

Date de dépôt : 24 juin 2010

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur le refus de promulguer la loi 10415 modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (synthèse brève et neutre des objets soumis à votation cantonale ou communale)

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le 27 août 2009, le Grand Conseil a adopté le projet de loi 10415 modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP – A 5 05).

Le 2 septembre 2009, le Conseil d'Etat a adopté l'arrêté de publication de la loi 10415, qui a été publié dans la Feuille d'avis officielle du lundi 7 septembre 2009.

Le 17 février 2010, le Conseil d'Etat a écrit au Grand Conseil qu'il n'entendait pas promulguer la loi 10415.

Lors de la séance de travail du 24 mars 2010 entre le Conseil d'Etat et le Bureau du Grand Conseil, le président du Grand Conseil a sollicité un rapport écrit sur cette question.

Le présent rapport vise à donner quelques explications complémentaires au sujet du refus de promulgation et de la demande de nouvel examen du texte précité.

Le présent rapport comprend : un rappel de la règle permettant un nouvel examen d'un projet de loi (I), l'historique du PL 10415 (II), une rapide présentation du contentieux en termes de droits politiques depuis fin 2008 (III). Ces éléments expliqueront pourquoi le Conseil d'Etat s'oppose à la promulgation et souhaite un nouvel examen du texte (IV). Ce rapport s'achèvera par une brève conclusion (V).

I. Le nouvel examen d'un projet de loi

Conformément à l'article 94, alinéa 1 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847 (Cst-GE – A 2 00), dans le cas d'un projet préparé sans l'intermédiaire du Conseil d'Etat, « *le Conseil d'Etat peut, avant de promulguer le projet de loi, le représenter au Grand Conseil avec ses observations, dans le délai de 6 mois* ».

La teneur de l'article 140 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (LRGC – B 1 01), n'est pas différente, puisqu'elle prévoit que : « *dans le cas prévu par l'article 140, le Conseil d'Etat peut, avant de promulguer le projet de loi, le représenter au Grand Conseil avec ses observations, dans le délai de 6 mois* ».

En l'occurrence, la loi a été adoptée par le Grand Conseil le 27 août 2009 et le Conseil d'Etat s'est adressé au Grand Conseil le 17 février 2010, soit moins de 6 mois après la publication du texte.

Par conséquent, d'un point de vue formel, la demande de nouvel examen de la loi 10415 est recevable.

II. Historique du PL 10415

A. Le projet de loi 10415

Le 3 décembre 2008, plusieurs députés ont déposé un projet de loi 10415 modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques, intitulé « *synthèse brève et neutre des enjeux pour les objets soumis à votation cantonale ou communale* ».

Ce projet de loi prévoyait que les électeurs reçoivent pour les votations cantonales et communales « *des explications qui comportent pour chaque objet une synthèse brève et neutre des enjeux de la votation et, s'il y a lieu, un commentaire des autorités d'une part et des auteurs du référendum ou de l'initiative d'autre part* » (article 53 alinéa 1, 3^e tiret PL).

Au surplus, il y avait des adaptations formelles à l'article 53, alinéas 2 et 3, LEDP; le principe selon lequel la synthèse et le commentaire sont rédigés par le Conseil d'Etat, respectivement l'exécutif communal est maintenu. Il en est de même du principe selon lequel le commentaire doit « *défend[re] de façon objective le point de vue du Grand Conseil [...]* ».

Dans leur exposé des motifs, les auteurs expliquent que « l'essentiel en bref » doit être maintenu, mais doit être rédigé en respectant l'exigence de neutralité (PL 10415, p. 4). Ils indiquent que leur PL « *anticipe une*

éventuelle et malheureuse décision du Conseil d'Etat de supprimer purement et simplement 'L'essentiel en bref' » (PL 10415, p. 4).

Lors de la session du Grand Conseil du 4 décembre 2008, ce projet de loi a été renvoyé, sans débat de préconsultation, à la commission des droits politiques et du règlement.

A l'issue de ses travaux, la commission a amendé le projet de loi et l'a accepté par 8 oui, 5 non et 0 abstention.

Le PL 10415 a fait l'objet d'un rapport de majorité et d'un rapport de minorité, déposés le 14 mai 2009 (PL 10415-A).

Lors de sa séance du 27 août 2009, le Grand Conseil a amendé le projet de loi 10415 par 59 oui contre 10 non. La loi 10415 amendée a été adoptée en 3^e débat par 52 oui contre 5 non et 15 abstentions.

B. La teneur de la loi 10415 votée

La loi 10415 telle que votée a la teneur suivante :

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

Art. 53, al. 2, 2^e phrase, et al. 3, 2^e phrase (nouvelle teneur)

² *Il comprend une synthèse brève et neutre de chaque objet soumis à votation, 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.*

³ *Il comprend une synthèse brève et neutre de chaque objet soumis à votation, 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. »*

III. Le contentieux en droits politiques depuis novembre 2008

Déjà lors des débats devant le Grand Conseil, le Conseil d'Etat était opposé au projet de loi 10415. Il considérait en effet que ce projet de loi ne ferait qu'augmenter encore le nombre de recours en matière de droits politiques.

Depuis l'automne 2008, on peut rappeler les différentes procédures judiciaires en lien avec les opérations électorales, même si toutes ne visaient pas spécialement la brochure.

A. Votation du 30 novembre 2008 : cycle d'orientation

Le 18 novembre 2008, le Tribunal administratif a admis un recours (cause A/4028/2008 ; ATA/583/2008) et annulé l'opération électorale du 30 novembre 2008, relative aux objets cantonaux n^{os} 3, 4 et 5, soit l'initiative populaire IN 134 « Pour un cycle qui oriente » (objet 3), le contre-projet, soit la loi 10176 du 12 juin 2008, modifiant la loi sur l'instruction publique (objet 4), et enfin la question subsidiaire pour départager l'IN 134 et le contre-projet.

C'est cette annulation du scrutin qui a provoqué le dépôt du projet de loi 10415.

B. Votation du 8 février 2009 : vote électronique

La brochure explicative relative à la votation cantonale du 8 février 2009 a fait l'objet d'un recours au Tribunal administratif (cause A/149/2009). Le recours portait sur la présentation de l'objet n^o 1, soit la loi constitutionnelle 10013, du 28 août 2008, au sujet de l'introduction du vote électronique.

La requête de mesures provisionnelles a été rejetée par décision de la présidente du Tribunal administratif du 26 janvier 2009 (ATA/45/2009).

Le recours a été rejeté, sur le fond, par arrêt du Tribunal administratif du 3 février 2009 (ATA/58/2009).

Il n'y a pas eu de recours au Tribunal fédéral.

C. Votation du 17 mai 2009 : jury populaire

La brochure explicative relative à la votation cantonale du 17 mai 2009 a fait l'objet d'un recours au Tribunal administratif (cause A/1520/2009). Le recours portait sur l'objet n^o 1, soit la loi constitutionnelle 10327 du 23 janvier 2009 au sujet de la suppression du jury populaire.

Le recours a été retiré le 18 mai 2009, de sorte que la cause a été rayée du rôle par décision du Tribunal administratif du 18 mai 2009.

D. Votation du 17 mai 2009 : passeports biométriques

Les résultats de la votation fédérale du 17 mai 2009 au sujet des passeports biométriques ont fait l'objet de trois recours auprès du Conseil d'Etat. Par arrêtés du 3 juin 2009, le Conseil d'Etat a rejeté les trois recours.

L'un de ces arrêtés a été contesté auprès du Tribunal fédéral, qui a rejeté le recours, par arrêt du 1^{er} octobre 2009 (1C_257/2009).

E. Votation du 27 septembre 2009 : LIPP

La participation de la Ville de Genève à la campagne au sujet d'un objet de la votation cantonale du 27 septembre 2009 – loi 10199 sur l'imposition des personnes physiques, du 12 juin 2009 – a fait l'objet d'un recours au Tribunal administratif de la part de citoyens (cause A/3099/2009).

Le recours était dirigé contre la Ville de Genève.

La requête de mesures provisionnelles – interdiction à la Ville de Genève d'intervenir dans la campagne en vue de la votation populaire du 27 septembre 2009 – a été admise par décision de la présidente du Tribunal du 8 septembre 2009 (ATA/433/2009).

Le recours a été admis, sur le fond, par arrêt du Tribunal administratif du 15 septembre 2009 (ATA/454/2009).

L'arrêt du Tribunal administratif du 15 septembre 2009 a fait l'objet d'un recours de la Ville de Genève au Tribunal fédéral, encore pendant actuellement (cause 1C_424/2009).

F. Votation du 27 septembre 2009 : Ville de Genève, extension OMC

La votation communale en Ville de Genève au sujet de la modification des limites de zone pour l'extension du bâtiment de l'OMC a fait l'objet d'un recours et de plusieurs compléments, déposés par les mêmes citoyens, les 7, 11 et 25 septembre 2009.

Le recours a été rejeté par arrêt du Tribunal administratif du 8 décembre 2009 (ATA/650/2009).

L'arrêt du Tribunal administratif a fait l'objet d'un recours au Tribunal fédéral, qui a été rejeté le 21 avril 2010 (cause 1C_52/2010).

G. Votation du 7 mars 2010 : loi sur l'énergie (question)

La formulation de la question de la votation cantonale du 7 mars 2010 portant sur la loi 10258 du 9 octobre 2009, modifiant la loi sur l'énergie a fait l'objet de deux recours au Tribunal administratif, qui les a joints (causes A/4177/2009 et A/4242/2009 joints sous A/4177/2009).

Les recours ont été rejetés par arrêt du Tribunal administratif du 12 janvier 2010 (ATA/10/2010).

L'arrêt du Tribunal administratif a fait l'objet d'un recours au Tribunal fédéral (cause 1C_28/2009).

Par ordonnance du 4 février 2010, le Tribunal fédéral a rejeté la demande de restitution de l'effet suspensif et la demande de mesures provisionnelles.

Sur le fond, le dossier est encore pendant devant le Tribunal fédéral.

H. Votation du 7 mars 2010 : loi sur l'énergie (brochure)

La brochure explicative relative à la votation cantonale du 7 mars 2010 a aussi fait l'objet d'un recours au Tribunal administratif (cause A/486/2010). Le recours portait sur l'objet n° 1, soit la loi 10258, du 9 octobre 2009, modifiant la loi sur l'énergie.

Le recours a été rejeté par arrêt du Tribunal administratif du 23 février 2010 (ATA/118/2010).

Cet arrêt n'a pas fait l'objet d'un recours au Tribunal fédéral.

IV. La position du Conseil d'Etat

Il ressort du rappel du contentieux ci-dessus que, depuis la votation de novembre 2008, chaque scrutin – à l'exception de celui du 29 novembre 2009 – a fait l'objet d'au moins un recours.

Pour limiter le nombre de recours, le Conseil d'Etat a décidé, après l'annulation de la votation de novembre 2008 au sujet du cycle d'orientation, de supprimer la page « l'essentiel en bref » qui figurait – sans être exigée par la loi – dans la brochure explicative.

Ainsi, la brochure contient désormais les éléments suivants :

- Texte de la loi;
- Commentaire des autorités;
- Le cas échéant, commentaire du comité référendaire ou du comité d'initiative, s'il s'agit d'une loi soumise au référendum facultatif ou d'une initiative populaire;
- Prises de position, recommandations des partis politiques, autres associations ou groupements.

Le Conseil d'Etat rappelle que, dans son arrêt du 18 novembre 2008, le Tribunal administratif avait critiqué la présentation figurant dans « l'exposé en bref ». Il insiste sur le fait que, malgré les efforts conjoints faits par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, la neutralité et l'objectivité n'existent pas en matière de brochures de votations. Il semble donc illusoire de faire croire à une neutralité en exigeant une « *synthèse brève et neutre* » pour chaque objet.

Une telle condition ne pourra que conduire à une augmentation supplémentaire du nombre de recours, car il y aura toujours un citoyen ou un recourant pour considérer que la synthèse n'est pas suffisamment brève et/ou neutre.

Autrement dit, le refus de promulguer le projet de loi 10415 et la demande d'un nouvel examen du texte – conduisant au rejet, ou à un amendement général de celui-ci – vise à tenter de limiter la judiciarisation du domaine des droits politiques. Cela ne signifie pas que le Conseil d'Etat s'oppose à des textes objectifs ou conformes à la réalité, mais bien plutôt que les termes utilisés dans la loi 10415 créeront davantage de litiges et de problèmes qu'ils n'en résoudront.

V. Conclusions

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat persiste à considérer que la loi 10415 n'est pas un bon projet pour pacifier le domaine des droits politiques.

En application des articles 94 Cst-GE et 141 LRG, le Conseil d'Etat vous a formellement renvoyé, le 17 février 2010, le projet de loi 10415 et vous prie de délibérer à nouveau à son sujet. A cette occasion, il vous encourage à le refuser.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport et à reprendre l'examen du projet de loi 10415.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
François LONGCHAMP

Annexe : loi 10415

ANNEXE

**Loi modifiant la loi sur l'exercice
des droits politiques
(Synthèse brève et neutre des
objets soumis à votation
cantonale ou communale) (LEDP)
(10415)**

A 5 05

du 27 août 2009

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. 53, al. 2, 2^e phrase, et al. 3, 2^e phrase (nouvelle teneur)

² Il comprend une synthèse brève et neutre de chaque objet soumis à votation,
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.

³ Il comprend une synthèse brève et neutre de chaque objet soumis à votation,
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.

Art. 2 Entrée en vigueur

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