



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Assemblée constituante

Commission 2

« Droits politiques
(y compris révision de la Constitution) »

Rapport de la commission 2 en vue de la première lecture de l'avant-projet de constitution

ANNEXE

Juillet 2011

Amendement de minorité

Exposé des motifs

Titre III Droits politiques

Chapitre I Dispositions générales

Article 47

Art. 47 Titularité

¹ Sont titulaires des droits politiques sur le plan cantonal les personnes de nationalité suisse âgées de 18 ans révolus domiciliées dans le canton, ainsi que les personnes domiciliées à l'étranger qui exercent leurs droits politiques fédéraux dans le canton.

² Sont titulaires des droits politiques sur le plan communal les personnes âgées de 18 ans révolus domiciliées dans la commune qui sont de nationalité suisse ou qui ont leur domicile légal en Suisse depuis 8 ans au moins.

Alinéa 1

Minorité 1 : Florian Irminger (V&A), Louise Kasser (V&A), Alfred Manuel (ASG), Claire Martenot (SOL), Cyril Mizrahi (SP), Christiane Perregaux (SP), Annette Zimmermann (AVI)

Art. 47 al. 1	Sont titulaires des droits politiques sur le plan cantonal les personnes âgées de 18 ans révolus domiciliées dans le canton, qui sont de nationalité suisse ou qui ont leur domicile légal en Suisse depuis 8 ans au moins, ainsi que les personnes domiciliées à l'étranger qui exercent leurs droits politiques fédéraux dans le canton.
----------------------	--

L'objet de cet amendement est d'introduire les droits politiques cantonaux pour les personnes de nationalité étrangère domiciliées légalement en Suisse depuis 8 ans.

Aux yeux de la minorité, les personnes qui habitent déjà la Suisse depuis huit ans font partie intégrante de notre pays et sont les forces vives de celui-ci autant que les citoyennes et citoyens de nationalité suisse. Ce qui les distingue est leur nationalité, et non leur citoyenneté, leur attachement à la Suisse ou leur intégration.

Ces personnes ont choisi la Suisse pour y vivre et nous devons choisir de leur donner la chance de vivre pleinement la Suisse, tant les droits politiques sont ancrés à ce qu'est la Suisse et à notre destin commun. Par ailleurs, acquérir les droits politiques est un des moyens d'encourager à la naturalisation pour des personnes qui sont encore attachées à leur origine.

On nous dit qu'introduire les droits politiques au niveau cantonal pour ces personnes risque de faire échouer le projet de nouvelle constitution en vote populaire. Or, la consultation montre que les répondants spontanés (soit 1'242 des 1'976 réponses reçues) sont à 63% (respectivement 53%) très favorables ou favorables au droit de vote (respectivement d'éligibilité) au niveau cantonal pour les personnes de nationalité étrangère domiciliées en Suisse depuis huit ans. Ces majorités claires démontrent une évolution sur cette question : aujourd'hui, à Genève, l'opinion publique est prête à accorder les droits politiques à celles et ceux qui habitent Genève, qui connaissent Genève, qui font Genève, et qui doivent pouvoir y exercer leurs droits politiques, aux niveaux communal et cantonal.

* * * * *

Amendement de minorité

Exposé des motifs

Titre III Droits politiques

Chapitre I Dispositions générales

Article 47

Art. 47 Titularité

¹ Sont titulaires des droits politiques sur le plan cantonal les personnes de nationalité suisse âgées de 18 ans révolus domiciliées dans le canton, ainsi que les personnes domiciliées à l'étranger qui exercent leurs droits politiques fédéraux dans le canton.

² Sont titulaires des droits politiques sur le plan communal les personnes âgées de 18 ans révolus domiciliées dans la commune qui sont de nationalité suisse ou qui ont leur domicile légal en Suisse depuis 8 ans au moins.

Alinéa 3 (nouveau)

Minorité 5 : Laurent Hirsch (L&I)

Art. 47 al. 3 (nouveau)	Ne sont pas titulaires des droits politiques les personnes privées des droits politiques au niveau fédéral, sous réserve des exceptions prévues par la loi.
--------------------------------	---

La commission n'a pas trouvé de bonne solution en matière de privation des droits politiques.

Actuellement, certaines personnes sous tutelle (« pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit » selon la terminologie juridique actuelle) sont privées des droits politiques, sans possibilité de les récupérer (art. 43 Cst. GE). L'Assemblée constituante a voté une thèse selon laquelle « la constitution cantonale ne prévoit aucun motif de privation des droits politiques, y compris en matière d'interdiction civile pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit » (thèse 201.41.a., adoptée par 38 voix contre 26 le 10 juin 2010, voir également la thèse de minorité opposée 201.42.a., refusée lors de la même séance).

La difficulté provient de l'aspect délicat de la problématique (s'agissant de qualifier un handicap mental), compliqué encore par la réforme du droit de la tutelle, un nouveau droit de la protection de l'adulte devant entrer en vigueur en 2013 (avec d'autres principes et d'autres termes).

Aucune majorité n'a ainsi été trouvée jusqu'ici pour maintenir une privation des droits politiques, sous une forme ou sous une autre.

Il n'en reste pas moins qu'il n'est pas évident de conférer le droit de vote aux handicapés mentaux les plus gravement atteints, tout en demandant parallèlement à la loi de garantir l'exercice effectif de ce droit (art. 45 al. 2 de l'avant-projet).

Il paraît en outre un peu compliqué de donner le droit de vote sur le plan cantonal à des personnes qui en sont privées sur le plan fédéral (selon l'art. 136 al. 1 de la Constitution fédérale, qui prévoit que « Tous les Suisses et toutes les Suissesses ayant 18 ans révolus qui ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit ont les droits politiques en matière fédérale »). Une telle distinction ne rendrait-elle pas la situation encore plus difficile à comprendre pour les intéressés ?

La plupart des cantons calquent leur régime de privation des droits politiques sur le droit fédéral. L'auteur de l'amendement de minorité n'a pas connaissance de cantons qui ne connaîtraient aucun régime de privation des droits politiques.

La proposition de l'amendement de minorité consisterait à appliquer simplement le régime fédéral au niveau cantonal. Il ne s'agit pas d'appliquer les mêmes critères dans le cadre d'un examen cantonal, mais plus simplement de reprendre pour chacun au niveau cantonal la situation de chacun (jouissant des droits politiques ou privé des droits politiques) du niveau fédéral. De cette manière, si le droit fédéral était assoupli, cet assouplissement s'appliquerait automatiquement à Genève (sans nécessité de modification du droit genevois).

Il conviendrait toutefois de permettre aux personnes capables de discernement d'exercer leurs droits politiques si elles le souhaitent. Le système vaudois apparaît intéressant, qui permet à la personne privée de ses droits politiques « d'obtenir, en prouvant qu'elle est capable de discernement, son intégration ou sa réintégration dans le corps électoral » (art. 74 al. 2 de la constitution vaudoise, prévoyant une procédure simple, système qui était repris par la thèse de minorité 201.42.a.). Les termes de ce système ne sont pas repris dans l'amendement, pour ne pas alourdir le texte et laisser une certaine souplesse au législateur, mais c'est dans cet esprit que cet amendement est proposé.

* * * * *

Amendement de minorité

Exposé des motifs

Titre III Droits politiques

Chapitre I Dispositions générales

Article 50

Art. 50 Représentation des femmes et des hommes

L'Etat promeut une représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des autorités.

Alinéa 2 (nouveau)

Minorité 3 : Pierre Schifferli (UDC)

Art. 50 al. 2 (nouveau)	Supprimé. L'art. 50 al. 3 de l'amendement de la commission devient l'art. 50 al. 2.
------------------------------------	---

Il n'y aucune raison pour que l'Etat encourage les partis, par des mesures concrètes, à présenter pour toutes les élections au système proportionnel des listes comportant un nombre égal de candidatures féminines et masculines.

En effet, les partis doivent, dans un système démocratique, rester libres de présenter leur liste comme ils le souhaitent, selon leur propre vision de la société et du bien public, et non selon des critères idéologiques imposés par l'Etat.

De toute façon il convient de laisser aux citoyens électeurs leur pouvoir et liberté entière de choix politique entre les différentes listes de candidats.

Au surplus, cette disposition constitutionnelle de l'al. 2 contribuerait à empêcher un parti de choisir, selon sa volonté ou selon les compétences de ses candidats, une majorité de femmes ou d'hommes, avec comme conséquence négative supplémentaire, que les partis seraient contraints, pour respecter cette égalité imposée ou encouragée, de choisir des candidats ou candidates « alibis », ce uniquement pour équilibrer leur liste entre femmes et hommes.

Enfin, les citoyens électeurs doivent pouvoir choisir et voter pour leurs candidats préférés selon la compétence qu'ils leur attribuent et non selon leur genre.

* * * * *

Amendements de minorité

Exposé des motifs

Les amendements aux articles 55, 56, 65, 69 et 76 font l'objet du même exposé des motifs, raison pour laquelle celui-ci n'est reproduit qu'une fois, après la présentation des amendements.¹

Titre III Droits politiques

Chapitre III Initiative cantonale

Article 55

Art. 55 Initiative constitutionnelle

¹ 10'000 titulaires des droits politiques peuvent soumettre au Grand Conseil une proposition de révision totale ou partielle de la constitution.

² La proposition peut être rédigée de toutes pièces (initiative formulée) ou conçue en termes généraux et susceptible de formulation par une révision de la constitution (initiative non formulée). Une initiative partiellement formulée est considérée comme non formulée.

³ Une initiative constitutionnelle ne peut être transformée en initiative législative postérieurement à la publication de son lancement.

Alinéa 1

Minorité 1 : Pierre Gauthier (AVI), Annette Zimmermann (AVI)

Art. 55 al. 1	6'000 titulaires des droits politiques peuvent soumettre au Grand Conseil une proposition de révision totale ou partielle de la Constitution.
----------------------	---

Exposé des motifs : voir ci-dessous.

Article 56

Art. 56 Initiative législative

¹ 7'000 titulaires des droits politiques peuvent soumettre au Grand Conseil une proposition législative dans toutes les matières de la compétence de ses membres.

² La proposition peut être rédigée de toutes pièces (initiative formulée) ou conçue en termes généraux et susceptible de formulation par une loi (initiative non formulée). Une initiative partiellement formulée est considérée comme non formulée.

Alinéa 1

Minorité 1 : Pierre Gauthier (AVI)

Art. 56 al. 1	5'000 titulaires des droits politiques peuvent soumettre au Grand Conseil une proposition législative dans toutes les matières de la compétence de ses membres.
----------------------	---

Exposé des motifs : voir ci-dessous.

¹ Note du Secrétariat.

Titre III Droits politiques

Chapitre IV Référendum cantonal

Article 65

Art. 65 Référendum facultatif

¹ Les lois, ainsi que les autres actes du Grand Conseil prévoyant des dépenses, sont soumis au corps électoral si le référendum est demandé par 5'000 titulaires des droits politiques.

² Les lois qui ont pour objet un nouvel impôt ou qui portent sur la modification du taux ou de l'assiette d'un impôt existant sont soumises au corps électoral si le référendum est demandé par 1'000 titulaires des droits politiques.

³ Les lois qui comportent une modification de la législation sur le logement, la protection des locataires et l'habitat, y compris les voies de droit en la matière, sont soumises au corps électoral si le référendum est demandé par 1'000 titulaires des droits politiques.

Alinéa 1

Minorité 2 : Pierre Gauthier (AVI), Annette Zimmermann (AVI)

Art. 65 al. 1	Les lois, ainsi que les autres actes du Grand Conseil prévoyant des dépenses, sont soumises au corps électoral si le référendum est demandé par 4'000 titulaires des droits politiques.
----------------------	---

Exposé des motifs : voir ci-dessous.

Titre III Droits politiques

Chapitre V Initiative communale

Article 69

Art. 69 Principe

¹ 10% des titulaires des droits politiques ou 4'000 d'entre eux peuvent demander au conseil municipal de délibérer sur un objet déterminé.

² La loi définit les matières dans lesquelles le droit d'initiative peut s'exercer.

³ Les articles 57 et 58 sont applicables.

Alinéa 1

Minorité 2 : Pierre Gauthier (AVI), Annette Zimmermann (AVI)

Art. 69 al. 1	3% des titulaires des droits politiques communaux ou 3'000 d'entre eux peuvent demander au conseil municipal de délibérer sur un objet déterminé.
----------------------	---

Exposé des motifs : voir ci-dessous.

Titre III Droits politiques

Chapitre VI Référendum communal

Article 76

Art. 76 Délibérations des conseils municipaux

¹ Les délibérations des conseils municipaux sont soumises au corps électoral communal si le référendum est demandé par 7% des titulaires des droits politiques ou 3'000 d'entre eux.

² L'article 66 est applicable.

Alinéa 1

Minorité 2 : Pierre Gauthier (AVI), Annette Zimmermann (AVI)

Art. 76 al. 1	Les délibérations des conseils municipaux sont soumises au corps électoral communal si le référendum est demandé par 2% des électeurs ou 2'000 d'entre eux.
----------------------	---

Exposé des motifs : voir ci-dessous.

L'art. 1 al. 2 de la Constitution genevoise stipule :

La souveraineté réside dans le peuple ; tous les pouvoirs politiques et toutes les fonctions publiques ne sont qu'une délégation de sa suprême autorité.

Le référendum et l'initiative populaires sont des droits démocratiques essentiels à l'exercice de cette souveraineté par le peuple et à la cohésion nationale. Ils sont des piliers de notre système politique confédéral et cantonal. Pour de multiples raisons (traités internationaux, pressions de puissances étatiques et financières, conventions et concordats intercantonaux, mainmise croissante de milieux financiers sur les centres de décision économiques et politiques, ainsi que sur les médias, etc.), cette souveraineté est peu à peu grignotée et l'exercice des droits démocratiques devient de plus en plus difficile. Dans notre canton, le nombre de signatures actuellement nécessaires à l'aboutissement d'une initiative populaire et d'un référendum sont respectivement de 10'000 et de 7'000. De tels nombres de signatures deviennent de plus en plus difficiles à atteindre, comme nous avons pu le constater à plusieurs reprises dans un passé récent.

En outre, ces nombres de signatures sont trop élevés comparativement à la Confédération et aux autres cantons, les plus peuplés notamment :

Nombre d'électeurs par canton (février 2011)

Canton	Electeurs		
Zurich	873'069	Schaffhouse	49'494
Berne	710'987	Appenzell Rh.-Ext.	37'459
Lucerne	257'570	Appenzell Rh.-Int.	11'266
Uri	26'034	Saint-Gall	309'408
Schwyz	97'849	Grisons	135'061
Obwald	25'117	Argovie	395'978
Nidwald	30'265	Thurgovie	159'148
Glaris	25'991	Tessin	210'256
Zoug	71'663	Vaud	407'150
Fribourg	183'402	Valais	203'893
Soleure	172'059	Neuchâtel	109'519
Bâle-Ville	113'781	Genève	238'654
Bâle-Campagne	186'188	Jura	50'391
		Suisse	5'091'652

Le tableau ci-dessous donne le nombre de signatures nécessaires pour les initiatives constitutionnelles et législatives, ainsi que pour les référendums. Les trois dernières colonnes donnent des ordres de grandeur assez précis du rapport entre le nombre de signatures et le nombre d'électeurs.

	Initiative const.	Initiative législative	Référendum	S/E IN.Const.	S/E IN.Lég.	S/E Réf.
Confédération	100'000	100'000	50'000	2,00%	2,00%	1,00%
Zurich	4'000	4'000	3'000	0,46%	0,46%	0,344%
Berne	15'000	15'000	10'000	2,10%	2,10%	1,40%
Vaud	12'000	12'000	12'000	2,95%	2,95%	2,95%
St. Gall	8'000	6'000	4'000	2,60%	1,94%	1,30%
Valais	4'000	4'000	3'000	1,96%	1,96%	1,47%
Lucerne	5'000	4'000	3'000	1,94%	1,55%	1,16%
Genève	10'000	10'000	7'000	4,18%	4,18%	2,93%

Compte tenu de ce qui précède, la diminution du nombre de signatures proposée dans le présent amendement est parfaitement justifiée.

* * * * *

Amendements de minorité

Exposé des motifs

Les amendements aux articles 55, 56, 65, 69 et 76 font l'objet du même exposé des motifs, raison pour laquelle celui-ci n'est reproduit qu'une fois, après la présentation des amendements.²

Titre III Droits politiques

Chapitre III Initiative cantonale

Article 55

Art. 55 Initiative constitutionnelle

¹ 10'000 titulaires des droits politiques peuvent soumettre au Grand Conseil une proposition de révision totale ou partielle de la constitution.

² La proposition peut être rédigée de toutes pièces (initiative formulée) ou conçue en termes généraux et susceptible de formulation par une révision de la constitution (initiative non formulée). Une initiative partiellement formulée est considérée comme non formulée.

³ Une initiative constitutionnelle ne peut être transformée en initiative législative postérieurement à la publication de son lancement.

Alinéa 1

Minorité 2 : Laurent Hirsch (L&I)

Art. 55 al. 1	7 % des titulaires des droits politiques peuvent soumettre au Grand Conseil une proposition de révision totale ou partielle de la constitution.
----------------------	---

Exposé des motifs : voir ci-dessous.

Article 56

Art. 56 Initiative législative

¹ 7'000 titulaires des droits politiques peuvent soumettre au Grand Conseil une proposition législative dans toutes les matières de la compétence de ses membres.

² La proposition peut être rédigée de toutes pièces (initiative formulée) ou conçue en termes généraux et susceptible de formulation par une loi (initiative non formulée). Une initiative partiellement formulée est considérée comme non formulée.

Alinéa 1

Minorité 2 : Laurent Hirsch (L&I)

Art. 56 al. 1	5 % des titulaires des droits politiques peuvent soumettre au Grand Conseil une proposition législative dans toutes les matières de la compétence de ses membres.
----------------------	---

Exposé des motifs : voir ci-dessous.

² Note du Secrétariat.

Titre III Droits politiques

Chapitre IV Référendum cantonal

Article 65

Art. 65 Référendum facultatif

¹ Les lois, ainsi que les autres actes du Grand Conseil prévoyant des dépenses, sont soumis au corps électoral si le référendum est demandé par 5'000 titulaires des droits politiques.

² Les lois qui ont pour objet un nouvel impôt ou qui portent sur la modification du taux ou de l'assiette d'un impôt existant sont soumises au corps électoral si le référendum est demandé par 1'000 titulaires des droits politiques.

³ Les lois qui comportent une modification de la législation sur le logement, la protection des locataires et l'habitat, y compris les voies de droit en la matière, sont soumises au corps électoral si le référendum est demandé par 1'000 titulaires des droits politiques.

Alinéa 1

Minorité 1 : Laurent Hirsch (L&I)

Art. 65 al. 1	Les lois, ainsi que les autres actes du Grand Conseil prévoyant des dépenses, sont soumises au corps électoral si le référendum est demandé par 3 % des titulaires des droits politiques.
----------------------	---

Exposé des motifs : voir ci-dessous.

Titre III Droits politiques

Chapitre V Initiative communale

Article 69

Art. 69 Principe

¹ 10% des titulaires des droits politiques ou 4'000 d'entre eux peuvent demander au conseil municipal de délibérer sur un objet déterminé.

² La loi définit les matières dans lesquelles le droit d'initiative peut s'exercer.

³ Les articles 57 et 58 sont applicables.

Alinéa 1

Minorité 1 : Laurent Hirsch (L&I)

Art. 69 al. 1	Un pourcentage des électeurs titulaires des droits politiques peut demander au conseil municipal de délibérer sur un objet déterminé. Le pourcentage est de 20 % des électeurs pour les communes de moins de 5'000 électeurs, 10 % des électeurs, mais au moins 1'000 électeurs, pour les communes entre 5'000 et 50'000 électeurs et 5 % des électeurs, mais au moins 5'000 électeurs, pour les communes de plus de 50'000 électeurs.
----------------------	--

Exposé des motifs : voir ci-dessous.

Titre III Droits politiques

Chapitre VI Référendum communal

Article 76

Art. 76 Délibérations des conseils municipaux

¹ Les délibérations des conseils municipaux sont soumises au corps électoral communal si le référendum est demandé par 7% des titulaires des droits politiques ou 3'000 d'entre eux.

² L'article 66 est applicable.

Alinéa 1

Minorité 1 : Laurent Hirsch (L&I)

Art. 76 al. 1	Les délibérations des conseils municipaux sont soumises au corps électoral communal si le référendum est demandé par un pourcentage des titulaires des droits politiques, de 20 % des électeurs pour les communes de moins de 5'000 électeurs, 10 % des électeurs, mais au moins 1'000 électeurs, pour les communes entre 5'000 et 50'000 électeurs et 5 % des électeurs, mais au moins 5'000 électeurs, pour les communes de plus de 50'000 électeurs.
----------------------	---

Exposé des motifs : voir ci-dessous.

La question du nombre de signatures nécessaires pour une initiative ou un référendum est devenue l'un des points chauds de la Constituante.

Au niveau cantonal, les chiffres sont actuellement 10'000 pour l'initiative et de 7'000 pour le référendum. Ces chiffres datent de 1960 (en lien avec l'introduction du droit de vote des femmes). Le corps électoral a augmenté depuis de plus de 50 % (de 153'000 environ en 1960 à plus de 239'000 actuellement).

C'est une baisse qui a été décidée par la Constituante (tant en commission qu'en plénière), à 7'000 pour l'initiative législative (avec un statu quo à 10'000 pour l'initiative constitutionnelle) et à 5'000 pour le référendum. Cette baisse reviendrait à réduire de moitié les chiffres fixés en 1961, selon le taux par rapport au corps électoral (de 6.5 % à 3 % pour l'initiative, de 4.5 % à 2 % pour le référendum).

La majorité a relevé que les taux applicables à Genève seraient beaucoup plus bas que dans la plupart des cantons. Cela est exact, mais ces taux sont supérieurs à ceux de Neuchâtel et du Tessin (tant pour l'initiative que pour le référendum), ainsi qu'à ceux des cantons de Vaud, Fribourg et Jura (pour le référendum uniquement).

Il convient encore de tenir compte de ce que la situation politique dans les autres cantons apparaît moins conflictuelle qu'à Genève (et l'utilisation des instruments démocratiques plus réduite). Leur utilisation soutenue à Genève (aucune baisse n'est en vue concernant le nombre d'initiatives et de référendums) démontre d'ailleurs que le nombre de signatures ne constitue pas un obstacle à l'aboutissement des initiatives et référendums. Le professeur Sciarini affirme d'ailleurs que la baisse ou la hausse du nombre de signatures resterait sans impact sur le nombre d'initiatives et de référendums déposés.

Il importe de relever que le Conseil d'Etat est unanime à critiquer la baisse du nombre de signatures, en termes particulièrement vifs : « La facilitation accrue du recours aux droits populaires, amorcée dans cet avant-projet, contribuera en réalité à affaiblir la vraie légitimité de ces droits. A l'inverse, elle renforcera la capacité de blocage des minorités dans un canton déjà confronté à une multiplication de scrutins populaires, évolution qui participe à une exaspération de la population et à l'affaiblissement de la démocratie représentative semi-directe de notre canton. La formation d'une conscience collective suppose une délégation partielle de pouvoirs à des autorités élues, et non le recours immédiat et quasi automatique à l'opinion publique, qui est plus proche d'un système populiste que d'un système démocratique » (prise de position du Conseil d'Etat du 30 mars 2011).

L'amendement de minorité a pour but de proposer une légère hausse du nombre de signatures pour l'initiative législative (5 %, soit 12'000 environ), une hausse plus substantielle pour l'initiative constitutionnelle (7 %, soit 17'000 environ, proportion correspondant environ à celle de 1960), en conservant un nombre de signatures *grosso modo* inchangé pour le référendum (3 %). Elle a également pour but de fixer les signatures en pourcentages (3 %, 5 %, 7 %) plutôt qu'en chiffres, assurant ainsi une adaptation automatique (à la hausse comme à la baisse) en fonction de l'évolution du corps électoral.

Pour la minorité, sensible à la critique du Conseil d'Etat, l'objectif est d'assurer la stabilité du système de gouvernance, où les lois sont votées par le Grand Conseil, qui est le représentant légitime du peuple, et d'éviter la multiplication de scrutins, susceptibles d'affaiblir le Grand Conseil et de lasser l'électorat.

Au niveau communal, les chiffres sont actuellement les mêmes pour l'initiative et le référendum, fixés en fonction d'un pourcentage du corps électoral (ce qui montre que la fixation d'un pourcentage n'a rien de choquant), variant selon la taille des communes :

- 30 % pour les communes de moins de 500 électeurs ;
- 20 % pour les communes de 500 à 5'000 électeurs (mais au moins 150 électeurs) ;
- 10 % dans les communes de 5'000 à 30'000 électeurs (mais au moins 1'000 électeurs) ;
- 3'000 électeurs dans les communes de plus de 30'000 électeurs à l'exception de la Ville (aucune commune actuellement) ;
- 4'000 électeurs pour la Ville de Genève (représentant environ 3.5 %).

Au niveau communal également, c'est une baisse qui a été décidée par la Constituante, pour fixer les chiffres à 10 % pour l'initiative (avec un maximum de 4'000) et à 7 % pour le référendum (avec un maximum de 3'000). Pour les communes moyennes (le plus grand nombre de communes), il s'agirait d'une baisse de moitié pour l'initiative et de deux tiers pour le référendum ! Rien ne justifie pourtant une telle baisse.

L'usage moins fréquent de l'initiative et du référendum au niveau municipal ne provient pas d'un nombre de signatures trop élevé, mais de ce que les enjeux sont plus limités au niveau communal.

L'amendement de minorité propose une réduction limitée pour les plus petites communes (de 30 % à 20 %, pour simplifier le système), le statu quo pour la plupart des communes et une augmentation en Ville de Genève, considérant qu'un plafond paraît injustifié et par souci de cohérence avec le système proposé au niveau cantonal.

S'agissant en particulier des petites et moyennes communes, il convient de réaliser qu'une demande de référendum entraîne des tensions et peut compromettre les rapports de confiance entre les responsables politiques. Il convient d'éviter de banaliser de tels outils.

Ainsi, dans le même souci d'assurer la stabilité des institutions, la minorité propose de renoncer à une réduction du nombre de signatures au niveau municipal.

* * * * *

Amendements de minorité

Exposé des motifs

*Les amendements aux articles 59 et 70 font l'objet du même exposé des motifs, raison pour laquelle celui-ci n'est reproduit qu'une fois, après la présentation des amendements.*³

Titre III Droits politiques

Chapitre III Initiative cantonale

Article 59

Art. 59 Examen de la validité

¹ La validité de l'initiative est examinée par le Grand Conseil.

² Le Grand Conseil déclare nulle l'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre.

³ Il 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. A défaut, ou si le non-respect de l'unité de la matière était manifeste d'emblée, il déclare l'initiative nulle.

⁴ Il déclare partiellement nulle l'initiative dont une partie n'est pas conforme au droit si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides. A défaut, il déclare l'initiative nulle.

Alinéas 2, 3 et 4

Minorité 2 : Laurent Hirsch (L&I)

Art. 59 al. 2	L'initiative est entièrement ou partiellement invalidée si a. elle viole le droit supérieur ; b. elle est inexécutable ; ou c. elle ne respecte pas l'unité du genre ou l'unité de la matière.
Art. 59 al. 3	Supprimé.
Art. 59 al. 4	Supprimé.

Exposé des motifs : voir ci-dessous.

³ Note du Secrétariat.

Titre III Droits politiques

Chapitre V Initiative communale

Article 70

Art. 70 Examen de la validité

¹ La validité de l'initiative est examinée d'office par une juridiction.

² 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. A défaut, ou si le non-respect de l'unité de la matière était manifeste d'emblée, elle déclare l'initiative nulle.

³ Elle déclare partiellement nulle l'initiative dont une partie n'est pas conforme au droit si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides. A défaut, elle déclare l'initiative nulle.

Alinéas 2 et 3

Minorité 2 : Laurent Hirsch (L&I)

Art. 70 al. 2	L'initiative est entièrement ou partiellement invalidée si a. elle viole le droit supérieur ; b. elle est inexécutable ; ou c. elle ne respecte pas l'unité de la matière.
----------------------	---

Art. 70 al. 3	Supprimé.
----------------------	-----------

Exposé des motifs : voir ci-dessous.

Les propositions de la commission, s'agissant de l'examen de la validité de l'initiative cantonale (art. 59) et communale (art. 70) sont conformes au texte de l'avant-projet, comme à l'actuelle constitution (art. 66 et 68C).

Ce texte n'est cependant pas satisfaisant, parce qu'il prétend pouvoir éviter la sanction de l'invalidité par la scission (même si les objets sont nombreux et complètement différents) et par l'invalidation partielle (même si l'essentiel était invalidé pour violation du droit supérieur), objectif qui ne peut pas être atteint et qui complique la situation.

L'usage large de la scission pose des difficultés pratiques et des problèmes juridiques (voir Stéphane Grodecki, *L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève*, N 1198). Le mécanisme de l'invalidation partielle n'est pas applicable sans limite. La jurisprudence du Tribunal fédéral utilise parfois le principe de l'interdiction de l'abus de droit pour l'invalidation des initiatives problématiques (« Tous les exemples jurisprudentiels récents sur l'application de l'interdiction de l'abus de droit au droit d'initiative concernent le canton de Genève. Il s'agit d'un signe explicite du malaise qui existe actuellement dans l'emploi de cette institution dans le canton », Stéphane Grodecki, *L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève*, N 1092). L'utilisation de ce principe de l'interdiction de l'abus de droit provient également du fait que les dispositions genevoises sont problématiques.

L'amendement ne vise pas à poser des exigences formelles élevées pour les initiatives. Il vise à prévenir les auteurs des initiatives des principes applicables, pour

les encourager au respect de ces principes. Au stade de l'application de ces principes, l'autorité chargée du contrôle fera application du principe *in dubio pro populo* pour éviter d'invalider des initiatives pouvant être invalidées partiellement ou éventuellement scindées.

Le texte de l'amendement est inspiré des constitutions bernoise (art. 59 al. 2) et bâloise (art. 48 al. 2).

La majorité de la commission souhaite faciliter le travail des auteurs des initiatives en abaissant les conditions de validité. En réalité, le texte actuel, qui prétend faciliter ce travail, n'élimine pas la difficulté pour les auteurs des initiatives, confrontés d'abord à un texte compliqué et ensuite à une jurisprudence encore plus compliquée.

L'amendement de minorité a pour but de revenir à plus de simplicité, avec l'énonciation claire des principes appliqués dans les autres cantons et dans la jurisprudence du Tribunal fédéral.

* * * * *