



Commission thématique no 2

Droits politiques (y compris révision de la
Constitution)

Rapport complémentaire au rapport sectoriel no 202 Instruments de démocratie directe

selon la décision de l'Assemblée plénière du 15.06.2010 de
renvoyer à la commission 2,
en vue de l'audition du Pouvoir judiciaire,
les thèses concernant le contrôle de la validité des initiatives
populaires
(thèses de commission 202.71.j, 202.71.o, 202.81.c, 202.81.g
ainsi que thèses de minorité 202.72.b et 202.72.c)

Rapporteur : Thierry Tanquerel

2 septembre 2010

Introduction

Dans son rapport sectoriel 202, la commission 2 a soumis à l'Assemblée constituante, notamment les thèses suivantes concernant l'initiative populaire cantonale :

202.71.j

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

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.

Elle a par ailleurs proposé les thèses suivantes concernant l'initiative populaire municipale :

202.81.c

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

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.

Lorsque ces thèses ont été abordées en séance plénière, le groupe libéral et indépendants a indiqué ne pouvoir les voter avant que le Pouvoir judiciaire n'ait été entendu. L'Assemblée a suivi cette requête et a renvoyé les thèses susmentionnées à la commission 2 en invitant celle-ci à entendre une délégation du Pouvoir judiciaire.

Audition du Pouvoir judiciaire

Dans sa séance du 29 juin 2010, la commission a entendu Mme Laure Bovy, présidente du Tribunal administratif, et Mme Christine Junod, juge au Tribunal administratif. Ces deux personnes étaient dûment mandatées, avec l'accord du Procureur général et du Président de la Cour de Justice, pour représenter le Pouvoir judiciaire.

Il résulte pour l'essentiel de cette audition les éléments suivants.

Les déléguées du Pouvoir judiciaire n'entendent pas se prononcer sur la question politique de l'opportunité de confier à une juridiction le contrôle des initiatives populaires. Elles peuvent cependant indiquer que si l'Assemblée constituante fait ce choix, le Pouvoir judiciaire – soit le Tribunal administratif, la Chambre de droit public de la Cour de justice ou toute autre formation judiciaire à qui serait confiée cette compétence – sera en mesure d'assumer cette tâche.

Les juges entendues considèrent qu'en termes de charge de travail il n'y aurait guère de différence entre un contrôle d'office ou un contrôle sur recours.

Elles ne sont pas favorables à un système dans lequel le caractère impératif des délais fixés par la Constitution pour le contrôle signifie que, en l'absence de décision de la juridiction compétente à l'échéance du délai, la décision de la juridiction est réputée confirmer la validité de l'initiative. Cela leur paraît contraire à la nature même de l'activité judiciaire.

S'agissant de la durée du délai, les représentantes du Pouvoir judiciaire estiment qu'un délai de quatre mois est réaliste si aucune forme d'instruction ou d'audition de parties n'est requise. En revanche, s'il faut accorder des délais aux parties pour se prononcer ou procéder à des mesures d'instruction, ce délai est trop court.

Concernant une éventuelle publicité des délibérations du Tribunal en ce qui concerne les initiatives, les juges entendues insistent sur la lourde surcharge de travail que cela entraînerait, en raison de la nécessité pour chaque juge de rédiger un rapport écrit en vue de la délibération.

Discussions de la commission

Dans ses séances du 29 juin et du 31 août 2010, la commission a repris l'examen des thèses en cause, au vu de l'audition du Pouvoir judiciaire.

La commission a considéré que cette audition n'était pas de nature à remettre en cause le principe du contrôle des initiatives par une juridiction, même si un commissaire préférerait la formule d'un contrôle par le Grand Conseil avec possibilité de demander un avis de droit à une juridiction.

En ce qui concerne la nature impérative du délai imparti à la juridiction pour statuer, la commission a admis la pertinence de l'objection soulevée par les juges auditionnés. Pour éviter tout risque de retard injustifié, la commission considère qu'il convient de maintenir le caractère impératif de tous les délais. Mais la sanction de cette impérativité en ce qui concerne l'activité de la juridiction de contrôle ne doit pas nécessairement être la fiction d'une décision de validation de l'initiative. Elle peut passer par une action pour déni de justice, par une sanction à l'égard des magistrats le cas échéant fautifs, par exemple. Il appartiendra au législateur d'en définir la nature, ce que les thèses corrigées précisent.

Lors de la discussion, un commissaire a insisté sur l'importance de permettre, voire d'imposer au Conseil d'Etat de rédiger un rapport sur la validité de l'initiative, ce qui permet aux initiants, avant qu'une décision ne soit prise, de savoir si la validité de leur initiative est contestée. Quand bien même, il n'est nullement certain que, dans une procédure d'examen d'office de la validité d'une initiative, il soit juridiquement nécessaire de reconnaître des droits de partie *stricto sensu*, la commission considère qu'il est opportun que le Conseil d'Etat (respectivement le Conseil administratif pour les communes) dispose d'un délai pour soumettre à la juridiction compétente son avis sur l'initiative. Il paraît aussi opportun de laisser au législateur la possibilité de permettre à d'autres personnes (partis politiques, voire toute personne titulaire des droits politiques dans le canton ou la commune) la possibilité de déposer un mémoire auprès de la juridiction compétente. En tout état de cause, le comité d'initiative doit pouvoir répondre à ces avis.

Dans ces conditions, les délais prévus pour le traitement des initiatives doivent être adaptés. Il faut en premier lieu préciser, pour répondre à une préoccupation des juges, que l'initiative doit être transmise à la juridiction dès la constatation de son aboutissement. Dès ce moment, un délai de deux mois pour la production de l'avis du Conseil d'Etat (ou du Conseil administratif), et le cas échéant d'autres personnes, apparaît raisonnable. A l'échéance de ce délai, les initiants doivent disposer d'un délai d'un mois pour répondre. Comme la juridiction aura eu connaissance de l'initiative dès son dépôt, il apparaît correct de lui accorder un délai de trois mois dès réception de la réponse du Comité d'initiative, soit quatre mois après réception des éventuelles objections du Conseil d'Etat ou de tiers, pour se prononcer. Le délai total pour statuer sur la validité d'une initiative sera ainsi porté à six mois, les autres délais de traitement étant en conséquence prolongés de deux mois.

Il sera rappelé à toutes fins utiles que les thèses votées par la commission, aussi bien les thèses originales inchangées que les thèses modifiées, posent des principes et ne constituent pas une première version de la rédaction des articles constitutionnels.

Vote de la commission

La commission a dans un premier temps rejeté, par 9 non, 2 oui et une abstention, une proposition alternative visant à maintenir le contrôle de validité des initiatives par le Grand Conseil, tout en prévoyant qu'un avis de droit devait systématiquement être demandé à un expert indépendant désigné par la Cour des comptes.

La commission a ensuite adopté les thèses qui suivent par 10 oui, 3 non et 3 abstentions. Ces thèses remplacent donc, pour celles qui sont modifiées, celles qui figurent dans le rapport initial de la commission et qui sont rappelées en introduction du présent rapport.

Thèses modifiées

Au de ce qui précède, les thèses 202.71.j et 202.81.c restent inchangées.

Les thèses 202.71.o et 202.81.g sont modifiées comme suit :

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 :

a) l'initiative est transmise à la juridiction compétente pour statuer sur sa validité dès la constatation de son aboutissement ;

b) dès ce moment le Conseil d'Etat dispose d'un délai de 2 mois pour déposer son préavis sur la validité auprès de la juridiction compétente ; la loi peut élargir à d'autres personnes ou entités le droit de soumettre un avis à la juridiction ;

c) les personnes compétentes pour retirer l'initiative ont un délai d'un mois dès la clôture du délai précédent pour répondre ;

d) la juridiction dispose d'un délai de 3 mois dès l'échéance du délai précédent pour statuer sur la validité ; la loi définit les conséquences de la violation de ce délai ;

e) 14 mois dès la constatation de l'aboutissement de l'initiative pour statuer sur la prise en considération ;

f) 20 mois au plus dès la constatation de l'aboutissement de l'initiative 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.

202.81.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 :

a) l'initiative est transmise à la juridiction compétente pour statuer sur sa validité dès la constatation de son aboutissement ;

b) dès ce moment le Conseil administratif dispose d'un délai de 2 mois pour déposer son préavis sur la validité auprès de la juridiction compétente ; la loi peut élargir à d'autres personnes ou entités le droit de soumettre un avis à la juridiction ;

c) les personnes compétentes pour retirer l'initiative ont un délai d'un mois dès la clôture du délai précédent pour répondre ;

d) la juridiction dispose d'un délai de 3 mois dès l'échéance du délai précédent pour statuer sur la validité ; la loi définit les conséquences de la violation de ce délai ;

e) 14 mois dès la constatation de l'aboutissement de l'initiative pour statuer sur la prise en considération ;

f) 20 mois au plus dès la constatation de l'aboutissement de l'initiative 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.

Thèse et argumentaire de la minorité (Laurent Hirsch)

La thèse de minorité de 202.72.b est retirée, au vu des nouvelles propositions de la commission (202.71.o).

La thèse de minorité 202.72.c est maintenue, avec un délai adapté comme suit :

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 contre-projet à une initiative, est de 27 mois.

Le délai fixé au Grand Conseil pour traiter les initiatives est actuellement de 30 mois en cas de contre-projet (ou si le Grand Conseil approuve une initiative non formulée). La majorité propose de réduire ce délai à 20 mois. La minorité propose de le fixer à 27 mois (la thèse de minorité prévoyait initialement un délai de 24 mois et il convient de porter ce délai à 27 mois pour tenir compte du délai plus long accordé à la juridiction compétente pour statuer sur la validité de l'initiative selon la nouvelle teneur de la thèse 202.71.o).

Une réduction de 3 mois n'est pas contestée, correspondant au raccourcissement du délai consacré au contrôle de l'initiative. La réduction supplémentaire de 7 mois n'est pas justifiée est contestée par la minorité.

Les délais actuels ont été fixés lors de la réforme du droit d'initiative en 1993. 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 contre-projet et ne pourrait pas consacrer le temps nécessaire à la consultation nécessaire et à une éventuelle concertation avec les initiants.

Rapport de minorité de M. Michel Barde

Le contrôle de la validité des initiatives populaires fait débat non seulement au sein de la Constituante genevoise, mais également dans le canton de Vaud voisin, dans lequel une procédure de consultation vient d'être lancée, et jusqu'au niveau de la Confédération.

1) La première question à se poser est celle de savoir s'il convient que la validité d'une initiative populaire soit examinée **d'office** par une juridiction. Ce processus obligatoire risque d'alourdir les procédures. On risque en outre, ce faisant, d'introduire une discrimination entre les initiatives populaires soumises au contrôle d'une part et les contre-projets et les projets de loi issus du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat, qui ne le seront pas.

Plutôt que d'avoir un contrôle obligatoire, on pourrait imaginer un contrôle sur recours.

2) Le contrôle constitutionnel au niveau cantonal mérite d'être bien évalué. A l'heure actuelle, un recours ne peut être adressé qu'au Tribunal fédéral. Si tous les cantons se mettent à introduire un contrôle propre, le Tribunal fédéral sera moins enclin à examiner de manière approfondie les cas qui lui seront soumis et l'on risque de diluer une vision et une jurisprudence nécessaires à l'échelon national.

3) La question était posée de savoir si le contrôle devait être exercé a priori - c'est-à-dire avant la récolte des signatures - ou a posteriori - c'est-à-dire après la récolte des signatures. S'il devait être introduit, il paraît préférable que ce contrôle soit effectué a posteriori, car toute initiative est par définition porteuse d'un souhait qui mérite à tout le moins d'être analysé.

4) Si une juridiction doit procéder à ce contrôle, se pose alors la question des délais qui lui sont impartis. La Commission a considéré qu'un délai d'ordre n'était pas suffisamment contraignant et qu'un délai impératif pourrait donc se justifier, et qu'en cas de non respect de ce délai, les juges pourraient être sanctionnés. Il m'apparaît, dans la réalité, très difficile d'aller jusque là.

En conclusion, je suis pour ma part plutôt favorable au maintien du système actuel. Si celui-ci devait être modifié, je recommande alors que le contrôle de la validité d'une initiative populaire à l'échelon cantonal ne soit activé que sur recours.