qu'elle soit suffisamment importante et que l'on puisse présumer que les signataires de l'initiative l'auraient signée telle quelle ».

Argumentaire

La thèse adoptée par la commission est la reprise du régime actuel, en supprimant toutefois l'adverbe « manifestement » avant « non conforme au droit ».

Le fait de ne prévoir une invalidation d'une initiative que si celle-ci est « manifestement » non conforme au droit pose un problème systématique délicat. Il se peut en effet que l'autorité cantonale, puis le Tribunal fédéral statuant selon ce critère valident une initiative. Une fois celle-ci adoptée celle-ci pourra cependant quand même voir son contenu invalidé par l'Assemblée fédérale (s'il s'agit d'une disposition constitutionnelle) ou par le Tribunal fédéral (s'il s'agit d'une loi) statuant cette fois selon le critère normal de la conformité au droit supérieur. Cette contradiction ne serait guère comprise par les électeurs. Le fait que le problème a pu être évité jusqu'ici ne supprime pas le problème. Le P^r Auer a admis lors de son audition que le critère de la non-conformité « manifeste » qu'il avait proposé d'introduire en 1993 n'avait pas vraiment joué le rôle attendu. La commission considère donc qu'il convient de renoncer à cette subtilité du droit cantonal.

De l'avis de la majorité de la commission, le système de sanction nuancé prévu par le régime actuel donne satisfaction en prévoyant une réponse toujours proportionnée à une éventuelle non-conformité au droit d'une initiative. Il n'y a aucune raison de prévoir une réglementation plus stricte, comme le propose la minorité de la commission. Il ne serait pas opportun de réduire un droit populaire en aggravant sans nécessité les exigences juridiques applicables. Au surplus, introduire un nouveau critère de validité partielle, à savoir le caractère prépondérant de la partie en cause, ouvrirait une insécurité juridique et ferait augmenter le contentieux. La majorité ne partage pas la lecture que fait la minorité du texte constitutionnel actuel, repris par la thèse de majorité. Cette lecture lui paraît caricaturale et ne correspond ni à la pratique ni à la jurisprudence en la matière. La majorité pense que la thèse minoritaire ne se limite pas à préciser le droit actuel, ce qui ne lui paraît de toute façon pas néces-

saire, mais qu'elle introduit une restriction nouvelle à la validité d'une initiative, ce qui ne lui paraît nullement justifié.

Pour la minorité, il est préférable de parler de la nullité d'abord, puis des éventuelles exceptions. C'est une formulation plus claire, même si elle comporte le risque d'être un peu plus sévère qu'actuellement. Les arguments de la minorité sont au surplus développés dans le rapport de minorité ci-après.

S'agissant de l'adjonction refusée par la commission, la majorité admet qu'elle ne changerait rien sur le fond, puisqu'elle correspond à la jurisprudence du Tribunal fédéral. Mais elle ne souhaite pas inclure cet élément dans le texte constitutionnel, qui le couvre déjà implicitement par la notion de « parties en elles-mêmes valides ». Il n'est pas nécessaire que la Constitution contienne son propre commentaire. La minorité jugeait la précision utile, à titre de clarification, tout en faisant confiance à la commission de rédaction pour la formulation finale.

202.71.n

Le Grand Conseil se prononce sur l'initiative. S'il ne l'accepte pas, il peut lui opposer un contreprojet. Si l'initiative est formulée, le contreprojet doit l'être aussi.

Résultat du vote : unanimité

Argumentaire

La thèse ci-dessus reprend le régime actuel avec une modification : il est apparu à la commission que si l'initiative était formulée, le contreprojet devait l'être aussi, comme aujourd'hui ; en revanche, si l'initiative est non formulée, il n'y a pas de raison que le Grand Conseil ne puisse pas, pour gagner du temps, lui opposer un contreprojet déjà formulé. Quant à l'expression « ne l'accepte pas », qui ne change rien par rapport à la Constitution actuelle, elle est destinée à apaiser les craintes d'un commissaire que le Grand Conseil ne puisse en « refusant » une initiative empêcher qu'elle ne soit soumise au vote. Tel n'est évidemment pas le cas.

202.71.o Procédure et délais

1. La loi règle les modalités de la procédure relative à l'initiative cantonale de manière à respecter les délais suivants, dès la constatation de son aboutissement :

- a) 4 mois pour décider de son invalidation éventuelle ;
- b) 12 mois pour statuer sur la prise en considération ;
- c) 18 mois au plus pour l'ensemble de la procédure d'examen si le Grand Conseil a approuvé une initiative non formulée ou décidé d'opposer un contreprojet à une initiative.

2. Ces délais sont impératifs ; en cas de recours au Tribunal fédéral, ils sont suspendus jusqu'à droit jugé.

Résultat du vote :

Le délai de 4 mois du ch. 1 let. a est accepté à l'unanimité.

Le délai de 12 mois du ch. 1 let. b est accepté à l'unanimité.

Le délai de 18 mois du ch. 1 let. c est accepté par 8 voix contre 7 pour un délai de 24 mois, avec 1 abstention.

Par 14 voix contre 1 la commission décide que le délai de 4 mois de ch. 1 let. a est un délai impératif.

Argumentaire

Dès lors que la tâche de contrôler la validité d'une initiative est confiée à une juridiction, il n'est plus nécessaire de prévoir un délai de 9 mois pour décider d'une invalidation éventuelle. Il ne sera en effet plus nécessaire, comme aujourd'hui, de prévoir un laps de temps pour que le Conseil d'Etat élabore un rapport, puis de tenir compte des contraintes et procédures d'un organe parlementaire. Pour une juridiction composée de juges professionnels, qui peut sans problème prévoir que le traitement des initiatives populaires est une tâche prioritaire, un délai de 4 mois apparaît suffisant.

Un commissaire considère que ce délai devrait être un délai d'ordre, pour les motifs exposés dans le rapport de minorité ci-après. Pour la majorité de la commission, il est important que tous les délais de traitement soient impératifs. Si le premier, qui concerne l'examen de la validité est indicatif (ce qui est finalement le sens d'un délai d'ordre), il est plus que probable qu'il sera très souvent dépassé et tout le système prévu pour assurer le respect du droit d'initiative sera remis en cause.

S'agissant des deux autres délais, la proposition initiale soumise à la commission, qui reste soutenue par une forte minorité, est de ne les réduire que dans la mesure (à un mois près) ou le premier a lui-même été réduit. La majorité de la commission a cependant considéré que l'on pouvait demander au Grand Conseil de faire un effort supplémentaire pour débattre de la prise en considération de l'initiative et pour rédiger un contreprojet ou concrétiser une initiative qu'il accepte. C'est une question de bonne organisation et de planification qui ne doit pas poser de problème insurmontable au parlement. Des délais courts garantissent mieux le respect des droits populaires.

Pour la minorité, le délai de 18 mois pour l'ensemble du processus n'est pas raisonnable et réduit de manière inopportune le dialogue entre les initiants et le parlement qui caractérise l'initiative populaire dans la tradition helvétique. Il n'est d'ailleurs pas du tout certain que cette règle soit à l'avantage des auteurs d'initiative, car elle pourrait pousser le Grand Conseil à rejeter des initiatives non formulées faute de temps pour les concrétiser ou à renoncer à un contreprojet qui serait allé dans le sens de l'initiative. L'argumentation de la minorité est pour le reste développée dans le rapport de minorité ci-après.

202.71.p Vote des électeurs

1. L'initiative refusée par le Grand Conseil est soumise à la votation populaire pour autant qu'elle ne soit pas retirée. Il en va de même de l'initiative non encore traitée après l'écoulement du délai prescrit par la thèse 202.71o, ch. 1, let. b et c ;
2. Le contreprojet du Grand Conseil à l'initiative est soumis à la votation populaire, pour autant que l'initiative ne soit pas retirée. Le peuple se prononce indépendamment sur chacune des deux questions puis indique sa préférence en répondant à une question subsidiaire ;
3. Si le peuple accepte l'initiative non formulée ou son contreprojet de même forme, le Grand Conseil est tenu d'adopter un projet de loi conforme dans un délai de 12 mois.

Résultat du vote :

La commission a préféré la thèse ci-dessus par 9 voix contre 6 à une formulation prévoyant un délai de 6 mois au ch. 3, avec 1 abstention.

Argumentaire

Il s'agit ici du maintien du régime actuel, qui donne satisfaction. Ce régime a l'avantage d'être très rationnel en ce qui concerne le vote des électeurs, qui est prévu dans tous les cas où cela est nécessaire, mais seulement dans ceux-ci.

Une minorité considérait qu'un délai de 6 mois pour concrétiser une initiative non formulée était suffisant. De l'avis de la majorité, un délai de 12 mois, comme actuellement, est nécessaire pour assurer un travail législatif de qualité.

202.72 Thèses et argumentaire de la minorité

Auteur : M. Laurent Hirsch

Thèses, articles et résultats des votes**202.72.a**

La juridiction déclare nulle l'initiative dont une partie prépondérante est non conforme au droit; elle déclare partiellement nulle l'initiative dont une partie secondaire est non conforme au droit si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides.

Argumentaire

Cette thèse s'oppose à la thèse 202.71.m de la majorité.

Dans le cadre d'une révision totale de la constitution, la minorité ne peut pas se satisfaire du maintien du statu quo en matière d'examen de la validité d'une initiative populaire.

La lecture du texte constitutionnel actuel laisse croire qu'on pourrait conserver 1 % d'une initiative dont le 99 % serait non conforme au droit. Dans la pratique, la jurisprudence du Tribunal fédéral pose des exigences plus sévères. Cette situation entraîne un double inconvénient : d'une part, le texte n'est pas conforme aux règles effectivement appliquées, d'autre part on laisse le Tribunal fédéral se débrouiller comme il peut et fixer les limites comme il veut.

La minorité appelle la Constituante à prendre ses responsabilités et souhaite affirmer les principes applicables.

L'affirmation des principes ne dispensera pas l'autorité chargée du contrôle d'une analyse plus fine, mais devrait la guider utilement dans les critères applicables.

La minorité propose ainsi deux principes clairs : 1. Une initiative dont une partie secondaire est non conforme au droit doit être soumise au peuple, amputée de cette partie secondaire. 2. Une initiative dont une partie prépondérante est non conforme au droit ne doit pas être soumise au peuple du tout, dans l'idée que les signatures recueillies à l'appui de l'initiative n'étaient pas fondées sur cette partie secondaire.

L'objectif consiste à offrir aux initiants un cadre constitutionnel clair et à les amener à prendre leurs responsabilités au moment de la rédaction de l'initiative.

202.72.b

Le délai de 4 mois pour le contrôle de l'initiative par la juridiction est un délai d'ordre.

Argumentaire

Cette thèse constitue un amendement à la thèse 202.71.o ch. 2 de la majorité.

La commission propose de fixer un délai de 4 mois à la juridiction compétente pour statuer sur la validité des initiatives cantonales et communales. La majorité souhaite que ce délai soit absolument impératif, c'est-à-dire que la juridiction soit dessaisie si elle n'a pas rendu de décision à l'échéance de ce délai. Le minoritaire propose qu'il s'agisse d'un délai d'ordre, c'est-à-dire d'un délai dont le respect s'impose à l'autorité, mais dont le non-respect n'entraîne pas l'annulation totale de la procédure.

Le minoritaire n'entend pas relativiser l'importance de veiller à ce que le délai de 4 mois soit respecté. Il est convaincu que le tribunal prendra un tel délai très au sérieux même s'il s'agit d'un délai d'ordre, que des mécanismes peuvent être mis en place pour s'assurer que les juges respectent les délais qui leur sont fixés (de manière générale) et qu'en outre les délais impératifs fixés au Grand Conseil pour la suite du traitement de l'initiative (dont l'échéance reste inchangée quel que soit le moment auquel le tribunal rend sa décision sur la validité) constitueront une pression suffisante pour amener le tribunal à rendre sa décision dans les délais.

Cela étant, la sanction d'un dessaisissement en cas d'absence de décision dans le délai prévu est parfaitement inopportune. Cette solution est applicable aujourd'hui au Grand Conseil, mais le seul cas où elle a été appliquée a donné lieu à des procédures multiples compliquant considérablement la situation¹⁸. Une telle sanction est in-

¹⁸ IN 109, voir les explications de Stéphane Grodecki, op. cit., p. 323.

connue s'agissant de procédures judiciaires. La sanction de l'absence de décision n'aurait d'ailleurs pas nécessairement pour effet d'accélérer la procédure, car cela n'exclurait pas un recours au Tribunal fédéral, qui serait placé dans la situation de devoir rendre une décision sans que le tribunal cantonal se soit préalablement prononcé.

L'objectif de rapidité est partagé par le minoritaire, mais le système n'est en réalité pas praticable. L'absence d'exception quelconque apparaît contre-productive.

202.72.c

Le délai fixé au Grand Conseil pour l'ensemble de la procédure d'examen, si le Grand Conseil a approuvé une initiative non formulée ou décidé d'opposer un contreprojet à une initiative, est de 24 mois.

Argumentaire

Cette thèse constitue un amendement à la thèse 202.71.o ch. 1 let. c de la majorité.

Le délai fixé au Grand Conseil pour traiter les initiatives est actuellement de 30 mois en cas de contreprojet (ou si le Grand Conseil approuve une initiative non formulée). La majorité propose de réduire ce délai à 18 mois. La minorité propose de le fixer à 24 mois.

La réduction de base de 6 mois n'est pas contestée, correspondant au raccourcissement du délai consacré au contrôle de l'initiative¹⁹. La réduction supplémentaire de 6 mois est contestée par la minorité.

Les délais actuels ont été fixés lors de la réforme du droit d'initiative en 1993²⁰. Si les initiatives traînaient parfois excessivement auparavant, la situation est actuellement satisfaisante et il n'a pas été démontré que les délais actuels seraient trop longs. Vouloir imposer au Grand Conseil des délais trop courts risque de dévaloriser l'initiative populaire, en empêchant le Grand Conseil d'examiner une initiative avec le soin nécessaire. Le Grand Conseil ne pourrait en particulier pas travailler avec sérénité à la préparation d'un contreprojet et ne pourrait pas consacrer le temps nécessaire à la consultation nécessaire et à une éventuelle concertation avec les initiants.

En outre, s'il devait y avoir un grand nombre d'initiatives²¹, le Grand Conseil pourrait se retrouver contraint de voir des priorités imposées par les initiants, au risque de ne pas pouvoir traiter d'autres objets (que le Grand Conseil considérerait lui prioritaires).

¹⁹ Contrôle qui interviendrait dorénavant par une juridiction. Il était prévu de fixer à la juridiction un délai de 3 mois pour statuer, ce qui aurait été 6 mois de moins que les 9 mois actuels. Ce délai a été revu à 4 mois sans qu'il apparaisse nécessaire de revoir les délais suivants, la différence d'un mois apparaissant minime.

²⁰ Mémorial du Grand Conseil, 1992, pp. 5020 ss.

²¹ Et la réduction du nombre de signatures pourrait permettre le lancement de plus nombreuses initiatives.

202.8 L'initiative populaire communale

202.81 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

202.81.a

L'initiative populaire municipale est non formulée, mais elle peut être détaillée. Toute initiative municipale est donc traitée comme une initiative non formulée.

Résultat du vote : 11 oui et 1 abstention

Argumentaire

Le principe d'imposer l'initiative non formulée sur le plan municipal, qui est déjà ancré dans le droit actuel, doit être maintenu. Compte tenu de la nature des délibérations du conseil municipal, l'introduction d'une initiative formulée n'apparaît guère praticable. Aucun besoin en ce sens ne s'est d'ailleurs fait sentir. La thèse ci-dessus indique clairement que l'initiative certes non formulée peut être détaillée, ce qu'admet la doctrine juridique en la matière²².

Quant au traitement d'une initiative qui serait malgré tout partiellement formulée, le même régime est prévu que pour le droit cantonal : une telle initiative sera entièrement traitée comme une initiative non formulée. Le conseil municipal sera donc tenu par son sens, mais non par sa lettre.

202.81.b

L'initiative municipale doit pouvoir, quant à son objet, être concrétisée par une délibération du conseil municipal. Son champ d'application est défini par la loi.

Résultat du vote : unanimité

Argumentaire

Le régime actuel, qui prévoit qu'une initiative municipale doit pouvoir être concrétisée par une délibération du conseil municipal et qui renvoie à la loi pour la définition des matières sur lesquelles une telle initiative peut porter, est maintenu.

Actuellement, le champ de l'initiative municipale est déterminé d'une part par la liste des compétences délibératives du conseil municipal (art. 30 LAC) et d'autre part par l'énumération des objets sur lesquels elle peut porter (art. 36 LAC). La commission s'est demandé s'il fallait enjoindre au législateur de s'en tenir à une liste négative des compétences délibératives du conseil municipal soustraites au droit d'initiative. Elle a finalement décidé de laisser le choix de la formule au législateur. Celui-ci pourra conserver l'énumération de l'article 36 LAC, qui présente un avantage pédagogique dans un domaine où les électeurs peuvent avoir de la peine à se retrouver, la modi-

²² Cf. Grodecki, op. cit., p. 104-105.

fier, ou encore choisir une autre technique législative pour ouvrir davantage le champ de l'initiative municipale.

202.81.c

La validité d'une initiative qui a abouti est examinée d'office par une juridiction (Cour constitutionnelle, Cour de droit public du Tribunal cantonal ou Chambre de droit public de la Cour de justice).

Résultat du vote : 15 oui et 1 non

Argumentaire

La réglementation prévue pour le traitement de l'initiative cantonale a été reprise pour l'initiative municipale, sous réserve des adaptations nécessitées par les particularités de cette dernière : existence d'une seule forme, absence de niveau constitutionnel, prise en considération par le conseil municipal. Les considérations émises s'agissant de l'initiative cantonale valent donc *mutatis mutandis* pour l'initiative municipale.

202.81.d

La juridiction scinde ou déclare partiellement nulle l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière, selon que ses différentes parties sont en elles-mêmes valides ou non ; à défaut ou si le non-respect de l'unité de la matière était manifeste d'emblée, elle déclare l'initiative nulle.

Résultat du vote : unanimité

Argumentaire

Voir thèse 202.81.c

202.81.e

La juridiction déclare partiellement nulle l'initiative dont une partie est non conforme au droit si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides ; à défaut, elle déclare l'initiative nulle.

Résultat du vote : 13 oui et 3 abstentions

Argumentaire

Voir thèse 202.81.c

202.81.f

Le conseil municipal se prononce sur l'initiative. S'il ne l'accepte pas, il peut lui opposer un contreprojet.

Résultat du vote : unanimité

Argumentaire

Voir thèse 202.81.c

202.81.g Procédure et délais

1. La loi règle les modalités de la procédure relative à l'initiative municipale de manière à respecter les délais suivants, dès la constatation de son aboutissement :

- a) 4 mois pour décider de son invalidation éventuelle ;
- b) 12 mois pour statuer sur la prise en considération ;
- c) 18 mois au plus pour l'ensemble de la procédure d'examen si le conseil municipal a approuvé une initiative non formulée ou décidé d'opposer un contre-projet à une initiative.

2. Ces délais sont impératifs ; en cas de recours au Tribunal fédéral, ils sont suspendus jusqu'à droit jugé.

Résultat du vote : 15 oui et 1 abstention

Argumentaire

Les délais ont été raccourcis par rapport à l'article 68E de la Constitution actuelle pour tenir compte du fait que l'examen de la validité par une juridiction prendra moins de temps qu'un examen par le conseil municipal comme aujourd'hui.

202.81.h Vote des électeurs

1. L'initiative refusée par le conseil municipal est soumise à la votation populaire pour autant qu'elle ne soit pas retirée. Il en va de même de l'initiative non encore traitée après l'écoulement du délai prescrit par la thèse 202.81g, ch. 1, let. b ou c.

2. Le contreprojet du conseil municipal à l'initiative est soumis à la votation populaire, pour autant que l'initiative ne soit pas retirée. Le peuple se prononce indépendamment sur chacune des deux questions puis indique sa préférence en répondant à une question subsidiaire.

3. Si le peuple accepte l'initiative ou son contreprojet, le conseil est tenu d'adopter une délibération conforme dans un délai de 12 mois.

Résultat du vote : 14 oui et 2 abstentions

Argumentaire

Le système de l'article 68F de la Constitution actuelle, qui donne satisfaction, est maintenu.

Liste des annexes disponibles sur internet (www.ge.ch/constituante)

Annexe 1 : Document du P^r Auer sur son audition devant la commission 2
du 20.01.2010.

Version finale

Version finale

Table des thèses

Les thèses de minorité sont en italique.

202.1 Nombre de signatures et délai de récolte sur le plan cantonal

202.11.a

Le nombre de signatures requises pour l'aboutissement d'un référendum ou d'une initiative est déterminé par un chiffre et non par un pourcentage du corps électoral.

202.11.b

Le nombre de signatures requises pour l'aboutissement d'un référendum cantonal est fixé à 5'000.

202.11.c

Le nombre de signatures requises pour l'aboutissement d'une initiative constitutionnelle est fixé à 10'000.

202.11.d

Le nombre de signatures requises pour l'aboutissement d'une initiative législative cantonale est fixé à 7'000.

202.11.e

Le délai pour l'aboutissement d'une demande de référendum est fixé à 40 jours.

202.11.f

Le délai pour l'aboutissement d'une initiative constitutionnelle ou législative cantonale est fixé à 4 mois.

202.11.g

Des fêtes (suspension du délai de récolte des signatures) sont instituées du 15 juillet au 15 août inclus et du 23 décembre au 3 janvier inclus pour le référendum cantonal.

202.11.h

Le droit de récolter librement sur le domaine public des signatures pour des référendums ou des initiatives est garanti. La loi en règle les modalités et en garantit la gratuité.

202.12.a

Nombre de signatures en pourcentage plutôt qu'en chiffres pour l'initiative et le référendum cantonal.

202.12.b

Signatures représentant 5 % des électeurs pour le référendum cantonal.

202.12.c

Signatures représentant 7 % des électeurs pour l'initiative législative cantonale.

202.12.d

Signatures représentant 10 % des électeurs pour l'initiative constitutionnelle.

202.2 Nombre de signatures et délai de récolte sur le plan communal

202.21.a

Le nombre de signatures requis pour l'aboutissement d'un référendum municipal est fixé à 7 % des électeurs de la commune, mais au maximum 3000.

202.21.b

Le délai référendaire sur le plan communal est de 40 jours dès la publication officielle de l'acte.

202.21.c

Les fêtes introduites pour le référendum cantonal s'appliquent aussi au référendum municipal.

202.21.d

L'initiative municipale doit pour aboutir réunir les signatures de 10 % des électeurs, mais au maximum 4'000, dans un délai de 4 mois, sans fêtes.

202.22.a

Pour le référendum municipal, signatures de 20 % des électeurs pour les communes de moins de 5'000 électeurs et signature de 10 % des électeurs, mais au moins par 1'000 électeurs, pour les communes de plus de 5'000 électeurs.

202.3 Le référendum obligatoire

202.31.a

Le référendum obligatoire en matière de logement est remplacé, pour les objets qu'il couvre actuellement, par un référendum facultatif à 500 signatures.

202.31.b

Le référendum obligatoire en matière fiscale est remplacé, pour les objets qu'il couvre actuellement, par un référendum facultatif à 500 signatures.

202.31.c

Le référendum obligatoire en matière d'assainissement financier est maintenu tel qu'actuellement.

202.32.a

Suppression pure et simple du référendum obligatoire en matière de logement.

202.32.b

Maintien du référendum obligatoire en matière fiscale.

202.33.a

Suppression pure et simple du référendum obligatoire en matière d'assainissement financier.

202.33.b

Si le référendum obligatoire en matière financière est maintenu, les électeurs doivent pouvoir voter deux fois oui ou deux fois non.

202.4 Le référendum facultatif cantonal

202.41.a

Sont soumis au référendum facultatif les lois, ainsi que tous les autres actes du Grand Conseil qui prévoient des dépenses.

202.41.b

Le référendum est exclu en ce qui concerne le budget du canton, sauf en ce qui concerne les dispositions spéciales établissant un nouvel impôt ou modifiant le taux ou l'assiette d'un impôt.

202.41.c

Les lois dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peuvent être déclarées urgentes par une décision prise à la majorité des deux tiers des membres du Grand Conseil qui prennent part au vote. Ces lois peuvent être mises en vigueur immédiatement. Si le vote populaire est demandé, la loi devient caduque un an après son entrée en vigueur, à moins qu'elle n'ait été dans l'intervalle, acceptée par le peuple. La loi caduque ne peut pas être renouvelée selon la procédure d'urgence.

202.5 Les formes particulières de référendum

202.51.a

Un référendum obligatoire extraordinaire cantonal est organisé à la demande d'un tiers des députés.

202.51.b

1. Le parlement peut décider de joindre à un projet soumis au référendum obligatoire ou facultatif une variante ;
2. En cas de vote populaire, le vote a lieu selon la procédure relative aux initiatives avec contreprojet ;
3. Si le projet est soumis au référendum facultatif et que celui-ci n'est pas demandé ou que le nombre de signatures requis n'est pas atteint, la variante est caduque.

202.52.a

Introduction d'un référendum obligatoire extraordinaire sur des sujets importants à la demande de 75 % des députés du Grand Conseil.

202.54.a Initiative destitutive

Le Souverain peut destituer son gouvernement par le biais de l'initiative destitutive.

Le nombre de signatures requises pour l'aboutissement d'une initiative destitutive du gouvernement est fixé à 15'000 signatures qui doivent être récoltées en 120 jours.

En cas d'aboutissement de l'initiative, celle-ci doit être soumise au Souverain dans les 60 jours.

En cas d'acceptation de l'initiative, des élections sont convoquées dans les 60 jours qui suivent le scrutin.

Les membres du collège sortant ne peuvent pas se présenter à l'élection.

202.6 Le référendum communal

202.61.a

Le référendum facultatif contre les délibérations du conseil municipal est maintenu comme actuellement.

202.61.b

Le référendum ne peut s'exercer contre les délibérations ayant un caractère d'urgence exceptionnelle. La décision constatant le caractère d'urgence est de la compétence du conseil municipal. Elle requiert une majorité des deux tiers de membres du conseil municipal qui prennent part au vote.

202.61.c

Le référendum peut être demandé par un tiers des membres du conseil municipal.

202.61.d

1. Le conseil municipal peut décider de joindre à un projet soumis au référendum obligatoire ou facultatif une variante ;
2. En cas de vote populaire, le vote a lieu selon la procédure relative aux initiatives avec contreprojet ;
3. Si le projet est soumis au référendum facultatif et que celui-ci n'est pas demandé ou que le nombre de signatures requis n'est pas atteint, la variante est caduque.

202.61.e

1. Le référendum ne peut s'exercer contre le budget communal pris dans son ensemble ;
2. Ne peuvent être soumises au référendum que les dispositions budgétaires qui introduisent une recette ou une dépense nouvelle ou qui modifient le chiffre d'une recette ou d'une dépense de l'exercice précédent.

202.62.a

Référendum communal sur les sujets importants à la demande de trois quarts des votants au conseil municipal.

202.7 L'initiative populaire cantonale

202.71.a

L'initiative populaire cantonale peut être formulée ou non formulée.

202.71.b

Si l'initiative implique une révision de la Constitution, elle doit recueillir 10'000 signatures.

202.71.c

L'initiative peut être constitutionnelle ou législative, sans mélange des genres.

202.71.d

L'initiative partiellement formulée est entièrement traitée comme une initiative non formulée.

202.71.e

Une initiative constitutionnelle ne peut être transformée après coup en initiative législative si elle recueille entre 7'000 et 10'000 signatures.

202.71.f

Une clause de retrait total est obligatoire. La loi en règle les modalités.

202.71.g

L'initiative formulée constitutionnelle peut proposer une révision totale ou partielle de la Constitution.

202.71.h

L'initiative formulée législative peut proposer un projet de loi dans toutes les matières de la compétence des députés.

202.71.i

L'initiative non formulée doit pouvoir être concrétisée par une révision de la Constitution ou une loi au choix des initiants.

202.71.j

La validité d'une initiative qui a abouti est examinée d'office par une juridiction (Cour constitutionnelle, Cour de droit public du Tribunal cantonal ou Chambre de droit public de la Cour de justice).

202.71.k

La juridiction déclare nulle l'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre.

202.71.l

La juridiction scinde ou déclare partiellement nulle l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière, selon que ses différentes parties sont en elles-mêmes valides ou non ; à défaut ou si le non-respect de l'unité de la matière était manifeste d'emblée, elle déclare l'initiative nulle.

202.71.m

La juridiction déclare partiellement nulle l'initiative dont une partie est non conforme au droit si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides ; à défaut, elle déclare l'initiative nulle.

202.71.n

Le Grand Conseil se prononce sur l'initiative. S'il ne l'accepte pas, il peut lui opposer un contreprojet. Si l'initiative est formulée, le contreprojet doit l'être aussi.

202.71.o Procédure et délais

1. La loi règle les modalités de la procédure relative à l'initiative cantonale de manière à respecter les délais suivants, dès la constatation de son aboutissement :

- a) 4 mois pour décider de son invalidation éventuelle ;
- b) 12 mois pour statuer sur la prise en considération ;
- c) 18 mois au plus pour l'ensemble de la procédure d'examen si le Grand Conseil a approuvé une initiative non formulée ou décidé d'opposer un contreprojet à une initiative.

2. Ces délais sont impératifs ; en cas de recours au Tribunal fédéral, ils sont suspendus jusqu'à droit jugé.

202.71.p Vote des électeurs

1. L'initiative refusée par le Grand Conseil est soumise à la votation populaire pour autant qu'elle ne soit pas retirée. Il en va de même de l'initiative non encore traitée après l'écoulement du délai prescrit par la thèse 202.71o, ch. 1, let. b et c ;

2. Le contreprojet du Grand Conseil à l'initiative est soumis à la votation populaire, pour autant que l'initiative ne soit pas retirée. Le peuple se prononce indépendamment sur chacune des deux questions puis indique sa préférence en répondant à une question subsidiaire ;
3. Si le peuple accepte l'initiative non formulée ou son contreprojet de même forme, le Grand Conseil est tenu d'adopter un projet de loi conforme dans un délai de 12 mois.

202.72.a

La juridiction déclare nulle l'initiative dont une partie prépondérante est non conforme au droit; elle déclare partiellement nulle l'initiative dont une partie secondaire est non conforme au droit si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides.

202.72.b

Le délai de 4 mois pour le contrôle de l'initiative par la juridiction est un délai d'ordre.

202.72.c

Le délai fixé au Grand Conseil pour l'ensemble de la procédure d'examen, si le Grand Conseil a approuvé une initiative non formulée ou décidé d'opposer un contreprojet à une initiative, est de 24 mois.

202.8 L'initiative populaire communale**202.81.a**

L'initiative populaire municipale est non formulée, mais elle peut être détaillée. Toute initiative municipale est donc traitée comme une initiative non formulée.

202.81.b

L'initiative municipale doit pouvoir, quant à son objet, être concrétisée par une délibération du conseil municipal. Son champ d'application est défini par la loi.

202.81.c

La validité d'une initiative qui a abouti est examinée d'office par une juridiction (Cour constitutionnelle, Cour de droit public du Tribunal cantonal ou Chambre de droit public de la Cour de justice).

202.81.d

La juridiction scinde ou déclare partiellement nulle l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière, selon que ses différentes parties sont en elles-mêmes valides ou non ; à défaut ou si le non-respect de l'unité de la matière était manifeste d'emblée, elle déclare l'initiative nulle.

202.81.e

La juridiction déclare partiellement nulle l'initiative dont une partie est non conforme au droit si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides ; à défaut, elle déclare l'initiative nulle.

202.81.f

Le conseil municipal se prononce sur l'initiative. S'il ne l'accepte pas, il peut lui opposer un contreprojet.

202.81.g Procédure et délais

1. La loi règle les modalités de la procédure relative à l'initiative municipale de manière à respecter les délais suivants, dès la constatation de son aboutissement :

- a) 4 mois pour décider de son invalidation éventuelle ;
- b) 12 mois pour statuer sur la prise en considération ;
- c) 18 mois au plus pour l'ensemble de la procédure d'examen si le conseil municipal a approuvé une initiative non formulée ou décidé d'opposer un contreprojet à une initiative.

2. Ces délais sont impératifs ; en cas de recours au Tribunal fédéral, ils sont suspendus jusqu'à droit jugé.

202.81.h Vote des électeurs

1. L'initiative refusée par le conseil municipal est soumise à la votation populaire pour autant qu'elle ne soit pas retirée. Il en va de même de l'initiative non encore traitée après l'écoulement du délai prescrit par la thèse 202.81g, ch. 1, let. b ou c.

2. Le contreprojet du conseil municipal à l'initiative est soumis à la votation populaire, pour autant que l'initiative ne soit pas retirée. Le peuple se prononce indépendamment sur chacune des deux questions puis indique sa préférence en répondant à une question subsidiaire.

3. Si le peuple accepte l'initiative ou son contreprojet, le conseil est tenu d'adopter une délibération conforme dans un délai de 12 mois.

* * * * *

Version finale