

Date de dépôt: 27 janvier 2006

Messagerie

- a) **IN 120-E** **Rapport de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'élaborer un contreprojet à l'initiative populaire 120 « Pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitant-e-s de quartiers »**
- b) **PL 9794** **Projet de loi constitutionnelle de M^{mes} et MM. Olivier Jornot, Michèle Ducret, Sandra Borgeaud, Catherine Baud, Laurence Fehlmann Rielle, Emilie Flamand, Fabienne Gautier, Jacques Jeannerat, Jacques Pagan, Francis Walpen, Luc Barthassat, Anne Emery-Torracinta, Gabrielle Falquet et Pierre Schifferli modifiant la constitution de la République et canton de Genève (A 2 00) (Contreprojet à l'IN 120)**

- | | | |
|----|---|------------------------|
| 1. | Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 10 janvier 2003 |
| 2. | Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, le | 10 avril 2003 |
| 3. | Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, le | 10 octobre 2003 |
| 4. | Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet le | 18 avril 2005 |
| 5. | En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 18 avril 2006 |

Rapport de M. Olivier Jornot

Mesdames et
Messieurs les députés,

Dans sa séance du 17 mars 2005, le Grand Conseil a décidé d'opposer un contreprojet à l'initiative populaire 120 « Pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitant-e-s de quartiers ». Il a aussitôt renvoyé cet objet à la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil.

La commission a consacré sept séances à cet objet, dont trois au cours de la législature précédente. Elle s'est de ce fait trouvée confrontée au renouvellement quasi intégral de sa composition, et des remerciements particuliers doivent être adressés à M. Michaël Flaks, directeur de la division de l'intérieur de ce qui était alors le DIAE, qui a assuré la transition et apporté une importante contribution aux travaux de la commission. La commission a bénéficié de l'appui de M. Laurent Koelliker, directeur-adjoint du service du Grand Conseil, dans sa séance du 9 novembre 2005, et de M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique, dans sa séance du 23 novembre 2005. Les procès-verbaux ont été tenus par M^{me} Anne-Marie Fiore, puis, dès le 6 avril 2005, par M. Didier Grosrey.

1. Rappel historique

Le traitement de l'IN 120 a – comme c'est malheureusement souvent le cas, s'agissant des initiatives populaires lancées dans ce canton – été pour le moins mouvementé. Les derniers travaux de la commission ne sont que l'aboutissement d'un long processus, qu'il convient de garder à l'esprit pour en saisir la portée d'ensemble. C'est la raison pour laquelle un bref rappel historique s'impose.

En résumé, les étapes passées ont été les suivantes :

- 10 janvier 2003 : Le Conseil d'Etat publie son arrêté du 8 janvier 2003 constatant l'aboutissement de l'IN 120 « Pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitant-e-s de quartiers ».
- 19 mars 2003 : Dans son rapport au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de l'IN 120, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de déclarer l'IN 120 recevable, sous réserve de quelques dispositions qu'il juge nulles. S'agissant de la prise en considération de l'initiative, il en propose le rejet. Toutefois, le Conseil d'Etat se déclare

sur le principe favorable à un contreprojet : « *En revanche, le Conseil d'Etat n'est pas opposé à ce que, par le biais d'un contreprojet, certaines préoccupations des initiants trouvent place dans la législation genevoise, soit au niveau constitutionnel, soit au niveau législatif. En particulier, l'obligation de parallélisme des formes, qui empêche le Grand Conseil de modifier une législation – à condition qu'elle soit récente – acceptée par le peuple, mérite examen, quelle que soit d'ailleurs la matière en cause* ».

- 4 avril 2003 : A l'issue du débat de préconsultation, le Grand Conseil renvoie l'initiative à la commission législative.
- 18 septembre 2003 : Le Grand Conseil, suivant la conclusion du rapport de la majorité de la commission législative, déclare l'IN 120 nulle, motif pris de la violation du principe de l'unité du genre.
- 26 mai 2004 : Sur recours de l'Asloca et de quelques recourants individuels, le Tribunal fédéral admet partiellement le recours et annule la décision du Grand Conseil en ce qu'elle concernait diverses dispositions de l'initiative. En substance, les dispositions déclarées valables par le Tribunal fédéral sont celles qui entraîneraient l'instauration d'un référendum obligatoire applicable à toute modification de diverses lois adoptées à la suite d'initiatives populaires. Les lois concernées sont la LDTR, la LGL, quelques dispositions de la LExt et diverses lois de procédure. Parmi les dispositions déclarées valables par le Tribunal fédéral figure également une disposition transitoire soumettant au référendum obligatoire toutes les modifications des lois précitées survenues après le dépôt de l'IN 120, même si elles sont, dans l'intervalle, entrées en vigueur.
- 26 août 2004 : La commission législative, à qui le bureau du Grand Conseil a directement renvoyé l'initiative après l'arrêt du Tribunal fédéral, procède à un « toilettage juridique » des articles de l'initiative déclarés valables par le Tribunal fédéral.
- 17 novembre 2004 : Le Tribunal fédéral, saisi par les initiants d'une demande d'interprétation de son arrêt du 26 mai 2004, la rejette.
- 19 janvier 2005 : La commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil, dans son rapport de majorité, propose, par 8 voix contre 4, le rejet de l'initiative. S'agissant de l'opportunité de lui opposer un contreprojet, le rapport de la commission précise que les discussions ont été « *très brèves* ». En définitive, la commission propose de renoncer à un contreprojet, par 10 voix contre 0 et 2 abstentions.
- 17 mars 2005 : Le Grand Conseil est toutefois d'un avis différent. En substance, il se rallie à l'opinion exprimée par le Conseil d'Etat dans son

rapport du 19 mars 2003, en ce sens qu'il souhaite que soit élaboré un contreprojet qui instaure une protection, limitée dans le temps, des textes législatifs introduits à la faveur d'initiatives populaires, en soumettant toute modification de ces textes au référendum obligatoire. Cette décision a été acquise par 55 voix contre 29 et une abstention, et la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a été chargée d'élaborer le contreprojet.

2. Travaux de la commission

2.1 Méthode de travail

En application de l'article 123A de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, la commission a considéré qu'elle était chargée d'un mandat impératif du Grand Conseil de préparer un contreprojet de même genre et de même forme que l'initiative. Elle n'avait dès lors pas à s'interroger sur bien-fondé d'une telle démarche, et n'a dès lors pas formellement procédé à un vote d'entrée en matière.

Sur un plan plus politique, les commissaires s'en sont de même tenus aux lignes directrices évoquées lors des débats du Grand Conseil du 17 mars 2005, à savoir :

- la mise en œuvre d'une protection des textes issus d'initiatives populaires par le biais de la soumission de leurs modifications au référendum obligatoire ;
- la limitation de cette protection dans le temps ;
- son extension, en revanche, à l'ensemble de la matière législative.

Il en résulte que la commission est assez rapidement parvenue à un consensus. Il ne faudrait toutefois pas s'illusionner : ce consensus porte sur la meilleure manière de donner suite au mandat conféré à la commission par le Grand Conseil. Il ne signifie pas pour autant que l'ensemble des commissaires approuve le principe même de l'extension du champ d'application du référendum obligatoire.

2.2 Séances antérieures au premier rapport de la commission

La commission a déjà rendu compte de ses travaux au Grand Conseil, par un rapport de majorité en date du 19 janvier 2005 et un rapport de minorité en date du 20 janvier 2005. Ces rapports portaient sur la prise en considération de l'initiative. Comme on l'a déjà observé, le Grand Conseil a partiellement suivi les conclusions du rapport de majorité, en ce sens qu'il a,

conformément à sa recommandation, rejeté l'initiative. En revanche, il a décidé, alors que ni la majorité, ni la minorité de la commission ne le proposait, de lui opposer un contreprojet.

S'il est revenu ici sur les travaux de la commission antérieurs aux rapports précités, c'est parce que la commission s'est fondée sur ces travaux, et notamment sur les auditions auxquelles elle avait en son temps procédé, auditions qu'elle a jugé inutile de renouveler.

Le lecteur sera dès lors invité à se référer au rapport de majorité du 19 janvier 2005 (IN 120-D). Pour faciliter sa tâche, on rappellera que la commission avait procédé aux auditions et sollicité l'avis de droit suivants :

- Audition des initiants (MM. N. de Dardel, A. Otter et A. Velasco) : les initiants avaient notamment fait valoir que, s'ils regrettaient, à l'issue de la procédure au Tribunal fédéral, la suppression d'une partie de leur initiative, l'essentiel demeurait, à savoir l'instauration du référendum obligatoire. Ce dernier trouvait sa justification dans l'attitude du Grand Conseil, qui se serait acharné, au cours de la législature précédente, à démanteler le système de protection des locataires.
- Audition de la Chambre genevoise immobilière : la CGI est le seul interlocuteur qui se soit prononcé en faveur de l'élaboration d'un contreprojet. Ce contreprojet devait, à ses yeux, instaurer un référendum obligatoire limité aux lois modifiant la LDTR. De surcroît, il ne devait pas comporter d'effet rétroactif.
- Avis de droit du professeur A. Auer : dans un avis de droit du 14 octobre 2004, le professeur A. Auer s'est montré très critique envers le principe même du référendum obligatoire, notant que la plupart des cantons ont, au fil des années, renoncé au référendum obligatoire en matière législative, au profit du référendum facultatif. Au surplus, le professeur A. Auer a vivement critiqué la focalisation des initiants sur le seul domaine du logement. Il s'est enfin élevé contre l'avis exprimé par le Tribunal fédéral, selon lequel le principe du parallélisme des formes rendrait légitime l'obligation de recourir au peuple pour modifier les normes découlant de son droit d'initiative, arguant que le référendum facultatif a précisément pour objectif de permettre au peuple de remettre en cause une décision du parlement, que cette dernière porte ou non sur un texte issu d'une initiative populaire.

Comme indiqué plus haut, la commission a estimé, après que l'objet lui eut été renvoyé, qu'elle était suffisamment informée et n'avait pas à procéder à de nouvelles auditions.

2.3. *Activité de la commission postérieure au renvoi*

Les travaux de la commission ont été interrompus par le renouvellement du Grand Conseil, à l'automne 2005. La composition de la commission, à cette occasion, a été bouleversée. C'est la raison pour laquelle on distinguera les travaux menés pendant l'ancienne législature, respectivement pendant la législature actuelle.

2.3.1. *Législature 2001-2005*

Pendant l'ancienne législature, la commission a siégé à trois reprises.

Le 6 avril 2005, elle a procédé à un premier tour d'horizon. A cette occasion, M. Robert Cramer, conseiller d'Etat, a indiqué que son département proposerait un projet de texte à la commission pour guider son travail, étant précisé qu'il ne s'agirait pas d'un projet du Conseil d'Etat, mais d'une simple contribution aux réflexions de la commission. A l'issue de la séance, la commission a suspendu ses travaux, dans l'attente de prendre connaissance du texte en question.

Le 25 mai 2005, la commission a repris ses travaux en prenant connaissance du texte élaboré par le département, texte dont la teneur est la suivante :

Art. 53A *Référendum obligatoire (nouveau)*

¹ *Pour garantir la volonté populaire et l'effet du droit d'initiative, toute modification des lois qui ont été acceptées par le peuple à la suite d'une initiative populaire ou qui ont été adoptées par le Grand Conseil moyennant le retrait d'une initiative populaire, doit être soumise obligatoirement au vote du Conseil Général.*

² *Cette obligation ne vaut que pour une durée de X années à compter de l'entrée en vigueur initiale des lois visées à l'alinéa 1, ou d'une refonte totale de celles-ci.*

³ *Les modifications aux lois visées à l'alinéa 1 et adoptées antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente disposition sont également, dès le 10 janvier 2003, soumises au référendum obligatoire dès l'entrée en vigueur du présent article, pour une durée équivalente à celle prévue à l'alinéa 2, dans leur état au moment de l'entrée en vigueur du présent article.*

Le 15 juin 2005, la commission a essentiellement fait porter ses réflexions sur la durée de la protection, question laissée ouverte dans le texte proposé par le département.

2.3.2. Nouvelle législature

Le 16 novembre 2005, la commission a décidé de reprendre ses travaux *ab ovo*, compte tenu du changement profond de sa composition. Après un tour d'horizon des questions à résoudre, la commission a invité ceux de ses membres qui le souhaitaient à élaborer leur propre proposition de contreprojet.

Le 23 novembre 2005, la commission s'est trouvée confrontée à quatre propositions. Outre le projet du département, déjà évoqué, et que l'on désignera ci-dessous comme projet n° 1, les trois autres projets soumis à la commission étaient les suivants :

– projet n° 2 :

Art. 53A Référendum obligatoire (nouveau titre)

¹ (sans changement)

² *Il en va de même des lois qui abrogent ou modifient une disposition légale résultant d'une initiative populaire ou d'un contreprojet acceptés par le peuple ou par le Grand Conseil, lorsque l'acceptation a eu lieu moins de 5 ans avant leur vote.*

– projet n° 3 :

Art. 53A Référendum obligatoire pour garantir la volonté populaire et l'effet du droit d'initiative (nouveau)

Variante 1

Les lois qui ont pour objet la modification du contenu matériel de lois voulues par le Conseil général à teneur d'une initiative populaire formulée sont soumises obligatoirement à l'approbation de ce dernier.

Variante 2

Toute modification matérielle d'une loi issue d'une initiative populaire formulée doit obligatoirement être soumise à l'approbation du Conseil Général.

– projet n° 4 :

Art. 53A Référendum obligatoire (nouveau)

¹ *Pour garantir la volonté populaire et l'effet du droit d'initiative, toute modification des lois qui ont été acceptées par le peuple à la suite d'une initiative populaire ou qui ont été adoptées par le Grand Conseil moyennant le retrait d'une initiative populaire, doit être soumise obligatoirement au vote du Conseil Général.*

² Cette obligation vaut pour une durée de 15 années à compter de l'entrée en vigueur initiale des lois visées à l'alinéa 1, ou d'une refonte totale de celles-ci.

³ Les modifications aux lois visées à l'alinéa 1 et adoptées antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente disposition sont également, dès le 10 janvier 2003, soumises au référendum obligatoire dès l'entrée en vigueur du présent article, pour une durée équivalente à celle prévue à l'alinéa 2, dans leur état au moment de l'entrée en vigueur du présent article.

Après que l'auteur de chaque projet se fut exprimé, la commission est passée aux votes. A l'unanimité (3 L, 3 S, 2 Ve, 1 R, 2 PDC, 1 UDC, 1 MCG), la commission a décidé de poursuivre ses travaux sur la base du projet n° 2, en laissant toutefois ouverte sur la question du délai de protection.

Le 30 novembre 2005, la commission a examiné trois points en suspens, à savoir l'éventuelle protection des textes adoptés par le Grand Conseil en qualité de contreprojets indirects, la question des dispositions transitoires et la durée de la protection. S'agissant de la notion de **contreprojet indirect**, la commission a estimé que l'extrême rareté de ce type d'objet à Genève (par opposition au plan fédéral, où l'abondance des contreprojets indirects s'explique par l'interdiction de l'initiative législative) n'imposait pas de protéger les textes adoptés à ce titre.

Vote

La commission décide de ne pas mentionner le contreprojet indirect dans le texte, par :

Pour : 9 (3 L, 3 S, 2 R, 1 MCG)

Contre : 0

Abstentions : 2 Ve

S'agissant des **dispositions transitoires**, la commission y a consacré d'abondants débats, au fil de ses séances. Sur le fond, les commissaires étaient unanimes : ils n'entendaient pas, au contraire des initiants, conférer au contreprojet un effet rétroactif direct, qui aurait exigé que le peuple votât sur des modifications législatives entrées en vigueur par le passé. En revanche, les commissaires admettaient tout aussi uniment que le contreprojet ait un effet rétroactif indirect, c'est-à-dire que sa protection s'étende à des textes

issus par le passé d'initiatives populaires, à supposer que ces textes soient modifiés après l'entrée en vigueur du contreprojet.

Dans le détail, la discussion s'est toutefois engagée entre l'auteur du projet numéro 2 et le représentant du département, quant à l'opportunité d'exclure *expressis verbis* l'effet rétroactif direct. Pour l'auteur du projet n° 2, l'effet rétroactif direct constitue par essence une exception, en sorte que si un texte ne prévoit rien, il n'y a pas d'effet rétroactif direct, ce que rappelle la célèbre loi sur les effets et l'application des lois, du 14 ventôse XI (A 2 10), dont l'article unique a la teneur suivante : « *La loi ne dispose que pour l'avenir, elle n'a point d'effet rétroactif* ».

Pour le représentant du département, il était au contraire nécessaire, pour éviter toute contestation à l'avenir, de préciser spécifiquement à partir de quelle date les modifications légales seraient soumises au référendum obligatoire. Cette nécessité découlait notamment du fait que l'IN 120 elle-même prévoyait un effet rétroactif direct : il fallait par conséquent que le contreprojet l'exclût expressément. De surcroît, le Tribunal fédéral, dans son arrêt du 26 mai 2004, s'était montré suffisamment ambigu à l'égard de l'effet rétroactif direct pour qu'il s'impose de dissiper toute équivoque.

En définitive, l'auteur du projet n° 2 a, par gain de paix, proposé une modification de son propre texte, dont le deuxième alinéa aurait la teneur suivante :

« Il en va de même des lois adoptées après l'entrée en vigueur du présent alinéa, qui abrogent ou modifient une disposition légale résultant d'une initiative populaire ou d'un contreprojet acceptés par le peuple ou adoptés par le Grand Conseil, lorsque l'acceptation a eu lieu moins de X ans avant leur entrée en vigueur ».

Vote

La commission accepte l'amendement ci-dessus :

Pour : 11 (3 L, 3 S, 2 Ve, 2 R, 1 MCG)

Contre : 1 (1 PDC)

Abstention : 0

On aura observé, sur le plan rédactionnel, que l'amendement précité a également introduit une distinction sémantique entre acceptation et adoption, l'usage voulant apparemment que le peuple accepte un objet tandis que le Grand Conseil l'adopte.

Lorsqu'elle a abordé la question du **délai de protection**, la commission s'est clairement divisée en deux tendances. Pour les représentants de la gauche et du MCG, le délai de protection devait être aussi long que possible, par application du principe selon lequel seul le peuple peut défaire ce qu'il a lui-même fait. Pour les représentants de l'Entente, qui suivaient l'avis exprimé par le Conseil d'Etat dans son rapport du 19 mars 2003, le référendum facultatif devait en revanche rester la règle, et le référendum obligatoire ne s'appliquer que pendant une courte période, de manière à combattre les seules modifications franchement abusives de textes adoptés à la suite d'initiatives populaires.

Dans un premier temps, quatre propositions de délai ont été formulées, étant précisé que l'auditeur du projet n° 4 a retiré sa proposition de délai de 15 ans. Aucune d'entre elles n'a obtenu de majorité. Par souci d'exhaustivité, on évoquera les quatre votes en question.

Vote

La commission a rejeté une durée de 4 ans :

Pour : 1 (1 PDC)
Contre : 6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)
Abstentions : 5 (3 L, 2 R)

Vote

La commission a rejeté une durée de 5 ans :

Pour : 6 (3 L, 2 R, 1 PDC)
Contre : 6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)
Abstention : 0

Vote

La commission a rejeté une durée de 8 ans :

Pour : 1 (1 MCG)
Contre : 6 (3 L, 2 R, 1 PDC)
Abstentions : 5 (3 S, 2 Ve)

Vote

La commission a rejeté une durée de 10 ans :

Pour : 6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)
Contre : 6 (3 L, 2 R, 1 PDC)
Abstention : 0

Face à une situation confinant à l'impasse, un commissaire a formulé une proposition de compromis, qui a recueilli la quasi-unanimité, pour une période de protection de 7 ans.

Vote

La commission accepte de fixer la période de protection à 7 ans :

Pour : 11 (3 L, 3 S, 2 Ve, 2 R, 1 MCG)
Contre : 0
Abstention : 1 (1 PDC)

Le projet de contreprojet avait alors la teneur suivante :

Art. 53A Référendum obligatoire (nouveau titre)

¹ *(sans changement)*

² *Il en va de même des lois adoptées après l'entrée en vigueur du présent alinéa, qui abrogent ou modifient une disposition légale résultant d'une initiative populaire ou d'un contreprojet acceptés par le peuple ou adoptés par le Grand Conseil, lorsque l'acceptation a eu lieu moins de 7 ans avant leur entrée en vigueur.*

La commission a accepté le texte ci-dessus en vote final, par onze voix (3 L, 3 S, 2 Ve, 2 R, 1 MCG) et une abstention (PDC), sans opposition.

Le 18 janvier 2006, sur proposition du rapporteur, la commission a remis l'ouvrage sur le métier. Il apparaissait en effet que le texte adopté méritait quelques corrections de détail, en sorte que sa lisibilité en fût améliorée. Dans l'intervalle, le rapporteur s'était notamment entretenu avec MM. Michaël Flaks et Laurent Koelliker, mentionnés plus haut, ainsi qu'avec M. Fabien Waelti, directeur des affaires juridiques de la Chancellerie. Le texte proposé par le rapporteur était le suivant :

Art. 53A Référendum obligatoire (nouveau titre)

¹ (sans changement)

² *Il en va de même de toute loi qui abroge ou modifie une disposition légale résultant d'une initiative populaire ou d'un contreprojet acceptés par le peuple ou par le Grand Conseil moins de 7 ans avant son adoption.*

Les modifications proposées se justifiaient comme suit :

- Conformément à l'opinion émise par l'auteur du projet n° 2, il ne se justifiait pas d'exclure expressément l'effet rétroactif direct de la disposition, en sorte que les mots « *adoptés après l'entrée en vigueur du présent alinéa* » pouvaient être biffés.
- L'ajout du mot « *adoptés* » pouvait engendrer une ambiguïté, la suite de la disposition mentionnant l'acceptation et non l'adoption de la norme soumise au référendum obligatoire. Or, s'il est vrai que l'usage est de dire que le peuple accepte tandis que le Grand Conseil adopte, il existe néanmoins des exemples différents dans la législation, par exemple à l'article 122A de la loi portant règlement du Grand Conseil, qui évoque une initiative populaire « *acceptée par le Grand Conseil* ». On pouvait dès lors sans autre biffer le mot « *adoptés* ».
- L'expression « *entrée en vigueur* » employée au terme de l'article constitutionnel n'était pas heureuse, parce que le *dies ad quem* du délai ne pouvait être l'entrée en vigueur de la loi, puisque cette dernière devait préalablement être soumise au référendum obligatoire ou facultatif, en fonction du temps écoulé. Il convenait donc de remplacer « *entrée en vigueur* » par « *adoption* ».
- Enfin, la lisibilité de l'ensemble de la disposition pouvait être améliorée par l'emploi du singulier (« *toute loi* »).

Au bénéfice des explications qui précèdent, la commission a accepté à l'unanimité (3 L, 1 S, 2 Ve, 2 R, 1 UDC, 1 MCG) de revenir sur son vote final. C'est par le même score qu'elle a adopté les modifications proposées. Enfin, c'est toujours à l'unanimité qu'elle a accepté l'ensemble du contreprojet en vote final.

Vote

La commission a accepté le texte ci-dessus en vote final :

Pour : 10 (3 L, 1 S, 2 Ve, 2 R, 1 UDC, 1 MCG)

Contre : 0

Abstention : 0

3. Contreprojet : mode d'emploi

Les travaux de la commission exposés, il n'est peut-être pas inutile d'éclairer le lecteur sur le fonctionnement attendu de la disposition constitutionnelle proposée. Après une présentation synthétique, on dressera la liste des cas couverts par le contreprojet, avant de revenir sur la question du contreprojet indirect.

3.1. Présentation synthétique

Le titre VI de la Constitution genevoise est intitulé « Référendum et initiative ». Son chapitre I est intitulé « Référendum cantonal ». Ce chapitre était initialement consacré au seul référendum facultatif en matière législative (les modifications constitutionnelles étant, pour leur part, soumises à l'article 179 de la Constitution). Lorsqu'il est question de référendum, c'est toujours de référendum facultatif qu'il s'agit.

C'est à l'exception de l'article 53A, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002, disposition qui introduit le référendum obligatoire en matière fiscale. La teneur de ce texte est la suivante :

Art. 53A Référendum obligatoire en matière d'impôt

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).

Dès lors que l'article 53A est le seul à traiter du référendum obligatoire, il a paru judicieux d'y inclure la problématique traitée par le contreprojet à l'IN 120. Son titre deviendrait « Référendum obligatoire », la matière fiscale

n'étant plus évoquée, puisqu'elle ne serait plus la seule concernée. A noter que telle était également la solution retenue par les initiants. Quant à la formulation de l'alinéa 2 (« *Il en va de même (...)* »), elle se réfère précisément à l'obligation de soumettre les lois visées au référendum obligatoire.

Ce qui est soumis au référendum obligatoire, c'est toute loi qui abroge ou modifie une disposition légale résultant d'une initiative ou d'un contreprojet. Toutefois, moins de sept ans doivent s'être écoulés entre l'acceptation de l'initiative ou du contreprojet et le vote de la loi qui y porte atteinte.

3.2. Cas couvert par le contreprojet

Les initiatives populaires législatives peuvent être rédigées de toutes pièces (article 65B de la Constitution) ou non formulées (article 65 de la Constitution). Seules les initiatives rejetées par le Grand Conseil sont soumises à la votation populaire (article 68 de la Constitution). Le Grand Conseil peut décider d'opposer à une initiative un contreprojet de même genre et de même forme (article 67 de la Constitution). C'est dire s'il existe une multitude de cas de figure qui aboutissent à l'adoption de dispositions légales résultant de près ou de loin d'une initiative populaire.

Pour couvrir toutes les variantes possibles, le texte du contreprojet admet que :

- Le texte doit **résulter** d'une initiative populaire ou d'un contreprojet. L'utilisation du terme « *résulter* » a pour objectif d'englober aussi bien l'initiative rédigée de toutes pièces que l'initiative non formulée. En d'autres termes, un texte légal peut être protégé même s'il ne figurait pas sur le texte signé par les initiants, il suffit qu'il en ait résulté, à la faveur de la procédure décrite aux articles 64 à 68 de la Constitution.
- La disposition légale doit résulter d'une **initiative populaire** ou d'un **contreprojet** : le texte jouit de la même protection, qu'il ait été conçu par les initiants ou, en tant que contreprojet, par le Grand Conseil. Par contreprojet, comme on l'a vu plus haut, on entend un contreprojet au sens des articles 67A et 68 de la Constitution, soit un contreprojet direct, désigné comme tel par le Grand Conseil.
- L'initiative populaire ou le contreprojet doit avoir été **accepté par le peuple ou par le Grand Conseil** : cette précision tient compte des effets de l'article 68 de la Constitution, qui ne soumet obligatoirement au vote populaire que l'initiative et le contreprojet rejetés par le Grand Conseil. Lorsqu'une initiative est acceptée, elle se transforme en loi ordinaire (article 122B de la loi portant règlement du Grand Conseil), soumise en

tant que telle au référendum facultatif. Quant au contreprojet, il n'est soumis au peuple que si l'initiative n'est pas retirée (article 68, alinéa 2 de la Constitution). Si l'initiative est retirée, le contreprojet est à nouveau publié, muni de la clause référendaire, et peut faire l'objet d'un référendum facultatif, conformément à l'article 6B, alinéa 3, de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels, du 8 décembre 1956.

En combinant les divers éléments qui précèdent, on aboutit (au moins) à dix-neuf hypothèses dans lesquelles un texte légal est protégé par l'effet du contreprojet. Ces hypothèses sont les suivantes :

1. Initiative populaire formulée. Le Grand Conseil l'accepte. Le texte protégé est celui de l'initiative.
2. Hypothèse 1. Le référendum est demandé. La loi est approuvée. Le texte protégé est celui de la loi, et donc de l'initiative.
3. Initiative populaire formulée. Le Grand Conseil la refuse, mais le peuple l'accepte. Le texte protégé est celui de l'initiative.
4. Initiative populaire formulée. Le Grand Conseil la rejette, mais lui oppose un contreprojet. Le peuple accepte l'initiative. Le texte protégé est celui de l'initiative.
5. Initiative populaire formulée. Le Grand Conseil la rejette, mais lui oppose un contreprojet. Le peuple accepte le contreprojet. Le texte protégé est celui du contreprojet.
6. Initiative populaire formulée. Le Grand Conseil la rejette, mais lui oppose un contreprojet. L'initiative est retirée. Le contreprojet entre vigueur. Le texte protégé est celui du contreprojet.
7. Hypothèse 6. Le référendum est demandé. La loi adoptée par le Grand Conseil à titre de contreprojet est acceptée par le peuple. Le texte protégé est celui du contreprojet.
8. Initiative populaire non formulée. Le Grand Conseil l'accepte. Il élabore une loi de concrétisation. Le texte protégé est celui de la loi de concrétisation.
9. Hypothèse 8. Le référendum est demandé contre la loi de concrétisation. Le peuple approuve la loi. Le texte protégé est celui de la loi de concrétisation.
10. Initiative populaire non formulée. Le Grand Conseil l'accepte. Il élabore une loi de concrétisation, qu'il rejette. L'initiative est alors soumise au peuple, qui l'accepte. Le Grand Conseil adopte une loi

de concrétisation. Le texte protégé est celui de la loi de concrétisation.

11. Hypothèse 10. Le référendum est demandé contre la loi de concrétisation. Le peuple approuve la loi. Le texte protégé est celui de la loi de concrétisation.
12. Initiative populaire non formulée. Le Grand Conseil la rejette. Le peuple l'accepte. Le Grand Conseil élabore une loi de concrétisation. Le texte protégé est celui de la loi de concrétisation.
13. Hypothèse 12. Le référendum est demandé contre la loi de concrétisation. Le peuple accepte la loi. Le texte protégé est celui de la loi de concrétisation.
14. Initiative populaire non formulée. Le Grand Conseil la rejette, mais lui oppose un contreprojet. Le peuple accepte l'initiative. Le Grand Conseil élabore une loi de concrétisation. Le texte protégé est celui de la loi de concrétisation.
15. Hypothèse 14. Le référendum est demandé contre la loi de concrétisation. Le peuple approuve la loi. Le texte protégé est celui de la loi de concrétisation.
16. Initiative populaire non formulée. Le Grand Conseil la rejette, mais lui oppose un contreprojet. Le peuple accepte le contreprojet. Le Grand Conseil élabore une loi de concrétisation. Le texte protégé est celui de la loi de concrétisation.
17. Hypothèse 16. Le référendum est demandé contre la loi de concrétisation. Le peuple approuve la loi. Le texte protégé est celui de la loi de concrétisation.
18. Initiative populaire non formulée. Le Grand Conseil la rejette, mais lui oppose un contreprojet. L'initiative est retirée. Le Grand Conseil élabore une loi de concrétisation du contreprojet. Le texte protégé est celui de la loi de concrétisation.
19. Hypothèse 18. Le référendum est demandé contre la loi de concrétisation. Le peuple approuve la loi. Le texte protégé est celui de la loi de concrétisation.

3.3. Période de protection

La détermination du *dies ad quem* ne pose pas de problème particulier. Il s'agit de la date de l'adoption en troisième débat, par le Grand Conseil, de la loi susceptible d'être soumise au référendum obligatoire. Il ne s'agit pas nécessairement de la date officielle de la loi, puisqu'en vertu de l'article 1,

alinéa 1, de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels, les lois obligatoirement soumises en votation populaire portent la date de leur acceptation par le peuple...

La détermination du *dies a quo* peut s'avérer plus délicate. Il s'agit de la date à laquelle l'initiative a été acceptée par le peuple ou par le Grand Conseil. On en déduira que :

- il s'agit de l'acceptation de l'initiative elle-même, et non de la loi qui peut en résulter au sens de l'article 122B de la loi portant règlement du Grand Conseil, en cas d'acceptation de l'initiative par ce dernier. L'initiative législative approuvée par le Grand Conseil devient en effet une loi ordinaire, laquelle peut être attaquée par voie de référendum facultatif. Dans une telle hypothèse, c'est la date de l'acceptation de l'initiative par le Grand Conseil qui fait foi, et non celle de l'approbation de la loi par le peuple.
- il en va de même en cas d'initiative non formulée, laquelle est susceptible de donner lieu à une cascade de votes. Ce qui est déterminant, c'est l'acceptation de l'initiative par le Grand Conseil ou par le peuple, et non l'adoption de la loi de concrétisation par le Grand Conseil, pas plus que l'adoption de cette même loi par le peuple, dans l'hypothèse où elle aurait fait l'objet d'un référendum facultatif.
- ce qui vient d'être dit de l'acceptation des initiatives vaut, *mutatis mutandis*, pour les contreprojets.

Il résulte de ce qui précède que le *dies a quo* ne correspond pas nécessairement à la date d'adoption du texte protégé. Cela résulte de la teneur même de l'article 53A proposé, puisque c'est la disposition légale résultant d'une initiative ou d'un contreprojet qui est protégée, tandis que le point de départ de la période de protection est la date de l'acceptation de l'initiative ou du contreprojet à l'origine de la disposition légale en question.

3.4. Le cas du contreprojet indirect

La commission s'est interrogée, on l'a dit, sur l'opportunité d'accorder la protection aux textes adoptés à titre de contreprojet indirect. Elle a résolu la question par la négative, pour deux raisons qu'il convient d'exposer ici :

- En premier lieu, l'adoption d'un texte législatif en qualité de contreprojet indirect est, à Genève, d'une rareté confinante à l'inexistence. Le seul précédent rappelé en commission est celui de l'IN 12, déposée en 1983 et retirée par les initiants au profit d'un projet de loi. Il a paru inutile à la commission de légiférer pour un cas particulier survenu il y a plus de

20 ans, et de surcroît avant la réforme des droits populaires entrée en vigueur en 1993. On voit mal, depuis l'entrée en vigueur de cette réforme, pour quelle raison le Grand Conseil adopterait une loi en guise de contreprojet sans la qualifier de contreprojet (direct).

- Au surplus, et contrairement à ce qui est le cas en droit fédéral, le droit genevois ne réglemente pas le contreprojet indirect. La commission a estimé qu'il ne serait pas judicieux d'introduire subrepticement cette notion dans la Constitution. Sans réglementation spécifique, on court le risque de débats sans fin pour déterminer si telle ou telle loi constitue ou non un contreprojet indirect, respectivement si c'est en raison de son adoption que les initiants ont retiré leur texte.

Le représentant du département a interpellé à juste titre la commission en posant la question suivante : si seuls les contreprojets directs bénéficient de la protection, n'y a-t-il pas un risque que plus aucune initiative ne soit, à l'avenir, retirée ? En d'autres termes, le maintien de l'initiative est-il une condition à la mise en œuvre de la protection ? La réponse est négative.

En effet, on a déjà observé que selon l'article 68, alinéa 2, de la Constitution, le contreprojet du Grand Conseil n'est soumis à la votation populaire que si l'initiative n'est pas retirée. A l'inverse, si l'initiative est retirée, le contreprojet est considéré comme approuvé et republié muni de la clause référendaire, selon l'article 6B, alinéa 3, de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels.

Or, selon l'article 93 de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), du 15 octobre 1982, l'initiative peut être retirée en tout temps, mais au plus tard 30 jours après la publication ou l'affichage de la décision définitive du Grand Conseil sur sa prise en considération et l'adoption éventuellement d'un contreprojet. Cela signifie donc que les initiants peuvent attendre l'adoption définitive du contreprojet pour décider de l'éventuel retrait de leur initiative. S'ils la retirent à ce moment-là, ils ont la certitude que le contreprojet ne peut plus être modifié par le Grand Conseil, d'une part, et qu'ils bénéficient de la protection de l'article 53A, d'autre part. En présence d'un contreprojet direct qui les satisfait, les initiants ne seront dès lors en aucun cas incités à maintenir leur texte dans le seul et unique but d'obtenir le bénéfice de l'article 53A de la Constitution.

4. Différences avec l'initiative

Il peut être utile, pour terminer, de rappeler quelles sont les différences essentielles entre l'IN 120 et le contreprojet proposé par la commission. Il s'agit des points suivants :

- En premier lieu, le contreprojet concerne tout le corpus législatif, et non les seules lois qui concernent la protection des locataires. Le contreprojet vise à protéger le droit d'initiative, dans quelque domaine qu'il se soit exercé.
- L'IN 120 a pour objectif d'instaurer un parallélisme des formes absolu. En d'autres termes, si une loi a été adoptée à la faveur d'une initiative populaire, toute modification de cette loi, même si elle intervient un siècle après l'adoption de l'initiative, est soumise au référendum obligatoire. Le contreprojet, en revanche, vise à réprimer un cas d'exception, celui où le Grand Conseil chercherait à défaire les effets de l'adoption d'une initiative populaire, peu de temps après le vote.
- S'agissant des hypothèses de protection, le contreprojet va plus loin que l'initiative, puisqu'il met au bénéfice de la protection les textes issus d'une initiative populaire adoptés par le Grand Conseil sans retrait de l'initiative. Les initiants avaient, semble-t-il, oublié que lorsque le Grand Conseil accepte l'initiative, cette dernière n'est pas soumise au peuple ! Il est vrai qu'en désignant spécifiquement les textes protégés, les initiants avaient exclu toute contestation quant aux lois protégées par leur initiative.
- Enfin, le contreprojet ne comporte pas d'effet rétroactif proprement dit. Seules les modifications légales intervenues après l'entrée en vigueur du contreprojet seraient potentiellement soumises au référendum obligatoire, et le peuple n'aurait pas à se prononcer sur des textes d'ores et déjà entrés en vigueur.

5. Remarque finale

Toucher, dans le sens de l'extension comme de la réduction, aux droits populaires est un exercice éminemment périlleux. La dernière grande réforme des droits populaires, entrée en vigueur en 1993, a nécessité des travaux législatifs particulièrement importants. Chacun s'accorde à reconnaître aujourd'hui qu'il s'agit d'une réussite, notamment grâce à la réduction du nombre des votations populaires engendrée par la réforme, qui a permis de ne plus soumettre au peuple les initiatives acceptées par le Grand Conseil ou les contreprojets lorsque l'initiative est retirée, le référendum facultatif restant en toute hypothèse ouvert.

Le contreprojet à l'IN 120 va dans le sens exactement contraire, puisqu'il conduirait à une augmentation du nombre des scrutins. Compte tenu du délai de protection choisi par la commission, soit 7 ans, il n'est en effet pas exclu que le Grand Conseil soit appelé à modifier en toute légitimité des lois

découlant d'initiatives populaires. Au-delà de ses résonances bibliques, la durée de 7 ans représente en effet, dans notre monde où tout s'accélère, un laps conséquent.

Hormis sur cette question – fort disputée – de la durée de la protection, la commission a mis en œuvre de manière consensuelle le mandat que le Grand Conseil lui a confié. Elle vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à adopter le contreprojet qu'elle a élaboré.

Secrétariat du Grand Conseil**PL 9794**

Projet présenté par les députés:

M^{mes} et MM. Olivier Jornot, Michèle Ducret, Sandra Borgeaud, Catherine Baud, Laurence Fehlmann Rielle, Emilie Flamand, Fabienne Gautier, Jacques Jeannerat, Jacques Pagan, Francis Walpen, Luc Barthassat, Anne Emery-Torracinta, Gabrielle Falquet et Pierre Schifferli

Date de dépôt:

Messagerie

Projet de loi constitutionnelle
modifiant la Constitution de la République et canton de Genève
(A 2 00) (Contreprojet à l'IN 120)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Article unique

La Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, est
modifiée comme suit:

Art. 53A Référendum obligatoire (nouvelle teneur de la note)
et al. 2 (nouveau)

² Il en va de même de toute loi qui abroge ou modifie une disposition légale
résultant d'une initiative populaire ou d'un contreprojet acceptés par le
peuple ou par le Grand Conseil moins de 7 ans avant son adoption.