

Date de dépôt : 13 novembre 2012

Rapport

de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (A 5 05)
(Mécanisme d'assainissement financier)

Rapport de majorité de M^{me} Christiane Favre (page 1)

Rapport de minorité de M^{me} Aurélie Gavillet (page 19)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Mme Christiane Favre

Mesdames et
Messieurs les députés,

Afin de traiter ce projet de loi, la Commission des droits politiques s'est réunie à sept reprises, le 21 et le 28 mars, le 4 et le 25 avril, le 26 septembre, le 3 et le 10 octobre 2012.

Les travaux ont été présidés par M^{me} Nathalie Schneuwly. Ils ont bénéficié de l'experte présence de MM. Fabien Waelti et David Hofmann, respectivement directeur et directeur adjoint à la direction des affaires juridiques de la Chancellerie, de M. Laurent Koelliker, directeur adjoint du Secrétariat général du Grand Conseil, et de M^{me} Irène Renfer, secrétaire scientifique. Les procès-verbaux ont été successivement tenus par M^{mes} Karine Kohler et Amandine Duperrier et MM. Guy Chevalley et Jeremy Bouvier avec une précision appréciée du rapporteur.

Présentation du projet de loi

Ainsi que rappelé dans l'exposé des motifs du PL 10927, la population genevoise a accepté, le 21 mai 2006, la proposition d'ajout d'un nouvel article constitutionnel, l'art. 53B Cst-GE, consacrant le référendum obligatoire en matière s'assainissement financier. Entré en vigueur en septembre 2006, il a la teneur suivante :

Art. 53B Référendum obligatoire en matière d'assainissement financier

¹ Les mesures d'assainissement financier qui nécessitent des modifications de rang législatif sont soumises obligatoirement à l'approbation du Conseil général (corps électoral). Pour chacune de ces mesures réduisant les charges, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation d'impôts d'effet équivalent.

² Le Conseil général doit faire un choix. Il ne peut opposer une double acceptation ou un double refus à l'alternative proposée.

Cette disposition a obtenu la garantie de l'Assemblée fédérale les 29 novembre et 8 décembre 2010. Dans son message explicatif, le Conseil fédéral a considéré que cette disposition était conforme à la garantie des droits politiques, l'électeur l'ayant acceptée en toute liberté et en toute connaissance de cause.

Par ailleurs, la loi sur la gestion administrative et financière (LGAF) contient quelques précisions au sujet du mécanisme financier, en particulier à son art. 7 :

Art. 7 Equilibre budgétaire

¹ Le budget de fonctionnement de l'Etat de Genève peut présenter un excédent de charges, à concurrence maximale de la réserve conjoncturelle disponible. Il doit être équilibré à terme.

² Si le compte de fonctionnement de l'Etat de Genève n'est pas équilibré deux années consécutives, des modifications de rang législatif sont soumises au vote du Conseil général. Pour chacune de ces mesures réduisant les charges, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation d'impôts d'effet équivalent.

Le Conseil général doit faire un choix. Il ne peut opposer une double acceptation ou un double refus à l'alternative proposée.

3 *Le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, peut, à la majorité absolue des membres le composant, déroger à la mise en œuvre du mécanisme, prévu à l'alinéa 2, s'il apparaît très probable que l'exercice qui suit les deux exercices déficitaires présentera un compte de fonctionnement équilibré.*

Il n'y jamais eu, en revanche, de modification en matière de droits politiques afin de permettre au peuple de voter concrètement sur ces mesures d'assainissement. Les dispositions actuelles de la loi ne permettent pas de poser les questions y relatives.

Y remédier est le but du PL 10927. Il vise en effet à formaliser, sous l'angle du bulletin de vote, la manière dont le peuple pourra s'exprimer sur les alternatives proposées. Il ne s'agit donc pas de modifier les situations dans lesquelles l'assainissement est appliqué mais bien de formaliser les modalités de ce mécanisme.

Premières questions des commissaires

Imaginant le cas où le citoyen coche les deux croix d'une variante, un député (L) demande si la question sera considérée comme blanche ou si le bulletin sera considéré comme nul.

M. Hofmann voit deux situations différentes. Celle prévue à l'art. 64 LEDP - *Nullité des bulletins*. Et la situation du vote blanc à une seule question, prévue à l'art. 65A, al. 3 LEDP où, si un citoyen coche les deux cases « oui » et « non » à la même question, celle-ci est considérée comme blanche alors que le bulletin reste valable.

Un député (UDC) demande s'il existe une statistique du nombre de votations où le peuple avait à choisir entre le contre-projet et l'initiative.

M. Hofmann indique qu'au mois de juin 2012 aura lieu la votation sur la petite enfance (IN 143). En novembre 2008, il y a eu la votation annulée sur le cycle d'orientation, refaite en mai 2009 (IN 134). Si la situation est relativement rare, elle est plus fréquente en droit cantonal qu'en droit fédéral.

Une députée (S) souhaite avoir une définition plus précise de la « *mesure d'assainissement financier* ». Elle note en effet que ce terme se trouve dans l'art. 53B Cst-GE alors que l'art. 7 LGAF parle plutôt de « *mesures* ». Elle aimerait aussi savoir comment cela se passera en pratique, si les conditions de l'art. 7 LGAF sont réalisées. Elle se demande notamment si le Conseil d'Etat prendra une liste de mesures appelées clairement « *mesures d'assainissement financier* » ou si n'importe quelle petite mesure consistant

en une réduction des charges ou une augmentation d'impôts devra être soumise au peuple puisque, même si elle n'en porte pas le nom, elle a objectivement le même effet. Elle demande également si des mesures qui ont pour effet de réduire indirectement les charges seraient soumises au vote populaire.

M. Hofmann répond que l'interprétation de la notion de « *mesure d'assainissement financier* » est limitée par la deuxième phrase de l'art. 53B, al. 1 Cst-GE. Il ajoute qu'une mesure d'assainissement est une paire de deux variantes avec, d'un côté de la balance, la réduction de charges et, de l'autre, la mesure du même montant visant une augmentation d'impôts. Il ajoute que les propositions du Conseil d'Etat ne seront pas toutes soumises au référendum obligatoire puisqu'il existera toujours le référendum facultatif ordinaire pour les lois et le référendum obligatoire pour l'augmentation et la baisse d'impôts (art. 53A, al. 1 Cst-GE). Dès lors, pour être dans l'application de l'art. 53B Cst-GE, il faut un mécanisme d'équilibre. Néanmoins, cela n'interdit pas au Conseil d'Etat de proposer au Grand Conseil, en plus de ces mesures d'assainissement financier, des paires de projets de lois.

Une députée (L) demande si chaque variante proposée par le Conseil d'Etat fera l'objet d'un projet de loi, présenté et accepté par le Grand Conseil avant d'être soumis au peuple.

M. Hofmann précise que le Grand Conseil ne pourra pas accepter les deux variantes et devra dès lors formuler un préavis en faveur d'une des deux mesures. Toutefois, le Conseil d'Etat fournira deux projets de lois que le Grand Conseil pourra amender. Il précise que, formellement, cela ne sera pas l'approbation d'une loi ordinaire.

La même députée ayant demandé s'il est possible que le Conseil d'Etat propose des variantes en votation sans avoir l'aval du Grand Conseil. M. Hofmann observe que, en l'état actuel de la loi, cela semble difficile.

Un député (Ve) évoque le vote obligatoire sur les questions fiscales et demande si l'acceptation de la variante « augmentation d'impôts » n'implique pas un nouveau vote sur une augmentation d'impôts.

M. Hofmann indique que, du point de vue juridique, l'art. 53B Cst-GE est une exception à l'art. 53A Cst-GE et qu'il semblerait illogique d'effectuer une deuxième votation sur le même sujet.

Le même député (Ve) demande si l'objectif de la mesure d'assainissement financier est l'équilibre du budget. M. Hofmann ayant répondu par l'affirmative, le député en conclut que les mesures proposées à la

population par le Conseil d'Etat pourraient être uniquement symboliques et que les grandes mesures pourraient être prises dans la proposition de budget.

M. Hofmann indique que l'art. 53B Cst-GE et l'art. 7 LGAF ne sont pas clairs sur l'étendue des mesures. Il ajoute que l'art. 7, al. 1 LGAF prévoit que le budget de fonctionnement doit être équilibré à terme. On imagine dès lors que cela doit tendre vers un équilibre budgétaire et que l'absence de délai était voulue afin de laisser au Conseil d'Etat et au Grand Conseil la flexibilité nécessaire pour atteindre cet équilibre.

Le même député observe que ce PL 10927 est clair, mais que la procédure préalable paraît encore floue, puisque l'on ne sait pas exactement ce qui sera proposé au Grand Conseil, ni comment seront faits les choix du Conseil d'Etat.

Une députée (S) estime qu'il manque la strate du Grand Conseil puisqu'il ne s'agit pas d'un projet de loi et d'un processus ordinaire. Il y aura en effet un couple de mesures et si l'un des projets est refusé alors que l'autre est accepté, il ne sera pas possible de soumettre les deux variantes au peuple. Elle ajoute que l'interprétation de l'art. 53B Cst-GE est discutable puisque le déclenchement des mesures d'assainissement est dû, à un moment donné, à un manque à gagner global de l'Etat. Dès lors, elle se demande si ces mesures d'assainissement ne correspondent pas plutôt à un train d'assainissement que l'on fait passer globalement pour diminuer le volume de l'Etat au sens législatif du terme. Elle relève qu'il y a aussi une interprétation possible au niveau fiscal et demande d'auditionner le Conseil d'Etat à ce sujet.

Une députée (S) observe que toutes ces questions ne concernent pas directement le projet de loi. Dès lors, elle estime que cela pose la question de la complétude de l'art. 7 LGAF à concrétiser la norme constitutionnelle. Dès lors, selon elle et avant de penser aux questions concernant les droits politiques, il conviendrait de voir d'abord la procédure et la possibilité d'une loi d'application. Elle ne pourra pas se prononcer sur ce projet de loi avant de traiter ces questions-là.

Une députée (L) observe que le PL 10927 concerne l'aspect technique du vote. Les explications données permettent aux commissaires de comprendre dans quelles circonstances il est prévu de proposer ce type de vote, mais il convient de séparer les deux éléments.

Une députée (S) estime au contraire que, si la procédure ne correspond finalement pas à ce qui a été dit aux commissaires parce que le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil ont une trop grande marge de manœuvre, cela pose problème puisque le vote sur cette modification de loi pourrait être totalement différent.

Tout en comprenant ces remarques, M. Hofmann observe que la commission doit répondre à la question posée par le projet de loi. Les éléments préalables sont les art. 53B Cst-GE et l'art. 7 LGAF qu'il est possible de modifier. Mais, quelle que soit la manière de déclencher le mécanisme, cela n'a pas d'impact sur le fait que la population doit se prononcer.

Un député (L) comprend les réticences politiques de certains quant au frein à l'endettement, mais il estime qu'il faut se concentrer sur les droits politiques plutôt que sur des procédures en amont qui ne sont pas de la compétence de cette commission.

Une députée (Ve) pense qu'il est effectivement possible de légiférer sur ce point. En revanche, elle trouverait intéressant de savoir comment peut fonctionner concrètement le frein à l'endettement puisque ce projet de loi amène une certaine réalité à ce qui n'était jusqu'à présent que théorique. Pour mettre en pratique le mécanisme prévu dans le projet de loi, il serait opportun de savoir comment le Conseil d'Etat va procéder.

Au vu de l'intérêt de ces questions, la commission décide d'auditionner le chef du département.

Première audition de M. David Hiler, conseiller d'Etat, accompagné de M^{me} Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe du département et de la Direction des affaires juridiques de la Chancellerie

M. Hiler rappelle que ce projet de loi vise la concrétisation d'un principe constitutionnel voté en 2006. Il a donc interpellé la Direction des affaires juridiques de la Chancellerie pour savoir comment les questions seraient libellées en votation ; ce point est délicat puisque le risque existe de voir une votation cassée. Il ressort de cette consultation qu'on ne peut pas mettre au vote une série compacte de mesures d'économies, mises en face d'une augmentation d'impôts. Il y aura donc des votes multiples pour chaque objet, sous la forme obligatoire de binômes.

Le mécanisme d'assainissement financier est initié après deux exercices comptables déficitaires. Le Conseil d'Etat doit alors présenter une série de projets de lois, couplée à une augmentation d'impôts correspondante respectivement. Les délais sont les suivants : le Conseil d'Etat a trois mois pour amener les projets ; le Grand Conseil a trois mois pour les traiter. Ce dernier ne peut pas les renvoyer ; il peut accorder le sursis (les comptes sont rétablis à terme) mais s'il ne fait rien, les propositions du Conseil d'Etat seront soumises au peuple. Cette « sanction » vise à éviter qu'on vide le dispositif de son sens.

M. Hiler rappelle qu'il était défavorable à ce mécanisme et qu'il l'a combattu au nom du Conseil d'Etat. Ayant été accepté à 50,3 % des voix, il sera néanmoins appliqué sans faiblesse. Il convient donc de prévoir les modalités d'application du système au cas où l'année 2014 verrait un déficit, le contexte de refonte de la LGAF en a donné l'occasion. Il s'agit donc d'une mise en œuvre. Il note aussi qu'on ne peut pas manipuler excessivement les binômes, sans quoi un recours pourrait aboutir.

Une députée (L) ayant demandé si les binômes font bien l'objet de deux projets distincts, M. Hiler répond que la mesure d'économie est présentée sous forme de projet de loi, accompagné d'un second projet qui précise, lui, l'augmentation d'impôts correspondante.

Un député (UDC) s'enquiert d'une méthode sûre pour faciliter le choix entre les deux variantes ; il lui semble qu'un « oui » ou « non » à une question provoquerait moins d'erreurs des votants. Il demande par ailleurs s'il est envisageable que les gens qui ne payent pas d'impôts ne puissent pas se prononcer sur une augmentation de ceux-ci.

Répondant à la première question, M. Hiler note qu'il ne s'agira pas de « variante » ; seule une maquette de la Chancellerie permettra d'anticiper ce problème. Aujourd'hui, il s'agit de clarifier les points légaux. Sur le second point, il répond que c'est tout à fait inimaginable. Le droit de vote ne peut varier en fonction de l'objet.

Un député (L) relève que le libellé des questions pourrait être « malhonnête » et évoquer, pour prendre un exemple extrême, la suppression de l'hôpital.

M. Hiler observe que ce genre de manipulations essuierait des recours. Le projet de loi prévoit que les mesures portent sur le dernier déficit connu, et non sur des mesures d'économies bien plus larges. Il rappelle aussi que le but reste bien de ne jamais recourir à cet instrument. En matière de fiscalité et de prestations, il s'agit pour tous de se montrer raisonnable. Au vu des délais courts, il s'agira d'être extrêmement vigilant au libellé des mesures, mais le conseiller d'Etat ne voit pas comment on évitera des recours.

Une députée (S) observe que la constitution fait référence au rang législatif des mesures et s'interroge sur le champ exact de cette notion.

M^{me} Bertholon note que l'art. 53B n'empêche pas non plus des modifications de rang réglementaire. Toutefois, les mesures législatives concernent des montants plus importants.

M. Hiler ajoute que la mesure devra s'appliquer immédiatement et ne pas contrevenir au droit supérieur. C'est un autre piège du mécanisme : chaque point devra être vérifié, y compris en termes de chiffres et d'objectifs.

La même députée ayant constaté que les mesures ciblées revisitent le budget, M. Hiler indique que, si les délais sont tenus, le dépôt du budget et son étude devront être suspendus à la décision du peuple, ce qui impliquera trois mois en douzièmes provisionnels.

En supposant que les deux exercices déficitaires surviennent durant la même législature, un député (PDC) demande si le contenu du discours de Saint-Pierre resterait intact.

M. Hiler répond que ce discours est global et symbolique ; il faudrait plutôt considérer le programme de législation, officiellement adopté par le Conseil d'Etat. Cependant, même les domaines d'action prioritaires ne lui paraissent pas épargnés par le mécanisme car la gestion politique induit des adaptations constantes. Il rappelle que le peuple a choisi ce mécanisme, peut-être pour éviter que toute augmentation d'impôts et toute baisse de prestations soient pareillement refusées, ce qui compliquait toujours plus l'équilibre financier.

Un député (UDC) ayant demandé si le mécanisme est bien enclenché après deux exercices comptables déficitaires, et non après un exercice déficitaire suivi d'un budget déficitaire, M. Hiler précise que ces deux exercices doivent être effectifs et constatés au 31 mars.

Une députée (S) demande si les mesures d'assainissement financier seront limitées dans le temps, à l'instar de la loi vaudoise (loi sur l'assainissement financier, art. 5, al. 3), et si la suppression d'une mesure pourrait repasser devant le peuple ou le Grand Conseil.

M. Hiler répond que la mesure peut être temporaire ; il n'existe pas de restriction à ce sujet. Mais le bon sens voudrait qu'on ne remette pas trop souvent l'ouvrage sur le métier, surtout si le déficit devait être extrêmement prononcé et régulier. Il convient de ne pas jouer avec la volonté du législateur. Sur le second point, le conseiller d'Etat note que tout peut être fait et défait, mais le but est d'empêcher une situation irrémédiable de se produire.

Débats de la commission

M. Hofmann rappelle que M. Hiler avait annoncé le dépôt du projet de loi visant la refonte totale de la loi sur la gestion administrative et financière (LGAF). Il indique que cette loi a été renvoyée à la Commission de contrôle de gestion et précise que cette commission prévoit une disposition concernant le moment de mise en œuvre du mécanisme.

Une députée (S) indique que son groupe est un peu mal à l'aise à l'idée de voter immédiatement, alors qu'il suffit que la Commission de contrôle de gestion ajoute ou enlève un article au projet de loi qu'elle va traiter, pour que l'art. 7 de la LGAF ne soit plus l'art. 7 LGAF. Elle demande s'il est possible de traiter le PL 10927 dès que la Commission de contrôle de gestion aura achevé son travail. Ce qui permettrait à la Commission des droits politiques d'avoir toutes les bases théoriques nécessaires et un projet de loi qui soit fixé.

M. Hofmann observe que l'art. 7 LGAF n'est pas mentionné dans le PL 10927. Si cet article devait changer à la Commission de contrôle de gestion, cela n'aurait donc pas d'impact. Répondant aux inquiétudes exprimées par la députée, il indique que les comptes 2011 sont effectivement meilleurs que prévus, de sorte qu'une année a été « gagnée » et qu'il y a moins d'urgence à traiter ce projet.

La proposition de geler momentanément le PL 10927 est acceptée à l'unanimité.

Deuxième audition de M. David Hiler, conseiller d'Etat, accompagné de M. Pierre Béguet, directeur général, de M. Yves Fornallaz, directeur de la direction du budget

M. Hiler observe que la probabilité d'employer le frein à l'endettement dans les quatre prochaines années est extrêmement forte. Du point de vue structurel, l'effritement de la place bancaire est à prévoir, du fait de la perte de clientèle et ce secteur représente 20 % du PIB genevois ; il est donc déraisonnable d'envisager la croissance. La masse salariale est en baisse au premier semestre 2012, pour la première fois depuis 2004. Autre élément, des négociations au niveau fédéral ont lieu avec l'Union européenne pour les statuts fiscaux. La situation en droit est incertaine. En outre, Genève accueille surtout des succursales, susceptibles de fermer. Enfin, le franc fort freine la croissance et complique notamment la tâche des producteurs de parfums genevois. Bref, les éléments montrent que, sur la durée, la situation structurelle est difficile.

Pour ce qui est des charges, M. Hiler indique que, dans vingt ans, on comptera le double de personnes âgées de 80 ans et plus. Les personnes en situation de handicap vivent également plus longtemps, il leur faudra des foyers. Par ailleurs, Genève devra régler son manque de places carcérales. Le référendum sur les caisses de pension constitue aussi une dépense, compliquée au vu de la difficulté à planifier les provisions. Au vu de ces perspectives, les Commissions des finances et de contrôle de gestion

examinent les modalités non constitutionnelles du frein à l'endettement. Des problèmes d'application doivent être résolus.

M. Hiler rappelle que le Conseil d'Etat n'était pas opposé au choix de mesures mais craignait les risques de manipulation des questions. En fonction des analyses juridiques présentées, le projet de loi précise donc le propos de la base constitutionnelle. Ce texte permettra d'éviter une longue série de procédures au tribunal. Tout écart du Grand Conseil par rapport à l'unité de matière présente un risque de recours gagnant. Le Conseil d'Etat a déjà demandé aux services d'identifier des économies potentielles.

M. Béguet donne un résumé de la présentation faite à la Commission des finances. Il souligne que le plan financier quadriennal (PFQ) 2012-2015 prévoyait un retour à l'équilibre en 2014. Différentes mesures visaient à diminuer les charges du budget 2013 ; toutes n'ont pas été acceptées.

Il note que l'exercice 2012 sera déficitaire en raison de la recapitalisation par l'Etat de la CIA (provision de 762 millions à 1 milliard). L'exercice 2013 est budgété selon un déficit de 278 millions. La croissance des charges s'élèverait à 1,8 %. Parmi elles figurent les dépenses automatiques suivantes : la péréquation financière intercantonale (15 %), les amortissements et charges mécaniques (35 %) et enfin les mécanismes salariaux, allocations familiales et assainissement des caisses de pension (29 %) ; seuls 22 % permettent donc une marge de manœuvre du Conseil d'Etat. Il est donc hautement probable que l'exercice 2014 soit déficitaire à son tour. La dette augmentera donc, comme en 2011, mais les intérêts devraient diminuer en raison de taux exceptionnellement bas. Il est à préciser que la nouvelle LGAF clarifie le déclenchement du mécanisme (deux comptes successifs déficitaires ou budget non couvert par la réserve conjoncturelle). Un échéancier est prévu au premier semestre, mais les commissions en charge du PL 10960 envisagent des amendements qui sont à l'étude pour demander au Conseil d'Etat de proposer des paires de mesures au moment du bouclage des comptes au 31 décembre 2014.

Un député (UDC) demande s'il convient de parler d'austérité et souhaite que soient évoquées l'inflation et l'augmentation des taux d'intérêts.

M. Hiler répond qu'il avait souligné les difficultés à venir à l'été 2011 et la nécessité d'économies compensant les augmentations de charges. Les perspectives se dégradent ; depuis le début 2012, la situation était meilleure que prévue ; mais depuis quelques mois, elle est pire. Les choses évoluent rapidement. L'argent à disposition du Conseil d'Etat ne devrait pas excéder 30 à 40 millions, ce qui est peu sur un budget de 10 milliards. En outre, il existe des effets de décalage dans les engagements pris, par exemple la

dernière partie de la réforme du Cycle d'orientation qui coûtera 20 millions. Il paraît *in fine* plus raisonnable d'obtenir une décision grâce au frein à l'endettement tant que les sommes en jeu sont « faibles ». Cependant, la plupart des administrations d'autorité sont au minimum vital et le niveau stratégique sera donc rapidement atteint. Sans changement de base légale, il sera difficile de compenser les hausses de charges automatiques en composant avec la nécessité de nouveaux investissements.

Un député (R) s'enquiert du gain induit par la suspension de l'annuité des fonctionnaires en 2012. M. Hiler indique qu'il s'élève à une trentaine de millions mais qu'elle atteint les moins bien payés, ce qui n'est pas sans injustice.

Une députée (S) rappelle que la commission était gênée par un texte qui se basait sur l'article 7 LGAF, en discussion lui aussi. Elle s'enquiert de l'évolution du sujet.

M. Hiler explique que c'est l'article constitutionnel auquel renvoie le PL 10927; celui-ci nécessite une loi. La nouvelle constitution irait moins loin que la loi actuelle mais ne change pas la donne.

La même députée constate qu'une partie du mécanisme est réglé dans la LGAF, une autre dans le projet de loi débattu aujourd'hui, contrairement au canton de Vaud qui dispose d'une loi unique. Elle s'interroge donc sur la clarté du mécanisme.

M. Hiler entend cette préoccupation mais il rappelle aussi que les groupes politiques sont présents dans toutes les commissions et que le travail est en cours. Le Grand Conseil pourrait voter sur l'ensemble des textes s'ils sont prêts en même temps. Attendre la LGAF constituerait une forme de déni du vote populaire.

M. Waelti ajoute que la discussion a déjà eu lieu. Deux impératifs sont incontournables, la diminution de charges corrélée à une augmentation d'impôts et l'obligation du choix. Les conditions d'enclenchement du mécanisme sont dans la LGAF mais la modification des droits politiques est nécessaire puisqu'elle renvoie à la manière de poser la question. Le droit de poser une question sous la forme d'une alternative fermée ne figure pas dans la LEDP actuelle.

Une députée (S) demande où il est écrit que l'alternative proposée par le Conseil d'Etat pourra être amendée ou non.

M. Béguet répond qu'une dizaine de paires sera proposée, d'un montant d'économie substantielle, soit plus que 10 millions. La loi et la constitution recherchent un équilibre financier à moyen terme. M. Waelti précise que le pouvoir d'amendement existe mais il est restreint par le respect des exigences

de bonne foi et d'unité de la matière. Si la question est biaisée, le résultat du vote sera attaquant.

M. Hiler exprime sa crainte que la perspective politique du Grand Conseil trouble le débat, puisque le législateur peut également substituer des paires aux propositions du Conseil d'Etat

La même députée (S) s'interroge sur le risque que certaines politiques peu séduisantes mais nécessaires soient sacrifiées par le jeu politique.

M. Hiler estime que les économies réelles n'interviendront que dans les grandes politiques publiques. Le Conseil d'Etat envisage un nombre de mesures minimum, le Grand Conseil étant libre de les changer, et non d'offrir à ce dernier un choix de mesures.

Débat de la commission

Une députée (S) souhaite que soit vérifiée la constitutionnalité du morcellement du frein à l'endettement entre deux lois.

La Présidente met la demande d'un avis de droit au vote

Pour :	3 (2 S, 1 MCG)
Contre :	8 (1 Ve, 1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)
Abstention :	–

La demande est refusée

Ayant constaté que la loi vaudoise prévoit l'acceptation de la mesure en cas d'égalité, une députée (S) s'enquiert de la base légale de la LEDP en cas d'égalité des voix entre la mesure et la contre-mesure.

M. Waelti explique qu'il n'y en a pas puisque le peuple doit choisir. Une disposition générale pourrait être introduite pour régler ce point même si le cas est hautement improbable. Il rappelle que la constitution oblige le Conseil d'Etat à soumettre un choix au Grand Conseil. Celui-ci doit ensuite soumettre ce choix au peuple. Le projet de loi ne vise qu'à clarifier la formulation de la question et ne touche pas le partage des « oui » ou des « non » ; au pire, il ajoute un cas de nullité si un citoyen coche deux cases alors qu'il doit en choisir une seule.

La même députée demande des précisions sur l'arrêt du Tribunal fédéral concernant le canton de Vaud.

M. Waelti précise que la disposition constitutionnelle vaudoise n'était pas relayée dans une loi, alors qu'elle l'est à Genève. Deux points étaient à trancher. Premièrement, on ne savait pas si deux objets de nature purement fiscale pouvaient être opposés. Le TF a tranché : une disposition

d'application est nécessaire, d'où l'annulation de la votation prévue. Le Conseil d'Etat vaudois a donc proposé une loi. A Genève, la situation est différente ; le canton a déjà la LGAF. Si ce volet tombe, le mécanisme reste précisé par la constitution. Secondement, on se demandait si l'interdiction du double non était contraire à la liberté de l'électeur : elle est jugée compatible avec l'art. 34 de la constitution par la majorité des auteurs de doctrine. La disposition constitutionnelle genevoise jouit d'une garantie fédérale.

La même députée (S) signale que deux commentateurs genevois ne partageaient pas cet avis. Elle doute que l'art. 7 LGAF soit plus précis que la disposition constitutionnelle vaudoise : « des mesures qui réduisent les charges contre une augmentation d'effet équivalent » (alors que Vaud évoquait « une augmentation du coefficient de l'impôt direct »).

M. Waelti juge la disposition constitutionnelle genevoise meilleure que la disposition vaudoise de l'époque, qui laissait entendre qu'une augmentation versus une diminution d'impôt pouvait être soumise au vote. A Genève, les électeurs se sont prononcés en toute connaissance de cause sur un contre-projet ; par conséquent, le gouvernement se sent lié.

La même députée constate que la loi vaudoise précise que les mesures sont prévues pour une durée d'un an. Elle s'enquiert des délais à Genève.

M. Waelti indique qu'une économie peut porter sur 4 ans contre une mesure fiscale sur 4 ans, mais ce n'est pas là l'esprit du mécanisme qui vise une économie pour l'exercice suivant. Le Conseil d'Etat entend plutôt fixer un objectif quantitatif, à 100 millions par exemple, divisé en dix questions.

Un député (Ve) imagine que les mesures ne feront pas nécessairement 10 millions et qu'elles pourraient donc différer grandement les unes des autres.

M. Waelti précise qu'il y aura un projet de loi par alternative, puis sera proposé un paquet d'économies au Grand Conseil, afin de ne pas biaiser le choix de l'électeur. L'exécutif et le législatif doivent faire en sorte que toutes les alternatives restent équilibrées et neutres. On pourra soutenir une mesure, puis une contre-mesure, chaque couple étant indépendant.

Le même député ayant demandé s'il sera possible d'effectuer une rocade entre alternatives, M. Waelti répond que l'un des projets pourra être amendé, mais les montants devront être respectés.

Le même député ayant imaginé que les majorités différentes au Conseil d'Etat et au Grand Conseil pourraient amener à composer des alternatives orientées, M. Waelti rappelle qu'un choix absurde pourra être attaqué par le recours d'un citoyen.

Une députée (S) soulève la possibilité d'absence de bonne foi du Grand Conseil.

M. Waelti répond qu'on ne peut exclure qu'un choix pose problème sur le plan des droits politiques. Le Conseil d'Etat recommandera donc de s'en tenir à des ajustements de chiffres, en espérant que le Grand Conseil ne « détricotera » pas ses alternatives.

Un député s'étant inquiété des possibilités, pour le Grand Conseil, d'amender les projets de lois, M. Waelti répond que tout restera possible. Un amendement devra toutefois déboucher sur un texte équilibré sur le plan financier et respecter les droits politiques, en n'opposant pas de faux choix. Il rappelle que Genève est l'un des rares cantons à permettre au Grand Conseil de proposer lui-même des projets de lois.

Une députée (S) qui a envoyé copie de la loi vaudoise aux commissaires afin qu'ils en aient connaissance dépose un amendement. La première partie de l'amendement concerne la LEDP ; il s'agit de préciser quelle mesure passe en cas d'égalité de voix entre deux mesures, elle propose que ce soit l'augmentation d'impôt. La seconde partie vise à expliciter la procédure liée au mécanisme d'assainissement financier au Grand Conseil, en particulier la forme des objets présentés par le Conseil d'Etat. Il s'agirait donc de deux projets de lois distincts pour former chaque volet de la paire, mais liés entre eux, ainsi que la nature de ces objets. Concrètement, une mesure s'opposerait à une autre, mais il serait possible de proposer également plusieurs petites mesures, au lieu d'une seule, selon un principe d'unité de la matière. Le Grand Conseil serait également tenu de recommander l'une ou l'autre option aux citoyens.

Une députée (L) ayant demandé si des égalités de voix ont déjà été constatées lors de votes dans le canton. M. Waelti répond que, à sa connaissance, ça n'est jamais survenu en votation; Quelques égalités de voix ont pu, en revanche, être constatées dans certaines élections communales.

Concernant les autres propositions d'amendement, la même députée (L) rappelle que la Commission de contrôle de gestion examine le contenu des mesures ; il n'est donc pas pertinent de légiférer sur ce point à présent. Elle note par ailleurs que cette commission attend le vote sur le PL 10927 pour avancer.

Une députée (S) souligne que les amendements proposés ne touchent pas la LGAF actuellement à l'étude de la Commission de contrôle de gestion.

Une autre députée (S) se souvient que M. Hiler avait relevé que la LGAF et la procédure étaient distincts. Elle s'enquiert de l'avis de la Chancellerie sur la nécessité d'une base légale pour la procédure au Grand Conseil.

M. Waelti rappelle que la LGAF actuelle et la Constitution suffiraient en l'état pour voter le projet. L'article 7 LGAF examiné par la Commission de contrôle de gestion serait très peu modifié. Le Conseil d'Etat envisage de proposer un projet de loi par alternative, et non par mesure, qui tiendrait en trois articles : mesure d'économie, mesure d'impôt, entrée en vigueur. Les diviser compliquerait singulièrement la tâche.

Une députée (S) observe que, le 21 mars 2012, M. Hofmann avait affirmé que le Conseil d'Etat fournirait deux projets de lois distincts et qu'il ne s'agirait pas d'approuver une loi ordinaire ; ceci appelle une procédure spécifique.

M. Waelti répond que M. Hofmann entendait qu'il ne s'agit pas d'un projet de loi ordinaire puisqu'il n'est pas de portée générale. La mesure d'assainissement pourrait ne pas toucher une loi du recueil systématique. Le Conseil d'Etat et la Chancellerie souhaitaient conserver la procédure actuelle du Grand Conseil.

Le gel du projet de loi ayant été demandé, il est mis aux voix

Pour :	3 (3 Ve)
Contre :	9 (1 S, 1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 1 MCG)
Abstention :	1 (1 S)

Le gel du projet de loi est refusé

Procédure de vote

L'entrée en matière du PL 10927 est mise aux voix

Pour :	13 (2 S, 3 Ve, 1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 1 MCG)
Contre :	—
Abstention :	—

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité

En deuxième lecture, l'art. 1, l'art 57, al. 3 (nouveau) et l'art 65A, al. 3 sont acceptés à l'unanimité

Le groupe socialiste présente un amendement :

Art. 65B (nouveau) Résultat du vote sur les mesures d'assainissement financier

En cas d'égalité des suffrages entre les deux variantes en matière d'assainissement financier, la mesure prévoyant l'augmentation d'impôts est réputée acceptée.

L'amendement est mis aux voix

Pour :	5 (2 S, 3 Ve)
Contre :	8 (1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 1 MCG)
Abstention :	–

L'amendement est refusé

En deuxième lecture, l'art. 2 est accepté à l'unanimité

Le groupe socialiste dépose un amendement :

Art. 3 Modifications à une autre loi

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01), du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit :

L'amendement est mis aux voix

Pour :	3 (2 S, 1 Ve)
Contre :	8 (1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 1 MCG)
Abstention :	2 (2 Ve)

L'amendement est refusé

Le PL 10927 est mis aux voix dans son ensemble

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

Le PL 10927 est accepté

Conclusion

Le PL 10927 est un projet de loi technique, relativement simple, qui permettra au citoyen d'exprimer son vote sur un bulletin, le jour où il aura à choisir, entre deux variantes, une mesure d'assainissement des finances publiques.

En revanche, ce qui provoque cette modification de la loi, le mécanisme du frein à l'endettement, est un sujet autrement plus sensible et compliqué. Il n'est donc pas étonnant qu'une grande partie des questions soulevées lors de l'étude de ce projet aient plus porté sur ce mécanisme et son déclenchement que sur la formalisation du bulletin de vote ou la validité de celui-ci.

Cette curiosité débordante était assez normale. Comme l'a relevé une députée, ce projet de loi amenait une certaine réalité à ce qui n'était jusqu'à

présent que théorique. Dans ce contexte, il a été tentant aussi, pour certains, de déborder du sujet et de vouloir empiéter sur d'autres phases du processus.

Après deux auditions du chef du département, toutes réponses reçues et sa légitime curiosité satisfaite, la majorité de la commission est revenue à l'objectif simple et précis de ce projet de loi, l'a accepté tel que présenté par le Conseil d'Etat et vous remercie, Mesdames et Messieurs les députés, de faire de même.

Projet de loi (10927)

modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (A 5 05) (*Mécanisme d'assainissement financier*)

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 57, al. 3 (nouveau)

Assainissement financier

³ Lors d'un vote sur une mesure d'assainissement financier au sens de l'article 53B de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, l'électeur doit exprimer sa volonté exclusivement en cochant, sur le bulletin ou le bulletin électronique, la case « variante 1 » ou la case « variante 2 » pour répondre à la question posée.

Art. 65A, al. 3, lettre d (nouvelle)

³ Lors d'une votation, le vote d'un électeur est comptabilisé, pour chaque question posée, comme vote blanc :

- d) lorsque les deux cases concernant le choix de la variante en matière d'assainissement financier sont cochées.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Date de dépôt : 12 novembre 2012

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Aurélie Gavillet

Mesdames et
Messieurs les députés,

Après un bref rappel du contexte du présent projet de loi (*infra* 1), la minorité de la commission expliquera pourquoi, à son avis, celui-ci ne permet pas d'atteindre les objectifs poursuivis (*infra* 2) et présentera les modifications supplémentaires qui lui semblent nécessaires (*infra* 3).

1. Le contexte

a. Le droit genevois en matière d'assainissement financier

Nous rappelons que le mécanisme d'assainissement financier est actuellement réglé en premier lieu par l'article 53B de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847¹, selon lequel « [l]es mesures d'assainissement financier qui nécessitent des modifications de rang législatif sont soumises obligatoirement à l'approbation du Conseil général. Pour chacune de ces mesures réduisant les charges, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation d'impôts d'effet équivalent. Le Conseil général doit faire un choix. Il ne peut opposer une double acceptation ou un double refus à l'alternative proposée ». L'article 66 de la constitution de la République et canton de Genève, du 31 mai 2012 reprend ces éléments, à la seule différence que cette disposition présente désormais un caractère potestatif, et non plus impératif.

La seconde norme du droit genevois concernant le mécanisme d'assainissement financier est l'article 7, alinéas 2 et 3, de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993². Selon ces dispositions, « [s]i le compte de fonctionnement de l'Etat de Genève n'est pas équilibré deux années consécutives, des modifications de rang législatif sont soumises au vote du Conseil général. Pour chacune de ces mesures

¹ Cst/GE ; RS A 2 00.

² LGAF ; RS D 1 05.

réduisant les charges, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation d'impôts d'effet équivalent. Le Conseil général doit faire un choix. Il ne peut opposer une double acceptation ou un double refus à l'alternative proposée » (art. 7, al. 2, LGAF). « *Le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, peut, à la majorité absolue des membres le composant, déroger à la mise en œuvre du mécanisme, prévu à l'alinéa 2, s'il apparaît très probable que l'exercice qui suit les deux exercices déficitaires présentera un compte de fonctionnement équilibré »* (art. 7, al. 3, LGAF).

Le droit genevois ne comprend pas d'autres références au mécanisme d'assainissement financier. En particulier, aucune disposition de procédure n'est prévue.

b. Aperçu du droit vaudois en matière d'assainissement financier

A titre de comparaison, il convient de relever que dans le canton de Vaud, qui connaît un mécanisme très similaire au mécanisme genevois, l'article 165 de la constitution du Canton de Vaud, du 14 avril 2003³, est concrétisé par une loi sur l'assainissement financier au sens de l'article 165 de la constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003, du 27 avril 2010⁴. Celle-ci prévoit des dispositions de trois types :

- Tout d'abord, elle contient des dispositions de droit matériel, comme notamment la définition des mesures d'assainissement (art. 4 LAFin/VD) et leur effet, qui est limité dans le temps (art. 5 LAFin/VD).
- Ensuite, elle contient des dispositions de « procédure institutionnelle », soit devant le Conseil d'Etat (art. 6 LAFin/VD) et le Grand Conseil (art. 7 LAFin/VD).
- Enfin, elle contient des dispositions sur le vote populaire, soit ses modalités (art. 8 LAFin/VD) et ses effets (art. 9 LAFin/VD).

2. Le PL 10927 n'atteint pas les buts fixés

a. La nécessité de disposer d'une réglementation opérationnelle du mécanisme d'assainissement financier

Selon les indications du Conseil d'Etat, le PL 10927 a pour but de régler les modalités du vote populaire sur les mesures d'assainissement financier, en prévoyant les conséquences de l'interdiction du « double non » prévu par la constitution.

³ Cst./VD ; RS/VD 101.01.

⁴ LAFin/VD ; RS/VD 612.50.

Le conseiller d'Etat chargé du dossier, qui a pris la peine de venir présenter le projet et la situation financière du canton à deux reprises à la Commission des droits politiques, a insisté sur la nécessité de disposer d'un mécanisme opérationnel en matière d'assainissement financier, pour le cas où la situation financière du canton nécessiterait d'y faire appel. Nous ne contestons pas ce point de vue.

b. La question de la « procédure institutionnelle »

Si l'on compare les aspects réglés par le droit genevois par rapport à la LAFin/VD, on peut relever les trois éléments suivants :

- Les questions de droit matériel sont réglées par le droit genevois, d'une manière certes lapidaire. Cela ne concerne toutefois pas la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil.
- Les aspects liés au vote populaire sont désormais réglés, grâce au PL 10927.
- En revanche, le droit genevois ne comprend aucune disposition réglant la procédure de traitement des mesures d'assainissement financier devant le parlement, ce que nous avons qualifié *supra* 1, b de « procédure institutionnelle ». Cette question relève de la compétence de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil.

c. Les conséquences de l'absence de disposition réglant la « procédure institutionnelle » en matière de traitement des mesures d'assainissement financier

A notre avis, le droit genevois en matière d'assainissement financier n'est pas opérationnel : il ne peut être appliqué sans que figurent dans la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985⁵, les modalités du traitement des mesures d'assainissement financier par le Grand Conseil. Lors d'un cas d'application, il sera à notre avis nécessaire de modifier cette loi, c'est-à-dire de repasser devant la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil, alors que celle-ci aurait pu effectuer ces modifications à l'occasion du présent projet de loi. Les amendements que nous avons proposés afin d'éviter cet inconvénient durant les travaux de la commission n'ont pas été acceptés. Ils sont reproduits dans le présent rapport de minorité.

⁵ LRGC ; RS B 1 01.

3. Les modifications nécessaires de la LRGC

a. La forme et le nombre des objets déposés par le Conseil d'Etat

La LRGC devrait en premier lieu contenir une disposition sur la forme des mesures d'assainissement présentées au Grand Conseil par le Conseil d'Etat. S'il est clair que celui-ci proposera au Grand Conseil les mesures sous forme de projets de lois, la question du nombre de projets de loi par alternative se pose toutefois : la mesure réduisant les charges et la mesure d'augmentation d'impôts feront-elles l'objet d'un seul projet de loi, ou, au contraire, figureront-elles dans deux projets de lois distincts, qui seraient par hypothèse liés ?

Il convient de relever les déclarations contradictoires de l'exécutif sur cette question. Si, les 21 mars et 4 avril 2012, il a été indiqué à la commission que l'exécutif déposera des paires de projets de lois devant le Gand Conseil, le représentant du Conseil d'Etat a déclaré à la commission, les 3 et 10 octobre 2012, que les deux mesures figureront dans un seul projet de loi, comprenant un article sur la mesure d'économie et un article sur la mesure d'augmentation d'impôts.

Une manière simple et claire de résoudre la question consiste à la régler dans la LRGC. Cela correspondrait aux exigences du principe de la sécurité du droit et permettrait aux députés de mieux appréhender la procédure parlementaire sur les mesures d'assainissement financier.

Nous avons proposé dans notre demande d'amendements (art. 142A de notre proposition) que le Conseil d'Etat présente les deux mesures formant la paire sous forme de deux projets différents, qui sont toutefois liés. En effet, à notre avis, si les deux mesures figurent dans un seul projet de loi, cela pourrait forcer les députés qui ne soutiennent pas une des alternatives de la voter parce qu'ils soutiennent l'autre alternative. Cela nous semble donc peu satisfaisant. En outre, soumettre au suffrage du peuple deux variantes que le Grand Conseil a votées en bloc donne plus de droits au peuple qu'aux députés. Il nous semble par conséquent que le Grand Conseil doit pouvoir voter individuellement chaque alternative, le fait que les projets de lois soient liés permettant de constituer la paire exigée par le texte constitutionnel. Cela permet aussi au Grand Conseil de « délier » et de « relier » plus facilement les paires entre elles lors de leur traitement.

En outre, nous avons proposé, à titre de clarification, que la LRGC précise qu'un projet de loi propose en principe une seule mesure. Toutefois, s'il devait s'avérer nécessaire d'en proposer plusieurs, il paraît opportun de rappeler que le principe de l'unité de la matière doit être respecté (art. 142B LRGC selon notre proposition).

b. Le traitement par le Grand Conseil

A la suite du dépôt du (des) projet(s) de loi(s) par le Conseil d'Etat, le Grand Conseil doit traiter cet (ces) objet(s). Selon l'article 7 du projet de loi modifiant l'actuelle loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993 (PL 10960), le Grand Conseil aurait 3 mois pour traiter ces objets. L'actuel article 7 LGAF ne prévoit pas cette limitation.

A l'exception de cette restriction temporelle, la procédure prévue par la LRGC pour le traitement des projets de lois (art. 124 ss LRGC) s'applique pleinement. Nous avons proposé, dans notre proposition d'amendement, de rappeler ce principe (art. 142C, al. 1 et 2, de notre proposition). Cela signifie que les députés peuvent en particulier amender les projets de lois, et les lier différemment entre eux.

Si un des projets de la paire est refusé par le Grand Conseil, ou si, à la suite d'amendements, les mesures ne sont plus d'effet équivalent, la paire des mesures d'assainissement financier ne peut plus être soumise au peuple sans violer les exigences constitutionnelles et légales concernant le vote populaire sur les mesures d'assainissement financier. Cela bloque l'intégralité du processus. Il convient donc à notre avis de prévoir cette situation dans la loi de manière à éviter toute possibilité de blocage. Nous avons donc suggéré que si un des projets de la paire est refusé par le Grand Conseil, ou si, à la suite d'amendements, les mesures ne sont plus d'effet équivalent, la paire est renvoyée au Conseil d'Etat qui élabore une nouvelle paire.

Enfin, si l'on veut que le Grand Conseil dispose de la possibilité d'émettre une recommandation de vote au peuple sur la mesure qu'il lui conseille d'adopter, la LRGC doit le prévoir. Par son vote positif sur les mesures d'assainissement financier, le Grand Conseil, en effet, approuve tant la mesure d'augmentation d'impôts que la mesure réduisant les charges. On ne peut déduire de ce double vote positif la préférence du parlement quant à la mesure à adopter.

On peut d'ailleurs se demander si le vote du Grand Conseil porte véritablement sur son acceptation des mesures sur le fond. Par son vote, en effet, le parlement accepte simplement que la paire de mesures soit soumise au peuple. Aucune déduction sur ce point ne peut être faite des déclarations et votes en plénière. Partant, une base légale prévoyant qu'après le vote positif sur les deux paires d'une mesure d'assainissement financier, le Grand Conseil peut voter le préavis qu'il entend faire au peuple nous semble absolument nécessaire (art. 142C, al. 3, de notre proposition).

4. Conclusion

Nous considérons par conséquent que le mécanisme d'assainissement financier ne peut être mis en œuvre sans que la procédure au niveau du Grand Conseil ne soit précisée dans la LRGC.

*ANNEXE : proposition d'amendements***Art. 2 (nouvelle teneur, l'art. 2 devenant l'art. 3) Modifications à d'autres lois**

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13 septembre 1985 (LRGC ; RS/GE B 1 01) est modifiée comme suit :

Chapitre VII**Section 5 (nouveau) Assainissement financier****Art. 142A (nouveau) Objets présentés au Grand Conseil**

¹ Lorsque le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil une mesure réduisant les charges et une augmentation d'impôt d'effet équivalent au sens de l'article 53B Cst., chacune de ces mesures fait l'objet d'un projet de loi.

² Les deux projets de loi sont liés pour former une paire.

Art. 142B (nouveau) Contenu

¹ Un projet de loi propose en principe une seule mesure.

² Si plusieurs mesures sont proposées, le principe de l'unité de la matière doit être respecté.

Art. 142C (nouveau) Traitement par le Grand Conseil

¹ Le traitement des paires se déroule conformément aux articles 124 et suivants.

² Si un des projets de la paire est refusé par le Grand Conseil, ou si, à la suite d'amendements, les mesures ne sont plus d'effet équivalent, la paire est renvoyée au Conseil d'Etat qui élabore une nouvelle paire.

³ Après le vote de la paire en troisième débat, le Grand Conseil émet sa recommandation de vote en vue du scrutin populaire.