

Date de dépôt: 29 novembre 2006

Messagerie

Rapport

de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Olivier Jornot, Jean-Michel Gros, Edouard Cuendet, Christian Luscher, René Stalder, Renaud Gautier, Fabienne Gautier, Beatriz de Candolle, Marcel Borloz, Christophe Aumeunier, Francis Walpen, Pierre Weiss, Janine Hagmann, Gilbert Catelain et David Amsler modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (A 5 05) (Pour que les autorités s'expriment d'une seule voix lors des votations populaires)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Béatrice Hirsch Aellen

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le PL 9868 a été étudié par la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil lors de ses séances du 28 juin, 30 août et 27 septembre 2006 sous la présidence de M^{me} Michèle Ducret et le 20 septembre 2006 sous celle de M^{me} Catherine Baud. Ont assisté à ces séances M. Frédéric Scheidegger, secrétaire adjoint au Département des institutions, M^{me} Anna-Maria Hutter, sautier du Grand Conseil (le mercredi 30 août 2006) et MM. Laurent Koelliker, directeur-adjoint au service du Grand Conseil et Laurent Moutinot, Conseiller d'état en charge du Département des institutions (les mercredis 20 et 27 septembre 2006). Les

procès-verbaux ont été tenus par M. Laurent Koelliker et M^{me} Mélanie Michel auxquels nous exprimons notre gratitude.

Introduction : contexte et but du projet

Le projet de loi 9868 a été élaboré en réaction à deux événements, considérés comme des dysfonctionnements du système, ayant trait aux votations populaires du 24 avril 2005 et 21 mai 2006. Le premier concernait la loi sur les TPG. Dans la brochure explicative destinée aux citoyens – brochure par ailleurs déjà imprimée – manquait l’avis divergent du Grand Conseil alors que les avis concordants du Conseil d’Etat et des référendaires y figuraient. Quelques députés durent donc rédiger à la dernière minute un texte exprimant la position du Grand Conseil, texte qui fut imprimé sur une feuille séparée et ajouté à la brochure officielle envoyée le lendemain aux votants. Le deuxième événement quant à lui, se rapportait au vote sur le frein au déficit. Cette fois-ci, les positions contraires du Grand Conseil et du Conseil d’Etat figuraient dans la brochure explicative. Le Grand Conseil invitait les citoyens à accepter la loi alors que le Conseil d’Etat en proposait le rejet.

Plusieurs commissaires ont estimé ces situations insatisfaisantes car elles placent les votants dans une position inconfortable en leur demandant de choisir entre deux instances politiques présentant à première vue une légitimité égale. Ils ont donc rédigé un projet de loi tendant à modifier l’article 53 de la loi sur l’exercice des droits politiques (ci-après : LEDP). Ce projet de loi a pour but de clarifier le principe selon lequel la prise de position des autorités rédigée par l’exécutif est unique et reflète le point de vue du législatif comme cela se passe déjà au niveau fédéral et communal.

Présentation du projet de loi

Le commissaire présentateur du PL 9868 souligne le problème politique qu’a posé la manière de procéder des autorités lors des deux événements précités, à savoir les légitimités respectives du Grand Conseil et du Conseil d’Etat à recommander au peuple une position. Il estime en effet que les autorités ne devraient pas donner aux votants des avis divergents. Par conséquent devrait figurer dans la brochure officielle uniquement la position de l’organe législatif, lui seul ayant la compétence de voter le texte soumis au référendum. Le commissaire relève en outre que l’article 53 LEDP ne parle non pas de plusieurs commentaires (des autorités) mais d’un seul. Ceci tendrait bien à montrer que la loi elle-même n’autorise théoriquement pas les autorités à donner plusieurs avis. On peut également ajouter qu’à la lecture de

la directive du service des votations et élections approuvée par le Conseil d'Etat le 27 septembre 2004, c'est bien l'avis du Grand Conseil que le Conseil d'Etat est chargé d'exprimer. Enfin, ainsi que cela a déjà été souligné préalablement, tant au niveau fédéral que communal, les prises de position défendues par le pouvoir exécutif dans la brochure officielle des votations proviennent de l'Assemblée fédérale, respectivement du Conseil Municipal. Il semble donc opportun de changer une pratique cantonale inappropriée. Ainsi le commissaire propose de copier une partie du règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques (REDP) et de le transposer au niveau cantonal.

Une commissaire s'interroge quant à la nécessité de légiférer sur un problème qui ne se pose que rarement. On lui répond que d'autres cas similaires se sont déjà produits, que le problème s'est déjà posé deux fois cette année et qu'il risque fort de se présenter à nouveau. Mieux vaut prévenir que guérir ! En outre, le nombre de cas survenus n'influe pas sur la nécessité de légiférer.

Auditions :

Le 30 août 2006 : M. Laurent Moutinot, Conseiller d'Etat en charge du Département des institutions

M. Moutinot, tout d'abord, fait part de l'approbation du Conseil d'Etat concernant le PL 9868. Il craint néanmoins dans ces circonstances que le Conseil d'Etat, lié par l'avis du Grand Conseil, ne puisse plus exprimer son opinion. Il suggère qu'en cas de divergences les deux avis soient mentionnés.

Le 20 septembre 2006 : M. Michel Halpérin, président du Grand Conseil

M. Halpérin estime quant à lui que le Conseil d'Etat ne peut pas défendre l'opinion du Grand Conseil s'il ne la partage pas. Il informe qu'il n'a pas de préférence pour la théorie des deux voix ou celle de la voix unique. Il précise que, dans tous les cas, c'est l'avis du Grand Conseil qui doit être exprimé, car le texte soumis au peuple provient du Grand Conseil.

Débat de la commission

Contre l'opinion d'une commissaire considérant que les deux avis doivent figurer dans la brochure, deux autres commissaires estiment que les votants ont besoin d'avis tranchés pour pouvoir prendre position.

M. Scheidegger, secrétaire-adjoint au Département des institutions, rappelle alors que la jurisprudence du tribunal fédéral n'admet pas la suppression dans la brochure officielle d'avis d'autorités et de minorités importantes. Il ajoute par ailleurs que selon cette jurisprudence la brochure explicative doit être un instrument d'information objective et non de propagande.

Suite à ces considérations, un amendement au PL 9868 est proposé. Cette modification permet d'explicitier le contenu de l'article 53, al.1 bis LEDP et tient compte de la jurisprudence du tribunal fédéral et de la directive du service des votations.

L'unanimité de la commission estime que le commentaire doit explicitier l'avis du Grand Conseil, celui du Conseil d'Etat s'il est divergent et celui de minorités importantes.

La suite de la discussion portera principalement sur la question des recommandations de vote, la majorité estimant que, au regard du principe de la séparation des pouvoirs, une seule recommandation de vote émanant de l'organe législatif doit figurer dans la brochure officielle.

Enfin la présidente met aux voix le projet de loi 9868, tel qu'amendé, article par article, puis dans son ensemble.

Le projet de loi 9868 est accepté par neuf voix pour et cinq contre :

Pour : 9 (2 PDC, 3 L, 1 UDC, 1 MCG, 2 R)

Contre : 5 (3 S, 2 Ve)

La majorité de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil vous recommande par conséquent de faire bon accueil à ce projet de loi.

Projet de loi (9868)

modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (A 5 05) modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (A 5 05) *(Pour que les autorités s'expriment d'une seule voix lors des votations populaires)*

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 (LEDP), du 15 octobre 1982, est modifiée comme suit :

Art. 53, al. 1, 2^e phrase (nouvelle teneur) et al. 2 et 3 (nouveaux, les al. 2 et 3 anciens devenant les al. 4 et 5)

¹ Les électeurs reçoivent de l'Etat pour les votations cantonales et des communes pour les votations communales, au plus tôt quinze jours avant le jour de la votation mais au plus tard dix jours avant cette date :

- le bulletin de vote;
- les textes soumis à la votation;
- des explications qui comportent s'il y a lieu, un commentaire des autorités d'une part et des auteurs du référendum d'autre part;
- les recommandations du Grand Conseil ou du Conseil municipal.

² En matière cantonale, le commentaire des autorités est rédigé par le Conseil d'Etat. Il défend de façon objective le point de vue du Grand Conseil et indique le résultat du vote en mentionnant, le cas échéant, l'avis du Conseil d'Etat et d'importantes minorités. Le Conseil d'Etat soumet son projet de commentaire au bureau du Grand Conseil, dont il doit obtenir l'accord.

³ En matière communale, le commentaire des autorités est rédigé par l'exécutif. Il défend de façon objective le point de vue du Conseil municipal et indique le résultat du vote en mentionnant, le cas échéant, l'avis de l'exécutif et d'importantes minorités. L'exécutif soumet son projet de commentaire au bureau du Conseil municipal, dont il doit obtenir l'accord.

Article 2

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

Date de dépôt : 15 novembre 2006
Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Laurence Fehlmann-Rielle

Mesdames et
Messieurs les députés,

Il convient de relever tout d'abord que le projet de loi des libéraux est une réaction à deux cas récents où le Grand Conseil et le Conseil d'Etat avaient une position divergente et qui ont été mises en évidence dans la brochure envoyée aux citoyen-ene-s du canton. Les auteurs du projet de loi sont tout simplement dérangés par le fait que la divergence entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat apparaisse clairement. C'est une curieuse façon de concevoir la démocratie et la transparence nécessaire à aider la population à se forger une opinion.

Le Conseil d'Etat, par la voix de M. Laurent Moutinot, a déclaré qu'il y avait du sens à ce que les membres du corps électoral soient au courant de ce que pensent les autorités du canton, à savoir le législatif et l'exécutif quand ils ont une opinion différente.

Il n'y a pas lieu d'infantiliser le peuple qui peut parfaitement faire la différence entre les positions des deux instances législative et exécutive. C'est aussi une façon de faire comprendre que les objets que traite le Grand Conseil, en particulier les projets de loi et les initiatives, sont souvent complexes et font l'objet de débats approfondis.

Il faut aussi rappeler que le Tribunal fédéral a posé un certain nombre d'exigences dans la présentation des opinions : la brochure doit être un outil d'information et non de propagande mais elle ne peut pas occulter l'avis d'autorités ou de minorités importantes. Cela revient à dire que le Conseil d'Etat doit pouvoir exprimer son avis, bien qu'avec une certaine retenue, s'il est différent du Grand Conseil. Mais il est saugrenu de vouloir l'assimiler à une « importante minorité » comme c'est le cas dans le projet de loi amendé en commission qui est présenté actuellement.

Ce projet de loi est superflu et injustifié : il est étonnant que les Libéraux si attentifs à l'inflation des normes se laissent aller à légiférer sur quelques cas particuliers.

En conclusion, nous vous recommandons, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser d'entrer en matière sur ce projet de loi.