



Date de dépôt : 25 mars 2025

Rapport

de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de Julien Nicolet-dit-Félix, Sylvain Thévoz, Angèle-Marie Habiyakare, Lara Atassi, Cédric Jeanneret, Pierre Eckert, David Martin, Marjorie de Chastonay, Charles Poncet modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05) (Pour permettre une information équilibrée en cas de référendum sans collecte de signatures)

Rapport de majorité de Yves Nidegger (page 3)

Rapport de minorité de Julien Nicolet-dit-Félix (page 9)

Projet de loi (13578-A)

modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05) *(Pour permettre une information équilibrée en cas de référendum sans collecte de signatures)*

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

Art. 1 Modification

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

Art. 85B Auteurs du référendum en l'absence de collecte de signatures (nouveau)

¹ En cas de référendum obligatoire ou lorsque le référendum facultatif est
demandé par le Grand Conseil en application de l'article 67, alinéa 3, de la
constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, chaque
groupe peut désigner une députée ou un député ayant refusé le projet de loi lors
du vote final comme auteur du référendum au sens des articles 22, 30 et 53 de
la présente loi.

² Cette désignation doit être annoncée au Conseil d'Etat dans les 5 jours
suivant la publication de la loi en cause.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Yves Nidegger

La commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a étudié le projet de loi PL 13578 lors de sa séance du 29 janvier 2025 sous la présidence de M. Yves Nidegger. Le procès-verbal a été tenu par M^{me} Sophie Gainon, ici remerciée pour la qualité de son travail. Assistaient à la séance, M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique, SGGC, et M^{me} Athina Hanna, Directrice DAJ/CHA.

Le projet de loi 13578 a été déposé le 13 décembre 2024 par M. Julien Nicolet-dit-Félix et cosignataires ; il a pour objet de remplacer le comité référendaire inexistant en cas de référendum obligatoire par un comité émanant des députés minoritaires ayant rejeté la loi soumise à référendum de sorte à assurer l'égalité de traitement en termes d'information aux votants d'avec les référendums qui ont été lancés par un comité référendaire ayant récolté les signatures nécessaires.

La commission a refusé l'entrée en matière à une majorité de 6 voix contre 4 avec 3 abstentions.

Présentation du PL par M. Julien Nicolet-dit-Félix, auteur

M. Nicolet-dit-Félix explique avoir déposé le PL 13578 dans un souci d'équilibre des informations mises à disposition de la population lors de référendums ne nécessitant pas de récolte de signatures. Lorsque le référendum est facultatif et nécessite donc une récolte de signatures, les auteurs du référendum s'annoncent au Service des votations et élections (SVE) et désignent un mandataire, lequel exercera de facto les droits qui sont ceux des auteurs du référendum en matière d'information à la population. Il n'en va pas de même, faute d'auteurs, en cas de référendum obligatoire ou de référendum facultatif demandé par le Grand Conseil. M. Nicolet-dit-Félix constate que les droits dont disposent les auteurs d'un référendum sont importants, comme la possibilité de produire un texte de trois pages dans la brochure officielle publiée par le SVE, la possibilité de disposer d'une prise de position qui figure dans la brochure et dans les isoloirs, et la possibilité de disposer d'espaces d'affichage publics. Dans le cas des référendums qui ne nécessitent pas de récoltes de signatures et n'ont donc pas d'auteur ni de mandataire, ces trois outils, qui sont importants pour l'information équilibrée du corps électoral, disparaissent.

M. Nicolet-dit-Félix estime que cette situation doit être corrigée en attribuant des droits identiques aux groupes minorisés au Grand Conseil, ceux-ci auraient ainsi le droit de désigner dans les 5 jours un auteur du référendum parmi les députés qui ont voté contre la loi en cause. Le ou les auteurs désigneraient ensuite un mandataire, de sorte que la situation deviendrait ainsi équivalente à celle qui prévaut dans le cas d'un référendum avec récolte de signatures. M. Nicolet-dit-Félix reconnaît qu'il existe un risque qu'il y ait trop d'auteurs ou des auteurs ne partageant pas les mêmes arguments contre la loi mais fait remarquer que cela arrive aussi dans le cas d'un référendum avec récolte de signatures et que cette situation est réglée par le REDP à son article 3D, al. 2 et 3 : si les différents auteurs ne s'entendent pas pour désigner un mandataire, il revient au comité qui a apporté le plus de signatures de désigner le mandataire.

Discussion

Un commissaire PLR reconnaît l'importance de la qualité des informations qui sont données aux votants dans le cadre de la brochure mais estime ne pas percevoir le cadre dans lequel le PL proposé trouverait application. Il fait remarquer qu'en cas de référendum obligatoire, le référendaire est de fait la Constitution et ce même si l'unanimité du Grand Conseil a voté la loi, et qu'il n'y a donc pas eu d'avis contraires. En ce qui concerne la décision de la plénière de soumettre une loi à référendum, laquelle nécessite une majorité qualifiée, il serait paradoxal que les groupes minoritaires qui se sont opposés à cette décision agissent ensuite en qualité de référendaires. Selon ce commissaire, la logique du projet de loi est difficile à percevoir.

M. Nicolet-dit-Félix estime qu'il faut s'entendre sur le sens du mot référendum. Son sens général en français signifie scrutin auquel les citoyens sont appelés à répondre par oui ou non, comme en France. Le sens suisse suppose que le référendum soit à priori demandé par un groupe qui s'oppose à une loi. Dans les deux cas, il est en effet important que les citoyens puissent former leur opinion de manière équilibrée. Le Grand Conseil a la capacité de demander un référendum avec une majorité qualifiée pour trois motifs dont deux sont honorables. Le premier est une question de calendrier, soit de faire en sorte que le vote arrive plus rapidement dans une situation où il est certain que le groupe minoritaire récolterait les signatures, et c'est ainsi que M. Nicolet-dit-Félix a interprété le référendum sur la baisse d'impôts. La deuxième raison est une volonté de légitimation par le peuple. Le troisième motif, moins honorable, mais qui semble fréquemment utilisé par certains, est de pouvoir distordre l'équilibre de l'information et d'empêcher un groupe

minoritaire de la diffuser par les moyens usuels. M. Nicolet-dit-Félix dit ne faire cependant de procès d'intention à personne.

Un commissaire S note qu'un référendum est lancé dans l'hypothèse qu'un groupe refuse de voter un projet de loi, mais qu'il arrive qu'il y ait des positions différentes au sein d'un même groupe, ce qui poserait problème pour l'application du projet proposé.

M. Nicolet-dit-Félix complète : en cas d'unanimité aucun groupe ne pourra disposer du droit évoqué. En cas de désaccord au sein d'un groupe, les députés minoritaires devront convaincre leur groupe de les nommer auteurs du référendum. Mais le projet de loi part du principe que les députés minoritaires au sein d'un groupe seraient en trop faible nombre pour exercer le droit.

Le président estime qu'il est peu judicieux de modifier les droits politiques en partant de l'hypothèse que certains pourraient les détourner. De plus, les institutions de la démocratie directe reposent sur l'idée que les citoyens doivent pouvoir disposer d'un droit de parole et non seulement les seuls partis politiques. C'est pour cette raison qu'un droit à l'affichage officiel est accordé aux référendaires, par égalité avec les partis politiques qui en disposent déjà, ainsi que la faculté de s'exprimer dans la brochure. Le PL vise donc à redonner à des partis politiques des droits que le législateur a précisément voulu réserver à d'autres, en déclarer référendaires des députés qui ne le sont pas et ce au seul motif que leur avis était divergent de la majorité, cela irait à l'encontre des objectifs de la démocratie directe. De plus, le référendum obligatoire repose sur l'idée que certains objets sont d'une importance telle qu'on leur donne en quelque sorte un rang de nature constitutionnelle, ce qui nécessitent l'avis du peuple dans son ensemble.

M. Nicolet-dit-Félix constate que les propos précédents supposent l'existence de certains objets sur lesquels le peuple ne peut pas déposer de référendum car d'autres dispositifs supposent le référendum. Par exemple, une modification constitutionnelle n'est pas soumise à référendum facultatif, et le peuple perd toute chance de pouvoir s'exprimer en cas de désaccord avec la modification. La première préoccupation est l'équilibre de l'information. Par exemple, le texte qui résumait les oppositions à la baisse fiscale n'avait rien à voir en termes quantitatifs avec la formule usuelle de trois pages. De plus, l'auteur des lignes n'était pas en défaveur du texte, ce qui peut prêter à la critique.

Une commissaire PLR dit partager l'interrogation émise par son collègue de groupe, elle ne saisit pas bien, à la lecture de l'article 85B, s'il suffit qu'une seule personne soit opposée à une loi pour que le député soit considéré auteur d'un référendum abouti, auquel cas l'opinion minoritaire deviendrait une

opinion personnelle et cela serait problématique. Il s'agit aussi de savoir s'il existe un tel dispositif dans d'autres cantons.

M. Nicolet-dit-Félix indique que le canton de Genève propose des droits plus larges aux comités référendaires que la plupart des autres cantons. Pour la première question, le texte précise que la décision revient au groupe. Si une seule personne est en opposition, charge à elle de convaincre son groupe qu'elle est légitime pour disposer de ses droits. Néanmoins, il faut partir du principe que la plupart des groupes fonctionne de manière démocratique à majorité simple, et qu'ils n'accorderaient pas le droit à une minorité. La solution proposée est la seule qui permette de désigner rapidement un individu comme opposant à un projet.

Un commissaire S suggère d'entendre le Conseil d'Etat, ainsi que la Chancellerie d'Etat, avant de voter l'entrée en matière, car le texte pose des problèmes logistiques.

Le président fait remarquer que ces problèmes ne seront pertinents qu'en cas de décision d'entrer en matière et propose de voter d'abord l'entrée en matière.

Un commissaire MCG est d'avis de voter d'abord l'entrée en matière.

M. Nicolet-dit-Félix n'est pas opposé à un vote d'entrée en matière, mais estime que la question est intéressante, et qu'il serait pertinent d'entendre l'avis de la Chancellerie avant d'enterrer le texte. Les commissions font usuellement quelques auditions lorsqu'elles considèrent qu'un problème mérite d'être examiné.

Un commissaire S dit avoir l'impression que le vote démocratique pourrait bénéficier de la proposition de PL, la notion de choix libre choix éclairé du peuple étant véritablement fonctionnelle lorsque tout le monde a pu donner son avis. Il estime que l'aspect quantitatif n'a jamais été au cœur des discussions sur l'outil du référendum voté par le parlement. Il rappelle que son premier usage remonte à un vote concernant le projet Praille-Acacias-Vernets (PAV). Le groupe UDC avait proposé cet amendement, et les deux tiers du Grand Conseil avaient accepté de soumettre la question au peuple. Il ne faut pas mélanger les aspects quantitatifs et qualitatifs. Lorsque des avis nuancent la position de la majorité parlementaire, le choix des électeurs n'en sera que plus éclairé. Le groupe Socialiste est donc favorable à la poursuite des travaux.

Un commissaire Ve constate que les commissions procèdent normalement d'abord à des auditions avant de voter l'entrée en matière, afin d'éclairer ce vote.

Une commissaire PLR rappelle à la commission que lors d'un référendum sans comité référendaire, le commentaire des autorités inclut un paragraphe sur

la position de la minorité. Il est donc faux de prétendre que l'opinion de la minorité n'est pas représentée dans la brochure.

Un commissaire PLR indique que le groupe PLR s'opposera à l'entrée en matière. Il ajoute que les avis concernant les projets sont présentés dans la brochure, qui contient aussi les prises de position des partis. En outre, la formation de l'opinion publique ne passe pas que par la brochure mais aussi par les débats préalables. De fait, toutes les courants ont l'occasion de s'exprimer et il n'y a pas lieu de changer la pratique. La mise en œuvre du projet de loi semble de plus problématique.

Une commissaire S exprime un avis personnel qui n'engage pas son groupe. Elle ne peut donner son avis sur le texte car il n'y a pas assez de matière, et qu'aucune audition n'a été effectuée. A titre personnel, elle s'abstiendra lors du vote d'entrée en matière.

Une commissaire LC indique que son groupe s'opposera à l'entrée en matière. Elle estime qu'il n'est pas nécessaire de procéder à des auditions. Le texte égratigne la fonction du référendum obligatoire en le traitant comme une sorte de référendum facultatif. Le projet de loi souhaite placer les partis politiques minoritaires en tant que comité référendaire, bien que le référendum ait été demandé par le Grand Conseil. Il semble que la volonté du projet est d'élargir la portée de la position de la minorité du Grand Conseil. Ce dernier est déjà représentatif de la population, et les partis politiques peuvent s'exprimer.

Un commissaire LJS annonce que son groupe LJS n'entrera pas non plus en matière. Le projet fait grand cas des prises de position des associations. Le citoyen est capable de se faire ses propres idées et a en main toutes les informations nécessaires.

Un commissaire MCG dit être d'un avis contraire. Plus l'information est abondante, plus le citoyen y aura accès, et plus son vote sera avisé.

Vote

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 13578 :

Oui :	4 (2 S, 2 Ve)
Non :	6 (1 LJS, 1 LC, 3 PLR, 1 UDC)
Abstentions :	3 (2 MCG, 1 UDC)

L'entrée en matière du PL 13578 est refusée.

Le président s'enquiert d'un rapporteur de majorité.

Constatant qu'aucun commissaire ne s'annonce, il se propose par défaut de rédiger lui-même le rapport de majorité.

La commission approuve cette proposition.

Un commissaire Ve estime que le président ne peut être rapporteur sans que la commission en ait décidé ainsi, et demande donc un vote à ce sujet tout en proposant M. Conne comme rapporteur de majorité.

Le président met aux voix la remise en question de sa fonction de rapporteur de majorité.

Oui : 4 (2 S, 2 Ve)

Non : 8 (1 LJS, 1 LC, 2 MCG, 2 PLR, 2 UDC)

Abstention : 1 (1 PLR)

La commission refuse de mettre en question la qualité de rapporteur de majorité de M. Nidegger.

Date de dépôt : 21 mars 2025

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de Julien Nicolet-dit-Félix

*La démocratie, ce n'est pas la loi de la majorité,
mais la protection de la minorité.*

A. Camus, Carnets III

La façon dont la commission des droits politiques a traité ce projet de loi constitue une forme de mise en abyme de la question posée puisqu'elle a refusé sans traitement ni égard pour la minorité un objet visant précisément à favoriser la transmission au public des arguments minoritaires, lors de scrutins particuliers.

La minorité regrette évidemment le refus d'entrer en matière, mais plus encore le refus de considérer et d'évaluer les arguments présentés par les initiants du PL sous leurs aspects politiques, mais également pratiques, puisque la commission a procédé à un vote sur le siège sans demander la moindre audition.

Or, comme chacun le sait, la remarquable stabilité de la démocratie helvétique est largement due à la clairvoyance des pères fondateurs de notre Confédération qui, en 1848, ont été particulièrement attentifs au respect des minorités. Qu'il s'agisse des petits cantons de Suisse centrale, des minorités linguistiques, mais également des courants politiques minoritaires, notre constitution a mis en place des dispositions leur permettant de faire valoir leur position et, bien souvent, d'influer sur les décisions.

Ce texte vise à **combler une modeste lacune** dans l'architecture de nos droits politiques puisqu'il apparaît que, lorsqu'un référendum survient sans récolte de signatures (référendum obligatoire ou référendum demandé par notre Grand Conseil), la **minorité ne peut faire valoir ses arguments dans la brochure de votation** et ne dispose pas automatiquement d'un droit à une prise de position et à des espaces d'affichage.

Genève, un canton (presque) exemplaire en matière de droits d'expression des minorités politiques.

A Genève, ce souci de permettre aux minorités de faire valoir ses arguments se manifeste par plusieurs dispositions permettant aux petits partis, aux associations ou même aux citoyennes et aux citoyens d'intervenir dans le débat public. On pense évidemment au sérieux avec lequel notre Grand Conseil traite les **pétitions**, mais également aux outils de la démocratie semi-directe qui requièrent ici sensiblement **moins de signatures** qu'ailleurs.

En l'occurrence, les trois outils concernés par ce projet de loi sont les suivants :

- La possibilité pour la minorité de **rédiger un texte argumenté d'environ trois pages dans la brochure de votation**,
- La possibilité pour la minorité de publier une **prise de position**,
- La possibilité pour la minorité de disposer d'**espaces d'affichages publics gratuits**.

Les groupes minoritaires utilisent largement ces droits qui sont particulièrement précieux pour ceux qui disposent de ressources limitées.

D'un point de vue institutionnel, ces droits permettent de garantir officiellement une formation équilibrée de l'opinion, les textes rédigés et les affiches étant produits et assumés par celles et ceux qui défendent une opinion minoritaire.

Pourquoi ces droits ne sont pas octroyés lors de référendums sans signatures ?

Cependant, si ces outils sont systématiquement utilisés lors d'initiatives et de référendum facultatifs classiques, dans le droit actuel, **aucun groupe n'y a accès** lors de référendums obligatoires ou de référendums demandés par le Grand Conseil (Cst. art. 57, al. 3).

En effet, dans ces cas, vu qu'il n'y a pas de responsable de la récolte (« auteurs » du référendum ou « comité d'initiative » pour reprendre les termes légaux), le service des votations n'a aucun contact légitime pour assumer le contenu du texte de la brochure¹. De ce fait, aussi étrange que cela puisse paraître, dans ces cas, le texte (très court) présentant les arguments de la minorité est rédigé par le Conseil d'Etat qui, presque systématiquement, est de l'opinion inverse.

¹ La question de la prise de position et de l'affichage est moins importante, puisqu'il suffit à tout groupe de récolter cinquante signatures en soutien pour obtenir ce droit.

Quelle solution technique apporter à cette lacune ?

L'enjeu est donc de déterminer quelle(s) personne(s) physique(s) peut légitimement représenter la minorité dans ces situations et servir de personne de référence pour le service des votations.

Après avoir évalué différentes possibilités, il est apparu que la solution la plus simple, la plus lisible et la plus flexible était d'autoriser les groupes politiques du Grand Conseil à désigner une ou un de leurs membre comme référent de la minorité et de lui donner des droits analogues aux "auteurs" du référendum. Les avantages de cette solution sont largement évoqués dans l'exposé des motifs du projet de loi.

En commission, un débat qui tourne court et qui se trompe d'objet

Après avoir manifestement reconnu cette lacune (seule une commissaire a osé affirmer qu'il était acceptable que le texte de la brochure soit rédigé par le Conseil d'Etat, dont l'avis est opposé...), le débat a rapidement tourné autour de la question des auteurs réels du référendum dans ces cas particuliers puisque le PL les considère comme tels. Or personne ne prétend que les groupes minoritaires soient véritablement les auteurs du référendum, mais la formulation proposée visait à la simplicité pour signifier que ces personnes devaient disposer de droits analogues aux auteurs des référendums avec récolte de signatures.

Après un court débat sur cette question marginale, la commission a décidé à brûle-pourpoint de ne pas voter l'entrée en matière, sans même demander l'avis d'experts.

Un retour en commission nécessaire

Compte tenu du traitement expéditif et, pour tout dire, inacceptable de ce projet, la minorité demandera un renvoi en commission indispensable pour évaluer les intérêts politiques et pratiques de la solution proposée.

Un amendement pour sortir du faux débat entamé par les opposants

L'essentiel des courts débats ayant porté sur la pertinence de nommer "auteurs" des opposants à la loi désignés par leur groupe, je propose d'ores et déjà l'amendement suivant, de nature à clore ce faux-débat.

Art. 85B Droits de la minorité lors de référendum en l'absence de collecte de signatures (nouveau)

¹ En cas de référendum obligatoire ou lorsque le référendum facultatif est demandé par le Grand Conseil en application de l'article 67, alinéa 3, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, chaque groupe peut désigner une députée ou un député ayant refusé le projet de loi lors du vote final **qui disposera de droits et de devoirs identiques aux auteurs** du référendum au sens des articles 22, 30 et 53 de la présente loi.

² Cette désignation doit être annoncée au Conseil d'Etat dans les 5 jours suivant la publication de la loi en cause.

En conclusion, la minorité vous recommande de renvoyer ce texte en commission des droits politiques pour un examen approfondi et, de façon subsidiaire, d'accepter l'amendement proposé et le présent projet de loi.