



Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 26 juin 2024

Projet de loi constitutionnelle **modifiant la constitution de la République et canton de Genève** **(Cst-GE) (A 2 00) (Nombre de signatures en matière communale)**

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

Art. 1 Modifications

La constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012
(Cst-GE – A 2 00), est modifiée comme suit :

Art. 71, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Peuvent demander au conseil municipal de délibérer sur un objet
déterminé :

- a) 10% des titulaires des droits politiques dans les communes de moins de
5 000 titulaires des droits politiques;
- b) 5% des titulaires des droits politiques, mais au moins 500 d'entre eux,
dans les communes de 5 000 à 30 000 titulaires des droits politiques;
- c) 3% des titulaires des droits politiques, mais au moins 1 500 et au plus
2 400 d'entre eux, dans les communes de plus de 30 000 titulaires des
droits politiques.

Art. 77, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Les délibérations des conseils municipaux sont soumises au corps électoral
communal si le référendum est demandé par :

- a) 10% des titulaires des droits politiques dans les communes de moins de
5 000 titulaires des droits politiques;

- b) 5% des titulaires des droits politiques, mais au moins 500 d'entre eux, dans les communes de 5 000 à 30 000 titulaires des droits politiques;
- c) 3% des titulaires des droits politiques, mais au moins 1 500 et au plus 2 400 d'entre eux, dans les communes de plus de 30 000 titulaires des droits politiques.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

EXPOSÉ DES MOTIFS

La loi constitutionnelle 13175 (*Pour un exercice des droits politiques en adéquation avec les réalités d'aujourd'hui*) (ci-après : la loi 13175), adoptée par le corps électoral le 3 mars 2024, a modifié la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE; rs/GE A 2 00), avec pour conséquence une diminution du nombre de signatures nécessaires pour l'aboutissement des initiatives cantonales et communales et des référendums cantonaux et communaux.

Changement du mécanisme

Toutefois, le mécanisme proposé au niveau communal diffère de celui qui était appliqué précédemment.

Pour rappel, les communes sont classées en 3 catégories, ou avec 3 paliers, en fonction du nombre de titulaires des droits politiques que compte la commune :

1. les « petites » communes, de moins de 5 000 titulaires des droits politiques;
2. les communes « intermédiaires », de 5 000 à 30 000 titulaires des droits politiques;
3. les « grandes » communes, de plus de 30 000 titulaires des droits politiques.

Le précédent barème figurant dans la Cst-GE impliquait, au niveau communal, que le seuil plafond de la première catégorie de communes (« petites » communes) soit équivalent au seuil plancher de la deuxième catégorie (communes « intermédiaires »), d'une part, et que le seuil plafond de cette deuxième catégorie soit équivalent au seuil plancher de la troisième catégorie (« grandes » communes), d'autre part. En d'autres termes, il y avait une progression toujours vers le haut, bien qu'avec 2 paliers.

Avec le nouveau barème, le seuil plafond des « petites » communes – qui s'élève à 10% de 4 999, soit **499 signatures** – est plus élevé que le seuil plancher des communes « intermédiaires » – qui s'élève à 5% de 5 000 mais au moins à **300 signatures**. Pour reprendre le mécanisme actuel, il aurait fallu que ce seuil plancher du nombre de signatures soit fixé à 500 plutôt qu'à 300.

Concrètement, lors de l'actualisation de l'annexe 5 du règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 12 décembre 1994 (REDP; rs/GE A 5 05.01), qui fixe le nombre de signatures nécessaires pour le canton et pour chacune des 45 communes, sur la base du nombre d'électrices et électeurs inscrits au 31 décembre de l'année précédente, une « incohérence » au niveau communal a été mise en évidence. En d'autres termes, au moment de calculer le nombre concret de signatures, sont apparus des « déséquilibres » entre certaines communes.

Si toutes les communes voient effectivement le nombre de signatures nécessaires diminuer (entre 32% et 63% de diminution environ), le barème ne présente plus de progression logique ascendante : il existe un déséquilibre dans la transition entre les « petites » communes et les communes « intermédiaires ».

En conséquence, et comme cela ressort de la modification de l'annexe 5 du REDP, adoptée par le Conseil d'Etat le 20 mars 2024, dans certains cas le nombre de signatures requis dans les communes « intermédiaires » est moins élevé que dans les « petites » communes.

Communes concernées par le déséquilibre constaté	Nombre d'électeurs inscrits	% de signatures requises	Nombre de signatures*
Collonge-Bellerive	5 929	5%, minimum 300	300
<i>Satigny</i>	3 064	10%	306
Chêne-Bourg	6 376	5%, minimum 300	318
<i>Confignon</i>	3 413	10%	341
Grand-Saconnex	7 565	5%, minimum 300	378
Bernex	7 841	5%, minimum 300	392
<i>Cologney</i>	3 956	10%	395
Veyrier	8 308	5%, minimum 300	415
Versoix	8 404	5%, minimum 300	420
Plan-les-Ouates	8 791	5%, minimum 300	439
Chêne-Bougeries	9 077	5%, minimum 300	453

* Les communes « intermédiaires » sont grisées et les « petites » communes sont en blanc. 11 communes sont impactées par le changement de mécanisme. Sont mis en évidence en gras et italique les 3 cas de déséquilibre manifeste (Cologney, Confignon et Satigny), dans lesquels une « petite »

commune doit rassembler plus de signatures qu'une ou plusieurs communes « intermédiaires ».

Les déséquilibres les plus importants concernent, d'une part, Coligny, qui est une « petite » commune mais qui doit produire plus de signatures que 4 communes « intermédiaires » (Bernex, Grand-Saconnex, Chêne-Bourg et Collonge-Bellerive) et, d'autre part, Collonge-Bellerive, qui est une commune « intermédiaire » mais qui doit produire moins de signatures que 3 « petites » communes (Cologny, Confignon et Satigny).

Autre incohérence constatée, les « grandes » communes ont un seuil plancher de 1 800 signatures, soit 300 signatures de plus que le seuil plafond, fixé à 1 500 signatures, des communes « intermédiaires ». En l'état, cela ne concerne que la Ville de Genève, qui est largement au-dessus du seuil plancher. Mais il ne peut être exclu que cela concerne un jour de nouvelles communes, pour lesquelles le seuil plancher s'appliquera dès qu'elles atteindront 30 001 titulaires.

Garantie fédérale

Les constitutions cantonales doivent être garanties par la Confédération (art. 51, al. 2, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101)). La garantie fédérale se fonde exclusivement sur un examen de conformité au droit supérieur de la loi concernée, à l'exclusion du processus ayant permis l'adoption de la loi. Cette garantie, donnée par l'Assemblée fédérale, n'ayant pas de valeur constitutive, les modifications des constitutions cantonales peuvent entrer en vigueur avant d'avoir obtenu la garantie fédérale. L'éventuelle décision portant refus de l'octroi de la garantie exerce toutefois un effet *ex tunc* (c'est-à-dire rétroactif, à partir du moment de l'édiction de l'acte).

Le mécanisme et les seuils, figurant tant dans la Cst-GE telle qu'adoptée le 14 octobre 2012 que dans la modification du 24 septembre 2017 (loi 11917), ont obtenu la garantie fédérale, sans difficulté particulière, par arrêté fédéral respectivement du 20 mars 2014 et du 17 septembre 2018.

Avec la modification apportée par la loi 13175, induisant un déséquilibre entre les communes, l'égalité du poids électoral – et donc de la garantie des droits politiques – ne semble pas poser un réel problème : au sein de chaque commune, pour les objets communaux, la voix de tout titulaire des droits politiques a le même poids. Pour les initiatives cantonales et les référendums cantonaux, il en va de même, que le titulaire soit domicilié dans une commune ou dans une autre.

Ce qui semble plus problématique est l'égalité de traitement dans la loi. En effet, la loi 13175 est de niveau cantonal, sur une compétence cantonale. A ce titre, elle n'a pas besoin d'observer une égalité de traitement avec ce qui a été prévu par d'autres cantons selon leurs compétences propres. En revanche, les titulaires des droits politiques des communes genevoises doivent être traités de manière égale dans la loi.

S'il est admis que des barèmes sont admissibles au regard de l'égalité de traitement (comme cela découle des précédentes garanties fédérales reçues pour la Cst-GE), la schématisation doit malgré tout éviter autant que possible une inégalité de traitement et elle doit ainsi reposer sur des motifs justifiant le barème retenu.

La distinction faite par rapport à la taille des communes est un élément manifestement admis. L'exigence d'un pourcentage de signatures plus élevé dans de petites communes peut se justifier pour éviter qu'un faible nombre de personnes, dont l'opinion ne serait pas suffisamment représentative, puisse faire aboutir des initiatives communales ou des référendums communaux.

En revanche, on peine à voir la logique et la justification non seulement d'un barème qui monte, puis redescend pour remonter avec un bond au dernier palier, mais également qui aboutit effectivement, en pratique, au résultat insatisfaisant qui veut que des communes comptant moins de titulaires des droits politiques doivent réunir plus de signatures que des communes plus grandes, qui en comptent nettement plus (cf. le cas de Cologny, avec 3 956 titulaires et 395 signatures requises, vs Collonge-Bellerive, avec 5 929 titulaires et 300 signatures requises).

La taille et les caractéristiques des communes concernées par ces incohérences ne donnent pas de piste suffisante pour fonder un quelconque motif objectif et raisonnable.

D'ailleurs, on ne comprend pas les calculs des amendements adoptés en séance plénière du Grand Conseil et, manifestement, personne ne s'y est attardé ou ne l'a indiqué à haute voix – à tout le moins, pas parmi les députées et députés; elles et ils invoquent simplement une diminution de 25% des seuils actuels, ce qui est faux. Les amendements donnent plutôt l'impression d'une erreur de calcul involontaire, ce qui tend également à démontrer l'absence de motif justifiant la différence de traitement.

S'agissant de la volonté du corps électoral, qui a accepté la modification constitutionnelle, il est plus que vraisemblable qu'il n'a pas eu conscience du changement de mécanisme au niveau communal, la brochure n'ayant pas mentionné ce point mais uniquement la diminution du nombre de signatures requis.

Au vu de ce qui précède, si les pourcentages pour l'aboutissement des initiatives cantonales et des référendums cantonaux pour les « petites » communes ne semblent pas poser de problème de conformité au droit supérieur, les pourcentages et seuils pour les communes « intermédiaires », voire pour les « grandes » communes, ne semblent pas respecter l'égalité de traitement des diverses communes et, partant, ne sont pas conformes au droit supérieur.

Il est difficile de prévoir comment l'Assemblée fédérale se prononcera, en fonction de son analyse ou non des pourcentages et seuils. Il existe toutefois un risque non négligeable de ne recevoir qu'une garantie partielle.

Pour le surplus, au vu des rares cas dans lesquels la garantie fédérale n'a pas été accordée, il est également difficile de déterminer quelles seraient les conséquences de ce refus sur les initiatives communales et les référendums communaux formés dans l'intervalle.

Conclusion

Considérant qu'il doit veiller à la garantie des droits politiques, le Conseil d'Etat a procédé à la promulgation de la loi 13175 ainsi qu'à la modification du REDP, qui sont entrées en vigueur le 23 mars 2024.

Par ailleurs, il propose le présent projet de loi, de manière à rectifier les incohérences constatées, qui ne reposent a priori sur aucun motif objectif.

Il a été retenu de conserver rigoureusement le même mécanisme des paliers et des seuils planchers, en ne corrigeant que ces derniers, qui sont sources des déséquilibres, et en conservant intacts les pourcentages associés aux paliers, comme voté le 3 mars 2024 par le corps électoral. De cette manière, avec le présent projet de loi, le seuil plancher des communes « intermédiaires » passe à 500, afin de correspondre au maximum de signatures des petites communes (499), et le seuil plancher des « grandes » communes passe quant à lui à 1 500, afin de correspondre au maximum de signatures des communes « intermédiaires » (1 499).

Le présent projet de loi est proposé sans attendre la réponse des autorités fédérales, qui peut ne pas être donnée avant de nombreux mois, voire plusieurs années.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) *Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant du projet*
- 2) *Tableau comparatif*

PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET
Projet de loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève
(Cst-GE – A 2 00)

Projet présenté par le Chancellerie d'Etat

(montants annuels, en millions de fr.)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	dès 2031
TOTAL charges de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges de personnel [30]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
30 Salaires	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
ETP Nombre Equivalent Temps Plein	0.0	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
Biens et services et autres charges [31]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges financières [34] 1.375%	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Amortissements [33 + 366 - 466]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Subventions [363+369]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Autres charges [30-36]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL revenus de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Revenus [40 à 46]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
RESULTAT NET FONCTIONNEMENT	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Remarques :

Aucun impact financier


Date et signature du responsable financier : *le 11.06.2024* 

Tableau comparatif

Projet de loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE – A 2 00)

Teneur actuelle	Projet de modifications
<p>Art. 71 Principes</p> <p>¹ Peuvent demander au conseil municipal de délibérer sur un objet déterminé :</p> <p>a) 10% des titulaires des droits politiques dans les communes de moins de 5 000 titulaires des droits politiques;</p> <p>b) 5% des titulaires des droits politiques, mais au moins 300 d'entre eux, dans les communes de 5 000 à 30 000 titulaires des droits politiques;</p> <p>c) 3% des titulaires des droits politiques, mais au moins 1 800 et au plus 2 400 d'entre eux, dans les communes de plus de 30 000 titulaires des droits politiques.^{2,3}</p> <p>² La loi définit les matières dans lesquelles le droit d'initiative peut s'exercer.</p> <p>³ Les articles 58 et 59 sont applicables.</p>	<p>Art. 1 Modifications</p> <p>La constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 Erreur ! Source du renvoi introuvable., est modifiée comme suit :</p> <p>Art. 71, al. 1 (nouvelle teneur)</p> <p>¹ Peuvent demander au conseil municipal de délibérer sur un objet déterminé :</p> <p>a) 10% des titulaires des droits politiques dans les communes de moins de 5 000 titulaires des droits politiques;</p> <p>b) 5% des titulaires des droits politiques, mais au moins 500 d'entre eux, dans les communes de 5 000 à 30 000 titulaires des droits politiques;</p> <p>c) 3% des titulaires des droits politiques, mais au moins 1 500 et au plus 2 400 d'entre eux, dans les communes de plus de 30 000 titulaires des droits politiques.</p>
<p>Art. 77 Délibérations des conseils municipaux</p> <p>¹ Les délibérations des conseils municipaux sont soumises au corps électoral communal si le référendum est demandé par :</p> <p>a) 10% des titulaires des droits politiques dans les communes de moins de 5 000 titulaires des droits politiques;</p> <p>b) 5% des titulaires des droits politiques, mais au moins 300 d'entre eux, dans les communes de 5 000 à 30 000 titulaires des droits politiques;</p> <p>c) 3% des titulaires des droits politiques, mais au moins 1 800 et au plus 2 400 d'entre eux, dans les communes de plus de 30 000 titulaires des droits politiques.²</p> <p>² L'article 68 est applicable.</p>	<p>Art. 77, al. 1 (nouvelle teneur)</p> <p>¹ Les délibérations des conseils municipaux sont soumises au corps électoral communal si le référendum est demandé par :</p> <p>a) 10% des titulaires des droits politiques dans les communes de moins de 5 000 titulaires des droits politiques;</p> <p>b) 5% des titulaires des droits politiques, mais au moins 500 d'entre eux, dans les communes de 5 000 à 30 000 titulaires des droits politiques;</p> <p>c) 3% des titulaires des droits politiques, mais au moins 1 500 et au plus 2 400 d'entre eux, dans les communes de plus de 30 000 titulaires des droits politiques.</p>
	<p>Art. 2 Entrée en vigueur</p> <p>Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.</p>