

*Date de dépôt : 2 juin 2014*

## **Rapport**

**de la Commission législative chargée d'étudier le projet de loi de MM. Edouard Cuendet, Murat Julian Alder, Michel Amaudruz, Boris Calame, Jean-Marc Guinchard divisant en deux lois distinctes la loi 10697 sur les taxis de service public et autres transports professionnels de personnes**

*Rapport de majorité de M. Boris Calame (page 1)*

*Rapport de minorité de Mme Jocelyne Haller (page 21)*

### **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

#### **Rapport de M. Boris Calame**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

#### **Introduction**

*Poser le contexte historique de l'existence de ce projet de loi de scission (PL 11460), procédure au demeurant rare, de la loi 10697, communément appelée « loi sur les taxis », et expliciter les contraintes technico-juridiques semblent les prérequis nécessaires pour comprendre les enjeux liés à ce projet.*

#### **Partie I – Loi 10697 (loi sur les taxis)**

*Historique du traitement de la loi 10697, concernant les taxis de service public et autres transports professionnels de personne (H 1 30), puis du projet de loi 11460 :*

## Séance de la Commission des transports du 31 mars 2012

**Adoption du projet de loi 10697 à l'unanimité des membres de la commission** (15 oui) après 18 séances de commission et 38 séances de sous-commission.

## Séance plénière du Grand Conseil du 27 mars 2014

Vote de la loi 10697 par le Grand Conseil en 3 débats :

- Entrée en matière acceptée par 55 oui (PLR, S, PDC, Ve, EAG) et 25 non (MCG et UDC).
- En deuxième débat, l'art. 44 (référendum facultatif demandé par les  $\frac{2}{3}$  du parlement, selon Cst.-GE, art. 67, al. 3) est refusé par 52 non et 35 oui.
- En troisième débat, la loi 10697 est adoptée par 59 oui (PLR, S, PDC, Ve, EAG), 26 non (MCG et UDC) et 2 abst. (UDC).

*A noter à ce stade que la Commission des transports avait souhaité, à l'unanimité, l'application du référendum facultatif (« parlementaire ») pour porter la loi 10697 au scrutin populaire, ceci étant possible pour autant que les  $\frac{2}{3}$  du parlement suivent cette proposition. Solution qui est apparue avec la nouvelle constitution genevoise (Cst.-GE, art. 67, al. 3).*

### **Cst.-GE – A 2 00, Art. 67 – Référendum facultatif**

<sup>1</sup> *Les lois, ainsi que les autres actes du Grand Conseil prévoyant des dépenses, sont soumis au corps électoral si le référendum est demandé par 3% des titulaires des droits politiques.*

<sup>2</sup> *Sont également soumises au corps électoral si le référendum est demandé par 500 titulaires des droits politiques :*

- a) *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;*
- b) *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.*

<sup>3</sup> *Les objets visés au présent article sont également soumis au corps électoral si le Grand Conseil le décide à la majorité des deux tiers des voix exprimées, les abstentions n'étant pas prises en considération, mais au moins à la majorité de ses membres.*

En deuxième lecture, lors des débats en plénum du 27 mars 2014, le Grand Conseil a renoncé à utiliser cette (nouvelle) forme de référendum (52 non, 35 oui).

C'est donc ce renoncement, peut-être pas mesuré ou suffisamment explicité au moment des votes du Grand Conseil, qui a entraîné la présente procédure de scission.

## **Partie II – Projet de rectification en vue de la publication de la loi 10697**

### **Proposition du Conseil d'Etat de rectification de la loi 10697 en vue de sa publication**

Courrier du Conseil d'Etat du 16 avril 2014 au Bureau du Grand Conseil (annexe) constatant son impossibilité de publier la loi 10697 en l'état car ses composantes sont assujetties à deux types de référendums différents (Cst-GE ; A 2 00, art. 67, al. 1 et 2, respectivement 500 signatures ou 3% du corps électoral) et l'interdiction de mélanger au sein d'une même loi des dispositions soumises à des types de référendums différents (LEDP, A 5 05, art. 85A, al. 2).

Demande du Conseil d'Etat au Grand Conseil pour entamer une procédure de rectification (LRGC, B 1 01, art. 216A) sous la forme d'un projet de loi de division de la loi 10697 en deux lois distinctes qui seraient publiées ensemble dans la Feuille d'avis officielle. La première (L 10697-I) comprendrait l'entier de la loi initiale, hors dispositions de nature fiscale, assujettie au référendum à 3%; la seconde (L 10697-II) comprendrait les deux dispositions de nature fiscale assujetties au référendum à 500 signatures.

### **Procédure de rectification de la loi 10697 demandée par le Bureau du Grand Conseil à la Commission législative**

Courrier du 28 avril 2014 de la présidence du Grand Conseil au président de la Commission législative (annexe) pour saisir cette dernière de cette demande de rectification de la loi 10697.

### **Traitement de la proposition de rectification de la loi 10697 par la Commission législative, séances des 2 et 9 mai 2014**

Entrée en matière de la Commission législative pour l'élaboration d'un projet de loi de scission de la loi 10697 et demande de précision complémentaire, notamment sur l'arrêt du Tribunal fédéral (1C\_28/2010 du 09.11.2010) relatif au recours contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Genève du 12 janvier 2010 relatif à la loi 10258 modifiant la loi sur l'énergie (annexe). Discussion autour de la légalité du principe de scission de la loi pour respecter au mieux les possibilités d'expression des

droits populaires lors du processus référendaire et, le cas échéant, du vote par le peuple.

Traitement du projet de loi de scission par la Commission législative, après consultation des groupes politiques par leurs commissaires respectifs, prise de connaissance de l'arrêt du Tribunal fédéral précité, suite des débats autour de l'interprétation de ce dernier et des contraintes liées.

La commission estime que la révision du 21 mars 2013 de l'alinéa 2 de l'article 85A de la LEDP n'a pas été correctement réfléchie, notamment pour application au présent cas de figure.

A la lecture de l'arrêt du Tribunal fédéral, qui a engendré la modification incriminée de la LEDP, la majorité de la Commission législative a estimé qu'il n'existait pas d'autre solution que de suivre la proposition du Conseil d'Etat, qui semble bien être la seule alternative juridiquement valable permettant de publier, par scission, et dans un délai raisonnable, la loi 10697, tout en respectant l'esprit de la LEDP et plus particulièrement les droits des référendaires potentiels qui doivent être garantis.

Suite à cela, une discussion s'est engagée sur le projet de loi 11460 et les votes ont été effectués en vue du dépôt, en date du 9 mai 2014. Le projet de loi est ainsi présenté au Grand Conseil par MM. les députés Edouard Cuendet, Murat Julian Alder, Michel Amaudruz, Boris Calame et Jean-Marc Guinchard.

A noter qu'à la demande explicite de commissaires, constatant un problème de légistique lié à la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP – A 5 05, art. 85A, al. 2, du 21 mars 2013), un engagement a été pris par les services du Conseil d'Etat pour présenter prochainement une proposition de révision de la LEDP, afin d'éviter le renouvellement de pareille procédure et les interprétations politico-juridiques possibles de l'alinéa 2.

### ***LEDP – A 5 05, Art. 85A – Référendum facultatif***

*<sup>1</sup> Sous réserve des articles 69 [Budget cantonal] et 78 [Budget communal] de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, un référendum facultatif ne peut s'exercer qu'à l'endroit de l'intégralité de la loi ou de l'acte soumis à ce référendum.*

*<sup>2</sup> Une loi ou un autre acte soumis au référendum selon l'article 67 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, ne peut pas contenir simultanément des dispositions soumises à l'article 67, alinéa 1, et à l'article 67, alinéa 2, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.*

### **Partie III – Traitement du projet de loi 11460**

#### **Séance plénière du Grand Conseil des 15 et 16 mai 2014**

Demande d'urgence par le Bureau du Grand Conseil, le 15 mai 2014, pour l'ajout à l'ordre du jour et la discussion immédiate du PL 11460. L'ajout est accepté, mais la discussion immédiate est refusée.

Le projet de loi est renvoyé en Commission législative.

#### **Traitement du projet de loi 11460 en Commission législative le 23 mai 2014**

La majorité de la commission est en faveur du projet de loi de scission 11460, tel que présenté initialement par MM. les députés Edouard Cuendet, Murat Julian Alder, Michel Amaudruz, Boris Calame et Jean-Marc Guinchard et renvoyé par le Grand Conseil en Commission législative.

Malgré certains doutes évoqués par des commissaires lors des débats, en lien avec le choix d'un système référendaire qui soit le plus favorable possible à l'expression de la volonté populaire, la majorité de la commission constate qu'en cas d'aboutissement de l'un et/ou de l'autre référendum, le/s vote/s se ferai/en/t de façon séparée. Ce faisant, si le résultat du vote populaire était négatif sur l'un ou l'autre des objets, la loi dans son entier ne pourrait entrer en vigueur, car conçue comme un tout. La majorité de la commission est cependant pleinement convaincue que, de ce fait, les droits des référendaires potentiels sont ainsi respectés, tout en permettant au Conseil d'Etat de respecter le cadre légal contraignant qui lui est donné, pour publication de la loi 10697 de façon scindée.

**Le résultat des votes a été constant et identique lors de la procédure de commission (5 oui [1 UDC, 2 PLR, 1 PDC, 1 Ve] et 4 non [2 MCG, 1 S, 1 EAG]), soit :**

- L'entrée en matière sur le PL 11460 est acceptée par 5 oui et 4 non
- Les « Titre et préambule » sont adoptés, par 5 oui et 4 non
- L'« Art. 1 – Division de la loi 10697 » est adopté, par 5 oui et 4 non
- L'« Art. 2 – Entrée en vigueur de la loi divisée » est adopté, par 5 oui et 4 non
- L'« Art. 3 – Publication » est adopté, par 5 oui et 4 non
- L'« Art. 4 – Entrée en vigueur » est adopté, par 5 oui et 4 non
- L'« Art. 5 – Clause d'urgence » est adopté, par 5 oui et 4 non
- **Au vote d'ensemble, le PL 11460 est adopté par 5 oui et 4 non**

#### **Partie IV – Conclusion**

Au vu du présent rapport et des explications liées, la majorité de la commission vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à suivre ses considérations, soit valider le projet de loi 11460 permettant la scission de la loi 10697 pour publication formelle, tout en garantissant le respect des droits populaires en matière de référendum et en permettant au Conseil d'Etat de respecter le cadre légal contraignant qui lui a été donné par notre parlement.

## **Projet de loi (11460)**

### **divisant en deux lois distinctes la loi 10697 sur les taxis de service public et autres transports professionnels de personnes**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,  
vu les articles 67, alinéas 1 et 2, 70, de la Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012;

vu l'article 85A de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982;

vu l'article 216A, alinéa 3, lettre b, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985,  
décrète ce qui suit :

#### **Art. 1 Division de la loi 10697**

<sup>1</sup> Les articles 1 à 15, 16, alinéas 1 à 4, 17 à 42 et 43 souligné, alinéa 2, de la loi 10697 sont réunis, sans modification de leur contenu, dans un seul et même texte intitulé « loi 10697-1 sur les taxis de service public et autres transports professionnels de personnes ».

<sup>2</sup> Les articles 16, alinéas 5 à 7, et 43 souligné, alinéa 1, de la loi 10697 sont réunis, sans modification de leur contenu, au sein d'un second texte intitulé « loi 10697-2 sur les taxis de service public et autres transports professionnels de personnes (*taxe de délivrance ou de renouvellement du permis de taxi de service public et modification de la taxe sur les véhicules*) ».

#### **Art. 2 Entrée en vigueur de la loi divisée**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat fixe l'entrée en vigueur de la loi 10697-1.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat fixe l'entrée en vigueur de la loi 10697-2.

#### **Art. 3 Publication**

Les deux lois issues de la division de la loi 10697 sont publiées le même jour dans la Feuille d'avis officielle.

**Art. 4**      **Entrée en vigueur**

<sup>1</sup> La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa publication dans la Feuille d'avis officielle.

<sup>2</sup> La présente loi devient caduque dès la promulgation des lois 10697-1 et 10697-2.

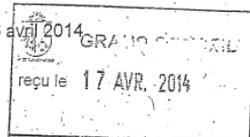
**Art. 5**      **Clause d'urgence**

L'urgence est déclarée.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Genève, le 16 avril 2014

**Le Conseil d'Etat**

3223-2014

Bureau du Grand Conseil  
2, Rue de l'Hôtel-de-Ville  
1211 Genève 3

**Concerne :** Rectification de la loi sur les taxis de service public et autres transports professionnels de personnes (L 10697) en vue de sa publication

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les membres du Bureau,

Comme nous vous en avons fait part lors de notre rencontre du 9 avril 2014, un problème a été identifié avec la loi 10697 sur les taxis de service public et autres transports professionnels de personnes.

La loi 10697 contient deux dispositions se référant à des taxes, respectivement des impôts:

- Article 16, alinéas 5 à 7, prévoyant une taxe annuelle de 900 F à 1'400 F pour la délivrance et le renouvellement du permis de service public;
- Article 43 souligné, alinéa 1, modifiant les articles 415 et 421 de la loi générale sur les contributions publiques (D 3 05, LCP), en tant que les véhicules de taxis passent d'une imposition forfaitaire de 128 F au système de bonus/malus en fonction des rejets de CO<sub>2</sub>.

Selon l'article 67, alinéa 2, lettre a, de la Constitution de la République et canton de Genève (A 2 00; Cst-GE), 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 500 titulaires des droits politiques, alors que les autres lois n'y sont soumises que s'il est demandé par 3 % des titulaires des droits politiques (art. 67, al. 1 Cst-GE). L'article 85A, alinéa 2, de la loi sur l'exercice des droits politiques (A 5 05; LEDP) interdit de mélanger au sein d'une même loi des dispositions soumises à des types de référendum différent (3% ou 500 signatures).

La loi 10697 n'aurait donc pas dû contenir les dispositions mentionnées ci-dessus, dans la mesure où elles entrent dans le champ d'application de l'article 67, alinéa 2, lettre a Cst-GE.

Au moment de la préparation de l'arrêté de publication de la loi 10697, notre Conseil a été confronté à la contrariété avec l'article 85A, alinéa 2 LEDP et s'est dès lors posée la question du rétablissement de la conformité à cette disposition. Il nous est apparu qu'une procédure de rectification, sur la base de l'article 216A de la loi portant règlement du Grand Conseil (B 1 01, LRGC) constituait la solution opportune pour ce faire.

- 2 -

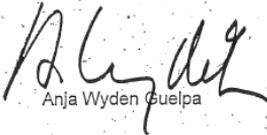
Par ce procédé, il s'agirait de diviser la loi 10697 en deux lois distinctes (L 10697-I et L 10697-II), qui seraient publiées ensuite ensemble dans la Feuille d'avis officielle. La première contiendrait, sans aucun changement, toutes les dispositions de la loi initiale; la seconde, sans aucun changement, les deux dispositions de nature fiscale. La nature particulière et rare du problème posé semble exclure une rectification par le biais d'une résolution, mais impliquer plutôt l'utilisation d'un projet de loi, conformément à l'article 216A, alinéa 3, lettre b LRGC. Notre Conseil vous propose d'ores et déjà un projet en ce sens que vous trouverez en annexe.

Notre Conseil prie dès lors votre Bureau de bien vouloir saisir la commission législative en vue d'entamer la procédure de rectification.

Nous vous remercions d'ores et déjà de votre collaboration et vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Bureau du Grand Conseil, à l'assurance de notre considération distinguée.

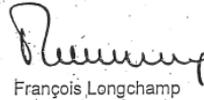
## AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Anja Wyden Guelpa

Le président :



François Longchamp

Annexe mentionnée



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Genève, le 28 avril 2014

Présidence du Grand Conseil

**Commission législative**  
Monsieur Edouard Cuendet  
Président  
Rue de l'Hôtel de Ville 2  
1204 Genève

**Rectification de la loi sur les taxis de service public et autres transports professionnels de personnes (L 10697) en vue de sa publication (application de l'article 216A LRGC)**

Monsieur le Président,

Lors de sa session du 27 mars 2014, le Grand Conseil a adopté la loi 10697 sur les taxis de service public et autres transports professionnels de personnes.

Dans un courrier du 16 avril 2014, le Conseil d'Etat a écrit au Bureau du Grand Conseil à propos de la publication de cette loi pour signaler qu'un problème avait été identifié.

Pour résoudre ledit problème, le Conseil d'Etat propose de diviser la loi 10697 en deux lois distinctes (L 10697-I et L 10697-II) et prie le Bureau du Grand Conseil de saisir la Commission législative en vue d'entamer une procédure de rectification.

Tel est le sens du présent courrier.

Vous trouverez ci-joint la correspondance précitée du Conseil d'Etat et son annexe.

Nous vous remercions de votre attention et vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'expression de notre considération distinguée.

Maria Anna Hutter  
Sautier du Grand Conseil

Antoine Droin  
Président du Grand Conseil

Annexes mentionnées

**Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts**  
**Collection des arrêts du Tribunal fédéral suisse**  
**Raccolta delle decisioni del Tribunale federale svizzero**

I. Öffentlich-rechtliche Abteilung, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten 1C.28/2010  
Zurück zum Index I. Öffentlich-rechtliche Abteilung, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten 2010  
Retour à l'indice I. Öffentlich-rechtliche Abteilung, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten 2010

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

(T 1/2)  
1C\_28/2010

Arrêt du 9 novembre 2010  
Ire Cour de droit public

Composition  
MM. les Juges Féraud, Président, Amissegger, Reeb, Raselli et Fonjallaz.  
Greffier: M. Rittener.

Participants à la procédure  
Alberto Velasco,  
Ernest Greiner,  
Eric Fuld,  
tous les trois représentés par Me Carlo Sommaruga, avocat,  
recourants,

contre

Conseil d'Etat du canton de Genève, Section des recours, rue Henri-Fazy 2, case postale 3964, 1211 Genève 3.

Objet  
droits politiques, référendum obligatoire, loi n° 10'258 modifiant la loi cantonale sur l'énergie,

recours contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Genève du 12 janvier 2010.

Faits:

A.  
Le 9 octobre 2009, le Grand Conseil du canton de Genève (ci-après: le Grand Conseil) a adopté la loi n° 10'258 modifiant la loi cantonale sur l'énergie du 18 septembre 1986 (LEn; RSG L 2 30). La loi n° 10'258 prévoit l'introduction de nombreuses modifications législatives, non seulement dans la LEn, mais également dans la loi générale sur les zones de développement (LGZD; RSG L 1 35), la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités (LExt; RSG L 1 40), la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP; RSG D 3 08), la loi générale sur les contributions publiques (LCP; RSG D 3 05) et la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR; RSG L 5 20).

## I. Öffentlich-rechtliche Abteilung, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten... Page 2 sur 9

Le même jour, le Grand Conseil a également adopté la loi n° 10'462, à savoir la loi d'organisation judiciaire destinée à remplacer la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 (LOJ; RSG E 2 05) et la loi instituant un conseil supérieur de la magistrature et une cour d'appel de la magistrature du 25 septembre 1997 (LCSM; RSG L 2 20). La loi n° 10'462 prévoit notamment une modification des règles de fonctionnement de la juridiction des baux et loyers, et elle entraîne la modification de diverses lois, dont la LDTR.

B.

B.a Le 19 octobre 2009, la loi n° 10'258 a été publiée dans la Feuille d'avis officielle du canton de Genève. Elle était accompagnée d'un arrêté du Conseil d'Etat du canton de Genève (ci-après: le Conseil d'Etat) du 14 octobre 2009 mentionnant que, en application des art. 53A al. 2 et 160F let. d de la Constitution cantonale (Cst./GE; RSG A 2 00), la loi en question devait être publiée dans la Feuille d'avis officielle avant d'être soumise au vote du Conseil général - c'est-à-dire le corps électoral - la date du scrutin étant fixée par arrêté séparé. La loi n° 10'462 a été publiée dans la même édition de la Feuille d'avis officielle, accompagnée d'un arrêté identique mais mentionnant en plus l'art. 160F let. a Cst./GE.

L'Association genevoise de défense des locataires (ci-après: l'Asloca), ainsi que Alberto Velasco, Ernest Greiner et Eric Fuld ont recouru auprès du Tribunal administratif du canton de Genève (ci-après: le Tribunal administratif) contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 14 octobre 2009 relatif à la loi n° 10'258. Ils se plaignaient notamment d'une violation des règles relatives au référendum obligatoire ou facultatif et demandaient la publication d'un nouvel arrêté stipulant qu'une partie de la loi n° 10'258 était soumise au référendum facultatif et une autre au vote du Conseil général.

B.b Par arrêté du 18 novembre 2009 - publié dans la Feuille d'avis officielle du 20 novembre 2009 - le Conseil d'Etat a fixé au 7 mars 2010 la date du scrutin relatif aux lois nos 10'258 et 10'462. Cet arrêté a également été contesté par l'Asloca, Alberto Velasco, Ernest Greiner et Eric Fuld, qui ont recouru auprès du Tribunal administratif.

C.

Par arrêt du 12 janvier 2010, le Tribunal administratif a déclaré irrecevables les recours interjetés par l'Asloca. Il a déclaré recevables les recours d'Alberto Velasco, Ernest Greiner et Eric Fuld, le recours formé contre l'arrêté du 14 octobre 2009 étant rejeté et celui dirigé contre l'arrêté du 18 novembre 2009 rejeté dans la mesure de sa recevabilité. Concernant ce dernier, le Tribunal administratif a constaté qu'aucun recours n'avait été déposé après la publication de l'arrêté du Conseil d'Etat du 14 octobre 2009 relatif à la loi n° 10'462, de sorte que les conclusions relatives à cette loi étaient irrecevables. S'agissant de la loi n° 10'258, le Tribunal administratif a considéré en substance que la décision du Conseil d'Etat de soumettre l'ensemble de la loi au référendum obligatoire était fondée.

D.

Agissant par la voie du recours de droit public, Alberto Velasco, Ernest Greiner et Eric Fuld demandent au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt, de constater que la loi n° 10'258 est soumise au référendum facultatif, à l'exception des alinéas 1, 2 et 6 de l'art. 2 qui sont soumis au référendum obligatoire, d'ordonner au Conseil d'Etat de recommencer la procédure référendaire et d'organiser dans les plus brefs délais le scrutin pour les dispositions soumises au référendum obligatoire. Ils invoquent une violation des art. 53, 53A et 160F Cst./GE, de l'art. 8 de la loi cantonale sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels (LFFP; RSG B 2 05) et de

## I. Öffentlich-rechtliche Abteilung, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten... Page 3 sur 9

l'art. 34 Cst. Ils requièrent en outre l'octroi de l'effet suspensif et des mesures provisionnelles urgentes.

Le Tribunal administratif a renoncé à se déterminer. Le Conseil d'Etat a présenté des observations, concluant au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité. Les recourants et le Conseil d'Etat ont présenté des observations complémentaires, au terme desquelles ils persistent dans leurs conclusions.

E.

Par ordonnance du 4 février 2010, le Président de la Ire Cour de droit public a rejeté la requête d'effet suspensif et de mesures provisionnelles urgentes.

F.

Le scrutin litigieux s'est tenu le 7 mars 2010. La loi n° 10'258 a été acceptée par 52,1 % des votants, soit 56'708 suffrages.

Considérant en droit:

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 135 III 329 consid. 1 p. 331 et les arrêts cités). Toutefois, lorsque les conditions de recevabilité ne ressortent pas à l'évidence de la décision attaquée ou du dossier, le recourant est tenu d'exposer en quoi elles sont réunies, sous peine d'irrecevabilité (art. 42 al. 1 et 2 LTF; ATF 133 II 353 consid. 1 p. 356 et les références).

1.1 L'écriture déposée par les recourants est intitulée "recours de droit public". Cette voie de droit a été supprimée avec l'abrogation de l'ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire (art. 131 al. 1 LTF). Cela étant, l'intitulé erroné d'un recours ne nuit pas à son auteur, pour autant que les conditions de recevabilité du recours qui aurait dû être interjeté soient réunies (ATF 134 III 379 consid. 1.2 p. 382 et les arrêts cités). En vertu de l'art. 82 let. c LTF, le Tribunal fédéral connaît des recours en matière de droit public concernant le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et votations populaires. Citoyens actifs dans le canton de Genève, les recourants ont la qualité pour recourir en cette matière (art. 89 al. 1 et 3 LTF).

1.2 En principe, la qualité pour recourir suppose un intérêt actuel et pratique à obtenir l'annulation de la décision attaquée (cf. ATF 135 I 79 consid. 1.1 p. 81; 128 II 34 consid. 1b p. 36). Le Tribunal fédéral peut toutefois renoncer à cette exigence lorsque le recours porte sur un acte qui pourrait se reproduire en tout temps dans des circonstances semblables et qui, en raison de sa brève durée ou de ses effets limités dans le temps, ne pourrait vraisemblablement jamais être soumis au contrôle judiciaire de la Cour suprême (ATF 135 I 79 consid. 1.1 p. 81; 131 II 670 consid. 1.2 p. 673; 128 II 34 consid. 1b p. 36; 126 I 250 consid. 1b p. 252). Il peut également être renoncé à l'exigence d'un intérêt actuel lorsqu'il existe un intérêt public important à résoudre la question de principe soulevée (ATF 127 I 164 consid. 1a p. 166; 125 I 394 consid. 4b p. 397; cf. ATF 131 II 361 consid. 1.2 p. 365 s.; 128 II 156 consid. 1c p. 159).

En l'espèce, la votation litigieuse a eu lieu le 7 mars 2010. Dans la mesure où les recourants ne concluent pas expressément à l'annulation du scrutin, on peut se demander si le recours conserve un objet. Il semble toutefois que les recourants visent une telle annulation, puisqu'ils demandent que le Conseil d'Etat soit tenu de "recommencer la procédure référendaire". Quoi qu'il en soit, la question de savoir s'il y a lieu de soumettre au référendum

## I. Öffentlich-rechtliche Abteilung, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten... Page 4 sur 9

obligatoire une loi entraînant la modification de plusieurs textes légaux dont certains sont soumis au référendum facultatif est susceptible de se poser à nouveau et elle génère une certaine insécurité juridique. Il existe donc un intérêt public important à résoudre cette question, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

1.3 Pour le surplus, interjeté en temps utile et dans les formes requises contre une décision finale prise en dernière instance cantonale non susceptible de recours devant le Tribunal administratif fédéral, le recours est recevable au regard des art. 42, 86 al. 1 let. d, 90 et 100 al. 1 LTF.

2.

Les recourants reprochent au Conseil d'Etat d'avoir soumis l'ensemble de la loi n° 10'258 au référendum obligatoire, alors que certaines des dispositions légales modifiées par cette loi étaient soumises au référendum facultatif. Ils invoquent l'art. 34 Cst. et se plaignent d'une violation des art. 53, 53A et 160F Cst./GE ainsi que de l'art. 8 LFPP.

2.1 Saisi d'un recours pour violation des droits politiques, le Tribunal fédéral revoit librement l'interprétation et l'application du droit fédéral et du droit constitutionnel cantonal, ainsi que des dispositions de rang inférieur qui sont étroitement liées au droit de vote ou en précisent le contenu et l'étendue (art. 95 let. a, c et d LTF; ATF 132 I 282 consid. 1.3 p. 284; 129 I 185 consid. 2 p. 190). Il n'examine en revanche que sous l'angle restreint de l'arbitraire l'interprétation d'autres règles du droit cantonal (ATF 123 I 175 consid. 2d/aa p. 178; 121 I 1 consid. 2 p. 3, 357 consid. 3 p. 360 et les arrêts cités). En présence de deux interprétations également défendables, il s'en tient en général à celle retenue par la plus haute autorité cantonale (ATF 131 I 126 consid. 4 p. 131, 386 consid. 3.2 p. 391; 121 I 334 consid. 2b p. 338; 115 Ia 146 consid. 2 p. 153 et les arrêts cités).

2.2 La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. D'après la jurisprudence, il n'y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair par voie d'interprétation que lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause. Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires, du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales. Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme; il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 133 III 175 consid. 3.3.1 p. 178; 133 V 57 consid. 6.1 p. 61; 132 III 226 consid. 3.3.5 p. 237; 131 III 314 consid. 2.2 p. 315 s.).

3.

La question à résoudre est celle de savoir si l'on peut soumettre au référendum obligatoire l'intégralité d'une loi cantonale qui entraîne la modification de plusieurs textes légaux, dont certains sont soumis au référendum facultatif et d'autres au référendum obligatoire. S'agissant d'actes cantonaux, cela dépend uniquement du droit public cantonal, qui est sur ce point souverain (ATF 99 Ia 518 consid. 3 p. 520).

3.1 Les dispositions de la constitution cantonale pertinentes à cet égard sont

## I. Öffentlich-rechtliche Abteilung, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten... Page 5 sur 9

les suivantes:

Art. 53 Généralités

Les lois votées par le Grand Conseil sont soumises à la sanction du peuple lorsque le référendum est demandé par 7 000 électeurs au moins dans le cours des 40 jours qui suivent celui de la publication de ces lois et sous les réserves ci-après.

Art. 53A Référendum obligatoire

1 Les lois qui ont pour objet un nouvel impôt ou la modification du taux ou de l'assiette d'un impôt sont soumises obligatoirement à l'approbation du Conseil général (corps électoral).

2 Est également soumise obligatoirement à l'approbation du Conseil général (corps électoral) toute modification à l'une des lois de protection des locataires et des habitants de quartier énumérées à l'article 160F.

Art. 160F Référendum obligatoire

Pour garantir la volonté populaire et les effets du droit d'initiative exercé par le passé, toute modification des lois ci-après qui ont été adoptées par le Peuple à la suite d'une initiative populaire ou qui ont été adoptées par le Grand Conseil en provoquant un retrait d'une initiative populaire, doit être soumise obligatoirement à votation populaire. Il s'agit des lois suivantes dans leur état exécutoire au jour du dépôt de l'initiative populaire à l'origine du présent article :

- a) la loi modifiant diverses lois concernant le Tribunal des baux et loyers, à savoir les articles 29, 30, 35B et 56M à 56P de la loi d'organisation judiciaire et les articles 426 à 448 de la loi de procédure civile, du 4 décembre 1977;
- b) la loi instituant la commission de conciliation en matière de baux et loyers, du 4 décembre 1977;
- c) la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977;
- d) la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi), du 25 janvier 1996;
- e) la loi sur les plans d'utilisation du sol, à savoir les articles 15A à 15G de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 26 juin 1983.

Il ressort du texte des dispositions citées ci-dessus que le référendum facultatif est la règle dans le canton de Genève. Une loi n'est soumise au référendum obligatoire que dans certains cas bien précis, énumérés notamment aux art. 53A et 160F Cst./GE. Les dispositions susmentionnées ne traitent cependant pas du cas particulier d'une loi entraînant la modification de plusieurs textes légaux, dont certains sont soumis au référendum facultatif et d'autres au référendum obligatoire. Dès lors que la question n'est pas clairement réglée par les normes en cause, il convient de prendre en considération d'autres méthodes d'interprétation.

3.2 Les art. 53A et 160F Cst./GE désignent les lois qui doivent faire l'objet d'un référendum obligatoire, le référendum facultatif étant la règle selon l'art. 53 Cst./GE. L'objectif poursuivi par ces dispositions est de garantir que certaines lois soient dans tous les cas soumises au vote populaire. Le souci de ne pas priver le peuple d'une possibilité de s'exprimer est d'une importance capitale en matière de droits politiques, en particulier dans le canton de Genève, dont la constitution expose en préambule que "la souveraineté réside dans le peuple" (art. 1 al. 2 Cst./GE). Il se retrouve également dans l'adage "in dubio pro populo" - appliqué en matière d'initiative populaire -

## I. Öffentlich-rechtliche Abteilung, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten... Page 6 sur 9

qui veut qu'un texte n'ayant pas un sens univoque soit interprété de manière à favoriser l'expression du vote populaire (cf. ATF 134 I 172 consid. 2.1 p. 177; 111 Ia 292 consid. 3c p. 300; 104 Ia 343 consid. 4 p. 348; 101 Ia 354 consid. 9c p. 367; arrêt 1C\_357/2009 du 8 avril 2010, consid. 2.3 publié in RDAF 2010 I 252; Alberto Ferrari, Die Zuständigkeit und das Verfahren der Ungültigerklärung von Volksbegehren, thèse Zurich 1982, p. 144 ss).

Lorsqu'un texte est soumis uniquement au référendum facultatif, le risque existe qu'il ne puisse pas faire l'objet d'un scrutin populaire, si les 7'000 signatures requises par l'art. 53 Cst./GE ne sont pas réunies. Il est donc indiscutable que le fait de soumettre au référendum facultatif des dispositions qui devraient être soumises au référendum obligatoire porte atteinte aux droits politiques des citoyens (cf. Bénédicte Tornay, La démocratie directe saisie par le juge, thèse Genève 2008, p. 174 ss et les références citées). En revanche, soumettre au référendum obligatoire une disposition qui, prise isolément, aurait été soumise au référendum facultatif n'est pas en soi préjudiciable aux droits populaires, dans la mesure où le peuple est finalement appelé à se prononcer sur celle-ci. Dans une telle situation, l'objectif de garantir une votation populaire pour certaines modifications légales est atteint. C'est d'ailleurs le cas en l'espèce, les modifications d'actes législatifs mentionnés aux art. 53A et 160F Cst./GE ayant bien été soumises au vote populaire.

3.3 Les recourants ne contestent pas véritablement ce qui précède, mais ils soutiennent que la loi en cause aurait dû être scindée, afin qu'une partie de celle-ci soit soumise au référendum facultatif. Il convient de déterminer si un tel procédé est compatible avec la constitution cantonale et si cette solution s'impose en l'espèce.

3.3.1 En principe, le référendum doit viser l'acte législatif dans son entier. Le droit cantonal peut exceptionnellement prévoir la possibilité d'un référendum partiel, qui ne porterait que sur certaines dispositions (cf. Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2000, p. 689 s.). Le Tribunal fédéral a cependant émis de sérieuses réserves sur ce type de référendum, qui présente de graves inconvénients. En permettant au peuple de retrancher certains éléments d'une loi, on risque en effet d'en compromettre l'harmonie, la cohérence ou l'efficacité, voire d'entraîner la caducité de toute la réglementation (ATF 99 Ia 518 consid. 3b p. 521 s.). Par ailleurs, le référendum doit en principe se limiter aux cas expressément prévus par la constitution. Est réservée l'institution du référendum obligatoire extraordinaire, qui permet au parlement de soumettre spontanément à la sanction du peuple un acte qui n'y est pas automatiquement assujéti. Ce type de référendum fait toutefois l'objet de critiques de la part de la doctrine, une partie de celle-ci estimant en outre qu'il n'est licite que s'il repose sur une base constitutionnelle expresse (cf. Etienne Grisel, Initiative et référendum populaire, 3e éd., 2004, p. 330 s.; Yvo Hangartner/Andreas Kléy, op. cit., p. 688 et 790 s. et les références citées).

3.3.2 Les considérations qui précèdent ne conduisent pas à exclure dans tous les cas la scission d'un projet de loi dont les divers composants ne sont pas toutes soumises au même type de référendum, étant rappelé que le droit public cantonal est souverain lorsqu'il s'agit d'actes cantonaux (cf. ATF 99 Ia 518 consid. 3 p. 520). Il convient toutefois d'admettre un tel procédé avec retenue. En effet, si certaines modifications législatives sont soumises au référendum obligatoire et d'autres au référendum facultatif, le risque existe qu'une seule partie de la loi soit finalement soumise au vote populaire et, le cas échéant, rejetée. Il y aurait alors lieu de craindre que les inconvénients mentionnés ci-dessus en relation avec le référendum partiel ne se réalisent, notamment des problèmes de cohérence et d'efficacité de la loi en cause.

## I. Öffentlich-rechtliche Abteilung, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten... Page 7 sur 9

3.3.3 Les parties s'accordent à dire qu'une telle scission est possible dans le canton de Genève. Le Tribunal administratif considère qu'un renvoi partiel de la loi devant le peuple est admissible si les dispositions légales soumises au référendum facultatif peuvent être "maintenues sans complication" et si un éventuel rejet des autres dispositions ne compromet pas "l'économie ou l'équilibre" de la loi. En cas de doute, il conviendrait de soumettre l'ensemble de la loi à la votation populaire. Il devrait en aller de même lorsque l'adoption de la loi a donné lieu à des affrontements politiques devant le Grand Conseil ou si une scission de la loi risque de dénaturer ou de tronquer les débats parlementaires. Quant au Conseil d'Etat, il se réfère à sa pratique en la matière et relève qu'il a procédé à de telles scissions lorsque certaines modifications légales étaient accessoires ou qu'elles n'avaient pas de lien intrinsèque avec l'objet principal de la loi. Les recourants mentionnent d'ailleurs eux-mêmes un certain nombre de cas où l'exécutif cantonal a procédé de la sorte. Ils ne sauraient toutefois être suivis lorsqu'ils invoquent un changement de pratique à cet égard, le Conseil d'Etat évoquant d'autres cas où l'entier de la loi a été soumis au référendum obligatoire.

3.3.4 S'agissant de la loi litigieuse, le Tribunal administratif considère qu'une scission n'était pas justifiée. Il estime qu'il n'était pas possible de soumettre au référendum obligatoire uniquement les dispositions modifiant la LDTR, la LIPP et la LCP sans risquer de porter atteinte à l'équilibre de la loi adoptée. Le Conseil d'Etat partage cette appréciation. Dans les observations qu'il a produites dans la présente procédure, il expose notamment que la loi n° 10'258 est le fruit d'un compromis politique, qu'il s'était engagé à la soumettre dans son ensemble au référendum obligatoire et que le Grand Conseil l'a adoptée en ayant conscience du caractère indissociable de la LEN et des autres lois modifiées. De plus, certaines modifications de la LDTR ont leur pendant matériel dans la LEN, de sorte que si seules ces dernières étaient adoptées une "incohérence irréductible" serait à craindre. Le Conseil d'Etat précise encore que les dispositions soumises au référendum obligatoire étaient dans un "rapport intrinsèque étroit" avec les dispositions matérielles de la loi sur l'énergie - soumises en principe au référendum facultatif - et que la loi dans son ensemble est le fruit d'un consensus politique qui a permis son adoption par le Grand Conseil.

Les explications des autorités précitées apparaissent convaincantes. En effet, une scission de la loi n° 10'258 pour la soumettre en partie seulement au référendum obligatoire aurait des conséquences difficilement prévisibles. Le risque existe qu'une seule partie de la loi entre en vigueur, sans que le législateur n'ait évalué les implications d'une telle situation. Or, au vu de l'objet de la loi litigieuse et des nombreuses dispositions légales modifiées par celle-ci, il est vraisemblable que l'équilibre de la loi s'en trouve altéré. Il convient en outre de respecter la volonté du législateur, qui a adopté cette loi comme un tout, après avoir débattu de son détail et dégagé un compromis politique. Le Grand Conseil a d'ailleurs accepté de soumettre l'intégralité de cette loi au vote populaire, le Conseil d'Etat s'étant expressément engagé à le faire lors des débats (cf. Mémorial des séances du Grand Conseil du canton de Genève, séance du 9 octobre 2009 à 20h30, troisième débat). Au demeurant, conformément à sa jurisprudence en matière de droits politiques (cf. supra consid. 1.2), le Tribunal fédéral s'en tient en principe à l'appréciation des autorités cantonales de dernière instance si plusieurs interprétations sont défendables. Rien ne justifie de s'écarter de cette pratique en l'espèce, de sorte qu'il y a lieu de se référer aux arguments du Conseil d'Etat et à l'avis exprimé par la majorité du Grand Conseil.

3.4 En définitive, s'il n'est pas nécessairement exclu de scinder une loi pour

## I. Öffentlich-rechtliche Abteilung, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten... Page 8 sur 9

la soumettre en partie au référendum obligatoire et en partie au référendum facultatif, ce procédé doit demeurer exceptionnel compte tenu des sérieux inconvénients qu'il présente. Dans le cas d'espèce, le Tribunal administratif et le Conseil d'Etat peuvent être suivis lorsqu'ils considèrent que les conditions d'une telle scission ne sont pas réalisées. Leur appréciation sur ce point ne consacre pas de violation des art. 53, 53A et 160F Cst./GE, de sorte que ce grief doit être rejeté. Il serait néanmoins souhaitable que cette question soit clarifiée dans le droit cantonal et que le constituant ou le législateur, s'ils entendent permettre les scissions évoquées ci-dessus, les règlent expressément en édictant des conditions claires à cet égard.

4.

Invoquant l'art. 34 Cst., les recourants soutiennent par ailleurs que le référendum obligatoire a été indûment étendu à des modifications légales soumises au référendum facultatif. Si l'on comprend bien leur raisonnement, ce procédé serait de nature à créer une certaine confusion chez l'électeur, si bien que le résultat du scrutin du 7 mars 2010 aurait été faussé.

4.1 L'art. 34 Cst. protège la libre formation de l'opinion des citoyennes et des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Les électeurs doivent pouvoir se former une opinion sur la base la plus libre et la plus complète possible (ATF 129 I 185 consid. 5 p. 192; 125 I 441 consid. 2a p. 444). De cette garantie découle notamment le droit à une exécution régulière du scrutin (ATF 121 I 138 consid. 3 p. 141 et les arrêts cités; Bernhard Maag, Urnenwahl von Behörden im Majorzsystem, thèse Zurich 2004, p. 64). Le scrutin sera donc annulé si l'on constate un vice de procédure important et de nature à influencer sur le résultat du vote (cf. ATF 131 I 442 consid. 3.3 p. 448 s.; 121 I 1 consid. 5b/aa p. 12; 119 Ia 271 consid. 3b p. 273; 113 Ia 46 consid. 7a p. 59; Piermarco Zen-Ruffinen, L'expression fidèle et sûre de la volonté du corps électoral, in: Thürer/Aubert/Müller (éd.), Droit constitutionnel suisse, Zurich 2001, n. 46 p. 361). De manière générale, il importe en outre que la question posée au peuple soit formulée d'une manière simple, claire et objective (Etienne Grisel, op. cit., p. 116 et les références).

4.2 En l'occurrence, on ne voit pas quelle irrégularité aurait entaché le scrutin litigieux et les recourants n'en mentionnent aucune. Il découle au demeurant des considérants qui précèdent que les règles cantonales applicables en matière de référendum ont été respectées. Par ailleurs, la question posée au peuple était claire, puisqu'elle se limitait à l'acceptation ou au refus de la loi litigieuse. La critique des recourants pourrait éventuellement se rattacher au principe de l'unité de la matière, qui interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globales; alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises (ATF 129 I 366 consid. 2.1 p. 369; 90 I 69 consid. 2c p. 74). Cela étant, il n'apparaît pas que la loi n° 10'258 soit en contradiction avec ce principe, ce que les recourants reconnaissent d'ailleurs expressément.

5.

Enfin, les recourants se plaignent d'une violation de l'art. 8 al. 4 LFPP, en reprochant au Tribunal administratif de s'être fondé à tort sur cette disposition pour rejeter leur recours.

5.1 L'art. 8 LFPP règle la publication des initiatives populaires, des contreprojets, des lois constitutionnelles et des lois dans la Feuille d'avis officielle. L'art. 8 al. 4 LFPP prévoit que "les lois soumises au référendum

## I. Öffentlich-rechtliche Abteilung, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten... Page 9 sur 9

obligatoire font l'objet, sur décision du Conseil d'Etat, d'une publication particulière". On peut se demander s'il s'agit d'une disposition sur le droit de vote et les votations populaires au sens de l'art. 95 let. d LTF ou s'il s'agit d'une simple norme cantonale d'organisation qui n'est pas étroitement liée au droit de vote et que le Tribunal fédéral ne verrait que sous l'angle de l'arbitraire. Cette question peut toutefois demeurer indécidée, dès lors que cette disposition est de toute façon respectée.

5.2 Le Tribunal administratif considère que l'art. 8 al. 4 LFPP confère un certain pouvoir d'appréciation au Conseil d'Etat lorsqu'une loi entraîne la modification de plusieurs textes légaux qui ne sont pas tous soumis au référendum obligatoire. Comme le relèvent les recourants, cette interprétation extensive de l'art. 8 al. 4 LFPP peut être discutée et l'on peut douter que cette disposition confère à elle seule un pouvoir d'appréciation au Conseil d'Etat. Cela étant, l'arrêt attaqué précise que ce pouvoir d'appréciation n'est pas sans limites et que le Conseil d'Etat doit favoriser au mieux l'exercice des droits politiques garantis par l'art. 34 Cst., tout en respectant le travail du parlement et la volonté exprimée par celui-ci. Or, ce sont effectivement le respect des droits politiques et de la volonté du législateur qui sont déterminants en la matière. Au demeurant, l'art. 8 al. 4 LFPP n'a aucunement été violé en l'espèce, la loi n° 10'258 ayant fait l'objet de la publication particulière requise. Le raisonnement du Tribunal administratif est en outre conforme aux considérants qui précèdent et le résultat auquel il aboutit n'entre pas en contradiction avec la constitution cantonale et la garantie des droits politiques (cf. supra consid. 3 et 4).

6.

Il s'ensuit que le recours doit être rejeté. Les recourants, qui succombent, devront supporter des frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (art. 68 al. 1 et 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 1'000 fr., sont mis à la charge des recourants.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire des recourants, ainsi qu'au Conseil d'Etat et au Tribunal administratif du canton de Genève.

Lausanne, le 9 novembre 2010

Au nom de la Ire Cour de droit public  
du Tribunal fédéral suisse

Le Président: Le Greffier:

Féraud Rittener

*Date de dépôt : 2 juin 2014*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### **Rapport de Mme Jocelyne Haller**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

#### **Ne rendons pas à la nouvelle constitution genevoise, ce qui ne lui est pas imputable**

Le texte de la constitution entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2013 est sujet à de nombreuses critiques. Il ne convient pas ici de les énumérer. Ses détracteurs, parmi lesquels figure la rapporteuse, ont abondamment documenté leurs oppositions au cours de la campagne de votation y relative.

Il importe toutefois de relever, qu'outre les régressions de certaines dispositions, l'absence de consistance d'autres et quelques avancées, la révision du texte de la constitution a produit deux effets retards. Ceux-ci ne figuraient pas dans la liste de mariage des partis – par nature adversaires mais réconciliés pour l'occasion – mais n'ont néanmoins pas manqué dans la corbeille après la noce.

Le premier se caractérise par le paiement en retour, pour un certain nombre de dispositions, dites alors « convergences », en roupie de sansonnet. Ainsi en a-t-il été pour le vote sur les droits politiques des étrangers où les gages d'un consensus contre nature n'ont pas été acquittés au Grand Conseil lors des débats afférent.

Ce marché de dupes se matérialise par ailleurs par l'émergence de tendances similaires à ne pas donner suite à quelques progrès introduits dans le nouveau texte constitutionnel. Mais de cela nous aurons, à n'en pas douter, l'occasion d'en débattre amplement lors de prochains débats.

Le second consiste à faire porter à la nouvelle constitution des responsabilités qui ne lui incombent pas. Ainsi en va-t-il de la modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) par l'introduction de son article 85A, et partant du projet de scission de la loi 10697 « sur les taxis de service publics et autres transports professionnels de personnes ».

Rappelons-le, la nouvelle constitution n'appelle en aucun cas à l'impossibilité de présenter dans une même loi des objets soumis pour les uns au référendum facultatif et pour les autres au référendum facilité. Elle s'est fort bien accommodée jusqu'ici de semblables proximités.

Elle a, en la matière, procédé exclusivement à trois modifications :

- Elle a remplacé le nombre de 7 000 signatures nécessaires au référendum facultatif par le pourcentage de 3%. A noter que cela a induit au passage une augmentation du nombre de signatures à récolter. En l'occurrence 7 295 actuellement.
- Elle a substitué le référendum facilité, nécessitant 500 signatures, au référendum obligatoire qui imposait par principe un vote systématique sur les objets fiscaux ou relatifs à la protection des locataires et de l'habitat.
- Elle a introduit une compétence du Grand Conseil de déposer un référendum moyennant la majorité de ses deux tiers.

Force est donc de constater que l'Assemblée constituante n'a pas voulu introduire un forme de référendum partiel. C'est de fait l'article 85A, alinéa 2 de la LEDP qui institue une restriction de champ du référendum facilité.

Affirmer, comme cela a été le cas à de multiples reprises durant les travaux de la Commission législative sur le PL 11460, que cette révision de la LEDP était consécutive à l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution est non seulement faux, mais de nature à induire en erreur les députés appelés à se prononcer sur cette question.

Enfin, pour clore cette première partie, la rapporteuse tient à relever un troisième effet, inattendu celui-là, qui est cette forme de «commisération méprisante», voire de dérision, manifestée régulièrement par une grande part des membres des partis qui avaient appelé à l'acceptation du nouveau texte de constitution. A ses yeux, visiblement, la dichotomie constatée lors des travaux de l'Assemblée constituante entre les partis qui y étaient représentés et leur députation au Grand Conseil est toujours d'actualité.

Sans se hasarder à jouer les Pythie, mais en se contentant d'observer ses homologues parlementaires, la rapporteuse gage – comme à l'issue de cette autre fable, que d'aucuns «jureront, mais un peu tard qu'on ne les y reprendrait plus» – alors que d'aucuns se prépareront à engranger un double bénéfice : celui des régressions qu'ils auront obtenus et celui de l'obstruction faite à la mise en œuvre législative des quelques progrès contenus dans la nouvelle constitution.

## N'imputons pas à l'arrêt du Tribunal fédéral ce qui ne lui est pas dû

Là encore, manifestement, la causalité invoquée entre l'introduction dans la LEDP de l'article 85A et l'arrêt du Tribunal fédéral (TF) du 9 novembre 2010 relatif à la loi 10 258 modifiant la loi cantonale sur l'énergie n'est pas probante, voire infirmée.

Ce dernier ne prescrit pas de scinder systématiquement les objets contenant des dispositions sujettes aux référendums facultatifs ou facilités. Il ne voit pas d'inconvénient à ce qu'un texte de loi cumule des dispositions de ces deux genres. Il estime plus particulièrement qu'en cas de doute, celui-ci doit profiter au peuple. Tel qu'en témoigne le premier extrait qui vous est livré plus bas.

A lire attentivement l'arrêt du TF, annexé au rapport de majorité, il ressort que ce dernier conclue en substance aux considérations qui vous sont livrées ci-après par la rapporteuse, sans traduction ni vaines paraphrases :

- « 3.2... *L'objectif poursuivi par ces dispositions est de garantir que certaines lois soient dans tous les cas soumises au vote populaire. Le souci de ne pas priver le peuple d'une possibilité de s'exprimer est d'une importance capitale en matière de droits politiques, en particulier dans le canton de Genève, dont la constitution expose en préambule que "la souveraineté réside dans le peuple" (art. 1 al. 2 Cst./GE). Il se retrouve également dans l'adage "in dubio pro populo" – appliqué en matière d'initiative populaire – qui veut qu'un texte n'ayant pas un sens univoque soit interprété de manière à favoriser l'expression du vote populaire... En revanche, soumettre au référendum obligatoire une disposition qui, prise isolément, aurait été soumise au référendum facultatif n'est pas en soi préjudiciable aux droits populaires, dans la mesure où le peuple est finalement appelé à se prononcer sur celle-ci. Dans une telle situation, l'objectif de garantir une votation populaire pour certaines modifications légales est atteint... ».*
- « 3.1.1 *En principe, le référendum doit viser l'acte législatif dans son entier. Le droit cantonal peut exceptionnellement prévoir la possibilité d'un référendum partiel, qui ne porterait que sur certaines dispositions (cf. Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2000, p. 689 s.). Le Tribunal fédéral a cependant émis de sérieuses réserves sur ce type de référendum, qui présente de graves inconvénients. En permettant au peuple de retrancher certains éléments d'une loi, on risque en effet d'en compromettre l'harmonie, la cohérence ou l'efficacité, voire d'entraîner*

*la caducité de toute la réglementation (ATF 99 Ia 518 consid. 3b p. 521 s. ».*

- « 3.3.2 *Les considérations qui précèdent ne conduisent pas à exclure dans tous les cas la scission d'un projet de loi dont les divers composantes ne sont pas toutes soumises au même type de référendum, étant rappelé que le droit public cantonal est souverain lorsqu'il s'agit d'actes cantonaux (cf. ATF 99 Ia 518 consid. 3 p. 520). Il convient toutefois d'admettre un tel procédé avec retenue. En effet, si certaines modifications législatives sont soumises au référendum obligatoire et d'autres au référendum facultatif, le risque existe qu'une seule partie de la loi soit finalement soumise au vote populaire et, le cas échéant, rejetée. Il y aurait alors lieu de craindre que les inconvénients mentionnés ci-dessus en relation avec le référendum partiel ne se réalisent, notamment des problèmes de cohérence et d'efficacité de la loi en cause. »*
- « 3.3.3 ... *En cas de doute, il conviendrait de soumettre l'ensemble de la loi à la votation populaire. Il devrait en aller de même lorsque l'adoption de la loi a donné lieu à des affrontements politiques devant le Grand conseil ou si une scission de la loi risque de dénaturer ou de tronquer les débats parlementaires... »*
- « 3.4 *En définitive, s'il n'est pas nécessairement exclu de scinder une loi pour la soumettre en partie au référendum obligatoire et en partie au référendum facultatif, ce procédé doit demeurer exceptionnel compte tenu des sérieux inconvénients qu'il présente. Dans le cas d'espèce, le Tribunal administratif et le Conseil d'Etat peuvent être suivis lorsqu'ils considèrent que les conditions d'une telle scission ne sont pas réalisées. Leur appréciation sur ce point ne consacre pas de violation des art. 53, 53A et 160F Cst./GE, de sorte que ce grief doit être rejeté. Il serait néanmoins souhaitable que cette question soit clarifiée dans le droit cantonal et que le constituant ou le législateur, s'ils entendent permettre les scissions évoquées ci-dessus, les règlent expressément en édictant des conditions claires à cet égard. »*

Ainsi, faudrait-il le vouloir et non le devoir. Ce qui signifie en clair qu'il est là question d'une volonté politique et non d'un impératif légistique. Ensuite, seulement dans le cas de figure où une telle volonté politique s'exprimerait, faudrait-il encore définir des conditions, des occurrences propres à clarifier plutôt qu'à opacifier le statut référendaire des nouvelles lois.

Enfin, pour la minorité il ne saurait être fait de compromis sur la garantie d'application des droits démocratiques. Puisque d'aucuns en réfèrent à la

constitution, alors oui, rappelons, comme le Tribunal fédéral, qu'elle stipule en son article 2, alinéa 1 : « *La souveraineté réside dans le peuple, qui l'exerce directement ou par voie d'élection. Tous les pouvoirs politiques et toutes les fonctions publiques ne sont qu'une délégation de sa suprême autorité* ».

Gardons-nous dès lors d'étendre abusivement la portée de cette délégation et n'amputons en aucune manière les droits démocratiques. Appliquons à la loi 10697 le référendum facilité, comme l'avait recommandé la Commission des transports au terme de ses travaux sur cet objet.

### **Ne pas s'enfermer**

Certes, on pourrait entendre la volonté du Conseil d'Etat de ne pas vouloir prendre le risque de rouvrir les débats sur l'ensemble de la loi sur les taxis – accouchée dans la douleur – en la soumettant intégralement au référendum facilité. Cette appréhension peut s'entendre. Elle ne peut en revanche justifier que l'on rogne sur les droits démocratiques en cautionnant une modification légale inadéquate, dont toutes les incidences ne sont pas maîtrisées.

Qui plus est, il s'avère impossible pour la minorité de donner crédit, pour quelque motif que ce soit, à une disposition qui restreint objectivement le champ du référendum facilité.

Aux questions de membres de la Commission législative qui s'en inquiétaient, il a été répondu que si un des deux pans de scission de la loi 10697 était refusé par référendum, il n'était pas certain que l'autre pan puisse lui survivre et être applicable. Plus tard, cette perception s'est imposée.

Il a, par ailleurs, été relevé que dans l'éventualité où les deux pans de la loi seraient soumis à leurs référendums respectifs, cela poserait un problème de conditions, de délais différents de soumission au suffrage. Ce qui ne manquerait pas d'égarer les électeurs et ne réglerait en rien le risque d'amputation de la loi d'un de ses indispensables volets.

Aussi, à considérer que la loi 10697 ne pourrait s'appliquer en cas de rejet de l'une ou l'autre de ses parties, il apparaît que de s'obstiner à vouloir la présenter sous deux volets distincts et de soumettre ces derniers à deux formes différentes de référendum n'a pas de sens. A moins de spéculer sur le fait qu'il n'y ait aucun référendum ou de se rassurer en engrangeant à toutes fins utiles la partie soumise au référendum facultatif. Précaution faussement rassurante, puisque rappelons-le, l'application de la loi serait compromise si elle n'était pas complète.

Dès lors, l'application de l'article 85A de la LEDP se réduirait en l'occurrence à un pur exercice de style, ou à un hasardeux coup de dés reposant sur l'espoir qu'il n'y ait aucun référendum. Pire, l'on pourrait suspecter une manière de décourager de potentiels référendaires en rendant leurs tâches plus complexes. Les contraignant soit à déposer un double référendum et à faire mouche sur deux fronts référendaires, soit à n'en déposer qu'un et de se trouver entravés pour la suite par un autre volet, statique, intouchable et... inapplicable. Dans tous les cas, l'opération se résumerait à entraver l'exercice du référendum facilité.

### **Trouver une issue cohérente**

Force est de constater qu'en adoptant en mars 2013 la modification de la LEDP et en y incluant l'article 85 A, le Grand Conseil n'en a pas mesuré tous les tenants et aboutissants.

Appliquer sans réserve son article 85A, persévérer dans la voie de la scission de la loi 10697 conduirait sans doute à un recours au Tribunal fédéral. Pour pallier à ces distorsions, il appert qu'il serait nécessaire, tout autant que possible et conforme à la jurisprudence fédérale de déroger à l'article 85A par une autre loi. Ce à quoi vous invite la minorité par le présent rapport.

De l'avis de M. Fabien Mangilli, directeur à la direction des affaires juridiques, le Conseil d'Etat est conscient des problèmes que pose l'article 85A. Il remarque qu'il est probable que l'article 85A soit « issu d'une réflexion prématurée », mais il émet la suggestion de ne pas montrer trop de hâte à supprimer purement et simplement l'article 85A car cette problématique requiert une approche plus nuancée. Il précise que la Chancellerie travaille actuellement sur cette question délicate et reviendra avec une proposition de correction. Ce dont, pour l'heure, il est pris acte par l'ensemble de la Commission législative.

Dans cette attente, il importe de ne pas cautionner une disposition problématique, il est tout autant prépondérant de ne pas créer un précédent qui entérinerait une réduction du champ d'application du référendum facilité.

Ceci à plus forte raison que le même cas de figure risque de se reproduire sous peu à propos de la loi sur les débits de boissons (LDB) actuellement à l'ordre du jour de la Commission de l'économie.

C'est pourquoi, la minorité de la Commission législative vous propose les amendements suivants :

**1<sup>er</sup> amendement** :**Modification du préambule, supprimer la référence à l'article 85A LEDP.**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,

vu les articles 67, alinéas 1 et 2, 70, de la Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012;

~~vu l'article 85A de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982;~~

vu l'article 216A, alinéa 3, lettre b, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985,

décète ce qui suit :

**2<sup>e</sup> amendement** :**Art. 1 (nouveau, les art. 1 à 4 anciens abrogés et l'art. 5 ancien devenant l'art. 2)**

En dérogation à l'article 85A, alinéa 2 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, la loi 10697 sur les taxis de service public et autres transports professionnels de personnes, du 27 mars 2014, est soumise au corps électoral si le référendum est demandé par 500 titulaires des droits politiques, en vertu de l'article 67, alinéa 2, lettre a de la Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.