



*Date de dépôt : 7 mars 2023*

## **Rapport**

**de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi constitutionnelle de Stéphane Florey, André Pfeffer, Sébastien Thomas, Gilbert Catelain, Christo Ivanov, Patrick Lussi, Virna Conti, Marc Falquet, Thomas Bläsi, Pierre Vanek, Jean Batou, Jocelyne Haller, Daniel Sormanni, Danièle Magnin, Olivier Baud, Florian Gander, Gabriela Sonderegger, Jean-Marie Voumard, Jean Burgermeister, Sandro Pistis, Pablo Cruchon modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00) (Pour un exercice des droits politiques en adéquation avec les réalités d'aujourd'hui)**

*Rapport de majorité de Joëlle Fiss (page 4)*

*Rapport de minorité de Pierre Vanek (page 26)*

## **Projet de loi constitutionnelle (13175-A)**

**modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE)  
(A 2 00) (Pour un exercice des droits politiques en adéquation avec les réalités  
d'aujourd'hui)**

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

### **Art. unique      Modifications**

La constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, est  
modifiée comme suit :

#### **Art. 56, al. 1 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> 1,5% des titulaires des droits politiques peuvent soumettre au Grand Conseil  
une proposition de révision totale ou partielle de la constitution.

#### **Art. 57, al. 1 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> 1% des titulaires des droits politiques peuvent soumettre au Grand Conseil  
une proposition législative dans toutes les matières de la compétence de ses  
membres.

#### **Art. 67, al. 1 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Les lois, ainsi que les autres actes du Grand Conseil prévoyant des dépenses,  
sont soumis au corps électoral si le référendum est demandé par 1% des  
titulaires des droits politiques.

#### **Art. 71, al. 1 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Peuvent demander au conseil municipal de délibérer sur un objet déterminé :

- a) 8% des titulaires des droits politiques dans les communes de moins de  
5 000 titulaires des droits politiques ;
- b) 4% des titulaires des droits politiques, mais au moins 400 d'entre eux,  
dans les communes de 5 000 à 30 000 titulaires des droits politiques ;
- c) 2% des titulaires des droits politiques, mais au moins 1 200 et au plus  
1 600 d'entre eux, dans les communes de plus de 30 000 titulaires des  
droits politiques.

**Art. 77, al. 1 (nouvelle teneur)**

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

- a) 8% des titulaires des droits politiques dans les communes de moins de 5 000 titulaires des droits politiques ;
- b) 4% des titulaires des droits politiques, mais au moins 400 d'entre eux, dans les communes de 5 000 à 30 000 titulaires des droits politiques ;
- c) 2% des titulaires des droits politiques, mais au moins 1 200 et au plus 1 600 d'entre eux, dans les communes de plus de 30 000 titulaires des droits politiques.

## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

### Rapport de Joëlle Fiss

#### Introduction

La Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a examiné le PL 13175 durant 4 séances au cours des années 2022 et 2023, séances présidées par M. Cyril Mizrahi. La commission a bénéficié du soutien actif et précieux de M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique au Secrétariat général du Grand Conseil (SGGC), que la rapporteure remercie chaleureusement à titre personnel et au nom de la commission.

Ont accompagné la commission durant ses travaux, à l'occasion de l'une ou l'autre de ses séances, M. Fabien Mangilli, directeur, direction des affaires juridiques de la Chancellerie d'Etat (DAJ), M<sup>me</sup> Sahra Leyvraz, conseillère juridique (DAJ), M<sup>e</sup> Gina Auciello, avocate-stagiaire (DAJ), M<sup>e</sup> Elisa Branca, avocate-stagiaire (DAJ) et M<sup>e</sup> Francis Berney, avocat stagiaire (DAJ).

Les procès-verbaux ont été tenus avec précision par M. Aurélien Krause, M. Nicolas Gasbarro, M<sup>me</sup> Alexia Ormen et M. Jean-Luc Constant. Que toutes ces personnes soient remerciées pour leur appui et leur engagement lors des séances susmentionnées.

#### Synthèse et position majoritaire de la commission

La majorité de la Commission des droits politiques vous recommande de rejeter la proposition de loi 13175. Le Conseil d'Etat a exprimé la même position.

Le but du projet de loi est de diviser par deux le nombre de signatures nécessaires à l'aboutissement d'un référendum cantonal, d'une initiative constitutionnelle, d'une initiative législative cantonale, d'une initiative populaire communale et d'un référendum communal. Pour les raisons suivantes, il convient de rejeter le PL 13175.

D'abord, l'objectif poursuivi s'avère purement politique, puisque les Genevois exercent pleinement leurs droits et aucun problème ne se pose. Même les signataires du projet de loi l'admettent : la hausse démographique de la population engendre une hausse du nombre de signatures pour ainsi refléter les proportions requises pour appliquer la loi d'aujourd'hui. Par conséquent, la majorité de la commission estime que la proportion est pleinement respectée et n'a pas besoin d'être changée. Baisser le nombre

absolu de signatures, ce que vise en réalité ce projet de loi, c'est vouloir baisser le seuil requis pour faire aboutir une initiative ou un référendum.

Deuxièmement, le processus politique de Genève est comparé à la situation d'autres cantons en Suisse, à savoir Zurich et Saint-Gall. Or, les comparaisons cantonales ne sont pas utiles ou révélatrices. En effet, il faut tenir compte des spécificités du canton de Genève, dans lequel le parlement détient la prérogative de déposer des projets de lois, prérogative attribuée au parlement uniquement dans les cantons de Genève et de Neuchâtel. Dans ce contexte, il importe de veiller à un juste équilibre entre la *démocratie directe* et la *démocratie représentative*. Dans cette perspective-là, ce projet de loi dévalorise la fonction des députés, lesquels sont élus par le peuple pour légiférer.

Troisièmement, comme la Chancellerie l'a rappelé, il y a déjà eu deux baisses significatives des exigences relatives au nombre de signatures à Genève, une en 2012 avec la nouvelle constitution et une autre en 2017, lors de laquelle le nombre de signatures est passé de 4 à 3% pour les initiatives constitutionnelles et de 3 à 2% pour les référendums.

Enfin, même s'il n'est pas toujours facile de récolter le nombre de signatures selon les délais requis, l'exercice fonctionne.

### **Séance du 19 octobre 2022 - audition de M. Stéphane Florey, premier signataire**

M. Florey explique que deux éléments majeurs l'ont poussé à déposer ce projet de loi, à savoir :

#### *1) Les différences de standards entre la Confédération et les cantons quant au nombre de signatures requises*

Concernant les différences de standards, à l'échelon fédéral, une proposition de révision totale ou partielle de la Constitution peut être demandée par environ 1,8% des électeurs, et une demande de référendum peut être faite par moins de 1% des électeurs, lesquels sont au nombre total de 5,5 millions selon l'OFS, ce qui représente des taux quasiment deux fois moins élevés que ceux appliqués à Genève.

L'exemple du canton de Zurich, le plus peuplé de Suisse avec 1,5 million d'habitants, montre que 6000 citoyens ayant le droit de vote peuvent déposer une initiative populaire, et 3000 citoyens ayant le droit de vote peuvent faire aboutir un référendum facultatif. L'exemple du canton de Saint-Gall, lequel connaît un nombre d'habitants proche de celui du canton de Genève, montre

que ce canton fixe pourtant à 4000 le nombre de signatures nécessaires pour faire aboutir un référendum facultatif.

M. Florey estime ainsi que les exigences appliquées à Genève ne sont pas raisonnables et s'avèrent disproportionnées.

## *2) L'expérience du terrain*

Les habitudes des personnes ont changé, notamment suite au COVID, mais aussi à la numérisation. Il est ainsi de plus en plus compliqué de récolter des signatures. M. Florey estime que le COVID a poussé la plupart des gens à se méfier des rapports de proximité et à conserver une certaine distance dans la rue, et que la numérisation provoque une autre méfiance, à savoir celle de transmettre ses coordonnées personnelles, de surcroît lorsque cela ne peut pas être fait de manière électronique. Il constate que ces habitudes ont été adoptées par une majorité et qu'elles sont désormais pérennes.

Il est donc convaincu que l'échec de récents référendums et initiatives, notamment au niveau communal, sont dus aux exigences disproportionnées contenues dans la constitution genevoise, ainsi qu'au changement de ces habitudes.

## ***Questions posées au premier signataire***

Un député (EAG) soutient ce projet de loi. Il souhaite cependant savoir comment M. Florey répond aux probables objections qu'il pourrait recevoir, à savoir par exemple que si son projet de loi est voté, cela aboutira à une inondation de référendums et d'initiatives superflues, ou que cela risque de dégoûter les citoyens en raison d'une trop grande sollicitation à leur égard.

M. Florey explique que lors de la dernière révision de la constitution, les exigences en termes de nombres de signatures requises ont déjà été abaissées d'un point, ce que la population a largement soutenu, et que l'inondation de référendums et d'initiatives, crainte déjà présente à l'époque, ne s'est jamais manifestée. Selon lui, l'effet de levier entre abaissement des exigences et démultiplication des actions citoyennes est inexistant, tout du moins pas simple à démontrer.

Puis, le député (EAG) demande au premier signataire s'il n'y aurait pas lieu de préserver une différence plus marquée pour les initiatives afin que la constitution ne soit pas modifiée à la légère.

M. Florey note que la baisse proposée, en chiffre absolu, n'est pas énorme, et qu'elle correspond à un passage, pour ce qui est de l'initiative, de 8157 à 7232 signatures. Cela dit, il explique simplement vouloir se calquer sur la

logique de l'échelon fédéral, lequel n'est d'ailleurs pas inondé d'initiatives et connaît même des échecs au niveau des référendums.

Un député (MCG) estime que la comparaison avec l'échelon fédéral n'est pas pertinente, pour la simple et bonne raison que l'issue des votes à ce niveau est conditionnée à une double majorité, ce qui n'est pas du tout le cas pour le canton de Genève. Il demande ensuite à M. Florey s'il estime cohérent de comparer les systèmes cantonaux, sachant qu'il existe 26 modèles et que tous sont différents, et finalement s'il estime sensé de considérer le rang constitutionnel et celui du référendum de manière similaire.

M. Florey n'est pas d'accord. Il estime que son préopinant confond l'aspect lié au nombre de signatures et celui lié au mode du résultat. Il souligne encore que cette double majorité ne concerne pas les référendums, mais aussi qu'une double majorité pourrait être instaurée au niveau cantonal.

En ce qui concerne la comparaison entre systèmes cantonaux, M. Florey estime judicieux, dans certaines situations, de regarder ce qu'il se passe et ce qui se fait ailleurs. A ce titre, il explique que les éléments liés à l'expérience de terrain qu'il citait sont tout à fait valables dans les autres cantons, et qu'ils viennent confirmer un changement des habitudes au sein de la population et une plus grande difficulté à récolter les signatures.

Enfin, M. Florey précise que les chiffres appliqués à Genève sont disproportionnés et estime que le canton se trompe en plaçant la barre trop haute. En ce qui concerne la différence entre référendum et initiative, il estime bien entendu que leur finalité n'est pas la même, mais que, la démarche étant similaire pour l'une comme pour l'autre, il y a lieu de les comparer et de les traiter de manière plus équitable.

Le même député (MCG) maintient que la double majorité constitue un garde-fou insurmontable pour certains objets et représente ainsi une vraie protection contre certaines initiatives. Il estime que si les exigences en termes de nombre de signatures sont plus basses au niveau de la Confédération, c'est parce qu'elle jouit de cette protection.

Un député (PLR) trouve le fond de la démarche ambivalent. Il ne saisit pas si M. Florey est dérangé par le nombre de signatures exigé ou alors par le système de proportionnalité appliqué aux détenteurs des droits politiques. A ce titre, il demande à M. Florey pourquoi il est écrit, dans l'exposé des motifs, que « la hausse de la population engendre année après année une hausse du nombre de signatures requises », alors que c'est justement le principe de la logique de proportionnalité.

Pour la même raison, il ne saisit pas non plus pourquoi il est encore dit, dans l'exposé des motifs, que « lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle

constitution, 3% de l'électorat équivalait à 7232 signatures, contre 8157 aujourd'hui », ce qui signifie bien que la différence est due à une population grandissante, et non à un pourcentage différent. En ce sens, il ne saisit pas si M. Florey souhaite, en réalité, abandonner le système de progressivité et de proportionnalité par rapport aux détenteurs des droits politiques pour un système de nombre fixe et souhaite que ce dernier clarifie son point de vue à ce propos.

M. Florey explique que le nombre de signatures exigées est simplement trop élevé. Il estime que pour que celui-ci diminue, alors il faut baisser le pourcentage appliqué.

Le même député (PLR) réitère qu'il ne comprend pas l'argumentation de M. Florey. Il lui demande ensuite pourquoi cette démarche n'a pas été faite auparavant, car la proportion était la même. Le premier signataire précise qu'auparavant, il ne disposait pas des chiffres fédéraux. Il répète également qu'à l'époque, il n'y avait pas les mêmes difficultés de terrain qu'actuellement. Dans tous les cas, il estime que le canton doit admettre qu'il a placé la barre trop haut et doit revenir à un système plus réaliste. Il précise cependant que le projet de loi propose des taux, à savoir 1,5% et 1%, respectivement pour l'initiative et le référendum, en-dessous desquels il ne faudrait pas tomber.

Le même député (PLR) demande à M. Florey s'il lie la difficulté de mener à bien une initiative ou un référendum par rapport au nombre d'échecs réellement essuyés en raison de manque de signatures, ou alors par rapport à la confrontation aux chiffres qui lui apparaissent comme étant potentiellement insurmontables.

M. Florey précise que l'UDC est constamment sur le terrain, et ce depuis trois ans, et que le parti n'a pas connu d'échec au niveau cantonal, ce qui n'est pas le cas du PLR. Au niveau communal cependant, il estime que les échecs sont largement dus au COVID. Il réitère que, pour les différentes raisons qu'il a mentionnées, tous les partis rencontrent de plus en plus de difficulté à récolter des signatures, peu importe le sujet. Il répète finalement que le but est de faciliter la démarche et d'abaisser le nombre de signatures afin de le ramener à un seuil qui correspond plus avec les réalités de l'ère traversée. Il souligne finalement que sa réflexion a aussi été menée au niveau des communes, d'où l'alinéa 1 des articles 71 et 77 (nouvelle teneur), lesquels proposent également de diviser par deux les taux actuels.



## Séance du mercredi 23 novembre 2022

Le président rappelle que ce projet de loi a fait l'objet d'une présentation par son premier signataire. La commission avait alors décidé de suspendre les travaux jusqu'aux caucus suivants afin de pouvoir discuter de ce projet de loi.

Le président estime pour sa part important de connaître la position du Conseil d'Etat. Il cède la parole à M. Mangilli. Ce dernier indique que le Conseil d'Etat n'a pas été formellement sollicité pour prendre position, mais le Conseil d'Etat souhaite communiquer une position à la commission : le Conseil d'Etat estime que ce projet de loi doit être refusé car il estime qu'il n'existe pas de réels problèmes relatifs à l'exercice des droits politiques. Malgré le fait que quelques initiatives et référendums ne parviennent pas en fin de processus, le Conseil d'Etat observe que la grande majorité de ces textes aboutissent et ne voit pas de motifs valables pour changer la norme actuelle concernant le nombre de signatures. M. Mangilli indique que c'est le message que le Conseil d'Etat lui a demandé de transmettre à la commission.

Le président demande aux commissaires s'ils souhaitent auditionner le Conseil d'Etat ou s'ils ont d'autres demandes à formuler. Un député (EAG) estime qu'une audition d'un membre du Conseil d'Etat n'est pas indispensable, les propos de M. Mangilli étant suffisamment clairs et la problématique liée au nombre de signatures étant déjà connue et ayant déjà fait l'objet de débats au sein de la commission.

Une députée (PLR) pense qu'une audition du Conseil d'Etat serait tout de même bienvenue afin que ce dernier puisse faire part de sa position de manière adéquate.

Le président met au voix la demande d'audition du Conseil d'Etat :

Oui : 5 (1 Ve, 1 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : 3 (1 EAG, 1 Ve, 1 PDC)

Abstentions : 2 (2 S)

***La demande d'audition du Conseil d'Etat est acceptée.***

Un député (UDC) aimerait entendre les anciens constituants, au nombre de trois au sein de la Commission des droits politiques, quant aux raisons qui avaient amené la Constituante à fixer des limites élevées, en comparaison d'autres cantons, dont Zurich, en ce qui concerne le nombre de signatures nécessaire pour les initiatives et les référendums.

Un député (PDC) indique que, dans ses souvenirs, il y avait eu un conflit, au sein de la Constituante, entre ceux qui voulaient continuer de fonctionner avec des nombres absolus et ceux qui souhaitaient fixer un pourcentage. Finalement, le système du pourcentage avait été privilégié afin de prendre en

compte l'évolution démographique, ce qui paraît logique. S'il concède que les pourcentages choisis peuvent paraître élevés, en comparaison avec d'autres cantons, il partage cependant l'avis du Conseil d'Etat et estime que la récolte de signatures n'est pas si compliquée que ce que laisse entendre le projet de loi, de surcroît pour les partis qui ont l'habitude de s'appuyer sur de nombreux militants convaincus et convaincants.

Un député (MCG) explique que la véritable raison, outre le fait d'obtenir une corrélation entre le nombre de signatures requis et la taille de la population, réside dans le fait qu'à Genève, la politique ne se fait pas de la même manière que dans les autres cantons, dont Zurich. Cela dit, il ajoute que même les petits partis, comme le sien, parviennent à faire aboutir des référendums malgré ce nombre requis de signatures, ou du moins ne se plaignent pas de la pratique actuelle. Finalement, il estime, en ce qui concerne le niveau constitutionnel, que la constitution ne doit pas pouvoir être réformée trop simplement, au gré d'humeurs et de tendances éphémères.

Le président rappelle que la Constituante avait abouti à un compromis au niveau des droits politiques, lui-même étant favorable à un compromis global. Il indique qu'au niveau des droits politiques, le compromis avait notamment consisté à abaisser le seuil requis pour les initiatives législatives, afin de les faciliter, tout en relevant le seuil requis pour les initiatives constitutionnelles, via le passage au système du pourcentage, afin de limiter la fréquence de réformes de la constitution. Il ajoute que depuis ce compromis à la Constituante, les seuils ont déjà été revus à la baisse, tant en ce qui concerne l'initiative constitutionnelle que l'initiative législative et le référendum.

Cela dit, le président estime que tant l'initiative que le référendum constituent des outils et des droits populaires, et non des instruments uniquement destinés aux partis, raison pour laquelle ils doivent être plus ou moins forts, en fonction de la difficulté de l'exercice. Finalement, il indique se rappeler d'une conférence donnée par le professeur Thierry Tanquerel à l'occasion des dix ans de la constitution, conférence lors de laquelle ce dernier avait démontré qu'il n'existait pas de réels liens entre le nombre de signatures requises et le nombre de référendums et d'initiatives déposés, dans le sens où la révision à la baisse du nombre de signatures requises n'avait pas abouti à une explosion, ni à une diminution significative du nombre de textes déposés.

Un député (EAG) estime que le dernier argument du président démontre ainsi qu'un abaissement du nombre de signatures ne doit pas faire craindre une explosion de l'usage de ces outils, et que l'argumentation consistant à dire que c'est le cas est erronée. Il ajoute que l'usage limité des référendums facilités, comme en matière fiscale par exemple, confirme cette réalité. Il ajoute que la révision de la constitution, lors de laquelle les seuils requis en matière de

signatures avaient été abaissés, a été soutenue par environ 70% de la population, dans tous les cas par un taux largement supérieur au 54% des citoyens qui ont approuvé la constitution. Il estime que ce résultat démontre que le peuple a désavoué les constituants en ce qui concerne le nombre de signatures requis, tout du moins a largement supporté leur abaissement. En ce qui concerne la remarque du député (MCG), il concède que la politique ne se fait pas de la même manière à Genève que dans les autres cantons, dont Zurich, mais estime que le cadre légal constitutionnel ne doit pas être bricolé et être sensiblement différent d'un canton à l'autre. A ce titre, il estime que les citoyens zurichois, par exemple, disposent de deux fois plus de droits et de facilités à agir au niveau politique, comparé aux citoyens genevois, et que même s'il faut quelque peu tempérer les ardeurs de ces derniers, les droits constitutionnels devraient être les mêmes pour tous les citoyens, peu importe le canton dans lequel ils résident.

Un député (S) propose de débattre du sujet suite à l'audition du Conseil d'Etat, laquelle a été acceptée par la commission.

### **Séance du 1<sup>er</sup> février 2023 – audition de M. Mauro Poggia, président du Conseil d'Etat et de Mme Michèle Righetti, *chancelière d'Etat***

M. Poggia rappelle que le but du projet de loi est de diviser par deux le nombre de signatures nécessaires à l'aboutissement d'un référendum facultatif cantonal, d'une initiative constitutionnelle, d'une initiative législative cantonale, d'une initiative populaire communale et d'un référendum communal. Il explique que cet objectif n'est pas contraire au droit supérieur, et estime ainsi qu'il s'agit d'un débat purement politique.

M. Poggia indique qu'il exprimera ci-après l'avis du Conseil d'Etat, déjà communiqué par ce dernier en date du 23 novembre 2022, lequel considère qu'il ne faut pas soutenir ce projet de loi. Il explique d'abord que lors des travaux de la Constituante, il y avait eu un débat au sujet des conditions d'exercice des droits populaires, et qu'un compromis avait été trouvé entre, d'un côté, la volonté de faciliter l'exercice des droits politiques, tout du moins de ne pas le rendre excessivement difficile, et d'un autre côté, la volonté de permettre la bonne marche des institutions, en laissant notamment le Conseil d'Etat et le Grand Conseil faire leur travail durant leur mandat sans être interrompus de manière trop fréquente par les vellétés du peuple, aussi légitime soient-elles. Il souligne que chacun est libre de penser ce qu'il veut quant au fait de savoir s'il est bon ou mauvais de diminuer les exigences afin de pouvoir solliciter davantage la population, mais indique que le Conseil d'Etat, comme à l'époque de la Constituante déjà, est défavorable à une trop

grande simplification de l'exercice des droits populaires, estimant que ceux-ci risquent d'être galvaudés s'ils sont trop faciles d'accès.

M. Poggia indique ensuite qu'il est important de tenir compte des spécificités du canton de Genève, dans lequel le parlement détient la prérogative de déposer des projets de lois, prérogative attribuée au parlement uniquement dans les cantons de Genève et de Neuchâtel, et qui s'assimile déjà à une sorte de contre-pouvoir. Dans tous les cas, il estime que le peuple et leurs représentants ne sont pas brimés dans le cadre de l'exercice des droits politiques, et qu'ils peuvent s'exprimer et rédiger des lois de manière relativement simple. Il rappelle que, depuis 2015, un tiers des projets de loi adoptés sont des projets de loi établis par des députés, mais aussi que sur les 338 objets votés dans les six cantons romands entre 2004 et 2020, plus de la moitié ont été votés à Genève. Il estime que ces deux exemples démontrent en partie que la démocratie fonctionne bien dans le canton, dans lequel il n'existe, selon le Conseil d'Etat, ni le besoin ni la nécessité de diminuer de moitié le nombre de signatures requises. Il explique qu'il comprend les arguments et la logique du projet de loi, laquelle peut par exemple servir aux petits partis politiques, minorisés au Parlement, qui pourraient avoir plus de chance de faire passer une loi en passant par la récolte de signatures au sein de la population.

M. Poggia explique enfin que la question d'un juste équilibre entre la démocratie directe et la démocratie représentative doit être examinée sérieusement, et pense que si l'exercice de la démocratie directe pure est rendu trop simplifié, alors il existe le risque que cette dernière supplante la démocratie représentative, laquelle perdrait de sa vigueur. Il précise qu'il ne signifie pas qu'il s'agisse de se protéger du peuple, mais simplement de maintenir un juste équilibre entre le pouvoir de la population et celui des députés, élus par cette dernière pour la représenter et défendre ses intérêts. Le Conseil d'Etat estime que la proposition du projet de loi risque justement de nuire à cet équilibre et demande par conséquent de ne pas la suivre.

M<sup>me</sup> Righetti ajoute qu'il y a déjà eu deux baisses significatives des exigences relatives au nombre de signatures à Genève, une en 2012 avec la nouvelle constitution et une autre en 2017, lors de laquelle le nombre de signatures est passé de 4 à 3% pour les initiatives constitutionnelles et de 3 à 2% pour les référendums. Elle estime que ces deux baisses répondent à la volonté du projet de loi et donc qu'un effort pour aller dans ce sens a déjà été fait. Cela dit, elle indique que, outre la perspective politique autour du débat concernant l'équilibre entre démocratie directe et représentative, il s'agit également de considérer la perspective opérationnelle et la capacité de la Chancellerie à exécuter son travail de manière satisfaisante. Elle pense que si un tel projet de loi est adopté, alors il existe le risque que le nombre de scrutins

devienne encore plus important et, ceux-ci étant déjà très nombreux à Genève, que la Chancellerie ne soit plus en mesure de garantir le traitement des affaires dans les conditions actuelles.

Le président fait remarquer qu'en 2012, la nouvelle constitution a introduit un abaissement qui concernait essentiellement les initiatives législatives en échange du passage au pourcentage. En ce qui concerne la relation entre abaissement du nombre de signatures et augmentation du nombre de scrutins, il estime que les chiffres ne la démontrent pas réellement à Genève depuis la nouvelle constitution, alors que celle-ci a en plus connu un abaissement en 2017. Il pense ainsi que l'abaissement du nombre de signatures n'amène pas systématiquement et mécaniquement une augmentation du nombre de scrutins et pense que la volonté du projet de loi n'est pas de parvenir à une augmentation, mais simplement de faciliter l'exercice du droit populaire.

M. Poggia concède qu'il n'y a pas eu d'augmentation significative depuis l'abaissement de 2017. Il souligne toutefois que le projet de loi demande non pas une diminution de 1% du nombre de signatures, comme celle de 2017, mais une réduction de moitié, ce qui représente une différence conséquente et un accès au droit populaire largement facilité. Il indique qu'il est impossible de prévoir avec certitude si et dans quelle mesure une augmentation du nombre de scrutins aurait lieu avec l'adoption du projet de loi, mais estime qu'il serait contreproductif de devoir faire des allers-retours dans le cas où l'augmentation aurait été négligée ou mal estimée et qu'il faudrait relever le nombre de signatures, cela exigeant de plus des modifications au niveau constitutionnel.

Un député (Ve) demande aux auditionnés si, outre les chiffres mentionnés dans l'exposé des motifs concernant les exigences en termes de nombre de signatures pour les cantons de Zurich et de St-Gall, ils ont observé les exigences dans les autres cantons romands pour les mêmes catégories d'objets, à savoir l'initiative populaire et le référendum facultatif.

M. Poggia répond par la négative. Il indique cependant que le Conseil d'Etat peut rechercher ces chiffres et les communiquer à la commission.

Un député (PLR) demande aux auditionnés s'ils ont effectué une modélisation pour savoir, sur la base des précédents exercices, combien d'initiatives et de référendums auraient été acceptés si le projet de loi était en vigueur.

M<sup>me</sup> Righetti répond par la négative. Elle souligne que, si le non-aboutissement en fonction du manque de signatures n'a pas été observé, il a en revanche été constaté que statistiquement, sur la durée, il n'existe quasiment plus de cas de non-aboutissement en ce qui concerne les référendums.

M. Poggia ajoute qu'il est compliqué de réaliser une telle modélisation, principalement parce que lorsque le nombre de signatures est insuffisant, les initiants d'un projet ne communiquant pas le nombre de signatures qu'ils ont tout de même obtenues.

Le même député (PLR) demande aux auditionnés s'ils estiment que le passage du système de nombre fixe de signatures à un système de pourcentage, tel que prévu depuis la nouvelle constitution, est une bonne chose. Il ajoute qu'il trouve ambigu les propos des initiants à ce sujet, car ces derniers mentionnent, dans l'exposé des motifs, que *« la hausse de la population engendre année après année une hausse du nombre de signatures requises et rend l'exercice des droits politiques plus compliqué pour les citoyens, ainsi que pour les partis politiques et autres groupements ou associations qui participent au fonctionnement de la démocratie »*. Selon lui, si le nombre de signatures requises évolue vers une hausse, ce n'est qu'en termes absolus, puisque la proportion reste exactement la même étant donné le principe du pourcentage. Il se demande alors si dans le fond, les initiants critiquent ce système de pourcentage et regrettent le système du nombre fixe.

M. Poggia estime que si le nombre de signatures requises connaît une hausse, ce n'est bien entendu que relativement à une hausse équivalente de la population, ce qui signifie qu'il existe plus de citoyens auprès desquels une signature peut être collectée. Cela dit, il ne peut pas en conclure qu'il soit plus facile d'atteindre les citoyens lorsque ceux-ci sont plus nombreux, car cela dépend de leur répartition géographique dans le canton. Dans tous les cas, il estime correct que la constitution prévoie un système de pourcentage plutôt qu'un nombre fixe de signatures, ce dernier devant de toute façon être régulièrement revu et ajusté pour tenir compte de l'évolution démographique.

Un député (EAG) demande aux auditionnés ce qu'ils pensent et comment ils justifient les différences entre les droits des citoyens accordés à Genève et ceux accordés à Zurich par exemple. Il souligne que, comme le montre l'exposé des motifs, les citoyens genevois ont, en quelque sorte, deux fois moins le droit de déclencher un référendum ou une initiative cantonale, puisqu'ils doivent réunir quasiment le double de signatures que leurs homologues zurichois. Il entend régulièrement comme explication que les ardeurs des citoyens genevois doivent être freinées, ceux-ci étant relativement actifs dans le domaine, mais estime qu'ils sont en droit de l'être. Il souligne encore que les exigences du canton de Genève sont aussi en décalage avec celles de la Confédération, puisqu'au niveau fédéral, lequel compte autour de 5,5 millions d'électeurs, 100 000 citoyens et citoyennes peuvent proposer la révision totale ou partielle de la Constitution et 50 000 peuvent demander un référendum, ce qui correspond respectivement à 1,8% et 0,9% des électeurs.

M. Poggia indique que les différences de systèmes sont propres au fédéralisme. Il rappelle encore que, contrairement aux députés zurichoïses, les députés genevois détiennent la prérogative de déposer des projets de lois.

Le même député (EAG) souligne qu'il fait allusion aux droits des citoyens, et non aux droits des parlementaires.

M<sup>me</sup> Righetti estime que les citoyens genevois sont plus souvent appelés aux urnes que leurs homologues zurichoïses, et ce malgré des différences en termes d'exigences. Elle estime de plus que les habitudes ne sont pas les mêmes à Zurich qu'à Genève, où une diminution de moitié du nombre de signatures requises pourrait atteindre un point de bascule et remettre en cause l'équilibre entre démocratie directe et démocratie représentative. Selon elle, cette dernière ne devrait pas être concurrencées outre mesure, et la responsabilité de la commission est justement de pondérer cette situation, de réfléchir aux rapports entre le travail et les droits du Grand Conseil et ceux du peuple et de trouver le bon équilibre.

Le député (EAG) revient ensuite sur le rapport entre abaissement du nombre de signatures et augmentation du nombre de scrutins. Il explique que selon lui, ce rapport n'est pas si évident que les auditionnés laissent entendre. Il prend l'exemple des référendums facilités, dans le cadre du droit du logement ou encore du droit fiscal, pour lesquels 500 signatures seulement sont requises, et indique que le nombre de ces référendums n'a pas explosé à la suite de leur passage en catégorie facilitée, bien que le nombre de signatures requises soit très bas et donc que l'exercice de ces objets a été rendu très facilité. Il estime ainsi que cela démontre qu'un abaissement du nombre de signatures requises ne provoque pas obligatoirement une avalanche d'objets populaires.

M. Poggia pense qu'il est évident que si le nombre de signatures requises est divisé par deux pour certaines catégories d'objets, alors le nombre de d'objets appartenant à ces catégories va augmenter plus que pour les objets appartenant à d'autres catégories. Il réitère ensuite que plus de la moitié des objets soumis à votations dans les cantons romands entre 2004 et 2020 ont été votés à Genève, ce qui démontre que ce canton est champion en matière de consultation populaire. Il estime que, s'il existe encore une marge pour soumettre davantage d'objets au peuple, celle-ci est maigre et que si elle est dépassée, il sera compliqué d'assurer la bonne marche des opérations sur le plan technique et opérationnel. Il estime également qu'une sollicitation de la population trop fréquente comporte le risque que celle-ci se démobilise. En ce qui concerne les référendums facilités, il estime qu'ils représentent un bon outil et participent au bon fonctionnement de la démocratie, et ajoute qu'il n'a pas connaissance d'un non-aboutissement de l'un de ces référendums. Il précise

encore que, selon lui, les objets soumis au référendum facultatif ne sont pas de même nature et de même portée que ceux qui ne le sont pas.

### **Séance du 8 février 2023 – présentation d'un tableau comparatif des signatures entre cantons**

M. Mangilli n'a pas de commentaires particuliers à faire au sujet de ce tableau établi par la DAJ et laisse à la commission le soin de l'apprécier et de l'analyser comme elle l'entend. Cela dit, il indique qu'à ce jour, le Conseil d'Etat a adopté la modification de l'annexe 5 du règlement sur l'exercice des droits politiques, laquelle porte sur le nombre qui correspond aux 2%. Il précise encore que les chiffres qui figurent dans le tableau correspondent aux chiffres actuels, lesquels entreront en vigueur le 15 février 2023, et que les chiffres qui font foi sont ceux qui sont valables au moment de l'approbation de la formule de récolte de signatures. Ainsi, si une formule de signatures pour un référendum ou une initiative devait être approuvée dans l'intervalle, ce sont encore les anciens chiffres qui feraient foi.

### **Position des groupes politiques**

Un député (EAG), en tant que cosignataire du projet de loi, est bien entendu favorable à une entrée en matière. Il souligne ensuite que, d'après les chiffres mentionnés par la Chancellerie dans le tableau, il apparaît qu'il s'était trompé, lors de la précédente discussion avec M. Poggia, au sujet des pourcentages nécessaires dans le canton de Zurich. Ceux-ci sont encore plus bas que ceux qu'il avait mentionnés, à savoir que pour un référendum, par exemple, le pourcentage du nombre de signatures nécessaires ne correspond pas à 1% de la population d'électeurs, mais à 0,32%. En plus de cela, il constate que le délai de récolte de signatures pour ce même objet à Zurich est de moitié supérieur à celui appliqué dans le canton de Genève. Selon lui, les chiffres fournis dans le tableau démontrent que les chiffres proposés dans le projet de loi sont opportuns. Cela dit, ayant constaté une certaine réticence chez certains de ses collègues face au projet de loi, il annonce d'emblée avoir décidé de proposer un amendement dans le cas d'une entrée en matière, amendement qui irait moins loin que le sens actuel du projet de loi. Il explique que son amendement prévoit de diminuer le nombre de signatures requises pour les différents objets concernés, diminution de la moitié de ce qui est demandé dans le projet de loi. Ainsi, le nombre de signatures requises pour un référendum cantonal passerait par exemple des 2% actuels à 1,5%, et non de 2% à 1%, comme proposé dans le projet de loi initial.



Un député (S) indique que le groupe Socialiste votera en faveur d'une entrée en matière et considèrera les amendements proposés lors d'un éventuel deuxième débat. Il estime que les chiffres communiqués par la Chancellerie sont intéressants, et souligne que, malgré ce qui peut être dit quant à un usage excessif de la démocratie directe dans le canton de Genève, il constate que ce dernier n'est de loin pas le canton qui applique les exigences les plus favorables en ce qui concerne la récolte de signatures, tant au niveau du nombre de signatures requises qu'au niveau de la durée autorisée pour la récolte.

Un député (PDC) explique que, selon, lui, la situation actuelle est satisfaisante, mais aussi que les comparaisons intercantionales ne sont pas toujours très utiles et révélatrices. Il estime que, s'il n'est pas toujours facile de récolter le nombre de signatures requises, cela ne signifie pas pour autant que l'exercice soit en général particulièrement compliqué. Il indique que son groupe votera contre une entrée en matière.

Un député (MCG) explique que son groupe est divisé sur la question, et que les votes seront représentatifs de cette discordance.

Un député (PLR) indique que le PLR votera contre une entrée en matière. Il souscrit aux arguments du député (PDC) et ajoute qu'il estime que ce projet de loi dévalorise la fonction des députés, lesquels sont élus par le peuple pour légiférer. Finalement, il estime que la Suisse, et le canton de Genève en premier lieu, bénéficie de suffisamment de droits démocratiques pour qu'il ne faille pas en rajouter ou les faciliter.

Une députée (PDC) ajoute qu'un abaissement du nombre de signatures a déjà été opéré lors de la Constituante, puis en 2017, ce qui représente, selon elle, un horizon de temps pas si lointain. Elle estime qu'il n'est pas sage de modifier si régulièrement les exigences en termes de nombre de signatures.

Un député (UDC) indique que le groupe UDC votera en faveur d'une entrée en matière et considèrera les amendements dans un second temps.

**Vote*****1<sup>er</sup> débat***

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 13175 :

Oui : 6 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 UDC)

Non : 7 (2 PDC, 4 PLR, 1 MCG)

Abstentions : 2 (1Ve, 1 MCG)

**L'entrée en matière est refusée.**

## Tableau comparatif du nombre de signatures

### Initiative populaire constitutionnelle

Canton	Électeurs inscrits		Révision totale		Révision partielle		Délai de récolte
			%	Nb de signature	%	Nb de signature	
Genève	273 987 <sup>a</sup>	8 219 <sup>a</sup>	3%	8 219 <sup>a</sup>	3%	8 219 <sup>a</sup>	4 mois
Vaud	444 853 <sup>b</sup>	18 000	4,05%	18 000	2,7%	12 000	4 mois
Neuchâtel	113 970 <sup>b</sup>	10 000	8,77%	10 000	5,27%	6 000	6 mois
Fribourg	212 695 <sup>b</sup>	6 000	2,82%	6 000	2,82%	6 000	3 mois
Valais	224 250 <sup>c</sup>	6 000	2,68%	6 000	2,68%	6 000	12 mois
Jura	59 156 <sup>d</sup>	2 000	3,38%	2 000	3,38%	2 000	12 mois
Berne	746 228 <sup>b</sup>	30 000	4,02%	30 000	2,01%	15 000	6 mois
Zürich	928 239 <sup>c</sup>	6 000	0,65%	6 000	0,65%	6 000	6 mois
Bâle-Ville	104 260 <sup>c</sup>	3 000	2,88%	3 000	2,88%	3 000	18 mois

<sup>a</sup> Nombres au 31.12.2022

<sup>b</sup> Nombres selon votation du 25.09.2022

<sup>c</sup> Nombres selon votation du 27.11.2022

<sup>d</sup> Nombre selon votation du 15.05.2022

**Initiative populaire législative**

Canton	Électeurs inscrits	%	Nb de signature	Délai de récolte
Genève	273 987 <sup>a</sup>	2%	5 479 <sup>a</sup>	4 mois
Vaud	444 853 <sup>b</sup>	2,7%	12 000	4 mois
Neuchâtel	113 970 <sup>b</sup>	3,95%	4 500	6 mois
Fribourg	212 695 <sup>b</sup>	2,82%	6 000	3 mois
Valais	224 250 <sup>c</sup>	1,78%	4 000	12 mois
Jura	59 156 <sup>d</sup>	3,38%	2 000 <u>OU</u> 5 communes	12 mois
Berne	746 228 <sup>b</sup>	2,01%	15 000	6 mois
Zurich	928 239 <sup>c</sup>	0,65%	6 000	6 mois
Bâle-Ville	104 260 <sup>c</sup>	2,88%	3 000	18 mois

<sup>a</sup> Nombres au 31 décembre 2022<sup>b</sup> Nombres selon votation du 25.09.2022<sup>c</sup> Nombres selon votation du 27.11.2022<sup>d</sup> Nombre selon votation du 15.05.2022

**Référendum facultatif cantonal**

Canton	Électeurs inscrits	%	Nb de signature	Délai de récolte
Genève	273 987 <sup>a</sup>	2%	5 479 <sup>a</sup> 500	40 jours
Vaud	444 853 <sup>b</sup>	2,7%	12 000	60 jours
Neuchâtel	113 970 <sup>b</sup>	3,95%	4 500	90 jours
Fribourg	212 695 <sup>b</sup>	2,82%	6 000	90 jours
Valais	224 250 <sup>c</sup>	1,34%	3 000	90 jours
Jura	59 156 <sup>d</sup>	3,38%	2 000 ou 5 communes	60 jours
Berne	746 228 <sup>b</sup>	1,34%	10 000	90 jours
Zurich	928 239 <sup>c</sup>	0,32%	3 000	60 jours
Bâle-Ville	104 260 <sup>c</sup>	1,92%	2 000	42 jours

<sup>a</sup> Nombres au 31 décembre 2022<sup>b</sup> Nombres selon votation du 25.09.2022<sup>c</sup> Nombres selon votation du 27.11.2022<sup>d</sup> Nombre selon votation du 15.05.2022

## Initiative populaire communale ou référendum communal

Canton		Électeurs inscrits	%	Délai de récolte
Genève	336 387 <sup>a</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>16% si &lt; 5 000 titulaires DP</li> <li>8% si 5 000 à 30 000 titulaires DP</li> <li>4% si 30 000 titulaires DP mais au moins 2 400 et au plus 3 200</li> </ul>	<p><u>Initiative</u> : 4 mois</p> <p><u>Référendum</u> : 40 jours</p>	
Vaud	444 853 <sup>b</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>15% si ≤ 50 000 titulaires DP</li> <li>10 % si &gt; 50 000 titulaires DP</li> </ul>	<p><u>Initiative</u> : 3 mois</p> <p><u>Référendum</u> : 30 jours</p>	
Neuchâtel	138 252 <sup>b</sup>	10% titulaires DP / commune	<p><u>Initiative</u> : 6 mois</p> <p><u>Référendum</u> : 40 jours</p>	
Fribourg	212 695 <sup>b</sup>	10% (1/10) titulaires DP / commune	<p><u>Initiative</u> : 3 mois</p> <p><u>Référendum</u> : 30 jours</p>	
Vallais <sup>d</sup>	224 250 <sup>c</sup>	<p><u>Initiative</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>20% (1/5) des titulaires DP / commune</li> <li>10% (1/10) si commune décide d'abaisser le seuil</li> </ul> <p><u>Référendum</u></p> <p>20% (1/5) des titulaires DP / commune</p>	<p><u>Initiative</u> : 12 mois</p> <p><u>Référendum</u> : 90 jours</p>	
Jura	59 156 <sup>e</sup>	<p><u>Initiative</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>10% (1/10) des titulaires DP / communes</li> <li>&lt; 10% si commune décide d'abaisser le seuil</li> </ul> <p><u>Référendum</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>10% (1/10) des titulaires DP / communes</li> </ul>	<p><u>Initiative</u> : 1 an</p> <p><u>Référendum</u> : 30 jours</p>	
Berne	746 228 <sup>b</sup>	<p><u>Initiative</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>10% (1/10) des titulaires DP / communes</li> <li>&lt; 10% si commune décide d'abaisser le seuil</li> </ul> <p><u>Référendum</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>≤ 5% des titulaires DP / communes</li> </ul>	<p><u>Initiative</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>6 mois</li> <li>&gt; 6 mois si règlement d'organisation le prévoit</li> </ul> <p><u>Référendum</u> : 30 jours</p>	
Zurich	928 239 <sup>c</sup>	<p><u>Initiative</u></p> <p>Selon règlement communal mais doit être ≤ 3 000 et ≤ 5% des titulaires DP / communes</p> <p><u>Référendum</u></p> <p>Selon règlement communal mais doit être ≤ 3 000 et ≤ 3% des titulaires DP / communes</p>	<p><u>Initiative</u> : 6 mois</p> <p><u>Référendum</u> : 60 jours</p>	

Canton		Électeurs inscrits	%	Délai de récolte
Bâle-Ville	104 260 <sup>c</sup>	<u>Initiative</u> Selon règlement communal Si aucune disposition prise, renvoi à application par analogie aux règles cantonales <u>Référendum</u> Selon règlement communal	Initiative : selon règlement communal <u>Référendum</u> : 30 jours	

<sup>a</sup> Nombres au 31 décembre 2022

<sup>b</sup> Nombres selon votation du 25.09.2022

<sup>c</sup> Nombres selon votation du 27.11.2022

<sup>d</sup> Les communes valaisannes sont libres d'instituer le droit d'initiative

<sup>e</sup> Nombre selon votation du 15.05.2022

**En pratique à Genève\*** :

\* Nombres au 31 décembre 2022

Canton	Électeurs inscrits	%	Nb de signature	Délai de récolte
Aire-la-Ville	860	16%	137	4 mois
Anières	1 649	16%	263	4 mois
Avully	1 253	16%	200	4 mois
Avusy	1 083	16%	173	4 mois
Bardonnex	1 836	16%	293	4 mois
Bellevue	2 456	16%	392	4 mois
Bernex	7 541	8%, mais au minimum 800	800	4 mois
Carouge	15 364	8%, mais au minimum 800	1 229	4 mois
Cartigny	735	16%	117	4 mois
Céligny	564	16%	90	4 mois
Chancy	1 146	16%	183	4 mois
Chêne-Bougeries	8 838	8%, mais au minimum 800	800	4 mois
Chêne-Bourg	6 066	8%, mais au minimum 800	800	4 mois
Choulex	879	16%	140	4 mois
Collèx-Bossy	1 079	16%	172	4 mois
Collonge-Bellerive	5 835	8%, mais au minimum 800	800	4 mois
Cologny	4 094	16%	655	4 mois
Confignon	3 418	16%	546	4 mois
Corsier	1 596	16%	255	4 mois
Dardagny	1 316	16%	210	4 mois
Genève	125 469	4%, mais au minimum 2 400 et au maximum 3 200	3 200	4 mois
Genthod	1 877	16%	300	4 mois
Grand-Saconnex	7 465	8%, mais au minimum 800	800	4 mois



Gy	370	16%	59	4 mois
Hernance	845	16%	135	4 mois
Jussy	864	16%	138	4 mois
Lacornex	547	16%	87	4 mois
Lancy	24 067	8%, mais au minimum 800	1 925	4 mois
Meinier	1 525	16%	244	4 mois
Meyrin	16 853	8%, mais au minimum 800	1 348	4 mois
Onex	13 470	8%, mais au minimum 800	1 077	4 mois
Perly-Certoux	2 350	16%	376	4 mois
Plan-les-Ouates	8 645	8%, mais au minimum 800	800	4 mois
Pregny-Chambésy	2 022	16%	323	4 mois
Presinge	547	16%	87	4 mois
Puplinge	1 787	16%	285	4 mois
Russin	393	16%	62	4 mois
Satigny	2 999	16%	479	4 mois
Soral	676	16%	108	4 mois
Thônex	11 041	8%, mais au minimum 800	883	4 mois
Troinex	1 899	16%	303	4 mois
Vandœuvres	1 899	16%	303	4 mois
Vermier	24 645	8%, mais au minimum 800	1 971	4 mois
Versoix	8 241	8%, mais au minimum 800	800	4 mois
Veyrier	8 283	8%, mais au minimum 800	800	4 mois

Date de dépôt : 7 mars 2023

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### Rapport de Pierre Vanek

Le but du PL 1315 était – et est toujours – de faciliter l'exercice de la démocratie directe à Genève. Malheureusement, un vote de non entrée en matière est venu interrompre de manière un peu abrupte les travaux de la commission des droits politiques dans ce sens, non sans que les éléments essentiels du débat (et les informations nécessaires pour se prononcer) n'aient été produits en commission.

Vous trouverez dans ce rapport, une liste de sept arguments en faveur de la baisse du nombre de signatures pour les référendums et les initiatives dans notre canton. Cet argumentaire est suivi d'une proposition d'amendement qui vient limiter de manière significative la diminution du nombre de signatures proposée par le projet de loi. Ceci dans l'espoir de permettre qu'une majorité se dégage à l'appui de ce projet de loi, dans une version substantiellement plus modérée que celle déposée initialement par ses auteur·e·s.

### **SEPT TRÈS BONNES RAISONS À L'APPUI DU PL 13175**

- 1. Dans l'art. 67 de notre constitution** concernant les référendums facultatifs, on notera que le nombre de signatures est de 500 seulement en ce qui concerne les référendums lancés contre des lois « *qui ont pour objet un nouvel impôt ou qui portent sur la modification du taux ou de l'assiette d'un impôt existant* », ainsi que contre les lois « *qui comportent une modification de la législation sur le logement, la protection des locataires et l'habitat, y compris les voies de droit en la matière.* »

Ainsi, sur les deux sujets sans doute politiquement les plus sensibles dans cette République, soit la fiscalité d'un côté et le logement de l'autre, on connaît déjà un nombre de signatures requis plus de dix fois moindre que pour toutes les autres lois, puisqu'aujourd'hui le référendum cantonal ordinaire demande 5438 signatures.

On peut relever :

- A. Que l'on a beau avoir un nombre bas de signatures, cela ne signifie pas que les référendums possibles soumis à cette clause soient systématiquement lancés. Les référendaires se lancent quand ils estiment le sujet important et/ou la victoire dans les urnes possible.
- B. Qu'il est assez incongru que des référendums importants sur d'autres questions que la fiscalité ou le logement soient soumis à l'exigence d'un nombre plus de 10 fois plus élevé de signatures.

Le PL 13175 corrige l'incongruité relevée au point B ci-dessus, sans entraîner mécaniquement une multiplication énorme du nombre de référendums, comme le démontre à l'évidence le point A.

2. **La dernière fois que la question** d'une baisse du nombre de signatures a été mise sur le tapis, c'était par un projet de loi d'Ensemble à Gauche, dont le premier signataire était notre ancien collègue Christian Grobet. La proposition avait été *in fine* largement approuvée en votation populaire en 2017 à une très confortable majorité avec plus de 62% de OUI.

Aujourd'hui, c'est l'UDC genevoise, appuyée par des députées et députés EAG et MCG, qui nous propose de faciliter encore un peu l'exercice de la démocratie directe à Genève, par une baisse du nombre de signatures. Cela démontre que cette préoccupation n'est pas forcément le monopole d'un seul bord de l'échiquier politique... et que la baisse du nombre des signatures peut être soutenue à gauche, comme à droite. Cela montre aussi sans doute – ce qui est normal – que les partis *non* représentés au gouvernement cantonal sont plus particulièrement attachés aux droits populaires comme contre-poids à l'autorité de la majorité des élu·e·s à l'exécutif comme au législatif.

3. **Une des objections mise en avant** contre la baisse du nombre de signatures requis pour les initiatives populaires et les référendums, c'est que les partis, aujourd'hui déjà, arriveraient de manière générale à faire aboutir les récoltes de signatures dans lesquelles ils ou elles se lancent.

Certes, mais n'est-ce pas parce que ces « professionnels » de la politique que sont les partis connaissent le terrain et – précisément – ne se lancent pas ou généralement pas dans des récoltes dont l'aboutissement serait trop incertain. Par contre, la démocratie directe a pour vocation de pouvoir être mise en œuvre par des associations et/ou des comités ou des groupements ad hoc de citoyen·ne·s, extérieurs au sérail politique, pour qui la barrière du nombre actuel de signatures peut jouer un rôle réellement dissuasif.

4. **Un argument parfois avancé** pour justifier qu'il faille proportionnellement plus de signatures pour un référendum ou une

initiative à Genève que dans d'autres cantons, c'est le « caractère » genevois ou la culture politique du bout du lac, combative, contradictoire et bouillonnante... qui exigerait que l'on place la barre assez haut, ceci comme « garde-fou » contre une prétendue explosion du nombre de référendums ou d'initiatives qui deviendrait alors « ingérable ».

Cet argument est bien peu démocratique. On ferait ainsi payer aux Genevoises et Genevois leur fibre politique et démocratique, comme leur engagement comme citoyen·ne·s, en « rationnant » leur activité politique par l'élévation anormale du nombre de signatures en comparaison de cantons où l'engagement civique est moindre et les débats sont marqués du sceau d'une placidité plus importante.

5. Le **nombre de signatures demandé** à Genève est particulièrement important – trop important assurément – en particulier si on le met en regard d'un autre paramètre, soit du *délai* légal de récolte impart... Nous avons, à Genève, 40 jours pour faire aboutir un référendum : dans le canton de Vaud c'est 60 jours soit 50% de plus, à Neuchâtel c'est 90 jours, soit 125% de plus, c'est *aussi* le cas à Fribourg et en Valais également... comme encore à Berne d'ailleurs. A Zurich et à Bâle-Ville, ils·elles ont 60 jours et 42 jours respectivement.

Aucun canton, parmi ceux qui nous ont été signalés, n'a un délai référendaire aussi bref que le nôtre. Le délai référendaire fédéral est quant à lui – comme on sait – de 100 jours soit deux fois et demi plus long que le nôtre. Mener à bien un référendum à Genève relève donc d'une espèce de *Blitzkrieg* obligé, en comparaison de la situation de nos Confédérés dans d'autres cantons. Nous devrions, en conséquence logique, avoir un nombre proportionnellement réduit de signatures à récolter, ce qui n'est aujourd'hui de loin pas le cas. Le PL 13175 va dans ce sens.

6. Si on se place du point de vue du droit des citoyennes et des citoyens genevois, comparativement à ceux d'autres cantons, ce qui est la seule perspective correcte d'un point de vue démocratique, on s'aperçoit que du point de vue du droit de participer au déclenchement d'un vote référendaire, le citoyen ou la citoyenne genevoise a une signature qui « pèse » plus de six fois moins lourd que le paraphe d'un électeur ou d'une électrice zurichoise.

Ceci sans même faire entrer dans l'équation le délai plus long octroyé à Zurich pour rassembler toutes les signatures nécessaires. En effet, à Zurich un 0,32% du corps électoral peut déclencher un référendum à Genève il faut être 2%, soit 6.25 fois plus !

7. Le PL 1315, dans sa version originale, prévoyait de faire passer le référendum cantonal de 2 à 1%... ce qui restait 3 fois plus qu'à ZH et ce qui restait, en prenant cette fois en compte le délai de récolte, significativement plus que ce qui était demandé dans la grande majorité des cantons.

Pour ne prendre que deux ou trois autres exemples : à Berne c'est 1,34% qui est requis mais avec non pas 40 jours, mais 90... soit 50 jours de plus. En Valais c'est la même chose, 1,34%, mais en 90 jours... Bref, le PL 1315 était marqué du sceau de la modération modérée de son premier signataire.

Mais, comme chacun·e sait, la modération de Pierre Vanek est bien connue... C'est pourquoi, le présent rapporteur de minorité a préparé un amendement (voir ci-après) faisant passer le 2%, non pas à 1%, mais à 1,5%... les autres seuils étant modifiés dans la même proportion. Ainsi on n'enlève pas la moitié des signatures exigibles pour un référendum, mais on en retranche le quart seulement.

Au bénéfice de ces explications, je vous propose Mesdames et Messieurs les députées et les députés, de voter nombreux et nombreuses l'entrée en matière de ce PL 13175, puis d'adopter l'amendement ci-dessous, modifiant les pourcentages requis pour les initiatives et les référendums dans notre canton. Et enfin, je vous invite bien entendu à adopter le projet de loi ainsi modifié.

N.B. Tout ce rapport évoque le nombre de signatures requis pour un référendum cantonal ordinaire. Il va de soi que les arguments avancés s'appliquent également par analogie aux différentes catégories d'initiative et aux objets municipaux.

## AMENDEMENT PROPOSÉ (nouveaux pourcentages)

### Art. 56, al. 1 (nouvelle teneur)

<sup>1</sup> **2%** des titulaires des droits politiques peuvent soumettre au Grand Conseil une proposition de révision totale ou partielle de la constitution.

### Art. 57, al. 1 (nouvelle teneur)

<sup>1</sup> **1,5%** des titulaires des droits politiques peuvent soumettre au Grand Conseil une proposition législative dans toutes les matières de la compétence de ses membres.

**Art. 67, al. 1 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Les lois, ainsi que les autres actes du Grand Conseil prévoyant des dépenses, sont soumis au corps électoral si le référendum est demandé par **1,5%** des titulaires des droits politiques.

**Art. 71, al. 1 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Peuvent demander au conseil municipal de délibérer sur un objet déterminé :

- a. **10%** des titulaires des droits politiques dans les communes de moins de 5 000 titulaires des droits politiques ;
- b. **5%** des titulaires des droits politiques, mais au moins **300** d'entre eux, dans les communes de 5 000 à 30 000 titulaires des droits politiques ;
- c. **3%** des titulaires des droits politiques, mais au moins **1800** et au plus **2400** d'entre eux, dans les communes de plus de 30 000 titulaires des droits politiques.

**Art. 77, al. 1 (nouvelle teneur)**

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

- a. **10%** des titulaires des droits politiques dans les communes de moins de 5 000 titulaires des droits politiques ;
- b. **5%** des titulaires des droits politiques, mais au moins **300** d'entre eux, dans les communes de 5 000 à 30 000 titulaires des droits politiques ;
- c. **3%** des titulaires des droits politiques, mais au moins **1800** et au plus **2400** d'entre eux, dans les communes de plus de 30 000 titulaires des droits politiques.