

Date de dépôt : 25 septembre 2018

Rapport

de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier :

- a) **PL 12139-A** **Projet de loi constitutionnelle de M^{mes} et MM. Boris Calame, François Lefort, Delphine Klopfenstein Broggin, Frédérique Perler, Yves de Matteis, Sophie Forster Carbonnier, Mathias Buschbeck modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00) (Introduction du référendum facultatif pour les conseils municipaux)**
- b) **PL 12140-A** **Projet de loi de M^{mes} et MM. Boris Calame, François Lefort, Delphine Klopfenstein Broggin, Frédérique Perler, Yves de Matteis, Sophie Forster Carbonnier, Mathias Buschbeck modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05) (Expression de la minorité en cas de référendum facultatif)**

Rapport de majorité de M. Pierre Vanek (page 1)

Rapport de minorité de M^{me} Frédérique Perler sur le PL 12139 (page 20)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Pierre Vanek

Mesdames et
Messieurs les députés,

1. Introduction

Les deux projets de lois que nous sommes appelés à traiter (PL 12139 et 12140) ont été déposés le 17 juin 2017 avec, à l'appui, la signature de 7 député-e-s du parti des Verts.

Ces projets de lois ont été traités dans notre commission des droits politiques à l'automne 2017, au cours de quatre séances, ceci les 4 et 18 octobre et les 10 et 29 novembre.

Le premier texte, soit le PL 12139, propose d'introduire dans la constitution genevoise le principe consistant à soumettre au corps électoral communal concerné les délibérations des conseils municipaux, si une majorité qualifiée des deux-tiers des présent-e-s d'un délibératif municipal appuie une telle demande de référendum.

Cette disposition nouvelle est très directement calquée sur celle que la Constituante a introduite dans la nouvelle constitution genevoise de 2012 (art. 67. al. 3) en ce qui concerne les référendums visant les lois votées par le Grand Conseil et elle a pour but de l'étendre au champ politique communal.

Le PL 12140 quant à lui est une proposition de « disposition de mise en œuvre » de la modification constitutionnelle proposée qui vise à modifier la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP). Cette modification législative entrerait en vigueur, si et seulement si, le PL 12139 était accepté par le parlement, et ensuite par le souverain en votation populaire. Les travaux de la commission, comme le présent rapport, ont donc porté et portent sur le projet de loi constitutionnelle principalement.

A signaler, que la commission a bénéficié, au cours de ses travaux, de la présence et de l'assistance infiniment précieuse fournie par M^{me} Irène Renfer, secrétaire générale adjointe du Grand Conseil, comme aussi de la présence et des compétences aussi étendues que profondes de M. Fabien Mangilli, directeur des affaires juridiques à la Chancellerie. M^{me} Renfer a été remplacée lors d'une séance par M. Lionel Rudaz, secrétaire

adjoint au Service du Grand Conseil et M. Mangilli a été remplacé, lors d'une séance, par M^{me} Alessia Campagnolo de la Direction des affaires juridiques de la Chancellerie.

Les procès-verbaux de nos travaux ont été tenus avec précision et fidélité par M. Jérôme Bouchet, qu'il en soit remercié.

Le premier signataire du projet, le député Boris Calame, est venu présenter celui-ci lors de la séance du 4 octobre 2017 de la commission, qui a alors décidé d'auditionner tant l'Association des communes genevoises (ACG) que le Conseil d'Etat.

Lors de la séance du 18 octobre, la commission a entendu, en premier, le président du Conseil d'Etat, M. François Lonchamp et a, en outre, décidé une audition supplémentaire, celle de la Ville de Carouge, qui avait demandé à être entendue.

Lors de la séance du 10 novembre, c'est le président de l'ACG, M. Thierry Apothéloz, conseiller administratif de Vernier, accompagné de M. Philippe Aegerter, juriste de l'ACG, que la commission a entendus, puis elle a auditionné M^{me} Stéphanie Lammar, en tant que conseillère administrative de la Ville de Carouge.

Lors de la séance du 29 novembre, la commission a procédé, ceci sans débats ceux-ci ayant largement eu lieu au cours des séances précédentes, au vote concernant l'entrée en matière : sur le projet de loi constitutionnelle (PL 12139). Celle-ci a été refusée par 14 voix (1 EAG, 3 S, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG) contre une seule voix (VE).

C'est la même majorité qui a, logiquement, refusé la loi de « mise en œuvre » (PL 12140) du projet constitutionnel, ceci sans opposition cette fois, la députée (VE) s'étant abstenue.

2. Compte-rendu des travaux :

A. Séance initiale du 4 octobre 2017 : présentation par M. Boris Calame, premier signataire

L'auteur du projet a expliqué qu'il s'agissait d'introduire ce référendum décidé par un conseil sur le modèle du droit octroyé au Grand Conseil dans la nouvelle constitution. Il affirme ne pas voir « *pourquoi il devrait y avoir une inégalité entre le système délibératif cantonal et communal.* » Il invoque les longs débats à la constituante, rappelant la teneur de ceux-ci, avec le passage d'un premier projet dans lequel un tiers des élu-e-s au Grand Conseil pouvait déclencher un référendum à la situation actuelle exigeant une majorité qualifiée des deux-tiers.

Il indique que ce type de référendum permettrait de gagner du temps avec des décisions populaires qui seraient plus « *proches de la prise de position du parlement* ». Il faut selon lui « *raccourcir les procédures qui arrivent en aval* ». Il y voit même la possibilité dans certains cas et pour certains projets d'anticiper et « *de questionner la population au stade initial de la procédure* ». Le référendum pourrait ainsi, selon lui, « *être demandé au moment du vote sur le crédit d'étude* ». Ce serait un outil qui « *pourrait être opportun en cas de doute du Conseil municipal sur l'avis de la population.* » Il éviterait en outre ainsi que trop d'argent ne soit engagé *avant* un éventuel refus populaire d'un projet.

Enfin, il conclut en expliquant que la modification proposée de la LEDP (PL 12140) permet de garantir « *une communication équilibrée entre majorité et minorité.* »

Dans le cadre de la discussion : le député Boris Calame souligne que ce projet de loi s'adresse plutôt aux « *communes Ville* ». Il se veut rassurant quant aux risques de « *blocages* » induits par cette mesure, qui seraient limités du fait de la majorité des deux-tiers exigée. Il évoque le gain de temps lié au fait « *d'éviter la collecte et la vérification des signatures* » et l'avantage de pouvoir « *passer directement au vote populaire* ».

Un député (UDC) « *a un doute quant au fait que les deux tiers d'un Conseil municipal demande de soumettre au peuple un projet qu'il a accepté à la majorité.* » Il pense que « *ce serait préférable que ça soit la minorité qui puisse déclencher le référendum.* » L'auteur répond « *que le référendum serait demandé à chaque fois si c'était la minorité qui pouvait le demander ; c'était pour cette raison que l'assemblée constituante a exigé les deux tiers élu-e-s* ».

Une députée (PDC) trouve qu'il n'est pas opportun « *de remanier cette constitution avec si peu de recul* ». Elle craint malgré tout « *la confusion et les blocages* » liés à un référendum demandé par les partisans d'un projet, ce qui est à l'inverse de la situation ordinaire. Cela irait à ses yeux dans le sens de « *supprimer les assemblées délibératives pour aller consulter directement le peuple* ».

L'auteur pense que la constitution peut évoluer. Il explique que l'idée de ce projet de loi est venue « *après le refus en référendum du projet du MAH de la Ville de Genève* ». Il ne voit pas pourquoi le Conseil municipal « *ne pourrait pas s'adresser directement à la population lorsqu'il est confronté à ce type de projet très important* ». Il souligne encore une fois que : « *Les conseils communaux ne demanderont pas l'avis de la population lorsqu'ils seront convaincus, cet outil sera utilisé uniquement en cas de doute.* »

Il pense en outre que par exemple « *en cas d'augmentation des centimes additionnels, il pourrait être préférable de consulter le peuple, car ce dernier pourrait demander un référendum normal.* » Et selon lui : « *Avec le référendum facultatif (du délibératif), il serait possible d'expliquer à la population les raisons de cette augmentation des impôts et ce qui se passerait en cas de refus (au niveau des prestations de l'Etat).* »

Un député (PLR) pense qu'il est « *un peu trop tôt pour revenir sur les dispositions constitutionnelles qui ont été longuement discutées.* » Il continue en disant « *qu'il ne comprend pas la philosophie de ce projet de loi, car historiquement, le référendum est une arme mise à la disposition de la minorité pour contester les décisions de la majorité. En conséquence, il ne voit pas pourquoi cette arme devrait être mise à la disposition de la majorité.* »

Le député Calame répond que : « *La philosophie de ce projet de loi est la même que celle de l'introduction du référendum facultatif parlementaire au niveau cantonal.* » Selon lui : « *Si l'outil du référendum ordinaire appartient en effet plutôt à la minorité, il s'agit ici d'un référendum particulier qui serait utilisé en cas de doute sérieux sur des enjeux importants. Cela permettrait alors qu'une décision soit prise par le plus grand nombre.* »

Une députée (S) demande si l'auteur du projet a reçu « *des sollicitations de communes allant dans le sens du projet de loi.* » Le député Calame répond qu'il n'a pas reçu de sollicitations, mais qu'il a été interpellé par la situation de la Ville de Carouge [votation sur le Théâtre de Carouge]. « *Il s'est demandé pourquoi le peuple ne pourrait pas voter en amont sur un projet ayant un très grand impact émotif et économique. Il ajoute que lorsqu'il y a un référendum ordinaire, les opposant-e-s mettent en place une argumentation destructrice du projet. En cas de référendum facultatif, il y aurait directement les arguments des opposant-e-s et des soutiens au projet.* »

La même députée S relève « *qu'il est possible que la population soit d'accord en amont et qu'ensuite, une fois le crédit voté, elle ne soit plus d'accord et lance un référendum normal.* » L'auteur confirme ce fait, en relevant « *qu'à Carouge, il y a eu deux demandes de référendums : la première sur le crédit d'étude qui n'a pas abouti et la seconde sur le crédit de réalisation qui a abouti. Il explique que ce vote en amont peut également servir d'indication. Par exemple, si 70% de la population le valide, c'est qu'on est sur la bonne voie. En revanche, si le projet est accepté à 51%, il faudra peut-être que le délibératif fasse des modifications dans le projet.* »

B. Séance du 18 octobre 2017 : audition de M. François Longchamp, président du Conseil d'Etat

M. Longchamp indique « *que le Conseil d'Etat n'a pas longuement débattu de cet objet [...] Puisque le canton possède cet outil, et par parallélisme des formes, le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à ce projet de loi. Il rappelle cependant que ce référendum n'a jamais été utilisé par le Grand Conseil depuis son introduction.* »

Selon lui : « *Si ce mécanisme pourrait être utilisé dans certaines situation pour renforcer les droits démocratiques, il pourrait également être utilisé par une majorité de circonstance pour éviter que la minorité demande un référendum ordinaire.* » Il salue en outre le fait que ce soit une majorité qualifiée (2/3) qui soit nécessaire pour soumettre l'objet au vote du peuple ; avec une majorité simple, la situation aurait été, selon lui, « *catastrophique* ».

Au niveau du PL 12140, il explique c'est selon lui plus compliqué : « *Du moment qu'un référendum ordinaire n'est pas lancé, il n'y a pas de comité référendaire représentant l'expression de la minorité. Dans cette situation, il voit mal l'Exécutif communal se substituer à la décision du Conseil municipal pour faire les commentaires dans la brochure de vote ; il pense alors que c'est la majorité qui devra rédiger la brochure. Il continue en disant que c'est compliqué, car cela suppose qu'une autorité puisse deviner la posture d'une éventuelle minorité. Il mentionne que c'est d'autant plus compliqué au vu de ce qui s'est passé en Ville de Genève au niveau de la rédaction d'une brochure par les autorités.* » C'est pour ces raisons que le Conseil d'Etat « *demande à la Commission de réserver un accueil plus froid à ce projet de loi.* »

Une députée (V) demande : « *Quelle est la teneur actuelle de la LEDP concernant ce référendum extraordinaire pour le Grand Conseil ?* » Elle ajoute qu'elle aimerait savoir : « *Comment procéderait le Conseil d'Etat si ce référendum extraordinaire était demandé ?* »

Le président Longchamp répond « *qu'ils doivent exprimer des avis tempérés dans une brochure de votation, pour autant qu'il y en ait.* » Il cite « *la possibilité d'une votation unanime du Parlement soumise au vote populaire ; dans cette situation, il n'y aurait qu'un avis et le vote serait plébiscitaire.* »

Il explique que : « *Des dispositions exigent que le Conseil d'Etat retranscrive l'opinion de la minorité. Or lorsqu'un référendum ordinaire est lancé, la position de la minorité est claire, car elle repose sur un argumentaire. En revanche, dans la situation du référendum extraordinaire, l'Exécutif n'aura pas de réelle position de la minorité. C'est problématique,*

car même avec les positions claires de chaque partie, chaque brochure de votation a fait l'objet d'un recours... Il faut alors être prudent et faire attention aux conditions qui seront fixées. En effet, il y a toujours des personnes qui pensent que la brochure va trop loin et d'autres pas assez. » Il indique en outre que ce serait d'autant plus compliqué pour les Exécutifs communaux, qui n'ont pas forcément les services juridiques et l'expérience dont peut bénéficier le Conseil d'Etat en la matière, notamment dans les plus petites communes.

Un député (EAG) affirme *partager* la crainte évoquée par le président du Conseil d'Etat concernant un potentiel usage tendanciellement « plébiscitaire » de cet instrument et des difficultés qu'il entraînerait. Si le Conseil d'Etat ne l'accepte que par « *parallélisme des formes* » avec les dispositions cantonales, pratiquement inutilisées depuis leur introduction, ne devrait-on pas pour assurer ledit « *parallélisme des formes* » simplement entreprendre de supprimer ce référendum extraordinaire au niveau cantonal ?

Le président François Longchamp réagit en affirmant que « *plus les droits politiques sont simples, plus ils sont clairs.* » Il affirme aussi que : « *La force de la Suisse réside dans le fait que la minorité puisse s'opposer à la majorité en contestant des votations (référendum) ou en proposant des lois (initiative). Ce système est simple et clair ; il faut plus de signature pour l'un que pour l'autre.* »

Il rajoute que : « *L'introduction d'outils supplémentaires n'a fait que perturber le citoyen.* » Il affirme alors « *qu'il n'est pas profitable d'introduire ce référendum, qui n'en est pas vraiment un, d'autant plus qu'il peut être utilisé dans le but de court-circuiter la minorité. Toutefois, la Constituante a opté pour cet outil, et par parallélisme des formes, le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à ce projet de loi ; la faute originelle a été commise plus tôt.* »

Le député (EAG) demande encore : « *Si on n'a pas déjà un problème majeur avec la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) ? En effet, si une majorité du Grand Conseil demande le référendum extraordinaire, cela sera au Conseil d'Etat de rédiger la brochure en donnant la position de la majorité et en ne faisant que mentionner, à teneur de la loi, la position de la minorité.* »

Il affirme alors que : « *Le vote sera plébiscitaire et peu démocratique, car l'avis de la minorité et celui de la majorité ne seront pas traités de manière égale. Ce n'est pas sa vision des droits politiques ; le pour et le contre doivent être égaux et c'est le-la citoyen-ne qui doit endosser le rôle d'arbitre. Avec la loi actuelle, ce n'est pas le cas.* »

Le président Longchamp répond que le Conseil d'Etat « *essayerait de respecter au mieux l'égalité entre la minorité et la majorité s'il était confronté à cette situation.* »

Le député (EAG) demande encore comment le Conseil d'Etat procéderait dans la situation d'un référendum extraordinaire demandé par le Grand Conseil. Il demande s'il y a des possibilités d'interpréter la loi, pour permettre un traitement égal de l'avis de la majorité et de la minorité. Au cas contraire, il réitère qu'il faudrait supprimer ce référendum au niveau cantonal.

Le directeur des affaires juridiques de la Chancellerie, M. Fabien Mangilli répond « *qu'ils ont déjà été confronté à ce type de situation avec le référendum obligatoire. En effet, avec cet outil également, il n'y a pas de comité référendaire qui donne l'équilibre.* » Il explique que « le Conseil d'Etat a donné l'avis de la majorité et a fait un résumé des travaux parlementaires ; il a ensuite donné sa position. Le but est d'interpréter la loi pour qu'elle soit égale pour la majorité et la minorité, d'autant plus qu'il y a l'art 34 de la constitution qui exige la libre formation de l'opinion populaire. Ce n'est alors pas un contournement de la loi, mais une interprétation. »

Il indique en outre que : « *La loi doit être préalablement acceptée par la majorité avant que le référendum extraordinaire ne puisse être demandé. La brochure de vote sera faite sur la base des conditions d'acceptation de la loi. S'il y a eu une minorité de 3 voix, il sera uniquement fait mention de son avis ; s'il y a une minorité de 40%, la brochure sera faite différemment. Il ne faut pas compliquer la procédure en ajoutant des éléments dans la loi.* » Il conclut en réitérant que la position du Conseil d'Etat découle du fait qu'il n'y a pas de raison de s'opposer au référendum extraordinaire communal tant qu'il existe au niveau cantonal.

Le député (EAG) veut bien admettre que ce projet de loi part d'une bonne intention, mais il indique qu'il y est hostile – comme son groupe et comme cela a été le cas à la constituante – au référendum extraordinaire. Il imagine dès lors proposer un amendement visant à supprimer le référendum extraordinaire au niveau cantonal ; ainsi, le parallélisme invoqué par l'auteur et par le gouvernement serait rétabli, mais dans l'autre sens.

Un député (UDC) demande si ce projet de loi ne pourrait pas être utile « *pour les questions de société* ». Il cite l'exemple des manifestations contre le mariage pour tous en France : « *Ce n'était pas forcément une question politique tranchée, même au sein des différents groupes. Dans une telle situation, il serait peut-être sage de demander l'avis au peuple sans passer par la récolte de signatures.* »

M. Mangilli rappelle que le président du Conseil d'Etat a dit que plus les droits politiques étaient simples, plus ils étaient efficaces. Il mentionne que les droits politiques fonctionnent en Suisse, car le corps électoral répond à une question concrète posée. Dès lors, il n'est pas certain que ce référendum soit utile pour les « *sujets de société* ». Il ajoute que dans la culture des droits politiques suisses, c'est l'outil de l'initiative qui est utilisé pour les sujets de société.

Une députée (PLR) relève que si le Conseil d'Etat accepte le référendum extraordinaire par parallélisme des formes entre canton et communes, on peut se demander : « *Jusqu'où ira ce parallélisme formel ? Car les communes ne font pas de loi, elles n'ont pas de référendum obligatoire, etc.* »

Elle indique que dans les communes : « *C'est déjà compliqué lorsqu'une clause d'urgence est demandée, car elles ne savent pas comment faire. Ce référendum ne va-t-il pas perturber le citoyen et engendrer plus de contestations ?* »

M. Mangilli concède que : « *Ça risque d'être compliqué à deux niveaux. Le premier est que les petites communes n'auront pas forcément la structure nécessaire pour mettre en place ce référendum. Le deuxième est que cela risque d'embrouiller la population, car elle devra voter sur un objet qui a été accepté à la majorité, sur demande de cette même majorité.* »

Une autre députée (S) demande si ce référendum ne serait pas complètement inutile, car dans la pratique, il ne serait jamais utilisé. En effet dit-elle : « *C'est la même majorité qui a accepté le projet de délibération qui devra décider de la soumettre au peuple. Ce référendum pourrait être utilisé uniquement en cas de question très simple et serait alors plébiscitaire. En outre, la récolte de signatures lors d'un référendum ordinaire permet aux citoyens de réfléchir sur la question qui leur sera posée plus tard. Avec le référendum extraordinaire, elle ne voit pas comment les citoyen-ne-s pourront répondre avec tous les connaissances nécessaires.* »

Un député (PLR) demande pour quelles raisons la constituante avait introduit cette différence de traitement entre l'échelon cantonal et communal ?

M. Mangilli indique qu'il n'a pas vraiment d'explication, car ce référendum extraordinaire était prévu, ensuite il a été supprimé pour enfin être réintroduit.

Un député (S) indique que « *La Constituante a voulu donner la possibilité au Grand Conseil de soumettre les projets d'importance d'office au suffrage du peuple. L'exemple qui était donné était celui du CEVA ; ce projet avait été accepté largement par le Parlement, mais avait connu nombre d'oppositions*

et de recours. Il relève que certains projets sont tellement importants, qu'ils auraient mérité le vote du peuple, même s'ils ont été approuvés par une large majorité du Parlement. L'intention de la Constituante n'était pas d'introduire un outil plébiscitaire.» Il continue en livrant à la commission l'information selon laquelle il n'est : «*Ni partisan, ni opposant à ce référendum, dont l'introduction ou la suppression ne va pas changer le sort de la République.*»

C. Séance du 10 novembre 2017, audition de l'ACG représentée par son président M. Thierry Apothéloz, conseiller administratif de Vernier, accompagné de M. Philippe Aegerter, juriste.

M. Thierry Apothéloz, président de l'ACG et conseiller administratif de Vernier, indique que les deux projets en débat ont été traités par le comité de l'ACG. Ce comité s'est positionné *unanimentement* en défaveur, en raison de 3 arguments :

Primo, le risque de *décrédibilisation* du mandat politique obtenu des citoyen-ne-s. En effet, il est possible que les élu-e-s n'aient plus le courage de prendre position dans les Conseils municipaux et qu'ils demandent systématiquement l'avis de la population.

Deuxièmement, l'emploi de ce référendum pourrait aller dans le sens de *paralyser* les communes. Elles n'ont pas de compétences législatives, mais un pouvoir délibératif et prennent position au travers de préavis. Les objets dans les Conseils municipaux sont pragmatiques et proches du terrain... Ce référendum risque d'engendrer un retard dans la mise en œuvre des décisions.

Enfin, le renforcement des droits populaires évoqués dans l'exposé des motifs a été opéré par le vote récent du PL constitutionnel 11 917, abaissant le nombre de signatures pour le référendum et l'initiative. Dès lors, le troisième argument de l'ACG consiste à dire que cette question a *déjà* trouvé une réponse.

Un député (UDC) demande «*Les petites communes ont-elles les compétences juridiques et la structure nécessaire pour établir les brochures de vote ?*» et «*Quel est le potentiel de ce référendum, extraordinaire hormis en Ville de Genève ?*»

Le président de l'ACG répond que toutes les communes ont un secrétaire général et une activité de secrétariat général. Il ajoute qu'elles ont la compétence, mais qu'elles n'ont pas l'habitude d'exécuter cette tâche ; il est en effet fort rare d'avoir un référendum communal. Pour ce qui est du soutien juridique, les communes peuvent le demander.

A la deuxième question, il répond que : « *Le débat est moins politisé dans les communes et qu'il est orienté vers la prise de décisions concrètes. L'exécutif communal peut souvent amener des éléments de réponse en amont.* » Il ajoute : « *Il y a peu de référendums dans les communes, car il y a des associations fortes entre les milieux concernés et les magistrats. En conséquence, lorsque l'Exécutif dépose une requête (par exemple pour la construction d'une crèche) il n'y a guère de levée de boucliers.* »

Une députée (S) affirme être dubitative « sur le fait que ce référendum permettrait de désamorcer les éventuelles oppositions à certains projets. » Elle demande : « *Quelles sont les démarches de la majorité des communes pour informer la population et si l'ACG pense que ce projet de loi permettrait de mettre fin aux oppositions ?* »

M. Thierry Apothéloz répond ainsi : « Il ne pense pas que ce référendum extraordinaire permette d'éviter les confrontations. » Au niveau de l'information de la population : « *La plupart des communes utilisent des journaux locaux pour communiquer. Dans la majorité des villes, il y a un journal qui laisse la place aux partis politiques pour exprimer une position. Dans certaines communes, il est possible d'intervenir directement auprès du Conseil municipal sous forme de questions. Le public vient et pose ses questions à l'Exécutif. Il relève que l'information de la population est un enjeu omniprésent pour les magistrats.* »

Une députée (Ve) s'interroge : « *L'ACG a dit que ce projet de loi pourrait retarder la mise en œuvre des décisions communales. Elle mentionne que lors de l'audition de l'auteur du PL, ce dernier avait indiqué que le processus pourrait a contrario être accéléré, car il n'y aurait pas besoin de faire la récolte de signatures pour que le peuple se prononce.* »

Le président de l'ACG répond que le comité a évoqué ce retard dans la prise de décision comme une conséquence potentielle. Le référendum selon lui « *permettra parfois d'accéder plus vite au vote de la population. En revanche, la procédure postérieure sera plus compliquée.* »

Ensuite, il indique que les membres du comité de l'ACG « *ont également craint que ce projet de loi n'engendre un problème de responsabilité, car les élu-e-s auraient à disposition un échappatoire (si les deux-tiers sont d'accords) alors que les élu-e-s doivent être responsables et assumer leurs décisions politiques.* »

...et audition de M^{me} Stéphanie Lammar, conseillère administrative de la Ville de Carouge

M^{me} Lammar remercie la commission d'avoir accepté la demande d'audition de la Commune de Carouge. Elle indique que le Conseil administratif de cette commune « *trouve ce projet de loi très intéressant, car il change la dynamique du référendum. En effet, lorsque le référendum ordinaire est demandé, c'est pour contrer une décision. Dès lors, la campagne de récolte de signatures a pour objet la critique de l'objet accepté.* » Elle considère qu'il y a une inégalité : « *Car durant cette période, seuls les arguments de l'opposition sont diffusés.* »

Elle continue en disant qu'elle voit ce référendum du Conseil municipal avant tout comme un « *outil consultatif.* » De plus : « *Les arguments de l'opposition et des partisans seraient ainsi mis sur pied d'égalité.* » car : « *La population les recevrait en même temps.* »

En outre, il serait selon M^{me} Lammar « *intéressant de soumettre un projet au vote dès le départ, avant d'avoir engagé un certain nombre de dépenses.* »

Elle prétend, que « *ce projet de loi ne limite pas les droits populaires, car la minorité peut toujours lancer un référendum ordinaire.* » Elle explique que : « *La commune de Carouge a demandé à être auditionnée eu raison des problèmes encourus lors du projet sur le théâtre de Carouge. Durant la récolte de signatures, les partisans de ce projet voulaient faire valoir leurs arguments pour que la population ait le point de vue des deux bords. Ils ont alors fait des tracts qui n'ont pas été appréciés par le comité référendaire et cela a conduit à des actes dommageables.* » Elle pense que : « *S'ils avaient eu la possibilité du référendum extraordinaire sur le principe en amont, ils n'en seraient pas arrivés là. Cela aurait été une opportunité positive permettant d'avoir des débats plus concentrés sur le projet.* »

En outre, M^{me} Lammar considère que ce référendum « *serait plutôt utilisé pour les enjeux importants, comme par exemple la hausse des centimes additionnels.* »

Un député (EAG) indique être hostile à ce projet de loi, car « *Il conçoit le référendum comme un droit démocratique appartenant au peuple, et non aux deux tiers du Conseil municipal. Il ajoute que le référendum permet à la minorité d'avoir un contrepoids, alors que ce projet de loi renforce les droits de la majorité.* »

Il demande : « *Si l'usage de ce référendum ne serait pas plébiscitaire, car la majorité du Conseil municipal demanderait à la population de confirmer ses décisions ?* » Il explique que : « *Ce projet de loi court-circuiterait la*

minorité, car ses arguments ne se seront pas construits et affinés au contact avec les citoyen-ne-s au cours d'une campagne de récolte des signatures. »

Enfin, il comme ce référendum n'a jamais été utilisé au niveau cantonal depuis son introduction le 1^{er} juin 2013. Il demande : « *Comment M^{me} Lammar peut-elle expliquer la nécessité de l'introduire au niveau communal ?* »

M^{me} Lammar prend l'exemple de l'augmentation des centimes additionnels à Carouge en 2013 : « *Soit ces centimes devaient augmenter, soit ils devaient couper dans les prestations à la population. Dans cette situation, il aurait été plus simple de poser directement la question aux citoyen-ne-s. Puisque ce référendum n'existait pas, l'augmentation du centime est passée par une courte majorité et le référendum ordinaire a été demandé. Lors de la récolte de signatures, seuls les arguments de l'opposition ont été donnés et la population a refusé cette augmentation par la suite. La commune a dû refaire son budget en juin, alors que s'ils avaient consulté la population en amont, elle aurait pu le boucler plus tôt.* »

Une députée (MCG) considère que si les ordres du jour des réunions du Conseil municipal à Carouge sont publiés et si les débats sont publics et si les rapports votés sont en ligne et si les réunions du CM une fois par mois sont publiques...alors, conclut-elle : « *La population est informée ou peut s'informer sur les différents débats.* » Dans ces conditions « *Pourquoi la majorité demanderait-elle une votation sur un sujet qu'elle vient d'accepter ?* »

La conseillère administrative carougeoise répond que : « *Cela dépend du sujet, ce dernier peut être accepté par un conseil municipal et être néanmoins digne d'être soumis au vote populaire.* »

La députée (MCG) informe qu'elle a participé aux récoltes de signatures pour le théâtre de Carouge et qu'elle a « *trouvé lamentable la manière dont ça s'est déroulé.* »

M^{me} Lammar répond que cet exemple du théâtre de Carouge « *démontre précisément que la récolte de signatures peut poser problème, car il y a uniquement les arguments du comité référendaire qui sont exprimés.* » « *C'est pourquoi les partisans ont aussi voulu donner leur avis en distribuant des tracts. Le but était que la population ait tous les éléments pour savoir si elle devait signer ou non. Si ce projet avait été soumis au référendum du Conseil municipal, les arguments auraient été présentés de manière égalitaire.* »

Une députée (S) indique qu'il « *est possible de faire voter la population sur un principe. Toutefois, la population n'aura pas forcément tous les*

éléments qui se travaillent avec un comité référendaire. » Elle affirme en outre que : « *Le vote de principe peut ne pas correspondre à la volonté finale, car il n'y a pas tous les éléments, comme par exemple le budget.* »

M^{me} Lammar affirme qu'un « *refus au moment d'un vote de principe* » fait partie du jeu. Elle réitère qu'avec cet outil : « *Les arguments des partisans et des opposants seront mis sur un pied d'égalité.* » Elle continue en disant que « *Sur les projets d'importance, ce référendum pourrait donner une certaine légitimité supplémentaire au projet, même si les conseillers ont été élus suivent leur programme.* » Elle affirme qu'en cas de refus : « *Ça éviterait au Conseil municipal de travailler sur un projet et d'engager des frais, alors que la population n'en veut pas.* » Pour des projets acceptés au niveau du principe elle concède que : « *La garantie de réalisation du projet ne sera pas de 100%, car cela n'empêche pas la minorité de demander un référendum ordinaire par la suite.* »

Une députée (S) abonde quant au fait qu'un « *vote de principe* » ne garantit rien. En effet, la population peut être d'accord sur un principe général de réalisation, mais par la suite, en raison des coûts, peut finalement refuser un projet. Les travaux en assemblée permettent de soumettre à la population un projet concret. Selon elle si les élu-e-s consultent la population « *sur les principes* » *rien ne se fera* ». La population est souvent d'accord sur un principe, mais quant à la réalisation « *n'en veut pas chez elle* ». Elle conclut en disant que ce projet pose également des « *problèmes de responsabilité politique* ».

M^{me} Lammar répond qu'il faudra « *préciser à quel moment ce référendum peut être lancé, car si le principe est trop abstrait, cela ne donnera aucune garantie.* » Elle affirme que « *Lors d'un référendum sur un projet très précis, il peut y avoir des risques de vote émotionnel. En effet, le projet pourrait être refusé dans son ensemble à cause de certains détails. Elle en tire la conséquence que le projet doit être concret sans forcément entrer dans tous les détails ; par exemple, ce référendum pourrait intervenir au moment du vote sur le crédit d'étude. Elle termine en disant que c'est peut être une opportunité pour la commune de savoir qu'elle peut consulter la population dans certains cas.* »

Un député (MCG) rappelle le vote de principe sur la traversée de la Rade où il n'était pas arbitré entre pont ou tunnel... Il dit que : « *C'est aberrant de soumettre à la population des projets acceptés à la majorité, sur décision de cette dernière. Il rappelle que les élu-e-s ont été mandatés par la population pour décider à sa place ; en cas de désaccord, elle peut utiliser le référendum ordinaire.* »

M^{me} Lammar admet que ce référendum « *ne donne pas de garantie à 100% ; toutefois, il permet de légitimer le travail et indique à l'exécutif dans quel sens il faut travailler.* »

Le député (MCG) « *pense qu'il y a d'autres moyens possibles pour connaître l'avis de la population sur un sujet, car un référendum coûte cher. Il vaut mieux présenter un projet en communiquant avec les citoyens.* »

La magistrate répond que sa commune de Carouge informe beaucoup sa population. Pour illustrer ses propos, elle indique qu'il y a des séances publiques au sujet de l'urbanisme...

Une députée (PLR) revient à l'exemple du théâtre de Carouge. Elle dit que : « *Ce référendum aurait certes pu être utilisé au moment du crédit d'étude. M^{me} Lammar a dit que ce référendum pourrait servir à demander l'avis de la population sur les projets d'importance. Mais lors du référendum sur le théâtre, les partisans du projet se sont opposés à la collecte de signatures ; on en déduit qu'ils ne voulaient pas que la population se prononce. Ainsi elle ne pense pas que les deux tiers du Conseil municipal auraient utilisé ce référendum à cette époque, d'autant plus qu'il n'y a pas eu une large majorité.* »

M^{me} Lammar répond qu'il y a eu un référendum sur le crédit d'étude qui n'a pas abouti. Elle affirme que : « *Si cet outil avait été disponible, les choses auraient été faites différemment, car tout le monde serait parti sur un pied d'égalité.* »

Un élu (UDC) demande si le Conseil municipal de Carouge a « *souvent des doutes* » sur les « *projets* » qu'il vote et si ce référendum pourrait être vu comme « *une béquille supplémentaire* » pour la prise de décisions.

Pour M^{me} Lammar « *Cet outil doit être utilisé dans des cas très précis avec des enjeux majeurs. L'exécutif pourrait même demander au Conseil municipal de soumettre au vote du peuple certains objets.* »

Un député (EAG) relève qu'il a été dit que ce projet avait pour avantage de pouvoir consulter la population à un stade initial de la procédure. Il demande s'il n'y aura pas une tentation de « *faire abusivement des sondages grandeurs nature* ». Il cite l'exemple du vote « *de principe* » sur la traversée du lac. En commission des transports, M. Barthassat, conseiller d'Etat en charge du dossier, avait présenté ce vote précisément comme un « *sondage quant au principe* ». Le député affirme que : « *Ce n'est pas le rôle des droits politiques. Les élu-e-s se doivent de présenter des projets concrets avec des fourchettes réalistes de coûts.* »

Il continue en disant qu'il est interloqué par la manière dont a été évoqué le référendum sur le théâtre de Carouge. Il explique « *Les opposant-e-s à un*

projet doivent certes présenter des arguments pour convaincre les gens de signer le référendum. Mais ces arguments ne décident pas du sort de l'objet ; ils déterminent uniquement si le peuple pourra voter ou non sur ce sujet. Il y a une temporalité dans la procédure : la majorité fait valoir et prévaloir son point de vue lors des délibérations des conseils, ensuite la minorité défend et construit sa position lors de la récolte de signatures des opposants, enfin les deux sont traités de manière égale dans la brochure de vote. A la fin de cette procédure, le peuple sert d'arbitre. Pourquoi dans ces conditions la commune de Carouge a-t-elle des craintes au niveau des inégalités entre opposants et partisans ? »

M^{me} Lammar indique qu'il ne faut en effet « *pas soumettre au référendum des projets qui ne sont pas mûrs* ». Elle ajoute que : « *Un vote de principe sur un projet abstrait ne sert à rien et que c'est pour cela qu'il faut étudier à quel moment il serait opportun de demander ce référendum. Mais l'utilisation de cet outil doit rester exceptionnelle.* »

A l'issue de cette audition la commission après quelques échanges complémentaires n'introduisant pas d'éléments nouveaux estime que le sujet est mûr pour une prise de position sans autre audition.

D. Séance du 29 novembre 2017, vote de la commission.

Comme cela a été rapporté dans l'introduction les deux Projets de lois ont été refusés successivement par une très large majorité, le PL 12139 ayant seul bénéficié de l'appui d'une unique voix verte, le PL 12140 ayant été refusé à l'unanimité et devenant *de facto* sans objet du fait du refus du PL 12139 dont il précisait la mise en œuvre.

3. Conclusion...

Les arguments des auteurs et partisans du projet n'ont pas du tout convaincu la grande majorité de la commission :

L'argument du parallélisme formel avec la situation cantonale est un argument formel qui pourrait, formellement, être résolu par la suppression de cette disposition constitutionnelle, mais qui l'est, de facto et bien plus simplement, par la non utilisation de cette disposition constitutionnelle par notre Grand Conseil.

L'argument consistant à vouloir « gagner du temps » en soumettant des objets sans attendre la récolte de signatures, occulte le fait que cela peut représenter un court-circuitage de la minorité potentiellement référendaire

dans une logique « plébiscitaire » malsaine et peu conforme à nos traditions démocratiques.

L'argument, que cela permet de soumettre des objets à l'« état de projet » pour opérer en quelque sorte des « sondages grandeur nature », court-circuite la responsabilité et la représentativité des élu-e-s qui doivent prendre leurs responsabilités, y compris celle d'avoir à essayer un échec dans les urnes d'un projet qu'ils-elles ont voté si le peuple en décide ainsi.

Avec cette mesure, on complique les droits politiques, on est dans une logique inverse de celle qui prévaut normalement : les partisans d'un projet demandant le référendum... On n'accroît en outre pas du tout les droits populaires, mais bien ceux d'une majorité d'un délibératif.

L'exécutif chargé de la rédaction des brochures de vote serait en outre confronté à une difficulté pour exprimer dans celle-ci l'avis minoritaire en l'absence de comité référendaire constitué et ayant formulé un argumentaire.

Au bénéfice de ces arguments, la majorité de la commission, composée de tous les partis sauf celui de l'auteur du projet, vous invite à rejeter l'entrée en matière sur celui-ci, étant entendu qu'en l'absence de soutien au PL constitutionnel, le PL 12140 pourra logiquement être retiré par ses auteurs.

Projet de loi constitutionnelle

(12139-A)

modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE)

(A 2 00) *(Introduction du référendum facultatif pour les conseils municipaux)*

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

Art. unique Modification

La constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012,
est modifiée comme suit :

Art. 77 Délibérations des conseils municipaux et référendum facultatif (modification de la note) et al. 3 (nouveau)

³ Les délibérations des conseils municipaux sont soumises au corps électoral
communal si le conseil le décide à la majorité des deux tiers des voix
exprimées, les abstentions n'étant pas prises en considération, mais au moins
à la majorité de ses membres.

Projet de loi (12140-A)

modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05)
(Expression de la minorité en cas de référendum facultatif)

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

Art. 1 Modification

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

Art. 53, al. 5 (nouveau, l'al. 5 ancien devenant l'al. 6)

⁵ Lors de l'utilisation du référendum facultatif, par le Grand Conseil ou un
conseil municipal, l'avis de la minorité du Conseil figure dans les
explications des autorités.

Art. 2 Entrée en vigueur

¹ La présente loi entre en vigueur simultanément à la loi constitutionnelle
modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE)
(A 2 00) (Introduction du référendum facultatif pour les conseils municipaux)
(12139).

² Elle est abrogée de plein droit en cas de refus par le corps électoral de la
loi 12139.

Date de dépôt : 8 janvier 2018

RAPPORT DE LA MINORITÉ SUR LE PL 12139

Rapport de M^{me} Frédérique Perler

Mesdames et
Messieurs les députés,

Octroyer aux Conseils municipaux les mêmes prérogatives que celles accordées au Grand Conseil avec l'introduction du référendum facultatif au niveau municipal serait-elle une proposition bien trop audacieuse pour ce Grand Conseil ?

Il n'y a pourtant rien de farfelu, ni de particulièrement ambitieux dans ce projet de loi, puisque le référendum facultatif existe déjà au niveau cantonal. Il s'agit tout simplement de mettre à disposition des Conseils municipaux le même outil que celui introduit pour le Grand Conseil à travers la nouvelle constitution genevoise, rien de plus.

Hélas, dès le début des travaux de commission, le doute puis une certaine hostilité se sont installés vis-à-vis de ce projet de loi. Mais qu'il y a-t-il donc de si redoutable dans cette proposition ?

Les arguments sont pour l'essentiel d'ordre idéologique : l'ordre établi est bousculé, et cela suscite toutes sortes de craintes :

On n'a pas de recul sur ce type de référendum, car il n'a jamais été utilisé par le Grand Conseil, pourquoi alors le proposer aux Conseils municipaux ?

Le fait que la majorité des élus puissent prendre une décision, et ensuite demander au peuple s'il a fait juste, est une façon de ne pas assumer pleinement la prise de décision parlementaire !

Le référendum est une arme à la disposition de la minorité pour contester les décisions de la majorité. En conséquence, pourquoi cette arme devrait-elle être à la disposition de la majorité ?

Des projets délicats en seraient fragilisés !

Il y a un risque de confusion au sein de la population, car elle devra se positionner sur une décision prise à la majorité du Conseil municipal.

Si l'on suit cette logique de consultation, on pourrait alors supprimer les assemblées délibératives et consulter directement le peuple !

Si sur chaque sujet important le Conseil municipal consulte la population, il n'aura plus d'utilité.

Les droits populaires sont détournés !

En résumé : consulter le peuple décrédibilise le mandat électif confié par ce dernier, et cela va paralyser le fonctionnement des communes. Donc, un référendum doit rester contre une décision et non pour un projet.

Ainsi, ce Grand Conseil préfère laisser subsister un déséquilibre plutôt que de faire preuve d'ouverture d'esprit démocratique.

Du reste, le Conseil d'Etat a estimé, lors de son audition, que, à partir du moment où cet outil existe au niveau cantonal, il est possible de l'introduire au niveau communal par parallélisme des formes entre le canton et les communes dans la constitution ; dès lors, il n'y a pas de raison de s'y opposer.

En outre, il est regrettable que le comité de l'ACG n'ait pas jugé pertinent de consulter l'ensemble de ses membres sur ce projet de loi, et mieux encore, de prendre l'avis des Conseils municipaux à travers leurs bureaux respectifs. Son argumentation, lors de son audition, n'en aurait que gagné en force, en crédibilité et en démocratie...

Or, il se trouve qu'une commune a manifesté son intérêt vis-à-vis de ce projet de loi, et la minorité observe que, si la commune de Carouge n'avait pas sollicité préalablement son audition auprès de la commission, cette dernière aurait totalement ignoré qu'au minimum l'exécutif d'une commune adhère à ce principe de référendum facultatif. La minorité remarque au passage que la commission n'a pas cherché à savoir si d'autres communes avaient connaissance de ce projet de loi et si elles en étaient preneuses ou pas...

On touche ici au cœur d'une vision de la démocratie dont fait état ce projet de loi, en en dessinant un des contours : prendre l'avis du peuple, c'est prendre un risque, celui de devoir abandonner ou ajuster le projet soumis au suffrage populaire. A la différence que ce risque, en réalité, n'en est pas un : en effet, si un parlement, dans sa majorité, est totalement convaincu du bien-fondé de sa décision, cette même majorité ne va pas songer une seconde à soumettre son choix politique au scrutin populaire !

Une ambition modeste, et symbolique : corriger un déséquilibre

Pour rappel, ce référendum facultatif a été introduit dans la constitution sur proposition des libéraux, des radicaux et des socialistes. Cette disposition a été validée par près de 80% de l'Assemblée constituante, laquelle a voulu donner au Grand Conseil la possibilité de soumettre des projets d'importance au suffrage du peuple. En effet, certains projets sont si importants qu'ils méritent – ou nécessitent – un débat populaire et le suffrage du peuple souverain, même s'ils ont été approuvés par une large majorité du parlement. Le projet CEVA en était l'exemple emblématique : ce projet avait été très largement accepté par le parlement, pour ensuite souffrir de multiples oppositions et de recours populaires.

Dans le cadre des travaux de l'Assemblée constituante, le même principe du référendum pour des délibératifs communaux avait été proposé, puis refusé, considérant qu'un référendum demandé par un tiers seulement des membres du Conseil municipal pourrait être source de blocage du délibératif. Ce principe envisagé pour les Conseils municipaux n'est ensuite plus réapparu dans les débats de l'assemblée, alors qu'il s'est finalement imposé pour le Grand Conseil, mais avec la majorité des deux tiers.

Ainsi, ce projet de loi constitutionnel souhaite corriger ce déséquilibre en octroyant aux Conseils municipaux la même prérogative qu'au Grand Conseil. Ce dernier n'ayant pas encore fait usage de cette possibilité, la portée de ce projet de loi au niveau communal sera très probablement identique.

Il s'agit simplement de laisser la possibilité de questionner la population, soit le peuple souverain, sur une adhésion de principe, son soutien à un projet d'envergure bien avant que des dépenses élevées ne soient engagées. Un outil qui offre un gain de temps considérable, en termes d'études et de planification. Si les habitants n'en veulent pas, le projet sera abandonné. Il s'agit de consulter la population en cas de doute sérieux sur des enjeux importants, c'est-à-dire, en cas de doute sur la possible adhésion à un projet de la part de la population.

De plus, pour que ce référendum s'applique, il y a deux conditions à réunir : il faut préalablement que le projet soit accepté par la majorité du Conseil municipal ; ensuite, il faut que les deux tiers de celui-ci le demandent pour soumettre le projet au peuple. Il n'y a donc aucune systématique, ce référendum n'est qu'un outil, le Conseil municipal peut décider de l'utiliser ou non. C'est une possibilité, il n'y a donc aucune obligation d'utiliser cet outil !

Autre avantage, la population disposerait directement de l'argumentation des alliés et des opposants au projet, cela favorise le débat démocratique.

Enfin, il permet d'éviter la collecte et la vérification des signatures, car l'on passerait directement au vote populaire.

En fait, la notion de référendum telle qu'on la connaît est ici inversée : l'avis de la population est demandé POUR l'adhésion à un projet à travers un référendum facultatif, alors qu'habituellement, le référendum est une arme CONTRE une décision parlementaire, lequel nécessite une récolte de signatures.

En outre, soumettre un projet à un tel référendum n'est en aucun cas une manière de ne pas assumer sa décision politique. Au contraire, cette forme de consultation ne peut qu'apporter de la plus-value et de la légitimité populaire à un projet, le cas échéant de se prémunir d'éventuelles oppositions ultérieures.

En conclusion, la minorité considère que c'est au peuple souverain de décider s'il entend accorder cette même disposition de référendum aux Conseils municipaux. Pour toutes ces raisons, la minorité vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à accepter ce projet de loi.