



# **GRAND CONSEIL**

## **de la République et canton de Genève**

**PL 13578-B**

*Date de dépôt : 5 novembre 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 10)*

## **Projet de loi (13578-B)**

**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)**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 13578 lors de ses séances du 29 janvier 2025, sous la présidence de M. Yves Nidegger, puis des 11 et 25 juin 2025, et 3 septembre 2025 sous la présidence de M. Jean-Marie Voumard. Le procès-verbal a été tenu par M<sup>me</sup> Sophie Gainon, ici remerciée pour la qualité de son travail. Assistaient à la séance, M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique (SGGC), et M<sup>me</sup> Athina Hanna, directrice, Direction des affaires juridiques (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.

Le 29 janvier 2025, la commission a estimé que son opinion sur cet objet était faite sans qu'il soit besoin de procéder à des auditions. Elle a refusé l'entrée en matière par à une majorité de 6 voix contre 4 avec 3 abstentions. Lors du traitement du rapport PL 13578-A en séance plénière du Grand Conseil du 23 mai 2025, le Grand Conseil a accepté par 41 voix contre 39 de suivre la minorité qui demandait que l'objet fût renvoyé en commission afin que de faire l'objet d'auditions préalablement au vote d'entrée en matière. Lors de sa séance du 11 juin 2025, la commission a donc procédé à un choix de personnes à auditionner, puis a procédé lors de sa séance du 25 juin 2025 à l'audition de M. Jan-Philip Nyffenegger, directeur de la direction du support et des opérations de vote (DSOV) et M<sup>me</sup> Liza Lombardi Gauthier, cheffe de service, service des votations et élections (SVE), puis à celle des professeurs honoraires Thierry Tanquerel et Michel Hottelier lors de sa séance du 3 septembre 2025, avant de réitérer son refus d'entrer en matière sur le PL 13578 par 7 voix contre 5 et 1 abstentions.

### Présentation du projet de loi par M. Julien Nicolet-dit-Félix, premier signataire

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, alinéas 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.

### **Audition de M. Jan-Philip Nyffenegger, directeur, direction du support et des opérations de vote, et de M<sup>me</sup> Liza Lombardi Gauthier, cheffe de service, service des votations et élections, Chancellerie d'Etat**

M. Jan-Philip Nyffenegger rappelle que le projet de loi concerne les cas de référendums obligatoires et facultatifs votés par le Grand Conseil en vertu de l'article 67, alinéa 3 de la constitution genevoise. Dans ces cas précis, aucun comité référendaire n'est prévu. En revanche, toutes les autorités peuvent s'exprimer dans la brochure d'information à destination des électeurs. Chaque autorité peut ainsi faire valoir ses commentaires, lesquels sont transmis au Conseil d'Etat, qui en tient systématiquement compte. A l'intérieur de cette brochure figurent les arguments de la majorité du Grand Conseil, ceux des

minorités significatives, ainsi que l'avis du Conseil d'Etat. M. Nyffenegger précise que le projet de loi 13578 traite non seulement du contenu de la brochure, mais également des prises de position et de l'affichage politique. S'agissant de l'affichage politique, M. Nyffenegger, explique qu'il existe trois voies d'accès. La première concerne les partis représentés au Grand Conseil, qui bénéficient d'un accès prioritaire, facilité et augmenté. Prioritaire, dans le sens où leurs prises de position figurent en tête ; facilité, car deux signatures suffisent pour déposer une prise de position ; augmenté, car ces partis disposent de davantage d'affichage politique que les autres partis ou associations. La seconde voie est celle des comités référendaires. Toutefois, dans le cas de figure visé par le projet de loi, aucun comité n'existe. Enfin, M. Nyffenegger rappelle que les référendums obligatoires, liés à une modification de la constitution, se produisent régulièrement. Quant à la seconde catégorie, celle des référendums facultatifs votés à la majorité des deux tiers, il donne l'exemple de la RFFA (Réforme fiscale et financement de l'AVS), qui avait été soumise selon cette procédure lors de la précédente législature.

M. Nyffenegger poursuit en expliquant que le projet de loi prévoit de permettre la rédaction d'un argumentaire dans la brochure officielle, à disposition d'un ou de plusieurs députés représentant une ou plusieurs minorités du Grand Conseil, comme le ferait un comité référendaire. Ce projet de loi prévoit également la possibilité pour ces députés de publier une prise de position équivalente à celle d'un comité référendaire, et de bénéficier de l'affichage politique correspondant. Il s'agirait ainsi de substituer à un comité qui n'a pas pu se constituer, soit parce que le référendum est obligatoire, soit parce qu'il a été adopté à la majorité qualifiée par le Grand Conseil, un ou plusieurs députés s'étant opposés au projet lors du vote final. Tout député ayant voté contre pourrait dès lors être désigné comme auteur du référendum et bénéficier de la deuxième catégorie, équivalente à celle d'un comité référendaire.

M. Nyffenegger souligne que les conséquences d'un tel projet ont été étudiées. Si le désagrément et la frustration provoqués par la situation actuelle sont compréhensibles, la solution proposée pose néanmoins plusieurs problèmes. Le premier est celui du mélange des genres. En effet, le système politique repose sur un équilibre délicat entre démocratie représentative et démocratie directe. Or, ce projet de loi introduit une distorsion en mêlant les instruments propres à chacun de ces systèmes, en particulier le référendum, qui est un outil fondamental de la démocratie directe. Ce projet permettrait ainsi à un député, simplement en vertu de sa qualité et de son opposition à un texte voté, qu'il s'agisse d'un référendum obligatoire ou d'un référendum facultatif voté par le Grand Conseil à une majorité qualifiée, de devenir auteur de

référendum. Cela reviendrait à attribuer un rôle et des droits prévus pour les citoyennes et citoyens titulaires des droits politiques à un représentant élu, ce qui remettrait en cause la séparation des rôles et la logique du système semi-direct actuel.

M. Nyffenegger poursuit en évoquant un autre problème soulevé par le projet de loi, à savoir l'atteinte potentielle aux droits politiques des électeurs, tel que garanti à l'article 44, alinéa 2 de la constitution genevoise, qui protège la libre formation de l'opinion politique des citoyens. Dans la configuration prévue par ce projet, un député opposé à un changement constitutionnel accéderait à la brochure officielle comme s'il était un auteur de référendum, bien qu'il ne remplisse pas ce rôle formel. Ce député pourrait appartenir à un parti politique qui, lui, aurait soutenu la majorité, ce qui introduirait une confusion quant à la position réelle de ce parti ou de ses membres. Cette situation pourrait troubler la clarté de l'information destinée aux électeurs et, par conséquent, perturber leur libre formation d'opinion. Il ajoute qu'il existe également un flou juridique concernant les exigences auxquelles serait soumis un tel auteur de référendum. La question est de savoir s'il relèverait des critères imposés aux autorités, dont les messages doivent respecter un certain cadre juridique, ou bénéficierait-il de la liberté élargie des comités citoyens, qui peuvent s'exprimer de manière beaucoup plus libre dans leurs argumentaires.

M. Nyffenegger soulève en outre un problème d'inégalité. Un député bénéficiant de cette disposition aurait un double accès : à la brochure officielle en tant que député opposant, et à l'affichage politique par son appartenance à un parti représenté au Grand Conseil, ce qui le placerait en position plus avantageuse par rapport aux autres partis, groupements ou associations, qui doivent, eux, réunir 50 signatures pour accéder à ces dispositifs. Le député n'aurait besoin que de 2 signatures, ce qui romprait le principe d'égalité de traitement entre les différents acteurs politiques. M. Nyffenegger souligne encore que les minorités au sein du Grand Conseil disposent déjà de moyens d'expression. Le Bureau du Grand Conseil est composé d'un membre de chaque parti, et tous peuvent émettre des commentaires qui sont systématiquement pris en compte par le Conseil d'Etat, comme rappelé précédemment. Les départements, qui sont chargés d'être rapporteurs pour la rédaction des messages sur les objets soumis au vote, font part de leur désarroi. En effet, les arguments développés dans les rapports de commission, en particulier ceux exprimant des positions minoritaires, sont souvent trop peu étayés pour permettre une rédaction fidèle et consistante dans la brochure officielle. Dans le cadre des travaux de commission, il semble donc essentiel de renforcer la qualité et la précision de ces rapports, notamment les rapports

de minorité. Il n'est pas possible d'inventer des éléments qui ne figurent pas dans les documents transmis.

M. Nyffenegger mentionne en outre un problème d'équilibre. Si la brochure comprend déjà un commentaire des autorités, les arguments de la majorité, de la minorité et du Conseil d'Etat, l'ajout d'une nouvelle catégorie issue d'une minorité du Grand Conseil reviendrait à accorder un espace disproportionné à cette dernière. Elle disposerait alors non seulement d'une place supplémentaire dans la brochure, mais aussi d'un accès aux prises de position officielles et à l'affichage politique, ce qui déséquilibrerait la répartition actuelle entre majorité et minorité. A titre de comparaison, un exemple fédéral est évoqué. En 2017, le postulat Tuena portant sur la propagande fédérale et l'expression des minorités avait été examiné. Le Conseil fédéral avait alors opté pour une solution de statu quo amélioré, visant à mieux refléter les positions des minorités sans modifier fondamentalement le cadre existant. Concrètement, l'espace dédié à l'argumentaire des autorités dans la brochure a été élargi, passant d'une page à une page et demie, permettant ainsi d'y intégrer plus efficacement les avis des minorités. Cette solution a été mise en œuvre et acceptée.

M. Nyffenegger poursuit en mentionnant la question des conflits potentiels entre différentes minorités opposées entre elles quant aux raisons de leur désaccord d'avec un projet de loi. Actuellement, dans le cadre des récoltes de signatures pour un référendum, ce type de situation peut survenir, mais elle est généralement résolue soit par la reconnaissance du comité ayant rassemblé le plus grand nombre de signatures, soit par un accord entre les différents groupes concernés. Une interrogation subsiste également quant à la qualification même de la minorité. Il s'agit de savoir si un seul député opposé suffirait pour constituer une minorité et bénéficier ainsi des dispositifs prévus par ce projet de loi.

M. Nyffenegger soulève également la question de la transparence. Un comité référendaire est soumis à l'obligation de déposer des comptes, ce qui représente une charge administrative importante. Dans le cas envisagé, il n'est pas clair de quelle manière cette obligation serait appliquée. Devrait-elle relever des règles de transparence du parti politique auquel le député appartient, ou s'agirait-il d'une exigence spécifique imposée au député considéré comme auteur du référendum ? En dépit des frustrations légitimes exprimées face au cadre actuel, il est estimé qu'un équilibre existe. Des espaces d'expression sont prévus, notamment pour les minorités parlementaires. Le système n'est sans doute pas parfait, mais la modification proposée semble soulever davantage de difficultés encore.

## **Audition de M. Thierry Tanquerel et Michel Hottelier, professeurs honoraires, Université de Genève.**

Le professeur Hottelier rappelle que l'idée du projet de loi est de remplacer un comité référendaire inexistant par un comité émanant de députés minoritaires, afin de leur permettre de publier un texte, de prendre position ou de disposer d'un espace d'affichage public. Il rappelle que le projet concerne deux cas de référendum obligatoire, celui prévu à l'article 65 de la Constitution en cas de révision constitutionnelle, et celui du référendum extraordinaire prévu à l'article 67, alinéa 3, décidé par une majorité qualifiée et non par le corps électoral. Il observe qu'au vu des travaux de la commission, c'est surtout ce dernier cas qui est en jeu. Il pose la question de savoir si le système actuel d'information avant votation est suffisant ou s'il appelle des correctifs. Il redoute une surcharge d'informations durant la campagne, davantage que lors de la récolte des signatures. Il s'interroge sur l'équilibre entre l'expression des minorités et le risque de brouillage du message si plusieurs prises de position devaient figurer dans les brochures officielles.

Le professeur Tanquerel rejoint l'avis du professeur Hottelier en ce sens qu'il est légitime de permettre à la minorité du Grand Conseil, en l'absence de comité référendaire, de disposer d'un statut équivalent, même si cela ne constitue pas une exigence démocratique absolue. Il souligne toutefois qu'il conviendrait de prévoir un système garantissant l'exercice collectif de ces droits par les minorités concernées. Il met en garde contre le risque disproportionné de voir émerger plusieurs pseudo-comités référendaires, chacun revendiquant un espace d'affichage ou une prise de position distincte, et suggère par conséquent de modifier le projet de loi pour éviter cette dérive.

A un député (PLR) qui estime que ce projet de loi tend à conférer un statut référendaire à des personnes qui ne le sont pas réellement, ce qu'il considère comme un abus de qualification, une telle mesure créant une inégalité de traitement, le professeur Tanquerel répond que, comme argument de débat, cette critique est défendable, mais qu'au plan juridique elle ne tient pas. Il rappelle qu'accorder certains droits à une minorité est possible et ne constitue pas une atteinte au principe d'égalité, dès lors que les situations sont différentes. Il estime qu'il s'agit d'arguments d'opportunité politique plutôt que de véritables arguments juridiques.

Le professeur Hottelier partage cette analyse et souligne que la question est de savoir si l'on viole vraiment l'égalité de traitement lorsqu'il s'agit de protéger les minorités.

A un député (Ve) qui trouve pertinente la remarque sur la multiplication des prises de position mais que le référendum facultatif peut être lancé par

plusieurs groupes aux opinions divergentes, le cumul des signatures étant seul déterminant et se demande si l'on peut en conclure que l'expérience du référendum facultatif réduit le risque évoqué, le professeur Tanquerel répond qu'il s'agit davantage d'une question pratique que juridique et qu'il n'a pas de réponse précise à formuler.

Le professeur Hottelier estime que cela ne constituerait pas une surcharge dans la documentation transmise avant le vote. Il relève toutefois qu'il a été surpris par la formulation du projet, qui prévoit un député minoritaire par formation politique.

A un député (UDC) qui s'interroge sur l'existence d'une forme d'inégalité des armes entre le peuple et ses élus et se demande si, dans les deux cas, on ne risque pas de retirer à la démocratie directe au profit de la démocratie parlementaire, déjà largement présente, le professeur Tanquerel indique qu'il n'existe pas d'obstacle juridique à ce projet. Selon lui, rien dans le système ni dans la constitution n'interdit d'accorder une voix supplémentaire aux minorités. Il reconnaît toutefois que l'argument inverse pourrait également être défendu et considère que les deux positions sont juridiquement valables.

Le professeur Hottelier partage cet avis et observe que l'égalité de traitement pourrait tout autant commander que tous les membres du Grand Conseil disposent des mêmes droits lors d'un scrutin, qu'ils soient majoritaires ou minoritaires. Il estime toutefois qu'à ce niveau, le principe d'égalité de traitement atteint ses limites.

## **Vote**

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

Oui :	5 (3 S, 2 Ve)
Non :	7 (1 LJS, 1 LC, 1 MCG, 3 PLR, 1 UDC)
Abstention :	1 MCG

***L'entrée en matière est refusée.***

La majorité de la commission recommande au Grand Conseil de refuser l'entrée en matière sur le PL 13578, subsidiairement de le refuser.

Date de dépôt : 24 novembre 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*

Le PL 13578 a connu un destin singulier puisque, après avoir été refusé sans audition par la commission des droits politiques, il y a été renvoyé par le plénum, insatisfait du dédain manifesté par la commission envers un projet qui vise à permettre l'expression d'un avis minoritaire.

Or, notre démocratie, notre fédéralisme, s'est précisément construite sur le respect des minorités et les droits particuliers que notre système politique leur a accordé. Il était donc naturel que la commission se penche avec plus d'attention sur la question posée et la solution proposée.

### De quoi s'agit-il ?

Lors d'une campagne référendaire, le comité référendaire dispose de certains droits pour faire valoir ses arguments, en particulier celui de rédiger un texte figurant dans la brochure électorale et de disposer des places d'affichages associées à sa prise de position.

Ce droit est bien ancré dans nos habitudes politiques et personne ne le conteste. Cependant, il est apparu que, lorsque le référendum ne nécessitait aucune récolte de signatures, en particulier lorsque le Grand Conseil le décide en application de l'article 67, alinéa 3 de notre constitution, la minorité se trouve soudain muselée, puisque les droits qu'elle peut exercer lors des référendums usuels ne sont attribués à personne.

Il en résulte une dissymétrie dans l'information du corps électoral puisque le texte de la brochure électorale reprenant l'avis de la minorité est rédigé par le Conseil d'Etat, dont l'avis, le plus souvent, correspond à celui de la majorité du parlement. De même, les autres droits (prise de position et affichage) ne

sont pas attribués, alors que les partis majoritaires disposent de ces droits comme lors de référendums facultatifs,

Cet état de fait, ajouté à l'usage de plus en plus fréquent de cette procédure référendaire, génère la suspicion des milieux militants qui estiment que le seul objectif de la majorité, lorsqu'elle demande ce référendum, est de museler les voix de la contestation qui, vu ses moyens limités, apporte beaucoup d'importance aux canaux d'information officiels (brochure et affichage).

## Quelle solution ?

Une fois admise l'idée d'attribuer ces droits à une minorité, encore faut-il imaginer un dispositif qui soit simple, rapide et représentatif. Le choix fait ici cumule ces caractéristiques. Il est simple et univoque puisqu'il invite les groupes politiques à désigner un de ses membres ayant refusé le projet lors du 3<sup>e</sup> débat pour bénéficier des droits analogues aux auteurs d'un référendum. Il est rapide, car un délai de cinq jours – largement assez pour que les groupes se déterminent et représentatif, puisqu'il est difficile de trouver meilleur représentant d'une minorité qu'une personne s'étant publiquement opposé à un objet, qui plus est lorsque son expertise est validée par son groupe politique.

Une fois les représentants de cette minorité désignés, leurs noms sont communiqués au SVE, qui applique une procédure identique à celle des référendums facultatifs.

## Quelles fragilités ?

Les auditions du DSOV et du SVE, ainsi que celles des constitutionnalistes Thierry Tanquerel et Michel Hottelier ont confirmé que le dispositif proposé était fonctionnel. Tout au plus faudrait-il régler la situation où plusieurs représentants de la minorité seraient désignés sans qu'ils forment un comité référendaires aux arguments convergents.

Cela étant, l'article 3D, alinéa 3 du REDP prévoit déjà cette situation et il conviendrait de l'adapter pour agir par analogie lors de référendum sans récolte de signatures.

L'opposition s'est plutôt concentrée sur une question de principe tout à fait pertinente, puisque le référendum, par essence (mais pas toujours dans les faits) est un droit populaire exercé par la société civile, perçu par certains comme un contre-pouvoir équilibrant le pouvoir parlementaire. Dans ce sens, attribuer à des députés des droits réservés usuellement aux citoyens pervertirait l'esprit du référendum.

Il s'agit à l'évidence d'un argument particulièrement spacieux puisque, précisément, l'usage du référendum imposé par le législatif retire à la société civile le droit de demander elle-même le référendum et, conséquemment, les droits qui y sont associés. On peut interpréter l'usage de cet article constitutionnel comme un coup de force du législatif et, dans ce sens, permettre à des députés de ce même législatif, mais contestant la pertinence de l'objet voté, de représenter la minorité est absolument cohérent avec l'esprit de l'art. 67 al. 3 de notre constitution.

L'audition de MM. Tanquerel et Hottelier a été en tous points passionnante et leur conclusion est que le projet est juridiquement irréprochable et réalisable sur le plan pratique et donc que son acceptation ou son rejet doit se baser sur des options politiques, en l'occurrence déterminer jusqu'à quel point la majorité permet à la minorité de s'exprimer lors de campagnes de votations.

Pour la minorité (de la commission), une démocratie ne peut que s'honorer d'élargir le droit des minorités (politiques) et, compte tenu des éléments qui précèdent, vous invite, Mesdames les députées, Messieurs les députés, à accepter le présent projet de loi.