

Date de dépôt : 5 septembre 2017

Rapport

de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de M^{me} et MM. Christian Grobet, Thierry Cerutti, Sandro Pistis, Jean-François Girardet, Daniel Sormanni, Ronald Zacharias, Pascal Spuhler, Marie-Thérèse Engelberts, Henry Rappaz, Francisco Valentin, Christian Flury, François Baertschi, Jean-Marie Voumard modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05) (*Comptage intermédiaire des signatures (initiatives et référendums)*)

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

Rapport de minorité de M. Gabriel Barrillier (page 27)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Pierre Vanek

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le PL 11509 modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) en vue d'instituer un « comptage intermédiaire des signatures » en matière d'initiatives et de référendums a été renvoyé sans débat à la commission des droits politiques le 19 septembre 2014.

Le traitement de cet objet en commission a été effectué lors des *quatre* séances du 24 septembre, du 1^{er} octobre, du 8 octobre et du 15 octobre 2014.

Ces travaux se sont déroulés sous la présidence éclairée et efficace de notre *excellent* collègue Bernhard Riedweg, particulièrement qualifié, chacun-e en conviendra, en matière de comptage.

Ils ont, en outre, *bénéficié* de la collaboration et des compétences de M^{me} Irène Renfer en tant que secrétaire scientifique, ainsi que des lumières que nous a apportées lors de son audition du 1^{er} octobre 2014 M. Patrick Ascheri, chef du service des votations et élections et grand professionnel de l'exercice des droits démocratiques dans notre canton.

La commission a également eu *l'avantage* et le plaisir d'être accompagnée, pour ses deux dernières séances portant sur cet objet, de M. Fabien Mangilli, directeur des affaires juridiques à la chancellerie, accompagné en outre, pour la première de ces deux séances, par M^{me} Coralie Pasche, directrice adjointe.

La chancelière d'Etat de la République et canton de Genève, M^{me} Anja Wyden Guelpa, nous a également *aidés* en faisant parvenir une communication écrite proposant des amendements au PL, tous adoptés tels quels, qui figurent dans un courrier en annexe de ce rapport.

Les PV de nos travaux ont été tenus, successivement, par M^{me} Virginie Moro et par MM. Christophe Vuilleumier, Gérard Riedi et Grégoire Pfaefli. Merci à eux pour leur travail !

Séance de commission du 24 septembre 2014

Les travaux ont débuté, comme il se doit, par l'audition du premier signataire et auteur premier du projet, notre collègue Christian Grobet d'EAG, accompagné du député François Baertschi du MCG, également signataire et partisan du projet de loi en question.

Ces deux députés ont fait valoir:

- **Le fait que, pour garantir l'aboutissement d'un référendum ou d'une initiative, la marge de signatures *déposées* nécessaires, en sus du seuil légal, va croissant pour diverses raisons, notamment le fait que les corps électoraux communaux et cantonaux ne se recouvrent plus, que le vote par correspondance induit une perte de repères par rapport à son local de vote de référence, etc.**
- **Le fait que les initiants et les référendaires travaillent « à l'aveugle » aux niveaux cantonal et communal. Ils n'ont pas la possibilité de savoir avant la fin du délai de récolte combien de signatures récoltées sont valides (ou non), ceci contrairement à ce qui se pratique en matière de référendums et d'initiatives fédérales, au cours desquels les initiants et les référendaires peuvent faire valider leurs signatures récoltées *pendant* le délai de récolte.**

- **Que ceci expose des textes ayant bénéficié du soutien de milliers de citoyen-ne-s à un échec surprise possible, faute de quelques signatures manquantes seulement qui auraient pu être récoltées si les auteurs de l’initiative ou du référendum avaient été informés de la situation réelle.**

Les auteurs du projet ont également manifesté lors de cette séance leur ouverture quant à des amendements éventuels, notamment sur la fréquence et le délai des comptages, indiquant qu’il s’agit de mettre en œuvre un dispositif assurant la transparence en la matière et que les modalités doivent être mises au point en tenant compte de l’expérience du service des votations.

Un député (S), tout en accueillant positivement le projet, se demande s’il ne risque pas d’induire une tendance à des récoltes « a minima » les initiants et les référendaires calibrant leur effort pour arriver « juste » à la barre légale...

Un député (EAG) trouve le projet excellent et pense que cette crainte de son collègue socialiste est infondée ; l’effet peut être inverse. Il suggère aussi que les résultats du ou des comptages intermédiaires pourraient être rendus publics plutôt que transmis au seul mandataire comme le prévoit le projet. Il évoque enfin aussi l’argument « fonctionnel », une validation « en continu » avec plusieurs dépôts successifs étant de nature à lisser les pics de travail de vérification au service des votations et élections.

Un député (UDC) manifeste son ouverture face au projet en indiquant qu’il n’a rien « ni pour ni contre », mais que le « pour » aurait tendance à l’emporter, tout en soulignant qu’il faut vérifier si la charge administrative supplémentaire ne pèserait pas trop sur le travail du service des votations et élections.

Dans le même sens, un député (MCG) pense qu’il faut préciser la demande du PL, comptages hebdomadaires, plus fréquents, moins fréquents ? ...et qu’il faut se préoccuper en effet de la charge de travail du SVE.

Au nom des auteurs, François Baertschi plaide que le travail de validation des signatures devra – de toute façon – être effectué et qu’il ne s’agit que d’une *répartition* différente de cette charge, mais il appuie l’idée d’un échange avec le SVE sur cette question.

Un autre député (S) se dit convaincu, au fond, par l’idée d’un PL qui peut présenter des avantages tant pour l’administration que pour les initiants-e-s, même si ce texte doit voir sa rédaction améliorée sur quelques points.

Une autre députée (MCG) évoque au passage l’idée, complémentaire ou alternative, de la création d’une « carte d’électeur », comportant le domicile

électoral, ce qui ne figure pas sur les papiers d'identité et qui faciliterait la récolte de signatures valables...

Un député (PLR) indique que son parti était plutôt favorable à une hausse du nombre de signatures requis en la matière et que ce projet va, de facto, dans l'autre sens. Il s'interroge quant aux délais de vérification des signatures qui seraient mis en œuvre dans le cadre de ce projet.

Un député (EAG) répond que si le PLR veut augmenter le nombre de signatures, il doit avoir la franchise de proposer d'élever les seuils légaux fixés dans la constitution et non pas tabler sur l'absence de transparence en matière de validation de signatures pour compliquer l'exercice référendaire à seuil légal identique. Il affirme en outre – au passage – que cela fait belle lurette qu'il a proposé que les initiatives et référendums puissent se signer de manière électronique. On met en œuvre en effet le vote électronique... mais l'exercice du droit de signer reste exclusivement physique et manuel. Or la signature électronique simplifierait, notamment, les problèmes de comptage.

Suite à une question d'un député (S), il informe que cette possibilité de validation « intermédiaire » se pratique en matière de dépôt de signatures en vue des prises de position lors de votations. Si ces signatures sont déposées dans la semaine précédant le délai final de dépôt, le SVE vérifie en effet le nombre de signatures valables et en informe le/la mandataire, s'il en manque, charge à celui/celle-ci de *compléter* sa récolte de signatures avant l'expiration du délai légal de dépôt.

Selon ce député (EAG), la mise en place spontanée, intuitive et informelle par le service des votations de ce système, correspondant à ce que suggère le PL, est une indication positive pour celui-ci.

Un troisième député (MCG) vient enfin apporter, personnellement et au nom de son parti, son soutien global au projet tout en s'interrogeant sur l'art. 90 qu'il comporte qui fait référence à un art. 89A de la LEDP. Sur ce point, M^{me} Renfer précise que l'art. 90 est redondant, il reprend la teneur actuelle de la LEDP à l'exception de cette évocation d'un art. 89A qui est inexistant.

La commission décide enfin d'auditionner plus particulièrement le chef du service des votations et élections, M. Patrick Ascheri, et d'entendre aussi la chancellerie en la personne de M^{me} Anja Wyden Guelpa, chancelière.

Séance de commission du 1^{er} octobre 2014

M. Patrick Ascheri, chef du service des votations et élections, est entendu par la commission. Il fournit d'abord des éléments statistiques et factuels sur la manière dont les choses se passent en matière d'initiatives et de référendum aujourd'hui.

Depuis 1976, 166 initiatives ont fait l'objet d'une annonce de lancement, 116 initiatives ont été déposées et 9 d'entre celles-ci n'ont pas abouti faute d'avoir atteint le nombre de signatures nécessaires. En matière de référendums, ce sont 140 d'entre eux qui ont été déposés et 7 qui n'ont pas abouti.

Ainsi, pour les textes déposés, initiatives et référendums confondus, le taux d'échec lié au contrôle des signatures est de 16 sur 258.

Il relativise ensuite l'affirmation de l'exposé des motifs du PL selon laquelle la mise en œuvre du PL n'entraînerait aucun coût supplémentaire pour l'administration. Des contrôles intermédiaires sont bien sûr réalisables, mais on ne peut, par contre, pas dire qu'ils n'auront pas de coût.

En effet, le dépôt en une fois pratiqué actuellement permet la mise en œuvre, pour le contrôle, d'équipes d'auxiliaires formés à cette fin et informés au préalable de la date du dépôt. Ces derniers effectuent en principe le travail *en continu* sur une période de l'ordre d'une dizaine de jours.

Le dépôt potentiel (ou non) chaque jour d'un lot de signatures et un contrôle au quotidien de celles-ci, tel que le PL en offre la possibilité dans sa teneur initiale, impliquerait le maintien à disposition, en attente, d'un personnel susceptible de travailler sur appel en cas de dépôt effectif de signatures.

Ceci sans garantie que des signatures soient effectivement déposées et sans pouvoir en anticiper le volume. Aujourd'hui, d'ailleurs, souligne M. Ascheri, un certain nombre de signatures récoltées ne sont pas déposées, des initiatives n'étant pas déposées au terme du délai de récolte. Celles-ci n'entraînent donc aucun contrôle, alors que cela pourrait ne pas être le cas avec le PL, le *volume global* de signatures à contrôler pourrait donc augmenter.

En outre, chaque contrôle intermédiaire devrait faire l'objet d'un procès-verbal avec possibilité pour le mandataire de venir vérifier les invalidations effectuées, soit une heure ou deux pour chaque contrôle intermédiaire.

Enfin, la teneur initiale du projet prévoit le dépôt possible non seulement par le mandataire, mais par un « groupement » juridiquement indéfini, ainsi

n'importe qui pourrait de facto déposer des signatures, sans même que le comité ne soit au courant, avec le risque de contestations ultérieures...

Aujourd'hui en effet, suite à des problèmes rencontrés, le service demande au comité de déposer les listes numérotées avec une annonce précise du nombre de signatures qu'elles comportent. Un premier contrôle du nombre des listes est effectué en présence du mandataire au moment du dépôt, avec signature commune d'un procès-verbal de dépôt.

Bref, selon le chef du service des votations, la teneur initiale du PL pose un certain nombre de problèmes significatifs, mais il déclare ensuite « *avoir évalué les possibilités alternatives* » et indique que selon lui « *il serait possible pour un surcoût acceptable de procéder à un contrôle intermédiaire à mi-chemin de l'exercice afin de faire le point* ». La loi devrait donc « *indiquer que le dépôt se fait en deux fois, une fois au choix du mandataire et une deuxième fois lors du dépôt final* ».

Après un échange concernant les questions connexes que sont la problématique de la « carte d'électeur » évoquée par une députée (MCG), au sujet de laquelle M. Ascheri indique qu'elle aurait un coût important, comme aussi au sujet de l'hypothèse d'introduire la possibilité de signer électroniquement et en ligne des référendums ou des initiatives, hypothèse mise en avant par un député (EAG), la commission interrompt ses travaux sur cet objet dans l'attente d'une proposition formalisée de la chancellerie sur cette question allant dans le sens des hypothèses évoquées par M. Patrick Ascheri.

Séance de commission du 8 octobre 2014

M. Fabien Mangilli, directeur des affaires juridiques à la chancellerie, fait savoir que, suite à la discussion de la semaine dernière, lors de laquelle M. Ascheri a dit qu'il était envisageable d'aller vers une solution avec des comptages intermédiaires un peu cadrés, des amendements ont été préparés par la chancellerie. Ils sont transmis dans une lettre signée par la chancelière accompagnée d'un tableau synoptique (v. *annexe*).

Voici les amendements proposés par la chancellerie:

Art. 89, al. 1 (nouvelle teneur), al. 2, 3 et 4 (nouveaux, les alinéas 2 et 6 anciens devenant les alinéas 5 et 9)

1. Le dépôt des listes peut être effectué au service des votations et élections en 3 fois pour les initiatives populaires et en 2 fois pour les demandes de référendum, par le mandataire ou son remplaçant.
2. Le service procède à un comptage intermédiaire des signatures valides après le dépôt partiel. Il communique ensuite le résultat au mandataire ou à son remplaçant.
3. Le service peut facturer au mandataire ou à son remplaçant, les frais effectifs découlant de l'organisation du comptage intermédiaire prévu lorsqu'il n'est pas procédé au dépôt partiel convenu ou lorsque celui-ci a lieu avec retard.
4. Le dernier dépôt des listes doit être effectué avant la fermeture des bureaux dans le délai fixé par la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

Art. 90 (biffé)

Maintenir la teneur actuelle de l'article 90

M. Mangilli explique qu'il est ainsi proposé, dans une nouvelle teneur de l'art. 89, al. 1, que le dépôt des listes puisse être effectué au service des votations en trois fois pour les initiatives populaires et en deux fois pour les demandes de référendum, ceci par le/la mandataire ou son/sa remplaçant-e.

Il est également proposé de supprimer la possibilité du dépôt intermédiaire « par les groupements ». Cette solution est praticable pour un dépôt unique, mais avec des dépôts intermédiaires il faut une personne de référence. Cela veut dire qu'il y a deux décomptes intermédiaires possibles pour les initiatives auxquels s'ajoute le dépôt final et, pour les demandes de référendum, un dépôt intermédiaire auquel s'ajoute le dépôt final.

M. Mangilli explique que le contenu de l'alinéa 1 du projet de loi initial a été un peu réparti en disant, à l'alinéa 2, que « *le service procède à un comptage intermédiaire des signatures valides après le dépôt partiel. Il communique ensuite le résultat au mandataire ou à son remplaçant* ».

M. Mangilli explique en outre que le président du Conseil d'Etat et la chancellerie souhaitent pouvoir facturer les frais pour un mandataire ou un remplaçant qui auraient pris un rendez-vous avec le service des votations et élections et qui ne se serait pas présenté ou qui se serait présenté en retard, sur le principe du rendez-vous manqué chez le médecin qui est facturé au patient.

M. Mangilli souligne que le comptage, intermédiaire ou final, en tant que tel ne donne pas lieu à un émolument. Pour effectuer ces comptages, M. Ascheri contracte des personnes (qui ne font pas du travail sur appel), en principe quatre auxiliaires, auxquels on garantit un paiement de quatre heures, même si elles ne font rien. Cela fait un maximum d'environ 500 F. Si un mandataire prend rendez-vous, que le service des votations contracte les quatre personnes, que celles-ci sont présentes, mais que le mandataire ne vient pas déposer les listes ou arrive en retard, il faudrait pouvoir lui facturer ce non-respect du rendez-vous sur la base des frais effectifs.

L'alinéa 4 reprend le projet de loi initial. Quant aux autres alinéas du texte actuel, ils demeurent inchangés.

M. Mangilli présente la deuxième partie de l'amendement. C'est un simple toilettage, il est proposé à la commission de biffer l'art. 90 du PL, dont il a été établi qu'il était inutile, ce qui revient à maintenir la teneur actuelle.

Suite à cette présentation, la commission débat des amendements proposés par la chancellerie et du système qui découlerait de la modification de la loi dans ce sens.

Un député (S) demande à quel moment pourraient avoir lieu ces prises de rendez-vous et si cela doit être fixé à l'avance. Il prend l'exemple d'un comité qui déciderait d'arrêter la récolte de signatures alors qu'un rendez-vous a déjà été fixé. Il se demande si cela aura des répercussions financières.

M. Mangilli indique que toutes ces questions, pratiques et de détail, devront être réglées par le règlement. Pour la prise de rendez-vous, le système actuel sera maintenu. Un comité peut le faire trois ou quatre jours au préalable. Pour la dédite, l'annulation est en principe possible sous 36 heures, voire sous 24 heures. Il va de soi qu'il y a une effectivité des frais avec l'engagement de les réduire au maximum, autant que faire se peut. On peut même envisager que le comité les dépose spontanément, mais il pourrait perdre un peu de temps si M. Ascheri n'est pas immédiatement disponible.

L'idée du système est d'avoir suffisamment de souplesse, mais la prise de rendez-vous est quand même souhaitée. En effet, il faut que les comptages intermédiaires puissent être effectués assez rapidement. Effectivement, sur un délai référendaire de 40 jours, si le comptage intermédiaire prend 10 jours, M. Mangilli n'est pas sûr que la mesure atteigne vraiment son but.

Le même député (S) aimerait connaître l'ordre de grandeur du temps de décompte des signatures. M. Mangilli lui répond que le délai approximatif, avec une annonce préalable, serait de 3 à 4 jours.

Le député (S) estime que le règlement d'application devrait peut-être prévoir un nombre de jours limites avant le délai final. Il ne servirait à rien de déposer un décompte intermédiaire quelques jours avant le délai final.

M. Mangilli ne sait pas si cela vaudrait la peine de le mettre, mais c'est envisageable. Effectivement, à quelques jours du dépôt, cela n'a peut-être plus grand sens.

Un député (UDC) pense que l'alinéa 3 est mal rédigé puisqu'il pourrait prêter à interprétation. Si la personne ne vient pas au rendez-vous convenu, la formulation se comprend. Par contre, lorsqu'il est dit que le dépôt partiel « a lieu avec retard », il faudrait savoir par rapport à quoi le retard est déterminé. La formulation proposée donne le sentiment qu'il est possible d'y aller quand on veut.

Le député trouve que la formulation ouvre la porte à une interprétation. Il serait peut-être plus clair de dire que ceux qui veulent un décomptage doivent l'annoncer et prendre rendez-vous.

M. Mangilli confirme que, en tant que telle, la disposition n'impose pas que le rendez-vous soit prévu. Pour autant, M. Ascheri préférerait que cela soit le cas. Une proposition allant dans ce sens sera proposée aux commissaires. Cela étant, l'idée est de pouvoir facturer les frais effectifs engagés si un mandataire, ou son remplaçant, ne se sont pas présentés au rendez-vous prévu.

Un député (EAG) remercie la chancellerie d'avoir rédigé cet amendement, mais soulève un problème. Parmi les critiques faites par M. Ascheri au projet de loi, il y avait la disposition permettant le dépôt des listes « le cas échéant par un groupement auteur d'une initiative ou d'un référendum ».

Le chef du service des votations avait indiqué que cela ouvrait la porte à ce que des dépôts puissent être faits par à peu près n'importe qui. Par conséquent, il voulait resserrer cette possibilité en ne l'ouvrant qu'au mandataire.

Le député (EAG) a bien compris cet objectif, mais il constate, en lisant le triptyque remis aux commissaires, que cette disposition figurait *déjà* dans la loi actuelle. On nous dit que cela ne posait pas de problème parce qu'il y avait un seul moment où tout le monde venait avec ses signatures. Le problème est que l'on peut avoir une situation où des référendums proviennent de bords différents et avec des mandataires différents.

Sans cette possibilité, celui qui, dans un premier temps, s'instaurerait mandataire « bidon » empêcherait tout autre de faire un *vrai* référendum. Au niveau fédéral, il n'y a pas de dépôt simultané obligatoire pour les

référendums. Les différents comités peuvent prendre des rendez-vous séparément avec la chancellerie fédérale et les signatures s'additionnent. En revanche, la législation genevoise impose un dépôt unique pour que les signatures soient comptées comme un seul référendum.

Le cas s'est produit concernant la loi sur la gestion des institutions publiques avec un comité référendaire syndical et de gauche et un comité référendaire du MCG. Tous deux ont récolté des signatures et ont simplement convenu de venir déposer les signatures en même temps. C'est donc quelque chose qui s'est déjà passé et qui pourrait se produire à nouveau. Le député (EAG) ne sait pas à quel titre cette pratique existait, mais tient, pour le moins, à ce que cela soit toujours possible. Il faut pouvoir traiter les situations où il y a *plusieurs* auteurs de référendum distincts contre un même projet. Le député (EAG) pense que cette question devrait être prise en compte de manière adéquate dans la proposition qui est faite.

M. Mangilli s'engage à effectuer des vérifications sur la question de l'addition de plusieurs groupes référendaires. Cela étant, il imagine qu'il doit être possible de considérer chaque demandeur de référendum comme un comité distinct et que les signatures s'additionnent.

Un député (S) exprime un avis à contre-courant. Il se dit opposé à cet amendement et contre le projet de loi lui-même. Selon lui, dans un système de droits populaires, les droits d'initiative et de référendum impliquent aussi des devoirs. Il s'agit ainsi d'assumer la responsabilité collective que l'on prend en faisant une initiative ou un référendum. Il ne voit pas pourquoi on « *étatise* » une forme de droit populaire « *en donnant à l'administration la responsabilité de vérifier le nombre de signatures et que les signataires sont dûment enregistrés* ». Il trouve cela aberrant.

Un député (PLR) affirme partager cet avis. Effectivement, le dépôt d'un référendum ou d'une initiative est une prise de risque et repose sur une responsabilité de groupe. Maintenant, la commission est en train d'inventer une usine à gaz. Pour l'instant il refuse le projet de loi à titre personnel.

Un *autre* député (PLR) note que l'amendement ne distingue pas le décompte final et le décompte intermédiaire. Le décompte final étant fait à l'échéance du délai de récolte des signatures, cette question est déjà réglée. Ce qu'on essaie de faire maintenant, c'est de régler la question pratique d'éventuels décomptes intermédiaires. Cela suppose de dire qu'il s'agit de décomptes intermédiaires, quand ils ont lieu, quand on prend rendez-vous, etc.

M. Mangilli relève en réponse à cette dernière remarque que l'alinéa 4 indique que le dernier dépôt doit être effectué avant la fermeture des bureaux

dans les délais prévus par la constitution. Quant à l'alinéa 1, il fixe la possibilité de déposer en trois fois pour une initiative populaire et en deux fois pour une demande de référendum. Par ailleurs, il faut régler ces questions de prise de rendez-vous et autres dans le règlement d'application.

M. Mangilli estime que la question du député (EAG) est davantage de niveau législatif. Mais, en tout cas, il espère que cela n'aura pas comme effet domino de changer tout le système, ce qui n'est pas le but de la modification législative proposée, ni par les auteurs du PL, ni par la chancellerie.

Le député (PLR) en question considère que cet amendement « *introduit le principe d'un comptage intermédiaire sans dire qu'il y a la possibilité de faire un comptage intermédiaire* ». L'alinéa 3 parle effectivement « du comptage intermédiaire », mais l'alinéa 1 parle du dépôt des listes qui peut être effectué en trois fois pour les initiatives populaires ou en deux fois pour les demandes de référendum...

Un député (EAG) revient sur l'objection de fond au projet de loi de la part du député socialiste qui s'y est dit opposé, rejoint à titre personnel par un PLR, mettant en cause l'« étatisation » du contrôle, etc.

Mais, de toute façon, il faut bien *in fine* un contrôle officiel et étatique du nombre de signatures effectivement valables. Certes, des comités peuvent pratiquer la récolte de signatures « à la louche » en comptant sur le service des votations pour faire le tri. D'autres peuvent faire un pré-tri, mais il ne saurait de toute façon être que grossier sans disposer des registres électoraux... D'ailleurs, ce n'est pas une problématique abordée par le projet de loi.

Par ailleurs, le député (PLR) a pris argument de la difficulté évoquée par le député (EAG) sur les comités multiples. Or celle-ci ne vient pas du projet de loi, mais de la situation actuelle. En effet, la loi actuelle dit que le dépôt des listes doit être effectué en une seule fois par le mandataire ou son remplaçant.

En quelque sorte, la loi *postule* un mandataire unique pour un référendum alors que, de fait, il peut y avoir plusieurs déposants. La réponse qui a été trouvée consiste à effectuer un *dépôt* unique, mais c'est un *bricolage*. Ce problème est mis en lumière par le projet de loi, mais il existe déjà dans la situation actuelle. On pourrait profiter de ce projet de loi pour répondre à ce problème concret.

Le député (EAG) serait *favorable* à ce qu'une disposition prévoie que les référendums sont traités de manière distincte. Il faudrait pouvoir faire comme à la Confédération où chacun fait son référendum avec des dépôts distincts et,

à la fin du délai référendaire, la Confédération additionne les paraphes des différents référendums et dit si le nombre de signatures requis a été atteint.

Un député (S) va dans le sens du représentant EAG. Il est surpris en outre que la proposition pragmatique du Conseil d'Etat ne trouve pas grâce aux yeux de certains commissaires. Il aimerait rappeler que tout cela vient d'une *Genferlei*. En effet, au niveau fédéral, il est loisible aux référendaires et aux initiants-e-s de faire vérifier petit à petit la validité des signatures. Il ne voit pas pourquoi il y aurait un système différent au niveau cantonal. Il est prêt à aller dans le sens de l'amendement, mais il trouve qu'il serait délicat d'en rester au système actuel.

Une députée (PDC) aimerait savoir ce que la législation fédérale prévoit en matière de comptage intermédiaire pour les initiatives et référendums fédéraux. Le député (EAG) fait savoir que ce sont les communes qui effectuent les vérifications intermédiaires.

Un député (S) fait remarquer, par rapport à la question des mandataires soulevée par EAG, que de tels cas ne sont pas du tout anecdotiques. Le député (EAG) souhaite des éclaircissements, d'une part, sur la manière dont est traité actuellement le cas où il y aura une pluralité d'auteurs pour un référendum, d'autre part, sur les modifications qu'impliquerait l'amendement proposé.

Un député (PLR) constate que le projet de loi vise un objectif clair et que, tout d'un coup, la commission traite d'un sujet qui est un tout autre problème.

Le directeur des affaires juridiques de la chancellerie intervient sur la question de l'addition des signatures de différents groupements. Il indique ce qui suit :

« Si un groupement récolte 3000 signatures, un autre 2000 et un troisième 2000. [M. Mangilli] ne voit pas comment la constitution sera respectée si l'on n'admettait pas qu'il y a 7000 membres du corps électoral qui ont contesté une loi. »

Mais il y a aussi une question de nature plus *opérationnelle*, relève-t-il. Avec trois groupements, cela signifie qu'il pourrait y avoir six décomptes intermédiaires en quarante jours. Il va donc se renseigner sur ces différents points.

Un député (S) rejoint son préopinant (PLR) en partie. Effectivement, le projet de loi ne traite pas de cette problématique. L'amendement va, certes, dans le bon sens, mais le texte va peut-être trop dans le détail lorsqu'il parle des mandataires. C'est là où il y a un problème. Si on veut régler cela par voie réglementaire, cela ne pose pas problème selon lui, mais il ne faut alors pas parler du mandataire et de son remplaçant, dans la loi, sinon il y a des

problèmes en cas de comités référendaires multiples. Il peut arriver qu'il y ait deux comités référendaires.

Le député (EAG) propose d'attendre la réponse aux questions posées...

La députée (PDC) indique que l'amendement général de la chancellerie lui *convient*, mais qu'elle s'opposerait à ce qu'on aille dans le sens du préopinant (S) et qu'on n'évoque pas le mandataire dans la loi.

Séance de commission du 15 octobre 2014

M. Mangilli intervient de manière liminaire pour apporter des précisions concernant le statut des propositions d'amendement de la chancellerie et le point de vue de celle-ci sur le PL.

Il indique que ces propositions transmises par la chancellerie par lettre signée par Mme la chancelière en date du 7 octobre ne valent que pour le cas où l'entrée en matière du PL serait votée par la commission, ces propositions ne signalent donc pas une volonté de la part de la chancellerie de modifier la loi actuelle, qu'au contraire celle-ci souhaite plutôt conserver en l'état actuel, en *s'opposant* par conséquent au PL.

Pour les questions de détail soulevées lors de la séance du 8 octobre, la chancellerie est d'avis qu'elles peuvent le cas échéant être traitées et réglées dans un éventuel règlement d'application et qu'il n'y a pas lieu d'aller plus loin au plan législatif.

Par rapport à la préoccupation d'un député (UDC), exprimée lors de la dernière séance, il précise que le règlement d'application prévoira la possibilité, voire l'obligation, de prendre rendez-vous pour un dépôt en vue du comptage intermédiaire.

Un député (PLR) revient sur la question, évoquée par le député (EAG), de la pluralité possible – ou non – des comités référendaires, en affirmant que ce serait là, le cas échéant, la matière pour un *autre* projet de loi. Il propose de passer au vote d'entrée en matière sur ce PL.

Un député (S), s'exprimant au nom de son groupe, indique que celui-ci votera le PL 11509 qu'il voit d'un bon œil. Au fond, le décompte intermédiaire est au service de l'outil démocratique que sont l'initiative et le référendum. Il permettra de faire le point plus rapidement et d'éviter ainsi le cas d'initiatives ou de référendums qui n'aboutiraient pas suite à une insuffisance minimale de signatures.

Le député (EAG) est – bien entendu – favorable au PL et se rallie au point de vue du député (PLR) qui pense que la question de la pluralité des comités référendaires peut voire doit être l'objet d'un autre projet de loi.

Au fond, concernant celui-ci, il rappelle que dans le passé, il était courant de récolter des signatures pour des initiatives et des référendums devant les locaux de vote, alors ouverts vendredi, samedi et dimanche. Cela donnait un *feedback* direct qui permettait aux initiants-e-s ou aux référendaires de savoir ce que les citoyen-ne-s actifs pensaient de leur texte. Aujourd'hui, on ne dispose plus de ce moyen direct et simple d'accéder aux électeurs-trices intéressés et investis.

Une autre complication pour les initiants-e-s et référendaires est l'octroi du droit de vote municipal (qu'il salue bien entendu) à certaines catégories d'étrangers-ères, qui n'ont pas le droit de vote cantonal et fédéral. Ainsi, la formule traditionnelle employée lors de récoltes de signatures : « Avez-vous le droit de vote ? » n'aboutit pas à une certitude, certains disposent seulement en effet d'un droit de vote partiel.

De manière générale, le député (EAG) affirme que l'on assiste à une dégradation significative de la possibilité pour les auteurs de « *savoir où ils en sont* » par rapport à leur récolte de signatures.

En ce sens, l'idée du PL rétablirait simplement une situation de *transparence* relative pour les auteurs d'une initiative ou d'un référendum en leur permettant de garder la vue d'ensemble afin de pouvoir effectuer un effort supplémentaire ou pas.

Il estime qu'il faut aller dans le sens de cette *facilitation* de la démocratie semi-directe, qui ne préjuge pas du vote par le souverain sur tel ou tel sujet, et qui va dans le sens de faciliter les choses pour tous les initiants ou référendaires, de quelque bord qu'ils-elles soient.

Un député (PLR) s'inscrit en faux en estimant qu'il est de la *responsabilité* des initiants ou référendaires de porter leur projet, et cette responsabilité s'étend à la signature. Les responsables sont derrière le stand et il est à leur charge de faire savoir à celles et ceux qui ne disposent que du droit de vote communal qu'ils ne peuvent signer une initiative ou un référendum cantonal.

Quant à celui ou celle qui dispose uniquement du droit de vote communal, il estime qu'il doit avoir la curiosité et la *responsabilité individuelle* de savoir s'il peut signer ou non un texte.

Ainsi, les initiants ou référendaires ne peuvent laisser l'ensemble du contrôle à l'Etat, et eux-mêmes doivent au préalable faire le tri lorsqu'ils font signer leur texte, et ne pas juste déposer des « boîtes à signatures » seules sur une table. Il est donc totalement *opposé* au PL 11509.

Une députée (PDC) approuve l'avis de son préopinant (PLR) en ce sens que la notion de *responsabilité* est selon elle extrêmement importante. Elle

précise qu'il faut prendre le temps d'expliquer et de demander quels sont ses droits politiques lorsque l'on approche une personne. Elle estime que les initiants ou les référendaires doivent assumer l'entière responsabilité de leur campagne et non l'Etat. Elle est donc, également, totalement *opposée* au dit PL.

Un *autre* député (PLR) soutient que « *pour qu'ils fassent sens, les droits politiques doivent être utilisés avec parcimonie* ». Il estime que certains des autres commissaires veulent *trop faciliter* l'usage des outils politiques de la démocratie semi-directe. Il affirme en outre que les outils informatiques actuels permettent d'ailleurs quasiment d'assurer la faisabilité sans peine d'initiatives ou de référendums.

En ce qui concerne la responsabilité, il rappelle que chaque formulaire de signatures doit indiquer expressément que seuls les titulaires de droits politiques peuvent le signer. A ce propos, il revient sur l'exposé des motifs du PL 11509 et se félicite de savoir que les député-e-s MCG autant que EAG regrettent que le droit de vote des étrangers au niveau communal ne soit que partiel (exposé des motifs, p. 3/4). Il estime donc que la validité d'une signature est une question de responsabilité individuelle, et que pour qu'une initiative ou un référendum soit accepté, les signatures doivent être nombreuses et valables.

Il ajoute que l'expérience montre que dans bien des cas, le nombre de signatures récoltées augmente. Il explique que ceci est lié à l'augmentation du nombre d'électeurs-trices, raison pour laquelle l'Assemblée constituante a modifié les articles relatifs aux initiatives et aux référendums afin qu'ils nécessitent une certaine proportion des électeurs et non un nombre fixe.

Il conclut en indiquant que le PLR s'oppose au PL, qui entraînerait par ailleurs de coûts supplémentaires. Il enjoint aux initiants de mieux faire leur travail, ce qui leur permettrait d'obtenir des marges d'erreur inférieures à 20% !

M. Mangilli, pour donner un ordre d'idée, rappelle que sur les 166 initiatives annoncées depuis 1976, 48 n'ont pas été déposées, soit le 29%. Depuis 2007, ce sont 26 initiatives qui n'ont pas été déposées sur les 57 annoncées, soit 46%. On remarque une augmentation du nombre d'initiatives avortées récemment. Ainsi, les frais supplémentaires seraient *principalement* liés aux initiatives qui ne seraient in fine pas déposées.

Une députée (V) explique qu'elle n'était – au début de l'étude du PL – pas entièrement convaincue par celui-ci, car elle estimait qu'un comptage intermédiaire n'apportait pas une plus-value réelle aussi importante que les auteurs du PL voulaient bien l'indiquer.

Elle reste toujours *réservée* quant au fait que les problématiques invoquées soient toutes résolues par le PL et estime que, de manière générale, le PL ne change pas énormément les choses pour le parti qui récolte les signatures.

Après avoir entendu les auteurs et la chancellerie, et puisque le mécanisme existe *de facto* sur le plan fédéral et que les coûts en sont raisonnables, elle peut cependant souscrire aux amendements, notamment au comptage intermédiaire, proposés par la chancellerie. Elle estime en outre qu'il faut en rester à ceux-ci et ne pas « *monter une usine à gaz* » !

Un député (MCG) souhaite *préciser* l'interprétation du député (PLR) quant à la position du MCG sur le droit de vote des étrangers. Il indique que le MCG est pour que les étrangers-ères aient les droits politiques communaux complets, mais qu'au niveau cantonal, ils-elles soient limités au vote et à la signature.

Il estime en outre que si le PL n'intéresse pas les partis de l'Entente, c'est qu'ils n'en ont pas l'usage car ils ne lancent pas d'initiatives ou de référendums. Il explique que lorsque dans la rue on approche la population, il n'est pas évident de demander la nationalité de quelqu'un, cela pouvant être mal pris, voire considéré comme insultant.

Il estime qu'il faut donner la possibilité aux partis de savoir où ils en sont. Il s'agit de bon sens et de pragmatisme. D'autre part, si cela peut coûter un petit peu d'argent à l'Etat, cela crée aussi de l'emploi, et permettra peut-être à des gens de se réinsérer, tout en apportant une pierre de plus à notre démocratie. Il invite donc chacun-e à voter l'entrée en matière du PL.

Un député (S), se référant à l'audition de M. Ascheri, souhaite rappeler que le PL ne coûte en effet pas grand-chose, les infrastructures étant déjà en place. Il rappelle aussi que dans la pratique, le changement n'est pas immense non plus.

Il rejette l'idée des « boîtes à signatures » déposée sur les tables, et affirme que les campagnes de signatures se gagnent avant tout dans rue, derrière les stands, et grâce à un réseau de récolteurs de signatures.

Il partage le mal-être du préopinant (MCG) au moment de demander sa nationalité à un inconnu à qui il présenterait une initiative ou un référendum, cependant, il reconnaît que c'est une étape sans doute nécessaire et que tout militant devrait agir ainsi, de manière rationnelle et sans perdre de temps à récolter des signatures invalides.

Ainsi, il assure qu'un décompte intermédiaire ne changerait pas la méthode de récolte de signatures, mais permettrait d'obtenir une certaine assurance quant aux chances du texte d'aboutir.

Il affirme que le modèle démocratique suisse repose sur deux fondements : le consensus et la démocratie directe. La majorité doit faire preuve de consensus sous peine de subir la démocratie directe sous la forme d'un référendum ou d'une initiative.

Enfin, il rappelle que la participation politique ne se résume pas au vote, mais comprend aussi les initiatives et les référendums, ainsi que les débats entre et avec les politiciens. Il est donc nécessaire de faciliter le référendum et l'initiative autant que faire se peut.

Le représentant d'EAG estime n'avoir pas forcément de leçons à recevoir du PLR sur le militantisme « de rue », il dit aussi que les « boîtes à signatures » ne représentent qu'un faible pourcentage des signatures totales récoltées chaque année à Genève. Il souligne d'ailleurs que ce n'est pas l'unique forme de signatures en « libre-service ».

Il rappelle que les initiatives et référendums se distribuent aussi à l'occasion sous forme de cartes-réponses dans les boîtes aux lettres des particuliers par ces partis mêmes qui dénoncent les « boîtes à signatures ». La pratique des signatures en libre-service est par ailleurs défendable car elle élargit le nombre de personnes qui ont l'occasion de signer.

Pour finir, il rappelle que si certains projets de lois sont plus politiques et opposent des points de vue de la droite et de la gauche, ce n'est guère le cas de celui-ci. En effet, le PL 11509 vise *seulement* à faciliter le contrôle par les initiant-e-s ou les référendaires de tous bords de l'avancement de leur campagne. La souveraineté de l'arbitre final, qui reste le peuple, est préservée et mieux servie.

Pour toutes ces raisons, le député (EAG) invite à voter le PL 11509.

Un député (S) estime que si l'on juge trop facile d'activer le vote populaire, le débat doit se faire sur le nombre de signatures. Il invite en ce sens l'Entente, si elle veut aller dans ce sens, à déposer un projet de loi visant à augmenter le nombre de signatures nécessaires. Le but du PL 11509 est de faire en sorte qu'une campagne se passe le mieux possible et que l'on ne perde pas de temps à récolter trop de signatures.

Un député (PLR) s'accorde à soutenir les deux piliers de la politique suisse que sont la démocratie directe et le consensus. Il réfute le reproche qui a été fait au PLR de vouloir rendre plus *difficile* l'exercice des droits politiques.

Il salue par ailleurs la performance qui a été faite pour l'initiative cantonale sur le salaire minimum portée par solidaritéS, membre d'EAG, et qui a permis de récolter 12 000 signatures en trois mois, montrant par là même qu'il est possible sans décompte intermédiaire de récolter un nombre

de signatures suffisant. Il estime que lorsqu'une grande marge existe, cela influence le débat en donnant plus de poids à l'initiative, et soutient que laisser les récoltes de signatures aller jusqu'au bout sans décompte intermédiaire permet justement aux textes qui trouvent un écho dans la population de bénéficier d'un poids accru.

Il rappelle que le PL est une mesure technique et que le décompte intermédiaire n'a pas d'influence sur la validité des signatures. Ainsi, on ne renforce ni ne vivifie les droits populaires en les comptant. Il souhaiterait par ailleurs éviter toute dérive sur des conceptions générales relatives à certains partis qui défendraient mieux ou pas les droits des électeurs.

Un député (UDC) estime le débat frustrant, si ce n'est inutile à ce stade, tout le monde sachant déjà ce qu'il souhaite voter et personne ne désirant changer d'avis.

Vote d'entrée en matière

Le président met donc aux voix l'entrée en matière du PL 11509.

Pour : 9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : 4 (1 PDC, 3 PLR)

Abstention : 0

L'entrée en matière est ainsi acceptée.

Votes en deuxième débat

Le président met aux voix le titre et le préambule du PL :

Projet de loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05) (Comptage intermédiaire des signatures (Initiatives et référendums))

Ce titre et le préambule sont acceptés sans opposition.

Le président met aux voix l'article 1 souligné.

L'article 1 souligné est accepté sans opposition.

Le président met aux voix alinéa par alinéa l'amendement proposé par la chancellerie tel que suit :

LEDP, art. 89 :

Al. 1 : Le dépôt des listes peut être effectué au service des votations et élections en 3 fois pour les initiatives populaires et en 2 fois pour les demandes de référendum, par le mandataire ou son remplaçant.

Pour : 8 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 UDC, 3 MCG)

Contre : 4 (1 PDC, 3 PLR)

Abstention : 1 (1 UDC)

L'amendement de l'art. 89, al. 1, tel que proposé par la chancellerie est accepté.

Le président met aux voix l'amendement proposé par la chancellerie tel que suit :

LEDP, art. 89 :

Al. 2 : Le service procède à un comptage intermédiaire des signatures valides après le dépôt partiel. Il communique ensuite le résultat au mandataire ou à son remplaçant.

Pour : 7 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 3 MCG)

Contre : 4 (1 PDC, 3 PLR)

Abstention : 1 (1 UDC)

L'amendement de l'art. 89, al. 2, tel que proposé par la chancellerie est accepté.

Le président met aux voix l'amendement proposé par la chancellerie tel que suit :

LEDP, art. 89 :

Al. 3 : Le service peut facturer au mandataire ou à son remplaçant les frais effectifs découlant de l'organisation du comptage intermédiaire prévu lorsqu'il n'est pas procédé au dépôt partiel convenu ou lorsque celui-ci a lieu avec retard.

Pour : 9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 3 PLR, 2 UDC)

Contre : 1 (1 PDC)

Abstentions : 3 (3 MCG)

L'amendement de l'art. 89, al. 3, tel que proposé par la chancellerie est accepté.

Le président met aux voix l'amendement proposé par la chancellerie tel que suit :

LEDP, art. 89 :

Al. 4 : Le dernier dépôt des listes doit être effectué avant la fermeture des bureaux dans le délai fixé par la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

Pour : 7 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 3 MCG)

Contre : 4 (1 PDC, 3 PLR)

Abstention : 1 (1 UDC)

L'amendement de l'art. 89, al. 4, tel que proposé par la chancellerie est accepté.

Le président met aux voix l'article 89 dans son ensemble tel qu'amendé ci-dessus.

Pour : 7 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 3 MCG)

Contre : 4 (1 PDC, 3 PLR)

Abstentions : 2 (2 UDC)

L'article 89 tel qu'amendé est ainsi accepté en deuxième débat.

Le président met aux voix l'amendement proposé par la chancellerie tel que suit :

LEPD, art. 90 (biffé) :

Pour : 9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : 0

Abstentions : 4 (1 PDC, 3 PLR)

L'art. 90 est biffé du PL 11509, le maintien de la teneur actuelle de la loi est accepté à l'unanimité en deuxième débat.

Le président met aux voix l'article 2 souligné.

L'article 2 souligné est adopté sans opposition en deuxième débat.

Troisième débat

Un député (PLR) dépose un amendement à l'art. 89, al. 1, LEDP, libellé comme suit :

« *Le dépôt des listes peut être effectué au service des votations et élections en 2 fois pour les initiatives populaires et en 1 fois pour les demandes de référendum, par le mandataire ou son remplaçant.* »

Il invite, dans un esprit de consensus de la majorité avec la minorité, à voter cet amendement.

Le président met aux voix l'amendement tel que proposé ci-dessus.

Pour : 3 (3 PLR)

Contre : 9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 2 UDC, 3 MCG)

Abstention : 1 (1 PDC)

L'amendement est refusé.

Le président met aux voix en vote final le PL 11509 tel qu'amendé dans son ensemble.

Pour : 9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 3 MCG, 2 UDC)

Contre : 4 (1 PDC, 3 PLR)

Abstention : 0

Pierre Vanek (EAG) est désigné comme rapporteur de majorité. Gabriel Barrillier (PLR) est désigné comme rapporteur de minorité.

La députée (PDC) affirme que M. Vanek n'est certes pas signataire du PL 11509, mais qu'il fait partie du *même* groupe parlementaire que certains des auteurs, elle questionne – de ce fait – sa légitimité comme rapporteur de majorité.

Cette objection surprenante n'est ni appuyée ni retenue par la commission et les travaux sur ce PL se concluent donc sur la désignation des deux rapporteurs ci-dessus.

Pour conclure, quant à lui, son présent rapport, le rapporteur de majorité vous invite, Mesdames et Messieurs les député-e-s, à voter sans modification le PL sorti de commission. Il voit *sept* bonnes raisons de le faire, partagées par la majorité :

1. Ce PL institue une *transparence* bienvenue en matière de signatures récoltées, permettant aux initié-e-s et aux référendaires de disposer d'un instrument de *pilotage* utile de leur travail essentiellement démocratique.

2. Ce PL peut contribuer à ce que le nombre *croissant* d'initiatives lancées mais non déposées soient soumises à l'arbitrage populaire, en contribuant à éviter que des textes auxquels il manque quelques signatures seulement n'aboutissent pas.
3. Ce PL met la pratique cantonale et municipale en conformité avec ce qui se passe de facto à l'échelon *fédéral* où les initiants-e-s et les référendaires peuvent faire valider leurs signatures pendant le délai de récolte.
4. Ce PL entraîne juste – de l'avis du chef du service des votations et élections – un surcoût *modeste* et acceptable.
5. Les dispositions concrètes du PL ont été mises au point *par la chancellerie* et adoptées telles quelles par la commission, sans céder à la tentation d'un bricolage de la loi sur des aspects connexes et en corrigeant les imperfections du texte initial.
6. La chancellerie nous a indiqué que certaines questions posées lors des débats de commission trouveraient sans problème leur réponse dans le *règlement* d'application.
7. Les arguments de la minorité PLR-PDC, notamment la responsabilité première des initiants-e-s et des référendaires en matière de contrôle des signatures, ne tiennent pas vraiment la route.

Projet de loi (11509-A)

modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05)
(Comptage intermédiaire des signatures (initiatives et référendums))

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 89, al. 1 (nouvelle teneur), al. 2, 3 et 4 (nouveaux, les alinéas 2 à 6 anciens devenant les alinéas 5 à 9)

¹ Le dépôt des listes peut être effectué au service des votations et élections en
3 fois pour les initiatives populaires et en 2 fois pour les demandes de
référendum, par le mandataire ou son remplaçant.

² Le service procède à un comptage intermédiaire des signatures valides après
le dépôt partiel. Il communique ensuite le résultat au mandataire ou à son
remplaçant.

³ Le service peut facturer au mandataire ou à son remplaçant les frais effectifs
découlant de l'organisation du comptage intermédiaire prévu lorsqu'il n'est
pas procédé au dépôt partiel convenu ou lorsque celui-ci a lieu avec retard.

⁴ Le dernier dépôt des listes doit être effectué avant la fermeture des bureaux
dans le délai fixé par la constitution de la République et canton de Genève,
du 14 octobre 2012.

Art. 2 Entrée en vigueur

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



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Chancellerie d'Etat
La Chancelière d'Etat

CHA
Case postale 3964
1211 Genève 3

Aux membres de la Commission des
droits politiques et du règlement du Grand
Conseil

N/réf.: AWG/

Genève, le 7 octobre 2014

**Projet de loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05)
(Comptage intermédiaire des signatures (initiatives et référendums))**

Propositions d'amendement – version II (avec frais)

Art. 89, al. 1 (nouvelle teneur), al. 2, 3 et 4 (nouveaux, les alinéas 2 à 6 anciens devenant les alinéas 5 à 9)

¹ Le dépôt des listes peut être effectué au service des votations et élections en 3 fois pour les initiatives populaires et en 2 fois pour les demandes de référendum, par le mandataire ou son remplaçant.

² Le service procède à un comptage intermédiaire des signatures valides après le dépôt partiel. Il communique ensuite le résultat au mandataire ou à son remplaçant.

³ Le service peut facturer au mandataire ou à son remplaçant les frais effectifs découlant de l'organisation du comptage intermédiaire prévu lorsqu'il n'est pas procédé au dépôt partiel convenu ou lorsque celui-ci a lieu avec retard.

⁴ Le dernier dépôt des listes doit être effectué avant la fermeture des bureaux dans le délai fixé par la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

Art. 90 (biffé)

Maintenir la teneur actuelle de l'article 90

Anja Wyden Guillea

Teneur actuelle	PL 11509	Proposition d'amendement
<p>Art. 89 Dépôt des listes</p> <p>¹ Le dépôt des listes doit être effectué en une seule fois par le mandataire ou son remplaçant, le cas échéant par un groupement auteur d'une initiative ou d'un référendum, au service des votations et élections, avant la fermeture des bureaux dans le délai fixé par la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.</p> <p>² Pour une initiative populaire cantonale, le délai court dès la publication du lancement dans la Feuille d'avis officielle.</p> <p>³ Pour un référendum cantonal, le délai court dès la publication de l'acte dans la Feuille d'avis officielle.</p> <p>⁴ Pour une initiative populaire communale, le délai court dès l'approbation donnée conformément à l'article 86, alinéa 1, lettre c.</p> <p>⁵ Pour un référendum communal, le délai court dès l'affichage de la délibération dans la commune, selon l'article 28 de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984.</p> <p>⁶ Si le délai expire un samedi, un dimanche ou un jour férié, l'échéance est reportée au prochain jour ouvrable.</p>	<p>Art. 89, al. 1 (nouvelle teneur) et al. 7, 8 (nouveau)</p> <p>¹ Le dépôt des listes peut être effectué en plusieurs fois par le mandataire ou son remplaçant, le cas échéant par un groupement auteur d'une initiative ou d'un référendum, au service des votations et élections, afin que ce dernier procède à des comptages intermédiaires du nombre de signatures valides. Si le dépôt est partiel, un comptage intermédiaire est effectué chaque semaine par le service des votations et élections.</p>	<p>Art. 89, al. 1 (nouvelle teneur), al. 2, 3 et 4 (nouveaux), les alinéas 2 à 6 anciens devenant les alinéas 5 à 9)</p> <p>¹ Le dépôt des listes peut être effectué au service des votations et élections en 3 fois pour les initiatives populaires et en 2 fois pour les demandes de référendum, par le mandataire ou son remplaçant.</p> <p>² Le service procède à un comptage intermédiaire des signatures valides après le dépôt partiel. Il communique ensuite le résultat au mandataire ou à son remplaçant.</p> <p>³ Le service peut facturer au mandataire ou à son remplaçant les frais effectifs découlant de l'organisation du comptage intermédiaire prévu lorsqu'il n'est pas procédé au dépôt partiel convenu ou lorsque celui-ci a lieu avec retard.</p> <p>⁴ Le dernier dépôt des listes doit être effectué avant la fermeture des bureaux dans le délai fixé par la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.</p> <p>Deviens al. 5</p> <p>Deviens al. 6</p> <p>Deviens al. 7</p> <p>Deviens al. 8</p> <p>Deviens al. 9</p>

<p>Art. 90 Nullité L'observation de l'une des formalités prévues aux articles 86, 87 et 89 entraîne la nullité du référendum ou de l'initiative.</p>	<p>⁷ Le nombre de signatures valides comptabilisé est transmis chaque semaine au mandataire ou à son remplaçant. ⁸ Le dépôt final des listes doit être effectué avant la fermeture des bureaux dans le délai fixé par la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.</p>	
<p>Art. 90 Nullité (nouvelle teneur) L'observation de l'une des formalités prévues aux articles 86, 87, 89 et 89A entraîne la nullité du référendum ou de l'initiative.</p>		<p>Art. 90 (biffé) <i>Maintenir la teneur actuelle de l'article 90</i></p>

Date de dépôt : 10 novembre 2014

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Gabriel Barrillier

Mesdames et
Messieurs les députés,

Les auteurs de ce projet de loi se plaignent que quelques initiatives et référendums n'aient pas abouti en raison de l'invalidation d'un grand nombre de signatures et ce malgré le fait que les seuils requis par la loi aient parfois été dépassés de façon substantielle (invalidations entre 10 et 20%). Ils dénoncent une atteinte aux droits démocratiques en prétextant plusieurs motifs plus ou moins crédibles et sérieux à cette relative augmentation des « déchets » de signatures suivant les cas. Ils vont même jusqu'à soupçonner des opposants à leur démarche de déposer de fausses signatures par malveillance... Bonjour la confiance. Comme remède à cette situation ils proposent d'introduire un comptage intermédiaire plus fréquent, quasiment à flux tendu, par le service des votations et élections à qui reviendrait en fin compte la responsabilité de séparer le bon grain de l'ivraie à mesure des dépôts échelonnés des signatures par le ou les mandataires responsables.

Y a-t-il péril en la demeure ? La démocratie semi-directe est-elle en danger à Genève ? Ce n'est clairement pas le cas. Des informations précises données par le responsable du service des votations et élections, depuis 1976 166 initiatives ont été annoncées. Sur ce nombre, 118 ont été déposées et seules 9 (7,62%) n'ont pas obtenu le nombre de signatures nécessaires. Durant la même période, 7 référendums sur 140 (5%) n'ont pas abouti. Le total des échecs se monte ainsi à seulement 16 sur 258 (6,2%). Le même responsable a exprimé de sérieux doutes sur l'affirmation selon laquelle la multiplication des contrôles intermédiaires prévus par le projet de loi n'engendrerait pas de complications et de coûts supplémentaires. A noter que ce projet de loi prévoit une transmission hebdomadaire du nombre des signatures valides comptabilisées ! Il a aussi rappelé que la procédure actuelle permet une organisation rationnelle de la procédure et du contrôle puisque le dépôt se fait en une seule fois. Pour ce travail, le service a formé des équipes d'auxiliaires (une trentaine de personnes pour 5-7 permanents),

lesquelles sont prévenues largement à l'avance des dates de dépôt des listes à contrôler. La multiplication des opérations de contrôles obligerait le service à introduire le travail sur appel, ce qui n'est pas souhaitable. Il faudrait en outre assurer une permanence durant les quatre mois qui précèdent le dépôt des initiatives sans garantie que les signatures seront effectivement déposées et sans pouvoir en anticiper le volume. Un surcoût serait inévitable. De plus, un certain nombre d'initiatives et de référendums sont annoncés sans être déposés faute d'un nombre de signatures suffisant. Cela signifie que le service devrait conserver du personnel pour contrôler des signatures qui ne seront jamais déposées (personnel de piquet). Enfin, chaque contrôle intermédiaire devrait faire l'objet d'un procès-verbal permettant au mandataire de venir vérifier les invalidations opérées par le service, ce qui impliquerait encore plusieurs heures consacrées chaque semaine à ce travail, contre seulement une seule fois actuellement. On conviendra aisément qu'en matière de simplification des procédures administratives on peut faire nettement mieux, à fortiori lorsque le projet de loi veut, dans la foulée, introduire la notion vague et nébuleuse de « groupement » ce qui, toujours de l'avis du responsable du service des votations élections, reviendrait à dire que n'importe qui se réclamant de ce « groupement » pourrait chaque jour déposer des signatures sans que le comité d'initiative ou référendaire n'en soit informé. Actuellement, tout comité est invité à déposer son initiative ou référendum par l'entremise d'un seul mandataire ou de son remplaçant en annonçant les nombre de feuilles récoltées.

Pour la minorité, le nombre de signatures invalidées, s'il semble augmenter – ce qui n'est pas prouvé – provient de la façon dont certains initiants et référendaires organisent et conduisent leurs campagnes de récoltes. La carte de vote et la signature électronique n'existant pour l'heure pas, il incombe bien aux responsables de vérifier plus soigneusement si les citoyennes et citoyens intéressés, approchés ou sollicités sont bien habilités à signer un texte. Outre le rapporteur de minorité, d'autres commissaires, dont le président en exercice du Grand Conseil, ont exprimé avec force et conviction que le droit d'initiative et de référendum repose sur un engagement responsable des initiants et référendaires. Il leur incombe d'organiser et de conduire leur campagne de récolte jusqu'au contrôle de la validité des signatures. Ils endossent cette responsabilité quelle que soit la méthode utilisée (stands, publications payantes, encartages, tractage, etc.). Ils n'ont pas à se reposer sur l'Etat en s'exonérant d'une partie de leur responsabilité citoyenne. Il ne suffit pas, comme on peut le voir parfois, de déposer les feuilles de signatures sur une table, voire même un simple tabouret devant un secrétariat d'association professionnelle ou autres ou lors

d'un rassemblement. Par ailleurs, le fait d'apposer sa signature sur une formule d'initiative ou de référendum témoigne d'un engagement personnel librement exercé et en toute connaissance de cause. Ainsi, on peut attendre d'un étranger titulaire du droit de vote au niveau communal qu'il fasse la différence entre une initiative ou un référendum communal ou cantonal. En cas de doute, le responsable de la campagne présent doit le renseigner.

En conclusion, le lancement d'une initiative ou d'un référendum comporte toujours un risque de ne pas pouvoir réunir le nombre de signatures requis dans les délais légaux. Il ne suffit pas de se lancer dans une opération pour voir si ça marche – pour tenter le coup – sans se donner les moyens de vérifier régulièrement et de façon autonome le nombre et la qualité des signatures. Ces données sont importantes pour le déroulement de la campagne de récolte, notamment l'état de la rentrée des signatures. Cette mesure incombe bien aux initiants et référendaires. Ce n'est pas à l'Etat de se substituer aux citoyennes et citoyens qui se regroupent pour exercer leurs droits. Si c'était le cas, il suffirait par exemple de les inviter à se rendre dans les postes de police pour signer... Un des commissaires a fort justement relevé que dans un système de droits populaires le droit d'initiative et de référendum implique aussi des devoirs qu'il s'agit d'assumer collectivement. Sinon il y a un risque d'étatiser ces droits populaires. Ce n'est évidemment pas la conception que se fait la minorité du bon fonctionnement de la démocratie semi-directe.

La minorité vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à ne pas suivre le compromis boiteux, coûteux et derésponsabilisant élaboré par la majorité de la commission et à refuser l'entrée en matière.