

*Projet présenté par le Conseil d'Etat*

*Date de dépôt : 18 novembre 2015*

## **Projet de loi**

### **modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05) (Art. 85A)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,  
vu l'article 34, alinéa 2, de la Constitution fédérale, du 18 avril 1999;  
vu l'article 67 de la constitution de la République et canton de Genève, du  
14 octobre 2012,  
décrète ce qui suit :

#### **Art. 1      Modifications**

La loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, est modifiée  
comme suit :

#### **Art. 85A, al. 1 et 2 (nouvelle teneur), al. 3 (nouveau, les al. 3 et 4 anciens devenant les al. 4 et 5)**

##### ***Objet du référendum en général***

<sup>1</sup> Sous réserve des articles 69 et 78 de la constitution de la République et  
canton de Genève, du 14 octobre 2012, et sous réserve de l'alinéa 3 de la  
présente disposition, 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.

##### ***Type de référendum cantonal en cas de loi mixte***

<sup>2</sup> Une loi contenant 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, est soumise dans son ensemble au référendum prévu par  
l'article 67, alinéa 2, de la constitution de la République et canton de Genève,  
du 14 octobre 2012.

<sup>3</sup> En dérogation aux alinéas 1 et 2, s'il n'existe pas de lien intrinsèque entre les dispositions soumises à l'article 67, alinéa 1, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, et celles soumises à l'article 67, alinéa 2, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, le Conseil d'Etat scinde la loi les contenant aux fins de sa publication.

## **Art. 2 Modifications à une autre loi**

La loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels, du 8 décembre 1956 (B 2 05), est modifiée comme suit :

### **Art. 8, al. 3 et 4 (nouveaux, les al. 3 à 5 anciens devenant les al. 5 à 7)**

<sup>3</sup> Lors de la publication de la loi, le Conseil d'Etat détermine le type de référendum applicable au sens de l'article 67 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, en se fondant cas échéant sur les critères figurant à l'article 85A, alinéas 2 et 3, de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982.

<sup>4</sup> S'il scinde une loi lors de sa publication en application de l'article 85A, alinéa 3, de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, le Conseil d'Etat soumet chacune des parties scindées au type de référendum correspondant, prévu soit par l'article 67, alinéa 1, soit par l'article 67, alinéa 2, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

## **Art. 3 Entrée en vigueur**

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

Mesdames et  
Messieurs les Députés,

Le présent projet de loi vise à modifier principalement l'article 85A, alinéa 2, de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (A 5 05; LEDP), qui interdit les « lois mixtes » (cf. infra) et dont l'application a récemment soulevé de nombreuses difficultés pratiques et juridiques.

### **A. La situation actuelle et les raisons de la modification proposée**

#### ***1. Les deux types de référendum et l'interdiction des lois mixtes***

L'article 85A, alinéa 2 LEDP n'admet pas les lois mixtes : il interdit en effet de mélanger, dans une même loi, des dispositions soumises à des types de référendum différents. Ceci signifie qu'une loi ne peut pas contenir des dispositions soumises au référendum ordinaire (qui peut être demandé par 3% des titulaires des droits politiques, art. 67, al. 1 Cst-GE<sup>1</sup>) et des dispositions soumises au référendum facilité (qui peut être demandé par 500 titulaires des droits politiques, art. 67, al. 2 Cst-GE).

#### ***2. L'interdiction des lois mixtes n'atteint pas l'objectif recherché***

##### *a) La situation antérieure et l'objectif visé par l'article 85A, alinéa 2 LEDP*

Lorsqu'il a été introduit, l'article 85A, alinéa 2 LEDP visait à clarifier la situation antérieure.

En effet, en plus du référendum facultatif de l'article 53 aCst-GE<sup>2</sup>, deux votations populaires, en 2001 et en 2006, ont introduit l'article 53A aCst-GE, qui prévoyait deux cas de référendum obligatoire, en matière d'impôts d'une part et de protection des locataires d'autre part.<sup>3</sup> Avec deux types de référendum, la problématique des lois mixtes est apparue.

---

<sup>1</sup> Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (A 2 00; Cst-GE).

<sup>2</sup> Ancienne constitution genevoise, du 24 mai 1847 (ci-après : aCst-GE).

<sup>3</sup> L'article 53A, alinéa 1 aCst-GE (référendum obligatoire en matière fiscale) était issu d'un contreprojet à l'IN 112 « *Hausses d'impôts ? Aux électrices et électeurs de décider !* », accepté par le peuple le 2 décembre 2001. L'article 53A, alinéa 2 aCst-GE (référendum obligatoire en matière de protection des locataires) a été

L'existence de ces lois était initialement admise et elles étaient scindées en deux ou non (pour ce qui concernait les dispositions soumises au référendum obligatoire), lors de leur publication par le Conseil d'Etat. Toutefois, la pratique du Conseil d'Etat à cet égard n'était pas entièrement uniforme.<sup>4</sup>

De plus, dans un arrêt du 9 novembre 2010<sup>5</sup>, le Tribunal fédéral (ci-après : TF) a examiné la décision du Conseil d'Etat<sup>6</sup> de soumettre au référendum obligatoire l'ensemble de la loi 10258 modifiant la loi cantonale sur l'énergie (ci-après : L 10258), alors que seule une partie de ladite loi était soumise à ce type de référendum (le reste étant soumis au référendum facultatif de l'article 53 aCst-GE).

En résumé, le TF a considéré que soumettre une loi à un référendum obligatoire, alors qu'elle devrait l'être à un référendum facultatif, n'est pas préjudiciable aux droits politiques, dans la mesure où le peuple est finalement appelé à se prononcer sur la loi (ce qui permet d'atteindre l'objectif de l'article 53A aCst-GE, qui était de « *garantir que certaines lois soient dans tous les cas soumises au vote populaire* »), en application du principe « *in dubio pro populo* ». <sup>7</sup> Le TF a ajouté que le référendum doit en principe viser l'acte législatif dans son entier. Un référendum partiel peut exceptionnellement être prévu par le droit cantonal, mais avec de sérieuses réserves de la part du TF, en raison du risque de « *compromettre l'harmonie, la cohérence ou l'efficacité* » de la loi, ou même « *d'entraîner la caducité de toute la réglementation* ». <sup>8</sup> La possibilité de scinder en deux une loi doit donc être utilisée « *avec retenue* ». <sup>9</sup> En l'espèce, le TF a considéré que la L 10258 ne devait pas être scindée en deux et pouvait être soumise dans son ensemble au référendum obligatoire, parce que, comme l'avaient expliqué les autorités genevoises, sa scission aurait porté atteinte à son équilibre, qu'elle était le

---

introduit suite à l'acceptation, le 21 mai 2006, de l'IN 120 « *Pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitant-e-s de quartiers* ». L'article 53A aCst-GE a été repris à l'actuel article 67, alinéa 2 Cst-GE, mais le caractère obligatoire a été remplacé par le caractère facilité (500 signatures), ce qui permet d'éviter le référendum sur des lois qui ne sont pas du tout contestées.

<sup>4</sup> Voir par exemple le régime référendaire de la L 9408, en comparaison avec celui de la L 10099 ou celui de la L 9835.

<sup>5</sup> Arrêt du TF du 9 novembre 2010, dans la cause IC\_28/2010.

<sup>6</sup> Arrêtés du Conseil d'Etat des 14 octobre et 18 novembre 2009.

<sup>7</sup> Arrêt du TF du 9 novembre 2010 précité, consid. 3.2.

<sup>8</sup> Arrêt du TF du 9 novembre 2010 précité, consid. 3.3.1.

<sup>9</sup> Arrêt du TF du 9 novembre 2010 précité, consid. 3.3.2.

fruit d'un compromis politique et que ses différentes composantes était indissociables (« *rapport intrinsèque étroit* »).<sup>10</sup>

En guise de conclusion, le TF a retenu qu'il serait « *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* ». <sup>11</sup>

C'est ainsi que le 28 novembre 2012, le Conseil d'Etat a proposé le PL 11070 modifiant la LEDP, qui contenait un nouvel article 85A. L'exposé des motifs expliquait : « *L'article 85A règle des questions pratiques qui se sont posées et qui risqueraient encore de se poser en lien avec l'exercice des différentes catégories de référendum facultatif. Il est tout d'abord précisé que le référendum vise l'intégralité d'une loi ou d'un acte (alinéa 1). Il est ensuite indiqué qu'il ne peut (plus) y avoir de mélanges entre des textes soumis à différentes catégories de référendums (alinéa 2). Cela permet de mieux respecter la liberté de vote en évitant les modifications de multiples lois soumises à des régimes constitutionnels différents. A ce mélange, il convient de préférer le train de projets de lois, les lois pouvant ensuite chacune être soumise au référendum avec le nombre de signatures requis* » <sup>12</sup>.

Lors des débats en commission, le Conseil d'Etat a précisé que l'article 85A, alinéa 2 LEDP visait une séparation plus claire entre les objets soumis au référendum ordinaire et ceux soumis au référendum facilité. <sup>13</sup> L'article 85A a été adopté à l'unanimité en commission, puis en plénière, sans que son texte n'ait été modifié ou n'ait fait l'objet de débats.

#### *b) Les critiques de la doctrine*

Le postulat de l'article 85A, alinéa 2 LEDP, selon lequel une loi ne peut jamais mélanger des objets soumis à deux types de référendum différents, introduit une rigidité qui n'est pas prescrite par le droit fédéral. Selon certains auteurs, ce postulat est d'ailleurs « *une illusion* ». <sup>14</sup>

Malgré l'apparente clarté de la règle posée par l'article 85A, alinéa 2 LEDP, la doctrine a rapidement identifié que les problèmes de coexistence

<sup>10</sup> Arrêt du TF du 9 novembre 2010 précité, consid. 3.3.3.

<sup>11</sup> Arrêt du TF du 9 novembre 2010 précité, consid. 3.4.

<sup>12</sup> Exposé des motifs du PL 11070, ad article 85A LEDP.

<sup>13</sup> Rapport de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil, du 25 février 2013.

<sup>14</sup> Michel HOTTELIER/Thierry TANQUEREL, La Constitution genevoise du 14 octobre 2012, in : SJ 2014 II p. 341 ss, p. 369.

des deux catégories de référendum continueraient à se poser.<sup>15</sup> Les auteurs ont également souligné que cette disposition ne prévoit pas de méthode qui permette d'assurer l'harmonie et la cohérence d'un projet législatif, en cas de mélange des types de dispositions.<sup>16</sup>

Ainsi, exiger un train de lois dans tous les cas peut conduire à des découpages artificiels de projets qui présentent une cohérence d'ensemble à l'origine, par exemple dans le cas de refontes complètes de lois.

La doctrine a donc souligné que la scission d'une loi peut poser des « *difficultés insurmontables* », s'il n'est pas envisageable qu'une partie entre en vigueur sans l'autre.<sup>17</sup>

### ***3. Risque de perte de cohérence des lois et risque de violation des droits politiques***

#### *a) Absence de méthode à l'article 85A, alinéa 2 LEDP pour assurer la cohérence des lois*

L'article 85A, alinéa 2 LEDP interdit simplement de mélanger, dans une même loi, des dispositions soumises à des types de référendum différents. Or, il peut être nécessaire, en pratique, qu'une loi contienne de telles dispositions, par exemple s'il s'agit de régler plusieurs aspects étroitement liés, dont certains concernent la fiscalité et pas d'autres, ou encore s'il s'agit d'une refonte complète d'une loi. Ainsi, même dans une loi dont l'objet principal est un nouvel impôt, il existe des dispositions soumises au référendum ordinaire, par exemple les clauses de définitions, celles sur les compétences d'un département ou d'un service, ou celles sur l'entrée en vigueur.

La rigidité de l'article 85A, alinéa 2 LEDP force ainsi les auteurs de projets de loi à rédiger des lois séparées, en procédant à des découpages qui peuvent s'avérer artificiels dans certains cas. L'article 85A, alinéa 2 LEDP ne prévoit pas de méthode qui permette d'assurer l'harmonie et la cohérence d'une loi mixte. La seule méthode proposée durant les travaux parlementaires était celle du « train de lois »<sup>18</sup>. Cette solution ne permet pas toujours d'assurer la cohérence, par exemple dans le cas de refontes complètes de lois.

Le TF a précisé que les scissions de lois sont possibles<sup>19</sup>, mais dans certains cas, risquent d'en compromettre l'harmonie, la cohérence ou

---

<sup>15</sup> Michel HOTTELIER, Commentaire de l'arrêt du Tribunal fédéral du 25 juin 2013 dans la cause 4C\_1/2013, in : PJA 3/2014, p. 410.

<sup>16</sup> HOTTELIER/TANQUEREL, *op. cit.*, p. 370.

<sup>17</sup> HOTTELIER/TANQUEREL, *op. cit.*, p. 370.

<sup>18</sup> Exposé des motifs du PL 11070, ad article 85A LEDP.

<sup>19</sup> Arrêt du TF du 9 novembre 2010 précité, consid. 3.4.

l'efficacité.<sup>20</sup> La chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : CCCJ) a également retenu que l'article 85A, alinéa 2 LEDP ne doit être appliqué que s'il ne conduit pas à une perte de cohérence de la loi.<sup>21</sup>

#### *b) Risque de violation des droits politiques*

La garantie des droits politiques (art. 34, al. 2 Cst. féd.)<sup>22</sup> peut exiger, selon les cas, de soumettre l'ensemble d'une loi au scrutin populaire, au lieu de la scinder en deux, comme l'a précisé d'ailleurs la CCCJ<sup>23</sup>. L'application stricte de l'article 85A, alinéa 2 LEDP dans un cas concret peut ainsi s'avérer contraire à la protection des droits politiques.

En fonction du contenu des dispositions concernées, la scission d'une loi mixte pourrait empêcher les citoyens de se faire une opinion claire, s'ils sont appelés à voter sur une partie seulement d'une loi scindée en deux. De plus, la scission d'une loi pourrait empêcher un choix politique libre, dans un cas où le référendum n'aboutit que sur une partie d'une loi, alors même que l'autre partie entrera dans tous les cas en vigueur. Enfin, si le référendum est demandé contre les deux parties d'une loi scindée, il existe un risque que les citoyens ne comprennent pas le lien entre les deux référendums, tant au moment de la récolte des signatures, qu'au moment du vote sur les deux lois.

#### **4. Les difficultés pratiques rencontrées**

Cette disposition a déjà engendré des difficultés concernant la LTSP<sup>24</sup> et a donné lieu à un arrêt de la CCCJ<sup>25</sup>, qui a jugé que la LTSP (en tant que loi mixte) aurait dû être scindée en deux par le Conseil d'Etat, au lieu d'être soumise au référendum à 500 signatures par la loi 11473.<sup>26</sup> De ce fait, la LTSP a dû être publiée à nouveau, en deux parties, la première contenant les

<sup>20</sup> ATF 99 Ia 518, consid. 3b); Arrêt du TF du 9 novembre 2010 précité, consid. 3.3.1.

<sup>21</sup> ACST/1/2015, consid. 9 f) et 9 h).

<sup>22</sup> Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (RS 101; Cst. féd.).

<sup>23</sup> ACST/1/2015, consid. 9 f).

<sup>24</sup> Loi sur les taxis de service public et autres transports professionnels de personnes, du 27 mars 2014 (L 10697; LTSP).

<sup>25</sup> Arrêt de la CCCJ du 23 janvier 2015, ACST/1/2015.

<sup>26</sup> Loi soumettant la loi 10697 sur les taxis de service public et autres transports professionnels de personnes au référendum facultatif selon l'article 67, alinéa 2, de la Constitution, du 27 juin 2014 (L 11473).

dispositions soumises au référendum à 3% et la seconde les dispositions soumises au référendum à 500 signatures<sup>27</sup>.

De plus, dans le cas de la LRDBHD<sup>28</sup>, qui est une autre refonte législative récente, le Grand Conseil a dû adopter deux lois distinctes, afin de se conformer à l'article 85A, alinéa 2 LEDP. En effet, la LRDBHD contenait initialement des dispositions à caractère fiscal et, pour cette raison, a été scindée en deux en commission parlementaire.<sup>29</sup> La solution adoptée pour la LRDBHD (modification de la « loi générale » par une loi spécifique contenant uniquement les dispositions à caractère fiscal) n'est pas totalement conforme à l'arrêt précité de la CCCJ, qui peut néanmoins être interprété comme laissant une marge de manœuvre aux autorités chargées de l'application de l'article 85A, alinéa 2 LEDP.

Ainsi, l'application de l'article 85A, alinéa 2 LEDP complique le processus législatif, ainsi que la tâche de publication et de promulgation des lois. De ce fait, l'exercice du droit de référendum contenu à l'article 67 Cst-GE est mis à mal.

De ce fait, même si l'article 85A, alinéa 2 LEDP a été introduit relativement récemment (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2013), il s'avère que cette disposition ne permet pas de résoudre les difficultés posées par les lois mixtes. De plus, son application cause des incertitudes et pourrait conduire, dans un cas concret, à la violation des droits politiques. Une modification de cette disposition doit donc être envisagée, tenant compte du fait qu'elle implique d'importants enjeux constitutionnels et en matière de droits politiques.

## **B. Objectifs visés par la modification de l'article 85A, alinéa 2 LEDP**

### ***1. Impératifs devant être respectés***

Tel qu'il ressort de ce qui précède, la modification de cette disposition demande une prise en compte de nombreux impératifs légaux, quelquefois contradictoires.

En effet, d'un côté, il est nécessaire de permettre aux citoyens d'exercer leur droit de référendum de manière efficace, tout en respectant les deux

---

<sup>27</sup> Arrêtés de publication du 15 avril 2015, publiés dans la Feuille d'avis officielle (FAO) du 17 avril 2015; promulgation dans la FAO du 5 juin 2015.

<sup>28</sup> Loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement, du 19 mars 2015 (L 11282-1 et L 11282-2; LRDBHD).

<sup>29</sup> La L 11282-2 modifie la L 11282-1, en y ajoutant les dispositions à caractère fiscal.

types de référendum prévus à l'article 67, alinéas 1 et 2 Cst-GE. Les droits politiques des citoyens appelés à voter sur une loi contre laquelle un référendum a abouti doivent également être respectés, puisque l'objet qui leur est soumis doit être clair et que leur choix doit être libre (art. 34, al. 2 Cst. féd.).

Il est également nécessaire de respecter le principe général de la séparation des pouvoirs (art. 2, al. 2 Cst-GE), ainsi que les compétences respectives du Grand Conseil (adopter les lois, cf. art. 80 et 91 Cst-GE) et du Conseil d'Etat (publier et promulguer les lois et fixer le régime référendaire applicable, cf. art. 46, al. 1, et 109, al. 4 Cst-GE).<sup>30</sup>

Enfin, il est nécessaire de trouver une solution qui soit praticable, tant par le législateur, que par l'exécutif et par les électeurs.

## ***2. Solution préconisée par le projet de loi***

Le présent projet de loi propose donc de supprimer l'interdiction actuelle des lois mixtes et de la remplacer par un régime plus nuancé, prévoyant que les lois mixtes sont soumises en général au référendum à 500 signatures, sauf dans les cas où il n'existe pas de lien intrinsèque entre les dispositions concernées, ce qui devrait conduire à la scission en deux de la loi, effectuée par le Conseil d'Etat au moment de la publication de la loi.

## **C. Commentaire article par article**

### Article 85A, alinéa 1 LEDP :

Cette disposition est modifiée sur deux points mineurs : premièrement, la sous-note précise désormais que cet alinéa porte sur l'objet du référendum en général et, deuxièmement, l'exception « *sous réserve de l'alinéa 3 de la présente disposition* » a été ajoutée, afin de clarifier la relation entre les différents alinéas de l'article 85A LEDP.

L'alinéa 1 continue donc de poser le principe selon lequel le référendum ne peut viser qu'une loi dans son intégralité. Cette notion de « loi » signifie le texte de loi tel qu'adopté par le Grand Conseil et publié par le Conseil d'Etat (cas échéant, dans les cas exceptionnels visés par l'alinéa 3, après scission des deux parties d'une loi mixte en l'absence de lien intrinsèque, cf. infra).

---

<sup>30</sup> Andreas AUER, Taxis genevois : un état des lieux comparatif, constitutionnel et prospectif, in : Jusletter, 15 septembre 2014, p. 25.

Article 85A, alinéas 2 et 3 LEDP :

Ces deux alinéas doivent être lus conjointement et figurent donc sous une seule sous-note, intitulée « Type de référendum cantonal en cas de loi mixte ».

L'alinéa 2 prévoit désormais le principe selon lequel les lois mixtes sont soumises de manière générale au référendum prévu par l'article 67, alinéa 2 Cst-GE, c'est-à-dire au référendum ordinaire facilité (500 signatures). Une exception à ce principe est prévue à l'alinéa 3, sous la forme d'une scission en deux de la loi mixte en l'absence de lien intrinsèque entre les parties soumises à des types de référendum différents.

Cette solution est celle qui permet au mieux de concilier les divers impératifs devant être pris en compte.

Ainsi, cette solution est conforme au principe *in dubio pro populo*, selon lequel des normes peu claires ou sujettes à controverse doivent être interprétées de manière à permettre au mieux l'application des droits populaires.<sup>31</sup> Selon ce principe, le référendum à 500 signatures doit être interprété largement, tout en évitant d'y soumettre automatiquement toutes les lois mixtes (par exemple celles qui ne comporteraient que des dispositions tout à fait marginales portant sur un nouvel impôt ou sur une disposition de protection des locataires).

Certes, une lecture littérale de l'article 67, alinéa 2, lettre b Cst-GE pourrait faire penser qu'une loi qui contiendrait, dans une seule de ses dispositions, une modification d'une loi protégeant les locataires, devrait dans tous les cas être soumise dans son ensemble au référendum facultatif à 500 signatures. En effet, cette disposition utilise les termes « *les lois qui comportent une modification de la législation [...]* ». Toutefois, cette formulation ne se retrouve pas à l'article 67, alinéa 2, lettre a Cst-GE, sans qu'il n'existe de trace de la volonté de l'Assemblée constituante de traiter différemment les deux hypothèses de l'article 67, alinéa 2 Cst-GE<sup>32</sup> et sans qu'une raison objective puisse expliquer une hypothétique différence de traitement.

De plus, une interprétation trop large du référendum à 500 signatures risquerait de violer les droits politiques, puisque les électeurs ne doivent en

---

<sup>31</sup> Le TF admet l'application de cet adage, lorsque l'objectif recherché est de garantir que certaines lois soient dans tous les cas soumises au vote populaire (Arrêt du TF du 9 novembre 2010 précité, consid. 3.2).

<sup>32</sup> Bulletin officiel de l'Assemblée constituante genevoise (BOACG), vol. V, p. 2312 ss et vol. VI, p. 2640 ss. Sur la question du nombre de signatures : BOACG, vol. XVI, p. 8421 ss, vol. XXI, p. 11049 ss et vol. XXV, p. 12854 ss.

principe pas être appelés à voter en dehors des cas expressément prévus par la constitution.<sup>33</sup> C'est ainsi que le principe *in dubio pro populo* est critiqué par certains auteurs, dans la mesure où il revient à avantager l'idée de démocratie au détriment des règles de l'Etat de droit, ce qui n'est pas admissible. D'autres auteurs admettent l'application de ce principe, en particulier dans le cadre cantonal<sup>34</sup>.

Pour ces raisons, le nouvel alinéa 3 de l'article 85A LEDP introduit une exception, qui permet de tempérer le principe de la soumission des lois mixtes au référendum à 500 signatures, en application du principe de proportionnalité. Ainsi, si les parties de la loi mixte qui seraient soumises (si elles figuraient dans une loi individuelle) à des types de référendum différents n'ont pas un lien intrinsèque entre elles, alors le Conseil d'Etat peut scinder ladite loi mixte en deux parties, au moment où il la publie en application de l'article 8 de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels, du 8 décembre 1956 (B 2 05; LFPP). Le référendum pourra ensuite porter sur chaque partie de la loi scindée, selon le régime référendaire qui lui est applicable en raison de son contenu.

L'exception de l'alinéa 3 permet d'éviter que des dispositions soumises au référendum à 500 signatures soient artificiellement ajoutées dans des projets de loi, ce qui rendrait le vote populaire quasi automatique.<sup>35</sup> Elle évite donc une augmentation trop importante du nombre de référendums dans notre canton.

La compétence du Conseil d'Etat de scinder en deux une loi mixte repose sur sa compétence de promulguer les lois<sup>36</sup> et d'organiser les opérations électorales<sup>37</sup>, ce qui comprend la compétence de publier les lois<sup>38</sup> et donc le choix du régime référendaire, comme l'a retenu la CCCJ.<sup>39</sup>

---

<sup>33</sup> ACST/1/2015, consid. 9 d).

<sup>34</sup> Cf. Yvo HANGARTNER/Andreas KLEY, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Ed. Schulthess, Zurich, 2000, p. 178-179 et les différents auteurs cités.

<sup>35</sup> Selon HOFMANN, les amendements ne devraient pas dénaturer un projet de loi et ne devraient pas avoir pour seul but de modifier le type de référendum auquel serait soumise la future loi. Selon cet auteur, le risque qu'un tel abus survienne est néanmoins limité (cf. David HOFMANN, *Le Conseil d'Etat dans la constitution genevoise du 14 octobre 2012*, in : *Actualités juridiques de droit public 2013*, Ed. Stämpfli, 2013, pp. 121-122).

<sup>36</sup> Article 109, alinéa 4 Cst-GE.

<sup>37</sup> Article 46, alinéa 1 Cst-GE.

<sup>38</sup> Article 8 ss LFPP.

<sup>39</sup> ACST/1/2015, consid. 12.

Les cas dans lesquels le Conseil d'Etat pourra scinder en deux une loi devront être précisés dans la pratique, par l'interprétation qui sera faite de la notion de « lien intrinsèque ». Pour ce faire, le Conseil d'Etat devra effectuer une pesée des intérêts entre les impératifs contradictoires mentionnés ci-dessus (cf. B. 1), au regard du cas concret de la loi mixte concernée. A cet égard, l'arrêt du TF sur la loi sur l'énergie<sup>40</sup>, ainsi que l'arrêt de la CCCJ sur la LTSP<sup>41</sup>, contiennent des indices utiles. *A priori*, les lois mixtes dont une partie peut être exécutée sans l'autre pourront être scindées en deux. De même, si une loi mixte comporte une modification à une autre loi qui n'est pas indispensable à la cohérence de la loi principale ou qui peut également exister de manière indépendante, alors il n'existe pas de lien intrinsèque et la loi pourra être scindée en deux. En revanche, un lien intrinsèque devrait être constaté par le Conseil d'Etat pour les lois mixtes dont les différentes parties forment un tout cohérent (dont l'équilibre risque d'être brisé en cas de scission), pour les lois mixtes qui comportent des modifications à d'autres lois dont l'existence est dépendante de la loi principale (ou l'inverse), ainsi que pour les refontes complètes de lois, du moins en principe. A noter que, s'agissant d'une exception, l'article 85A, alinéa 3 LEDP devra être interprété restrictivement, afin de limiter l'atteinte aux droits politiques qui résulte nécessairement de toute scission en deux de lois.

#### Modifications à une autre loi (art. 8, al. 3 et 4 LFPP) :

La LFPP concerne plus spécifiquement la manière dont les lois sont publiées. Il est donc nécessaire d'y retranscrire la règle contenue à l'article 85A, alinéas 2 et 3 LEDP.

C'est ainsi que l'article 8, alinéa 3 LFPP précise que le Conseil d'Etat détermine le type de référendum lors de la publication de la loi (ce qui se fait dans l'arrêt de publication qui paraît dans la FAO). Cet ajout à l'article 8 LFPP ne constitue pas une nouveauté, mais correspond à la pratique du Conseil d'Etat. En revanche, le fait que le Conseil d'Etat devra désormais se baser sur les critères figurant à l'article 85A, alinéas 2 et 3 LEDP pour les lois mixtes est une nouveauté. Cette précision dans la LFPP, qui concerne la forme, permet de faire le lien avec la LEDP, qui concerne le fond. Pour les autres lois (non mixtes), l'utilisation de ces critères n'est bien entendu pas

---

<sup>40</sup> Arrêt du TF du 9 novembre 2010 précité, consid. 3.3.2 à 3.4.

<sup>41</sup> ACST/1/2015, consid. 9 g), 9 h) et 10; la CCCJ préconise notamment de s'inspirer de l'examen de l'interdépendance de dispositions d'une initiative, dans le cadre de l'examen du respect du principe de l'unité de la matière, ou encore de la pratique du Tribunal fédéral en matière de contrôle abstrait de normes.

nécessaire, raison pour laquelle l'article 8, alinéa 3 LFPP utilise le terme « cas échéant ».

S'il décide de scinder en deux une loi mixte (c'est-à-dire s'il estime, sur la base du nouvel article 85A, alinéa 3 LEDP, qu'il n'existe pas de lien intrinsèque entre les dispositions qui devraient être soumises à des régimes référendaires différents), le Conseil d'Etat doit, en application de l'article 8, alinéa 4 LFPP, soumettre chaque partie au type de référendum qui lui est applicable. Il rendra donc deux arrêtés de publication, le premier contenant les dispositions soumises au référendum à 3%, avec l'indication du régime référendaire de l'article 67, alinéa 1 Cst-GE, et le second contenant les dispositions soumises au référendum à 500 signatures, indiquant le référendum prévu par l'article 67, alinéa 2 Cst-GE. Sur cette base, les citoyens qui souhaitent lancer un référendum peuvent déterminer le nombre de signatures nécessaires pour chacune des parties de la loi mixte en question. Une telle manière de procéder limite l'atteinte aux droits politiques causée par toute scission, permet aux citoyens d'user de leur droit de référendum de manière éclairée et clarifie les dispositions qui seront soumises au vote du peuple, si un référendum aboutit.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) *Tableau financier*
- 2) *Tableau synoptique*

**PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET**  
**Projet de loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)**  
**(A 5 05)**

**Projet présenté par le département Présidentiel**

(montants annuels, en millions de F)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	dès 2023
<b>TOTAL charges de fonctionnement</b>	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges de personnel [30]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Biens et services et autres charges [31]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges financières	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Intérêts [34]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Amortissements [33 + 366 - 466]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Subventions [363+369]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Autres charges [30-36]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
<b>TOTAL revenus de fonctionnement</b>	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Revenus [40 à 46]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
<b>RESULTAT NET</b>	<b>0.00</b>							
<b>FUNCTIONNEMENT</b>								

Remarques :

Date et signature du responsable financier :

 le 19/10/2015

## Loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (A 5 05)

## Tableau comparatif

Ancienne teneur	Nouvelle teneur
	<p><b>Art.1 Modifications</b> La loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, est modifiée comme suit :</p>
<p><b>Art. 85A Référendum facultatif</b></p> <p><b>Objet</b></p> <p><sup>1</sup> Sous réserve des articles 69 et 78 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.</p> <p><b>Pluralités d'objets référendaires</b></p> <p><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.</p>	<p><b>Art. 85A, al. 1 et 2 (nouvelle teneur), al. 3 (nouveau, les al. 3 et 4 anciens devenant les al. 4 et 5)</b></p> <p><b>Objet du référendum en général</b></p> <p><sup>1</sup> Sous réserve des articles 69 et 78 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, et sous réserve de l'alinéa 3 de la présente disposition, 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.</p> <p><b>Type de référendum cantonal en cas de loi mixte</b></p> <p><sup>2</sup> Une loi contenant 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, est soumise dans son ensemble au référendum prévu par l'article 67, alinéa 2, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.</p> <p><sup>3</sup> En dérogation aux alinéas 1 et 2, s'il n'existe pas de lien intrinsèque entre les dispositions soumises à l'article 67, alinéa 1, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, et celles soumises à l'article 67, alinéa 2, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, le Conseil d'Etat scinde la loi les contenant aux fins de sa publication.</p> <p><i>Alinéas 3 et 4 anciens deviennent al. 4 et 5</i></p>
<p><b>Votation subséquente au référendum</b></p> <p><sup>3</sup> Un référendum facultatif ne peut être ni retiré ni suspendu.</p> <p><sup>4</sup> Un référendum peut devenir sans objet si la loi soumise à référendum est abrogée avant la fixation de l'opération électorale. Le Conseil d'Etat le constate alors par arrêté séparé.</p>	<p><b>Art.2 Modifications à une autre loi</b> La loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels, du 8 décembre 1956 (B 2 05), est modifiée comme suit :</p>

<p><b>Art. 8 Première publication</b> <i>En général</i></p> <p><sup>1</sup> Les initiatives populaires, les contreprojets, les lois constitutionnelles et les lois sont transmis par le président du Grand Conseil au Conseil d'Etat pour être publiés.</p> <p><sup>2</sup> La publication a lieu sans retard dans la Feuille d'avis officielle. Le texte entier doit être publié.</p>	<p><b>Art. 8, al. 3 et 4 (nouveaux, les al. 3 à 5 anciens devenant les al. 5 à 7)</b></p> <p><sup>3</sup> Lors de la publication de la loi, le Conseil d'Etat détermine le type de référendum applicable au sens de l'article 67 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, en se fondant cas échéant sur les critères figurant à l'article 85A, alinéas 2 et 3, de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982.</p> <p><sup>4</sup> S'il scinde une loi lors de sa publication en application de l'article 85A, alinéa 3, de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, le Conseil d'Etat soumet chacune des parties scindées au type de référendum correspondant, prévu soit par l'article 67, alinéa 1, soit par l'article 67, alinéa 2, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.</p> <p><i>Alinéas 3 à 5 anciens deviennent al. 5 à 7</i></p>
<p><sup>3</sup> Une affiche indique les lois adoptées par le Grand Conseil, en mentionnant simplement leur date, leur intitulé et la date de leur publication dans la Feuille d'avis officielle, ainsi que l'expiration du délai de référendum.</p> <p><sup>4</sup> Les lois constitutionnelles et les lois que le Grand Conseil décide de soumettre au corps électoral en application de l'article 67, alinéa 3, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, font l'objet, sur décision du Conseil d'Etat, d'une publication particulière.</p> <p><sup>5</sup> Sous réserve de l'article 9, ces actes ne peuvent être promulgués qu'après avoir été publiés.</p>	<p><b>Art. 3 Entrée en vigueur</b> Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.</p>