

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3239/2016-ABST

ACST/4/2018

COUR DE JUSTICE

Chambre constitutionnelle

Arrêt du 29 mars 2018

dans la cause

Monsieur A_____

et

Monsieur B_____

et

Monsieur C_____

et

Monsieur D_____

représentés par Me Murat Julian Alder, avocat

contre

GRAND CONSEIL

EN FAIT

1. Messieurs A_____, B_____ et D_____, de nationalité suisse, domiciliés dans le canton de Genève, sont députés au Grand Conseil, depuis respectivement le 1_____ s'agissant du premier cité et le 2_____ s'agissant des deux autres cités. Ils ont été chacun Président du Grand Conseil pour une année, depuis respectivement le 3_____, le 4_____ et le 5_____.

Monsieur C_____, de nationalité suisse, domicilié dans le canton de Genève, a été député au Grand Conseil du 6_____ au 7_____. Il a été Président du Grand Conseil pour une année depuis le 8_____.
2. Une des innovations institutionnelles introduites par la Constitution de la République et canton de Genève adoptée le 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00), entrée en vigueur le 1^{er} juin 2013, a été de prévoir le principe de députés suppléants (art. 82 Cst-GE). En attendant qu'une législation d'application soit adoptée, la nouvelle constitution a fixé, à titre transitoire, les règles essentielles d'élection et d'intervention des députés suppléants (art. 233 Cst-GE). Concernant le droit d'initiative parlementaire, l'art. 91 al. 2 Cst-GE prévoit que chaque membre du Grand Conseil l'exerce en présentant un projet de loi, une motion, une résolution, un postulat ou une question écrite.
3. À teneur d'une loi 11084 modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13 septembre 1985 (LRGC - B 1 01), adoptée le 7 juin 2013, entrée en vigueur le 6 octobre 2013, comportant le sous-intitulé « Adaptations à la nouvelle constitution, modifications prioritaires » (L 11084), seuls les députés titulaires avaient le droit de déposer un projet de loi, une proposition de motion, une proposition de résolution, un postulat ou une question écrite (art. 3 LRGC dans sa version du 7 juin 2013).
4. Le 15 mai 2015, vingt-sept députés (titulaires) ont déposé un projet de loi 11668 modifiant la LRGC, comportant le sous-intitulé « Droit d'initiative des députées suppléantes et députés suppléants », aux fins de conférer à chaque membre du Grand Conseil – indifféremment titulaire ou suppléant – le droit d'initiative parlementaire (PL 11668), par le biais d'une nouvelle phrase introductive de l'art. 3 LRGC, visant les « membres du Grand Conseil » en lieu et place des « députés titulaires ».
5. Le rapport de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil, déposé le 7 avril 2016, a comporté un rapport de majorité, recommandant au Grand Conseil « d'accepter le PL 11668 autorisant les députés suppléants à signer des projets de lois », et un rapport de minorité, invitant le Grand Conseil à ne pas entrer en matière sur le PL 11668.

6. Le 2 juin 2016, le Grand Conseil a adopté le PL 11668, dans sa teneur proposée, reconnaissant le droit d'initiative parlementaire aux « membres du Grand Conseil » (L 11668).
7. La L 11668 a été publiée dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 10 juin 2016, puis, aucun référendum n'ayant été demandé à son encontre, promulguée dans celle du 26 août 2016.
8. Elle est entrée en vigueur le 27 août 2016.
9. Par acte du 26 septembre 2016, MM. A_____, B_____, C_____ et D_____ ont recouru contre la L 11668 par-devant la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle), en concluant à son annulation.

Pouvant un jour être appelés, comme citoyens dans le canton de Genève, à élire le Grand Conseil, ils avaient *de iure* un intérêt virtuel à faire contrôler la conformité du nouvel art. 3 LRGC au droit supérieur, à savoir aux art. 80, 81 al. 2, 82 et 91 al. 2 Cst-GE ainsi qu'au principe démocratique garanti par les art. 1 al. 1 Cst-GE et 51 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101).

Dans le cadre de l'ensemble des travaux de l'Assemblée constituante – au sein de la Commission thématique 3 ayant émis la proposition de députés suppléants, lors de la lecture dite « zéro » des thèses issues des commissions thématiques, dans le cadre des travaux de la commission de rédaction (pour la rédaction d'un avant-projet de constitution, puis celle d'un projet de constitution), lors des trois lectures en séance plénière –, il n'avait jamais été envisagé que les députés suppléants pussent avoir une autre fonction que celle de remplacer les députés titulaires en cas d'absence de ces derniers. La Cst-GE n'octroyait explicitement aucune autre fonction aux députés suppléants. Il s'agissait d'un silence qualifié de la Cst-GE, excluant l'attribution du droit d'initiative parlementaire aux députés suppléants par voie législative. Il n'avait en particulier jamais été envisagé que les députés suppléants pussent disposer du droit d'initiative parlementaire. L'art. 91 al. 2 Cst-GE attribuant ce droit d'initiative à « chaque membre du Grand Conseil » ne visait que les députés titulaires ; l'expression de « membre » du Grand Conseil n'était pas univoque dans la Cst-GE, mais elle se référait aux « 100 députées et députés » de l'art. 81 al. 1 Cst-GE lorsqu'elle touchait aux prérogatives inhérentes à la fonction de législateur. La lettre du nouvel art. 3 LRGC violait l'esprit de l'art. 91 al. 2 Cst-GE.

Le nouvel art. 3 LRGC violait le principe démocratique, en érigeant les députés suppléants au même rang que les députés titulaires, dotés des mêmes prérogatives que ces derniers, avec l'effet que le Grand Conseil ne se composerait pas de « 100 députées et députés » ainsi que le prévoit l'art. 81 al. 1 Cst-GE, mais de 100 députés titulaires et d'un nombre constitutionnellement indéterminé de

députés suppléants (dix-huit pour la législature en cours, entre deux et quatre par liste), qui devraient se partager les 100 sièges du Grand Conseil « à la manière des chaises musicales ». Le nombre de députés suppléants – qui, selon l’art. 27A al. 1 LRGC, était équivalent au nombre de sièges des groupes en commission, mais de deux si le groupe n’avait droit qu’à un siège en commission – n’était pas déterminé par le peuple mais par le Grand Conseil, dans une phase ultérieure au dépouillement des opérations électorales, lors de la répartition du nombre de sièges de chaque groupe dans les commissions. Les députés suppléants n’étaient ainsi pas des personnes élues comme telles, mais des candidats malheureux faisant l’objet d’un « repêchage par nomination après l’élection » selon le principe des « viennent-ensuite ». Le nombre de personnes disposant du droit d’initiative parlementaire était indéterminé au moment de l’élection, et se trouvait corrigé vers le haut dans des proportions qui pouvaient varier d’un groupe à l’autre, ce qui faussait artificiellement la volonté populaire.

10. Par mémoire de réponse du 7 décembre 2016, le Grand Conseil a conclu principalement à l’irrecevabilité du recours, et subsidiairement à son rejet.

Les recourants ne disposaient pas d’un intérêt, même virtuel, à ce que les députés suppléants soient privés du droit d’initiative parlementaire. Ils entendaient exercer une action populaire.

Le nouvel art. 3 LRGC était conforme à la Cst-GE. D’un point de vue littéral, il reprenait quasiment mot pour mot l’art. 91 al. 2 Cst-GE, en reconnaissant le droit d’initiative parlementaire à chaque membre du Grand Conseil. Il ne résultait pas des travaux de l’Assemblée constituante que le constituant genevois n’aurait pas voulu que les députés suppléants disposassent du droit d’initiative parlementaire ; la question n’avait pas été abordée, mais renvoyée à la législation d’application ; aucun élément ne permettait de retenir que la volonté du constituant était contraire à celle résultant de l’interprétation littérale du texte constitutionnel.

Les exigences se déduisant du principe démocratique posé à l’art. 51 al. 1 Cst. – à savoir celles du vote de la constitution cantonale par le peuple et de la possibilité de la réviser à la demande de la majorité du corps électoral – n’étaient pas mises en cause par l’attribution du droit d’initiative parlementaire aux députés suppléants. Cette extension du droit d’initiative parlementaire n’était pas non plus contraire à ce qui faisait de la République et canton de Genève un État démocratique au sens de l’art. 1 al. 1 Cst-GE. Elle était connue dans d’autres cantons ayant institué des députés suppléants.

11. Dans leurs observations du 23 janvier 2017, les recourants ont persisté dans les termes et conclusions de leur recours.

L’acte normatif attaqué modifiait significativement le cercle des personnes légitimées à déclencher un processus parlementaire, réglant ainsi une question si capitale qu’elle aurait dû figurer dans la Cst-GE et non dans une simple loi. Le

nombre de personnes disposant du droit d'initiative parlementaire avait subitement été modifié entre le 6 octobre 2013, date de l'élection du Grand Conseil, et le 27 août 2016, date d'entrée en vigueur de la L 11668 ; il en était résulté une distorsion de la volonté populaire s'étant exprimée lors de l'élection du Grand Conseil, distorsion constitutive d'une violation du principe démocratique. Tout citoyen (du moins toute personne qui l'était le 6 octobre 2013, à l'instar des quatre recourants) était habilité à recourir contre la L 11668, à défaut de quoi personne ne pourrait la contester, en violation de l'interprétation donnée par la jurisprudence à l'art. 60 al. 1 let. b de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

Sur le fond, le nouvel art. 3 LRGC était contraire à la Cst-GE, à la Cst. et au principe démocratique, pour les motifs développés dans le recours.

12. Par arrêt du 23 février 2017 (ACST/3/2017), la chambre constitutionnelle a déclaré le recours irrecevable. Les recourants n'avaient pas qualité pour recourir contre le nouvel art. 3 LRGC comme titulaires des droits politiques ; une extension du droit d'initiative parlementaire aux députés suppléants ne concernait nullement l'exercice des droits politiques, ni n'affectait le principe démocratique inclus dans les droits politiques. Par ailleurs, ne subissant ni actuellement ni virtuellement de préjudice du fait de cette extension du droit d'initiative parlementaire aux députés suppléants, les recourants ne pouvaient se prévaloir d'un intérêt digne de protection à requérir l'annulation de cette norme ; leur recours relevait de l'action populaire.
13. Le 7 avril 2017, MM. A_____ et C_____ ont recouru au Tribunal fédéral contre cet arrêt. Tout titulaire des droits politiques était atteint par le nouvel art. 3 LRGC, celui-ci violant la volonté populaire exprimée le 6 octobre 2013 lors de la dernière élection du Grand Conseil. De plus, les députés titulaires subissaient dans l'exercice de leur charge et de leurs prérogatives les effets de l'extension du droit d'initiative parlementaire aux députés suppléants, sous la forme d'une augmentation du volume des projets ou interventions qui leur étaient soumis, ce qui leur conférait un intérêt digne de protection à requérir l'annulation de cette norme. L'arrêt précité de la chambre constitutionnelle devait être annulé et la cause être renvoyée à cette dernière pour qu'elle statue sur le fond de la cause.
14. Par arrêt du 22 novembre 2017 (1C_196/2017), le Tribunal fédéral a admis le recours de MM. A_____ et C_____ et annulé l'arrêt précité de la chambre constitutionnelle, à laquelle il a renvoyé la cause pour qu'elle entre en matière sur le recours. Les recourants ne disposaient pas de la qualité pour recourir contre le nouvel art. 3 LRGC du seul fait qu'ils étaient titulaires des droits politiques dans le canton de Genève. En élargissant le cercle des députés disposant du droit d'initiative parlementaire, la norme attaquée pouvait conduire à une augmentation des projets ou interventions soumis aux députés titulaires, si bien que ces derniers, quoique non exposés à être évincés de l'exercice de leur compétence, ni en séance plénière ni en séance de commission, se trouvaient dans un rapport

particulièrement étroit avec la nouvelle teneur de l'art. 3 LRGC et disposaient dès lors d'un intérêt de fait à faire contrôler la conformité de cette norme au droit supérieur ; leur qualité pour recourir ne se fondait pas sur leur simple appartenance au Grand Conseil.

15. Par écriture du 11 janvier 2018, le Grand Conseil a conclu au rejet du recours de MM. A_____, B_____, C_____ et D_____ contre le nouvel art. 3 LRGC.

Il a produit un avis de droit du professeur Pascal MAHON et de la chargée d'enseignement Fanny MATTHEY du 15 août 2017 sur le droit des députés suppléants de signer des propositions de textes au-delà de la répartition proportionnelle des sièges obtenus par les différents groupes, avis de droit aux termes duquel l'extension du droit d'initiative parlementaire aux députés suppléants n'était contraire ni à la nouvelle Cst-GE ni à la Cst., et était même plutôt en harmonie avec la Cst-GE.

Dans sa teneur adoptée le 2 juin 2016, l'art. 3 LRGC reprenait presque mot pour mot l'art. 91 al. 2 Cst-GE, sens littéral clair dont rien n'amenait à s'écarter. Des travaux préparatoires résultait que le constituant avait entendu renvoyer à la loi la réglementation de la mise en œuvre du principe de l'institution du député suppléant. Il n'y avait pas de silence qualifié excluant que les députés suppléants pussent disposer du droit d'initiative parlementaire.

La norme attaquée était conforme au principe démocratique, ancré à l'art. 51 al. 1 Cst., de même qu'à l'exigence que la République et canton de Genève fût un État de droit démocratique. Du reste, les cantons ayant institué des députés suppléants octroyaient à ces derniers les mêmes droits qu'aux députés titulaires, en particulier le droit d'initiative parlementaire, comme les cantons du Jura, de Neuchâtel, du Valais et des Grisons.

16. Par écriture du 12 janvier 2018, les recourants ont persisté dans les termes et conclusions de leur recours.

Dans son arrêt du 22 novembre 2017, le Tribunal fédéral semblait considérer que le nouvel art. 3 LRGC était contraire à l'art. 91 al. 2 Cst-GE, en tant que ce n'était pas cette disposition constitutionnelle, mais une norme de rang légal qui avait conféré le droit d'initiative parlementaire aux députés suppléants, alors que ce sujet impliquerait une révision partielle de la Cst-GE.

17. Dans une écriture du 8 mars 2018, que le juge délégué leur a permis de déposer eu égard à la production par le Grand Conseil de l'avis de droit précité, les recourants ont persisté dans les termes et conclusions de leur recours.

La notion de « membre du Grand Conseil » figurant dans la Cst-GE n'était pas univoque. L'interprétation historique amenait à retenir que l'art. 91 al. 2 Cst-GE n'incluait pas les députés suppléants. Les dispositions des quatre autres cantons précités n'étaient d'aucune pertinence pour interpréter la Cst-GE. L'Assemblée constituante avait créé l'institution des députés suppléants dans

l'unique but que les députés titulaires puissent être remplacés en cas d'absence, sans octroyer aux suppléants le droit d'initiative parlementaire.

18. Cette écriture a été transmise au Grand Conseil le 9 mars 2018, sur quoi la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. a. Comme la chambre constitutionnelle l'a indiqué dans son arrêt du 23 février 2017 (ACST/3/2017), le recours a été interjeté en temps utile (art. 17 al. 3 et 62 al. 1 let. d de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10), auprès de la juridiction compétente (art. 124 let. a Cst-GE ; art. 1 let. h ch. 3 1^{er} tiret de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05) et dans le respect des conditions de forme et de contenu prévues par la loi (art. 64 al. 1 et 65 LPA).
b. Pour les motifs retenus par le Tribunal fédéral dans son arrêt du 22 novembre 2017 (1C_196/2017), les quatre recourants ont qualité pour recourir contre la norme attaquée, non en tant que titulaires des droits politiques, mais actuellement en tant que députés titulaires s'agissant des trois premiers et virtuellement s'agissant des quatre recourants pour le cas où ils seraient à l'avenir députés titulaires voire députés suppléants susceptibles de remplacer des députés titulaires.
c. Le recours est donc recevable.
2. a. La loi attaquée 11668 se limite à prévoir, à l'art. 3 LRGC, que « Les membres du Grand Conseil exercent leur droit d'initiative en présentant », phrase introductive à laquelle suivent les let. a à e non modifiées énumérant les instruments composant le droit d'initiative parlementaire, à savoir un projet de loi, une proposition de motion, une proposition de résolution, un postulat, une question écrite. Elle reprend quasiment mot pour mot l'art. 91 al. 2 Cst-GE, à teneur duquel chaque membre du Grand Conseil exerce son droit d'initiative en présentant un projet de loi, une motion, une résolution, un postulat ou une question écrite. Si, littéralement, la loi 11668 ne précise pas que les « membres du Grand Conseil » sont les députés titulaires et les députés suppléants, il ne fait pas de doute que l'objet et le sens mêmes de cette loi étaient de conférer le droit d'initiative parlementaire aussi aux députés suppléants, dès lors qu'il s'est agi de remplacer, dans ladite phrase introductive, les mots « Les députés titulaires », qu'avait retenus la loi 11084 du 7 juin 2013, par les mots « Les membres du Grand Conseil ». Cela résulte explicitement du sous-intitulé de la loi 11668 (« Droit d'initiative des députées suppléantes et députés suppléants »), de même que des travaux préparatoires (exposé des motifs, rapports respectivement de majorité et de minorité de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil, débats au Grand Conseil).

b. D'après les recourants, l'attribution du droit d'initiative parlementaire aux députés suppléants que prévoit la loi attaquée viole plusieurs dispositions de la Cst-GE, à savoir d'une part les art. 80, 81 al. 1 et 82, à teneur desquels le Grand Conseil exerce le pouvoir législatif, est composé de 100 députées et députés et comprend des députées et députés suppléants, et d'autre part l'art. 91 al. 2, selon lequel chaque membre du Grand Conseil exerce son droit d'initiative en présentant un projet de loi, une motion, une résolution, un postulat ou une question écrite.

c. Conformément au principe de la hiérarchie des normes, qui est une composante du principe de la légalité voulant que le droit soit la base et la limite de l'activité de l'État (art. 5 al. 1 Cst. ; Jacques DUBEY, *Droits fondamentaux*, 2018, vol. I, n. 626 s.), une loi votée par le Grand Conseil doit être conforme aux règles constitutionnelles, celles-ci représentant par rapport à elle du droit supérieur au sens de l'art. 124 let. a Cst-GE. Aussi faut-il déterminer si lesdites normes constitutionnelles restreignent le droit d'initiative parlementaire aux seuls députés titulaires, ainsi que le prétendent les recourants.

d. Pour l'interprétation de la constitution, on utilise les mêmes méthodes que pour l'interprétation des normes juridiques en général, en particulier des lois, à savoir la méthode littérale et grammaticale (se basant sur l'analyse lexicale du texte de la norme), et, si celui-ci n'est pas absolument clair, la méthode systématique (s'attachant à dégager la véritable portée de la norme de sa relation avec d'autres dispositions et de son contexte), la méthode téléologique (la déduisant de son but et de l'intérêt protégé) et la méthode historique (se fondant sur la volonté de son auteur telle qu'elle ressort des travaux préparatoires), de manière pragmatique, sans ordre de priorité prédéfini. Il faut cependant tenir compte des spécificités du texte constitutionnel, notamment de son caractère plus général et moins technique que celui des lois ou des règlements (Pascal MAHON, *Droit constitutionnel*, vol. I, 3^{ème} éd., 2014, n. 49 s. ; ACST/3/2018 du 5 mars 2018 consid. 5b et jurisprudence citée).

3. a. La disposition topique est l'art. 91 al. 2 Cst-GE, en tant qu'elle prévoit que chaque membre du Grand Conseil exerce son droit en présentant un projet de loi, une motion, une résolution, un postulat ou une question écrite. Il ne résulte cependant de son texte ni que les députés titulaires sont les seuls à être visés par cette norme, ni que les députés suppléants le sont nécessairement aussi. L'ambiguïté de cette disposition sur ce point ne se trouve pas levée par l'interprétation systématique, dans la mesure où la notion de « membre du Grand Conseil » qu'utilise cette norme ne se trouve pas définie par une autre disposition de la Cst-GE à laquelle ledit art. 91 al. 2 ferait indéniablement référence.

b. Il est vrai que l'art. 82 Cst-GE prévoit, au chapitre de la composition du Grand Conseil, que ce dernier « comprend des députées et députés suppléants », expression susceptible d'étayer l'interprétation que ces derniers sont aussi des membres du Grand Conseil, ainsi que les professeurs Michel HOTTELIER et

Thierry TANQUEREL, anciens membres de l'Assemblée constituante et de la Commission de rédaction de cette dernière, l'ont indiqué tant dans un article de doctrine (La constitution genevoise du 14 octobre 2012, in SJ 2014 II 341 ss, p. 376) que devant la commission parlementaire chargée de traiter le PL 11668 (PL 11668-A, p. 3 et lettre du 8 septembre 2015 à ladite commission, annexée au PL 11668-A).

Le terme de « membre » du Grand Conseil ne couvre pas pour autant systématiquement la même notion dans chacune des dispositions de la Cst-GE où il figure.

c. Selon les recourants, aux art. 83 à 85 Cst-GE concernant les incompatibilités, l'indépendance et l'immunité des membres du Grand Conseil, cette expression vise indifféremment les députés titulaires et les députés suppléants, car il serait absurde que les uns et les autres ne soient pas soumis aux mêmes règles sur ces différents sujets, ayant trait à leur statut juridique. En revanche, toujours selon eux, lorsqu'elle touche aux prérogatives inhérentes à la fonction législative, elle fait référence aux « 100 députées et députés » dont se compose le Grand Conseil (art. 81 al. 1 Cst-GE) et renvoie alors à la notion de députés titulaires. Tel serait le cas notamment pour la décision du Grand Conseil, devant être prise à la majorité des deux tiers des voix exprimées, abstentions non comprises, « mais au moins à la majorité de ses membres », de soumettre au corps électoral des objets normalement sujets au référendum facultatif (art. 67 al. 3 Cst-GE), ou de déclarer urgentes des lois dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard (art. 70 al. 1 Cst-GE), ou pour l'acceptation, requérant la majorité « des membres du Grand Conseil », d'un budget de fonctionnement déficitaire (art. 156 al. 2 Cst-GE, instituant un frein à l'endettement), ou encore, précisément, pour exercer le droit d'initiative parlementaire (art. 91 al. 2 Cst-GE).

Toutefois, comme le professeur MAHON le relève dans son avis de droit du 15 août 2017, l'expression de « membre » du Grand Conseil n'est certes pas parfaitement univoque dans la Cst-GE, mais, contrairement à ce que suggèrent les recourants, la différenciation ne repose pas sur une distinction entre d'une part le statut de député et d'autre part la fonction de légiférer. Selon l'interprétation téléologique des normes constitutionnelles considérées, elle se fonde sur la nature, l'objet ou la finalité des dispositions considérées : lorsque celles-ci règlent le statut, la fonction, les droits et obligations, les prérogatives des députés, elles visent indifféremment les députés titulaires ou suppléants ; lorsqu'elles fixent une proportion de voix à atteindre, un quorum de décision, pour des votes relevant de la compétence du Grand Conseil siégeant en plénum, elles font référence à la composition de « 100 députées et députés » prévue par l'art. 81 al. 1 Cst-GE, toutefois sans qu'importe que siègent à ce moment-là uniquement des députés titulaires ou aussi des députés suppléants en remplacement de députés titulaires.

Ainsi, à cette catégorie-ci appartiennent les art. 67 al. 3, 70 al. 1 et 156 al. 2 Cst-GE, relatifs respectivement à la soumission au corps électoral d'objets

normalement soumis au référendum facultatif, à la clause d'urgence et au frein à l'endettement, cas dans lesquels le calcul de la majorité requise au Grand Conseil se fait sur la base de 100 voix, et non de 118 voix. Font indéniablement partie de l'autre catégorie les art. 83, 84 et 85 Cst-GE, traitant respectivement des incompatibilités, de l'indépendance et de l'immunité des députés, tant titulaires que suppléants.

d. L'appartenance de l'art. 91 al. 2 Cst-GE à l'une ou l'autre de ces deux catégories peut prêter à discussion. Il est vrai que cette norme ne fait pas référence à un nombre de députés, puisqu'aussi bien un député seul qu'un nombre indéterminé de députés peuvent déposer par exemple un projet de loi, ce qui – d'après le professeur MAHON (p. 15 s.) – justifierait de considérer qu'elle concerne indifféremment les députés titulaires et suppléants.

Dans le même sens, l'opinion peut être soutenue qu'afin de pouvoir remplacer efficacement les députés titulaires qu'ils sont appelés ou peuvent être appelés à suppléer, il importe que les députés suppléants disposent des mêmes prérogatives que les députés titulaires. Dans cette perspective, ils doivent pouvoir en particulier déposer un contre-projet de loi, une motion, un postulat, une résolution ou une question écrite, et ce sans être limités aux seules situations, *ratione temporis et materiae*, dans lesquelles ils remplaceraient effectivement des députés titulaires.

Au surplus, si la fonction essentielle visée par l'institution de députés suppléants est de permettre le remplacement de députés titulaires en cas d'empêchement, il n'est pas étranger à cette finalité de considérer qu'en pouvant être associés, même seuls, à l'exercice du droit d'initiative parlementaire, les députés suppléants se préparent aussi à remplacer, dans un sens plus large, des députés titulaires qui cesseraient de l'être en cours de législature, par suite de démission ou de décès. Ils sont en effet les premiers des « viennent-ensuite » de leur liste respective (art. 27A al. 2 LRGC), soit, au cours de la présente législature, entre deux et quatre par liste ; la perspective de siéger au Grand Conseil (ainsi que dans des commissions) même finalement comme titulaires est donc de l'ordre du plausible, en plus des cas dans lesquels ils sont appelés à remplacer, dans un sens étroit certes plus directement visé, des députés titulaires empêchés de participer à des séances plénières ou des séances de commissions. L'extension du droit d'initiative parlementaire aux députés suppléants contribue à réaliser l'objectif visé par le constituant de favoriser le renouvellement au sein du Parlement (BOAC, tome VI, p. 3000).

Encore faut-il cependant s'assurer, avant d'admettre la compatibilité de la norme attaquée avec les dispositions constitutionnelles évoquées, que les travaux préparatoires de ces dernières n'amènent pas à une autre conclusion.

4. a. L'idée d'instituer des députés suppléants pour le Grand Conseil a été émise par la Commission thématique 3 (ci-après : CoT3), chargée des institutions (thèse n° 301.41). Pour la majorité soutenant cette idée, il s'agissait d'assurer la plus

large participation possible aux séances du Grand Conseil et d'éviter les majorités de circonstances, ainsi que de favoriser le renouvellement au sein du Parlement. Pour les opposants à cette idée, l'élection de députés suppléants, non justifiée par la configuration du canton de Genève, risquait de déresponsabiliser les élus et d'induire, par une forme de hiérarchisation des députés, une dispersion des compétences et une rotation des interlocuteurs lors des travaux de commission ; elle compliquerait le recrutement de candidats et occasionnerait des coûts supplémentaires (BOAC, tome VI, p. 3000-3001). À teneur d'un avis de droit de Madame Irène RENFER, alors secrétaire juriste de l'Assemblée constituante, analysant la situation à cet égard dans les quatre cantons connaissant cette institution (Grisons, Valais, Jura et Neuchâtel), les députés suppléants avaient de façon générale les mêmes droits et obligations que les députés titulaires, qu'ils remplaçaient dans des conditions d'absence n'ayant pas à être particulières ; les détails concernant la suppléance, les modalités de vote et les compétences des suppléants n'étaient pas contenus dans les constitutions cantonales, mais dans la législation de rang inférieur (BOAC, tome VI, p. 3075 ss).

Dans le contexte des attributions du pouvoir législatif, la CoT3 a formulé la thèse n° 301.171.a, aux termes de laquelle chaque membre du Grand Conseil exerce son droit d'initiative en présentant un projet de loi, une motion, un postulat, une résolution, une question écrite. Elle a commenté les instruments mis ainsi à la disposition du parlement au titre de l'initiative législative, sans prévoir ni exclure que des députés suppléants pourraient aussi les utiliser (BOAC, tome VI, p. 3027 s.).

b. Le 1^{er} juillet 2010, dans le cadre de la lecture dite « zéro », l'Assemblée constituante a adopté la thèse n° 301.41, après avoir écarté un amendement voulant limiter la suppléance aux cas de maternité ou de problème de santé prolongé, dans le cadre d'un débat lors duquel a été évoqué le fait que les suppléants étaient des remplaçants de députés titulaires (BOAC, tome VI, p. 2826, 2909-2927, 2931 s.).

Le 26 août 2010, l'Assemblée constituante a amendé la thèse n° 301.171.a précitée dans le sens que chaque membre du Grand Conseil disposait du droit d'initiatives législatives, après avoir prévu, dans une thèse n° 301.141.a, que l'initiative législative appartenait à chaque député (sans autre précision) et au Conseil d'État (BOAC, tome VII, p. 3354 et 3357).

c. L'avant-projet de constitution que la commission de rédaction de l'Assemblée constituante (ci-après : commission de rédaction) a présenté le 13 janvier 2011 prévoyait, dans un art. 81, le principe de députés suppléants, sans en préciser le nombre, le mode d'élection et les compétences, sujets qui seraient réglés par voie légale (BOAC, tome XIII, p. 6995 ss, 7010, 7053 ; cf. procès-verbal de la séance de ladite commission du 8 octobre 2010, p. 5, disponible sur internet à l'adresse www.ge.ch/constituante/doc/d67/f053989.PDF, où il est précisé que cela ne constituait pas une lacune). Il indiquait, à un art. 89

traitant de la procédure législative, que chaque députée ou député, ainsi que le Conseil d'État pouvaient soumettre un projet de loi au Grand Conseil (BOAC, tome XIII, p. 7012).

d. D'après la CoT3, les députés suppléants, dont la loi fixerait le nombre, seraient choisis parmi les « viennent-ensuite » de l'élection du Grand Conseil, pour faire office de suppléants en cas d'absence ou d'incapacité provisoire de députés titulaires (BOAC, tome XIV, p. 7279, 7579). C'était au législateur qu'il reviendrait d'entrer dans les détails (BOAC, tome XVI, p. 8626).

S'agissant du droit d'initiative parlementaire, la CoT3 a préféré que soit indiqué, à l'art. 89 al. 2, que chaque membre du Grand Conseil exerce son droit d'initiative en présentant un projet de loi, une motion, une résolution, un postulat, une question écrite, en faisant mention, dans ses commentaires, du droit de tout député de faire de telles propositions de textes, sans préciser ni exclure que des députés suppléants disposeraient eux aussi de ce droit (BOAC, tome XIV, p. 7592, 7652).

e. Le 6 octobre 2011, l'Assemblée constituante a adopté en première lecture l'art. 81 proposé par la commission de rédaction (BOAC, tome XVI, p. 8627), de même que l'art. 89 al. 2 précité dans la formulation proposée par la CoT3 (BOAC, tome XVI, p. 8683).

f. Le projet de constitution issu de la première lecture que la commission de rédaction a présenté le 19 décembre 2011 a repris le même art. 81, se limitant à prévoir le principe de députés suppléants et à renvoyer à la loi pour les modalités, de même que l'art. 89 al. 2 (devenu ultérieurement art. 91 al. 2), sans que ladite commission ne commente ces dispositions (BOAC, tome XXI, p. 10737 ss, 10755, 10757). Il sied cependant de préciser qu'il avait été prévu que les dispositions transitoires seraient toutes débattues ultérieurement, à la fin de la deuxième lecture (BOAC, tome XX, p. 10475 ss), et que, le 8 décembre 2011, l'Assemblée constituante avait adopté des dispositions transitoires dans la perspective de permettre l'introduction de députés suppléants lors des prochaines élections du Grand Conseil pour le cas où le législateur n'aurait pas encore eu le temps d'édicter d'ici là une législation d'application sur ce sujet ; il avait été rappelé à cette occasion qu'il incomberait au Grand Conseil d'adopter une législation d'application afin de compléter la formulation toute générale retenue dans la constitution sur la question des députés suppléants (BOAC, tome XX, p. 10479 s.).

g. Le 2 février 2012, en deuxième lecture, l'Assemblée constituante a refusé un amendement voulant que le Grand Conseil ne comprenne des députés suppléants que pour des absences de longue durée, mais a accepté de supprimer le renvoi à la loi pour les modalités concernant les députés suppléants, dans un objectif général d'allègement du texte constitutionnel et compte tenu du fait qu'une disposition transitoire donnerait quelques indications au sujet des députés

suppléants et renverrait pour le surplus à la loi ; elle a par ailleurs adopté l'art. 91 al. 2 dans sa teneur précitée (BOAC, tome XXII, p. 11208 ss, 11232, 11334 s.).

h. Le projet de constitution issu de la deuxième lecture que la commission de rédaction a présenté le 26 mars 2012 a donc prévu uniquement le principe de députés suppléants, de même que l'art. 91 al. 2 précité, en plus d'une disposition transitoire (art. 236, devenu ultérieurement 233) énonçant quelques principes qui s'appliqueraient aux députés suppléants tant qu'une législation d'application n'aurait pas été adoptée (BOAC, tome XXV, p. 12873 ss, 12891 et 12922). Ladite commission n'a pas commenté ces propositions.

i. Les 26 avril et 7 mai 2012, en troisième et dernière lecture, l'Assemblée constituante a adopté ces dispositions, sans discussion sur le point de savoir si les députés suppléants disposaient aussi du droit d'initiative parlementaire (BOAC, tome XXV, p. 13197, 13204 ss, tome XXVI, p. 13761).

5. a. Sans doute faut-il concéder, au terme de ce passage en revue des travaux préparatoires, que le constituant n'a pas envisagé explicitement que les députés suppléants puissent avoir une autre fonction que celle de remplacer des députés titulaires en cas d'absence de ces derniers, ni qu'ils devaient disposer du droit d'initiative parlementaire. Il ne saurait pour autant en être déduit que ce silence constitue un silence qualifié, excluant que le législateur accorde le droit d'initiative parlementaire aussi aux députés suppléants, contrairement à ce qu'estiment les recourants.

b. Un silence qualifié ne peut être admis qu'en cas d'absence de norme voulue par le législateur, constitutive en quelque sorte d'une norme négative (Pierre MOOR / Alexandre FLÜCKIGER / Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. I, 3^{ème} éd., 2012, p. 150). Il doit être respecté, dans le sens qu'il n'y a pas place pour le comblement d'une lacune (Jacques DUBEY, op. cit., vol. II, n. 3698 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. 440 ss, not. 441 et 445). Selon le Tribunal fédéral, un silence qualifié suppose que le législateur a identifié un problème déterminé et qu'il a délibérément renoncé à le résoudre, intention négative qui s'exprime généralement dans les travaux préparatoires (ATF 140 III 251 consid. 4.2 ; 132 III 470 consid. 5.1).

c. Or, il ne résulte pas des travaux préparatoires des normes constitutionnelles considérées que le constituant a exclu, explicitement ou implicitement, que les députés suppléants puissent se voir reconnaître le droit d'initiative parlementaire, si bien qu'aucun silence qualifié ne saurait être admis en la matière. Pour le professeur MAHON, admettre le contraire serait même abusif, « l'honnêteté command[ant] au contraire de reconnaître que [...] le constituant n'a pas envisagé grand-chose, voire n'a rien envisagé du tout s'agissant du rôle précis que seraient appelés à jouer les députées et députés suppléants et s'agissant de leurs compétences, droits et devoirs concrets », et ce « parce qu'il entendait laisser au législateur le soin de définir quels seraient la fonction et le rôle des députés suppléants, ainsi que leurs droits et devoirs » (p. 11 s.). L'idée que la constitution

se limite à prévoir le principe de députés suppléants et que le législateur règle sa mise en œuvre, en particulier les compétences qui seraient dévolues à ces derniers, résulte non seulement des travaux préparatoires, mais aussi trouve son expression dans la disposition transitoire adoptée (art. 233 Cst-GE), renvoyant explicitement à une législation d'application, qui pourrait au demeurant retenir d'autres solutions et traiter d'autres questions que celles faisant l'objet desdites dispositions transitoires.

6. En conclusion, la chambre constitutionnelle considère à ce stade que s'il apparaît excessif d'affirmer que le refus d'accorder le droit d'initiative parlementaire aux députés suppléants que prévoyait l'art. 3 LRGC dans sa version issue de la loi 11084 du 7 juin 2013 était inconstitutionnel (Michel HOTTELIER / Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 376), il est en tout état erroné de prétendre que la solution inverse qu'a retenue la loi attaquée 11668 est contraire aux dispositions précitées de la Cst-GE.
7.
 - a. Les recourants prétendent en outre que le nouvel art. 3 LRGC viole le principe démocratique ancré aux art. 51 al. 1 Cst., selon lequel chaque canton se dote d'une constitution démocratique, et 1 al. 1 Cst-GE, d'après lequel la République et canton de Genève est un État de droit démocratique. Selon eux, ce principe interdirait d'ériger les députés suppléants au même rang que les députés titulaires, dotés des mêmes prérogatives que ces derniers, avec l'effet que le Grand Conseil se composerait de 100 députés titulaires plus un nombre constitutionnellement indéterminé de députés suppléants ; la norme attaquée fausserait artificiellement la volonté populaire, dans la mesure où le nombre de personnes disposant du droit d'initiative parlementaire dans chaque groupe était corrigé vers le haut dans des proportions pouvant varier d'un groupe à l'autre.
 - b. Le recours ne peut porter que sur le nouvel art. 3 LRGC issu de la loi 11668 du 2 juin 2016, en tant que cette disposition reconnaît le droit d'initiative parlementaire aussi aux députés suppléants. Il n'y a pas lieu d'entrer en matière sur le grief que l'art. 27A al. 1 LRGC, adopté par le biais de la loi 11084 du 7 juin 2013 (ROLG 2013 p. 418), prévoit un nombre de députés suppléants déterminé non par le peuple mais par le Grand Conseil, dans une phase ultérieure au dépouillement des opérations électorales, lors de la répartition du nombre de sièges de chaque groupe dans les commissions.
 - c. Dans son arrêt du 23 février 2017, la chambre constitutionnelle a déjà nié que la norme attaquée affecte le principe démocratique, pour en conclure que le recours était irrecevable sous l'angle des droits politiques (au sens large incluant le principe démocratique). Il apparaît que, dans son arrêt du 22 novembre 2017, le Tribunal fédéral a confirmé ce point de vue, puisqu'il a précisé que les recourants ne disposaient pas de la qualité pour recourir du seul fait qu'ils étaient titulaires des droits politiques dans le canton de Genève (consid. 2 *in initio*). La chambre constitutionnelle n'en réaffirme pas moins que l'extension des compétences des députés suppléants résultant de la loi 11668 ne viole pas le principe démocratique.

8. a. Le principe démocratique se comprend comme l'obligation que l'art. 51 al. 1 Cst. fait aux cantons de se doter d'institutions démocratiques. Il implique que les cantons se donnent une constitution adoptée par le peuple et pouvant être révisée si la majorité du corps électoral le demande, et qu'ils aient un parlement élu au suffrage universel, doté de la compétence de prendre les décisions importantes, lesdites votations et élections devant au surplus refléter fidèlement la volonté des citoyens ; il laisse aux cantons une très large autonomie pour déterminer leur structure et organisation (ACST/1/2015 précité consid. 9a ; Ulrich HÄFELIN / Walter HALLER / Helen KELLER / Daniela THURNHER, op. cit., n. 1015 ss ; Eva Maria BELSER / Nina MASSÜGER, in Bernhard WALDMANN / Eva Maria BELSER / Astrid EPINEY [éd.], Bundesverfassung, 2015, n. 1, 8 ss et 18 ss ad art. 51 ; Alexander RUCH, in Bernhard EHRENZELLER / Benjamin SCHINDLER / Rainer J. SCHWEIZER / Klaus A. VALLENDER [éd.], Die schweizerische Bundesverfassung, 3^{ème} éd., 2014, n. 7 ss ad art. 51 ; Pascal MAHON, op. cit., vol. I, n. 85 ; Jean-François AUBERT / Pascal MAHON, Petit commentaire de la Constitution de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003, p. 436 ; Vincent MARTENET, L'autonomie constitutionnelle des cantons, 1999, p. 233 s.).

b. Or, l'attribution du droit d'initiative parlementaire aussi aux députés suppléants touche à la question des compétences reconnues aux députés respectivement titulaires et suppléants, et non à l'élection des uns et des autres. Elle ne produit nullement l'effet que le Grand Conseil ne se compose pas de « 100 députées et députés » au sens de l'art. 81 al. 1 Cst-GE, car le Grand Conseil ne peut jamais siéger que dans une composition maximale de 100 députés, que ceux-ci soient exclusivement des députés titulaires ou aussi des députés suppléants ; peu importe que plus de 100 députés puissent donner des impulsions législatives, en particulier présenter des projets de loi.

Comme la chambre constitutionnelle l'a retenu dans son arrêt du 23 février 2017 (au consid. 4b/aa), sans être contredite sur ce point par le Tribunal fédéral, le fait pour un député suppléant d'avoir le droit d'initiative parlementaire ne le met pas dans la situation de pouvoir revendiquer de prendre part à des séances plénières du Grand Conseil en lieu et place de députés titulaires parce qu'il serait l'auteur d'un projet ou d'une proposition débattus en séance plénière, ne serait-ce que pour le point de l'ordre du jour concernant son projet ou sa proposition. Le législateur n'a pas non plus prévu, en étendant le droit d'initiative parlementaire aux députés suppléants, que les commissions (permanentes ou *ad hoc*) que nomme le Grand Conseil pour examiner des objets (art. 179 LRGC) pourraient être constituées de députés suppléants, ni même qu'un député suppléant auteur d'un projet ou d'une proposition ferait partie d'office de la commission dont ledit projet ou ladite proposition relèverait (art. 181 LRGC). À ce dernier propos, il a au contraire été relevé, sans contestation ultérieure sur ce point, qu'en accordant aux députés suppléants le droit d'initiative parlementaire, on leur permet de signer un texte parlementaire dont le traitement leur échappera

complètement, à moins qu'une absence de leurs collègues, que ce soit en commission ou lors des sessions plénières, ne leur permette d'assister à tout ou partie des délibérations ; de plus, il a été précisé que si un député suppléant déposait un projet de loi à lui tout seul, il n'aurait la possibilité de participer aux travaux à ce propos que si l'un des députés titulaires de son groupe lui cédait sa place le temps du traitement du projet de loi en question, ce à quoi un député titulaire ne pouvait être contraint (MGC en ligne, PL 11668-A, p. 33).

c. Au demeurant, les députés suppléants sont aussi issus de l'élection populaire en tant que candidats à l'élection du Grand Conseil ayant obtenu le plus de suffrages après le dernier élu de leur liste respective (art. 27A al. 2 LRGC), étant précisé que le principe même de députés suppléants a été prévu par une norme de rang constitutionnel, l'art. 82 Cst-GE, dans l'idée, précisément, qu'ils seraient choisis parmi les premiers des « viennent-ensuite » de leur liste respective (art. 233 let. b Cst-GE ; art. 27A al. 1 et 2 LRGC). Ils disposent d'une légitimité démocratique à siéger au Grand Conseil, de même qu'au sein de commissions, lorsqu'ils y remplacent des députés titulaires, de même qu'à être traités dans cette perspective comme des députés titulaires, en particulier à recevoir la même documentation et les mêmes indemnités qu'eux et, plus généralement, à avoir les mêmes droits et devoirs qu'eux sous réserve des exceptions fixées par la loi (art. 27B al. 1 LRGC). Il ne s'impose pas, institutionnellement, de faire figurer le droit d'initiative parlementaire au nombre de ces exceptions. Que des députés suppléants disposent ou non du droit d'initiative parlementaire ne représente pas un enjeu institutionnel susceptible d'affecter le principe démocratique ; il ne dépend pas du choix que le législateur fait à ce propos que le canton soit ou non doté d'institutions démocratiques, en particulier d'un parlement élu au suffrage universel lors d'élections reflétant fidèlement la volonté des citoyens. La question n'a pas à être réglée par une norme de rang constitutionnel.

d. Il sied de relever que le principe démocratique n'a pas été considéré comme faisant obstacle à l'attribution du droit d'initiative parlementaire aux députés suppléants dans les quelques cantons connaissant cette institution.

Dans le canton du Valais – où il y a autant de députés suppléants que de députés titulaires, soit 130 (art. 84 al. 1 de la Constitution du Canton du Valais, du 8 mars 1907 - RS 131.232) –, les députés suppléants ont les mêmes droits et obligations que les titulaires, sauf exceptions explicitement prévues, dont ne fait pas partie le droit d'intervenir sous la forme d'une initiative, d'une motion, d'un postulat, d'une interpellation, d'une résolution ou d'une question écrite (art. 4 let. c et 15 al. 3 de la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs, du 28 mars 1996 - RS-VS 171.1). Il est incontesté que les députés suppléants valaisans peuvent signer de telles propositions.

Dans le canton du Jura – où il y a 60 députés titulaires et, pour la législature en cours, 31 députés suppléants (art. 74 et 85 de la Constitution de la République et canton du Jura, du 20 mars 1977 - RS 131.235 ; art. 49 de la loi sur les droits

politiques, du 26 octobre 1978 - RS-JU 161.1) –, la loi pose aussi le principe que les députés suppléants ont les mêmes droits et devoirs que les députés titulaires, sous réserve d'exceptions, au nombre desquelles ne compte pas le droit d'initiative parlementaire, soit « le droit d'intervenir sous l'une des formes suivantes : l'initiative parlementaire, la motion, le postulat, l'interpellation, la question écrite, la question orale, la résolution et la motion interne » (art. 10 et 17 de la loi d'organisation du Parlement, du 9 décembre 1998 - RS-JU 171.21). Il est admis que les députés suppléants jurassiens ont le droit de déposer et signer des propositions de textes au parlement, même s'ils ne siègeraient pas lors de la séance du parlement à laquelle leur intervention devrait être développée ou le gouvernement répondrait oralement.

Dans le canton de Neuchâtel, le constituant a prévu simplement la possibilité d'instituer un système de suppléance, en laissant au législateur le soin de décider de l'institution même et, le cas échéant, de régler les questions liées à la mise en œuvre d'un tel système, dont les attributions de députés suppléants (art. 52 al. 3 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000 - RS 131.233). Le législateur a prévu l'élection de suppléants en même temps et sur la même liste que les députés, les suppléants étant les « viennent-ensuite » de leur liste respective, un par liste obtenant six sièges au plus et deux par liste obtenant plus de six sièges (art. 63a et 63b de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984 - RS-NE 141) ; aux 115 députés titulaires s'ajoutent, pour la législature en cours, 36 députés suppléants. Sous réserve de diverses exceptions, les dispositions relatives aux membres du Grand Conseil sont applicables aux membres suppléants (art. 28 ss de la loi d'organisation du Grand Conseil, du 30 octobre 2012 - RS-NE 151.10). L'art. 26 de cette loi prévoit explicitement que l'initiative appartient « à chaque membre et membre suppléant du Grand Conseil », ainsi qu'au bureau, aux groupes et aux commissions, également au Conseil d'État et à chaque commune, étant précisé que l'initiative est le « droit de déposer devant le Grand Conseil une proposition sous l'une des formes suivantes : loi ou décret, résolution, interpellation, recommandation, motion, postulat, amendement », de même le droit de poser une question au Conseil d'État (art. 27 de cette même loi). Sous l'empire de la loi d'organisation du Grand Conseil antérieure, du 22 mars 1993 (FO 1993 n° 26), plus restrictive que la loi actuelle précitée, il n'a jamais été question que les députés suppléants neuchâtelois ne puissent pas signer les propositions de textes au Grand Conseil (avis de droit du professeur MAHON, p. 25).

Dans le canton des Grisons – où, dans la législature en cours, 109 députés suppléants s'ajoutent à 120 députés titulaires (art. 27 de la Verfassung des Kantons Graubünden, du 14 septembre 2003 - RS 131.226 - se limitant à prévoir, à son al. 5, que la suppléance est régie par la loi ; art. 4 de la Gesetz über den Grossen Rat, du 8 décembre 2005 - RS-GR 170.100) –, quelques dispositions de la Geschäftsordnung des Grossen Rates, du 8 décembre 2005 (RS-GR 170.140), précisent quelques modalités d'intervention des députés suppléants, mais rien, ni

dans cette ordonnance ni dans un autre texte cantonal, ne régit la fonction, le rôle et les attributions des députés suppléants. La pratique admet que ces derniers n'ont les mêmes droits et devoirs que les députés titulaires et ne disposent en particulier du droit d'initiative que lorsqu'ils sont appelés à siéger et désignés à cet effet, ce qui ne se produit guère que pour remplacer durablement des députés titulaires empêchés (avis de droit du professeur MAHON, p. 20 s.).

Il résulte ainsi des législations et pratiques adoptées dans les quatre cantons concernés que les députés suppléants ont le droit d'initiative parlementaire dans les cantons du Valais, Jura et Neuchâtel, alors même que leur fonction, comme dans le canton de Genève (art. 27A al. 4 LRGC), y est de remplacer des députés titulaires, et que c'est pour des motifs d'opportunité, étrangers aux exigences découlant du principe démocratique, qu'une exception, non absolue, est faite à cet égard dans le canton des Grisons. Dans aucun de ces cantons la question n'est réglée par une norme constitutionnelle.

9. En conclusion, la norme attaquée ne saurait être tenue pour contraire au droit supérieur. Le recours doit être rejeté.
10. Vu l'issue donnée au recours, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement (art. 87 al. 1 LPA ; art. 2 al. 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03), et il ne leur sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 26 septembre 2016 contre la loi 11668 du 2 juin 2016 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'500.- à la charge de Messieurs A_____, B_____, C_____ et D_____, pris conjointement et solidairement ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire doit indiquer les conclusions, motifs et

moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Murat Julian ALDER, avocat des recourants, au Grand Conseil, ainsi que, pour information, au Conseil d'État.

Siégeants : M. Verniory, président ; Mmes Cramer et Junod, M. Martin et Mme Tapponnier, juges.

Au nom de la chambre constitutionnelle :

la greffière-juriste :

le président siégeant :

C. Gutzwiller

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :