

*Date de dépôt : 20 janvier 2014*

## **Rapport**

**de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05)**

### **Rapport de Mme Frédérique Perler**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a étudié le PL 11334 lors de sa séance du 15 janvier 2014 sous la présidence de M. Bernard Riedweg, assisté de M<sup>me</sup> Irène Renfer, secrétaire scientifique. Le procès-verbal a été tenu par M<sup>me</sup> Camille Chappuis.

### **Présentation du PL 11334**

Présenté par M. François Longchamp, président du Conseil d'Etat, accompagné de M. Fabien Mangilli, directeur a.i. des affaires juridiques, et de M. Patrick Ascheri, chef du service des votations et élections, ce projet de loi vise à modifier la loi sur l'exercice des droits politiques, dans le chapitre des élections du Pouvoir judiciaire, par l'introduction d'un nouvel alinéa à l'article 117, précisant que l'article 65, alinéa 1, lettre a, de la loi<sup>1</sup>, n'est pas

---

#### <sup>1</sup> **Art. 65 Nullité des suffrages (LEDP)**

<sup>1</sup> Les suffrages nominatifs ou de liste sont déclarés nuls :

- a) s'ils figurent au verso du bulletin;
- b) s'ils indiquent le nom d'une personne qui n'est pas candidate, hormis le cas visé par l'article 58, alinéa 2.

#### ***Cumul***

<sup>2</sup> A l'exception de l'élection au Conseil national, les suffrages cumulés pour un candidat ne comptent que pour un seul.

applicable si le nombre de candidatures nécessite l'utilisation de bulletins recto verso.

En préambule, M. Longchamp souligne la nécessité que ce projet de loi soit traité dans l'urgence, la date du dépôt des listes pour les prochaines élections judiciaires du 13 avril 2014 n'étant plus qu'à quelques jours (3 février 2014).

Ces prochaines élections tiennent compte de l'évolution de l'organisation judiciaire qui est intervenue suite à des votes successifs modifiant la loi. Aujourd'hui, on est à l'aube d'une élection qui pourrait concerner, dans le cas le plus extrême, 539 personnes puisque 539 postes sont à repourvoir.

Actuellement, la loi régleme différents éléments et il n'est pas possible d'imprimer des bulletins recto verso, et M. Longchamp rappelle par ailleurs que rajouter un nom au verso du bulletin de vote annule ce dernier.

Pour illustrer son propos, M. Longchamp se réfère aux récentes élections du Grand Conseil avec des listes comportant jusqu'à 99 noms sur un bulletin de vote alors que cette probabilité était relativement aléatoire. Il laisse donc la commission imaginer l'hypothèse de devoir inscrire 539 noms sur la même surface de papier (A4). Il y a donc un obstacle physique à franchir.

En effet, une élection ouverte pour ces 539 postes ne peut être exclue, car il suffirait qu'une personne remplisse les conditions d'éligibilité – pour l'essentiel, être titulaire du brevet d'avocat – pour être candidate dans toutes les chambres et ainsi rendre l'élection ouverte pour l'ensemble des postes à pourvoir. Dans les conditions actuelles, il y aurait donc une impossibilité d'organiser ces élections.

De plus, imprimer un bulletin recto verso de manière à ce que les noms soient lisibles pourrait mener n'importe quel citoyen à saisir les tribunaux pour contester le bulletin, et il obtiendrait raison puisque la loi est claire sur ce point : le bulletin ne peut pas être imprimé en recto verso et doit répondre à un certain nombre de caractéristiques.

Du reste, M. Ascheri a élaboré un exemple de bulletin de vote en format A2 recto verso afin de montrer à la commission à quoi il pourrait ressembler.

M. Longchamp poursuit en expliquant qu'il s'agit d'une hypothèse de travail toute théorique et dont il n'est évidemment pas souhaitable qu'elle se réalise.

Pour l'instant, il n'y a pas d'élément qui laissent à penser qu'il y aura des élections ouvertes, mais on ne peut exclure d'emblée l'hypothèse juridique qui amènerait à l'annulation d'élections.

A tout cela s'ajoute la complexité des opérations de dépouillement telles qu'elles existent déjà, comme pour les élections du Grand Conseil, et M. Longchamp laisse la commission en imaginer les complications supplémentaires ainsi que les coûts que cela entraînerait. Des calculs et des simulations montrent que le dépouillement, au mieux, pour une opération de cette ampleur, prendrait deux jours supplémentaires et coûterait au total 4,5 millions.

Il conclut son propos en rappelant qu'un bulletin imprimé dans le format habituel en recto comportant 539 noms serait totalement illisible pour les électeurs. Il s'agit donc de rendre possible l'exercice du droit démocratique.

M. Longchamp tient encore à préciser que le Procureur général, bien que cela ne soit pas de son ressort, soutient largement ce projet de loi, sachant que le Pouvoir judiciaire qu'il représente, est très préoccupé par cette hypothèse.

### **Echanges avec les commissaires**

Un commissaire (S) observe qu'il ne s'agit pas d'un problème nouveau puisqu'il n'y a pas eu de changement du mode d'élection du pouvoir judiciaire impliquant un changement de système.

M. Longchamp répond que ce qui est nouveau, c'est le nombre de juges qui a considérablement augmenté depuis les dernières élections, puisque l'ensemble des juridictions a été renforcée, entraînant un nombre record de candidatures. S'y ajoute également une évolution naturelle des mœurs politiques : pendant des années, les élections judiciaires étaient tacites, puis elles ont été ouvertes notamment sur l'élection du Procureur général.

Aujourd'hui, on ne peut pas exclure l'hypothèse qu'un seul citoyen remplissant les conditions d'éligibilité puisse, à lui tout seul, provoquer des élections générales pour l'ensemble des 539 postes. Ainsi, si une 540<sup>e</sup> personne décidait de se porter candidate dans le simple but d'animer le débat, cela rendrait les élections ouvertes et obligerait l'impression d'un bulletin à 539 noms. De plus, présenter devant les citoyens un bulletin de vote parfaitement illisible est un risque que le Conseil d'Etat ne peut pas prendre, de même que si un citoyen décidait ensuite de recourir contre l'impression d'un bulletin recto verso, il obtiendrait raison, car rien ne prévoit la possibilité d'avoir un tel bulletin.

En résumé, effectivement il s'agit de quelque chose de nouveau, et il pense que cinquante ans auparavant, un tel projet de loi aurait suscité l'hilarité générale. Cependant, aujourd'hui, les conséquences risquent d'être moyennement drôles.

Ce même commissaire doute que l'entier du problème soit résolu, car même avec deux faces, le bulletin n'est pas vraiment plus lisible.

Effectivement, l'exemple du bulletin de vote présenté à la commission sur une page A2 est objectivement lisible, mais très peu pratique. Il n'y a malheureusement pas d'autres solutions, car la loi dit que la seule possibilité est d'inscrire tous les noms sur le recto. Ce qui est proposé, pour le cas où il y aurait 539 candidats à inscrire sur un bulletin, c'est qu'au moins il soit autorisé d'avoir ce type de feuille qui n'est certes pas très pratique mais elle serait au moins lisible. Il y aurait d'autres possibilités, cependant elles modifieraient la Constitution, à savoir de dire que l'on revienne au nombre de juges comme en 1950.

Toujours le même commissaire se demande s'il ne serait pas possible d'avoir des bulletins séparés par juridictions.

La problématique, si l'on multiplie le nombre de bulletins, c'est que le nombre d'enveloppes et de situations se multiplieraient d'autant ; cela entraînerait des élections judiciaires dont les coûts exploseraient à 35 millions et dont les résultats seraient connus sept jours plus tard même avec 800 jurés électoraux travaillant jour et nuit. Il compare cette possibilité avec la difficulté du dépouillement pour une élection relativement simple avec cent députés, dans une seule circonscription, avec dix listes, et laisse la commission imaginer les effets de la situation où l'on passerait à un système à 539 candidats.

M. Ascheri ajoute qu'il faudrait également prévoir un bulletin officiel où l'électeur a la liberté d'inscrire 539 noms à la main. Il faut donc s'imaginer un bulletin A2 semblable à l'exemple montré, rempli à la main pour les 539 fonctions prévues dans ces élections. Il précise que la taille du bulletin s'adapterait au nombre de candidats.

Un commissaire (PLR) observe que dorénavant, ce qui va gouverner la taille des bulletins c'est donc le nombre de candidats. Par ailleurs, il trouve curieux que l'on fasse des lois pour des cas particuliers et se demande si la loi ne devrait pas plutôt être générale.

M. Longchamp répond par la négative, car il s'agit précisément d'une exception, faite uniquement pour les élections judiciaires.

Sur la question d'une loi générale, cette hypothèse a été écartée pour une raison simple, à savoir que le délai pour le dépôt des candidatures aux élections judiciaires est fixé au 3 février 2014, ce qui rend ce projet de loi urgent, alors qu'il y a une série d'autres questions et problématiques à régler qui n'ont pas ce degré d'urgence.

Il ajoute qu'un projet de loi modifiant l'exercice des droits politiques sur toute une série de questions sera déposé, portant notamment sur des questions découlant indirectement du changement de constitution ; sur les règles des élections de deux tours ou encore sur la question de l'intégration du droit de vote des étrangers. Il rappelle que le monde a changé, en termes de droits politiques notamment, et que cela nécessite des adaptations. Etant donné que ces problématiques sont multiples, elles méritent une réflexion approfondie.

Pour l'instant, la problématique est que dans deux semaines les listes sont déposées et, n'étant pas à l'abri du genre du scénario décrit plus avant, le Conseil d'Etat ne peut pas assumer la responsabilité d'expliquer aux citoyens que l'application stricte de la loi l'amène à devoir mettre 539 noms sur un bulletin totalement illisible.

Il s'agit donc d'un toilettage sur la seule élection où l'on sait que potentiellement il pourrait y avoir plus de 539 candidats.

De plus, il estime qu'à l'allure où vont les choses, lors des prochaines élections judiciaires, si l'on accorde des postes supplémentaires à la justice, le problème ne va donc pas aller en se simplifiant. En revanche, le nombre de conseillers d'Etat, des exécutifs, des conseillers municipaux est fixé de manière précise et on ne risque pas d'être confronté à cette problématique à moins que la constitution ne soit modifiée. Par contre, la problématique du Pouvoir judiciaire, par définition, ne se résoudra pas d'elle-même.

Un commissaire (EAG) estime cependant que la question de savoir si cela ne peut pas s'appliquer par exemple pour les élections du Grand Conseil aurait pu se poser et se demande s'il n'y aurait pas lieu d'inclure dans la loi un article permettant d'utiliser le recto verso également pour les élections au Grand Conseil. En effet, l'inscription d'une cinquantaine de candidats sur un bulletin est raisonnable, mais une centaine devient problématique comme on l'a vu lors de ces dernières élections. C'est pourquoi il revient sur sa suggestion de résoudre ce problème d'un seul mouvement en autorisant le recto verso au-delà de cinquante candidats.

M. Longchamp répond premièrement que l'article 65 se trouve dans les dispositions générales concernant l'ensemble des élections. L'article 117 concerne les élections du pouvoir judiciaire, lesquelles ont un certain nombre de règles qui dérogent aux règles générales. Il est donc indiqué que, dans le chapitre relatif aux élections judiciaires, l'ensemble de la partie générale de l'exercice des droits politiques reste intact, avec une seule exception possible, à savoir celle de l'article qui consacre l'interdiction du bulletin recto verso.

Deuxièmement, pour ce qui est de l'élection au Grand Conseil, il rappelle que le Conseil d'Etat n'a pas souhaité soumettre l'ensemble des autres

problématiques en raison de l'urgence dans laquelle ce projet de loi est traité. Etant donné que ces problématiques sont multiples, il estime qu'elles méritent davantage de temps. Il ajoute par ailleurs que l'interdiction du recto verso n'est pas anodine et mentionne les conséquences que cela peut supposer, notamment sur l'annulation d'un bulletin ou sur la perception de l'intention de l'électeur.

Tout en comprenant bien la nécessité d'aller d'abord de l'avant spécialement avec la question du Pouvoir judiciaire, un commissaire (S) partage sur le fond le souci émis par son préopinant, les bulletins de vote tels qu'ils ont été imprimés pour les dernières élections ayant posé des problèmes de lisibilité. Il estime que ce serait donc une bonne chose de régler la question du recto unique.

Tout en partageant cette observation, M. Longchamp ajoute qu'il faudrait également exposer toutes les conséquences générées par un bulletin recto verso. Sur la foi de l'expérience du dépouillement, il attire l'attention sur la complexité de juger de la nullité ou de la non-nullité d'un bulletin. Cela doit être extrêmement précis, car il s'agit de l'expression d'un droit démocratique essentiel. Il est donc fondamental de pouvoir garantir aux citoyens que les règles sont transparentes, qu'elles sont les mêmes pour tout le monde et qu'elles ne sont pas adaptées en fonction d'une situation donnée. Si, par hypothèse, le Conseil d'Etat avait déposé ce projet de loi dans deux semaines plutôt qu'au mois de décembre à la faveur du fait que Monsieur Y avait décidé d'être cet élément anarchiste mentionné plus tôt, on l'aurait accusé d'avoir fait une loi anti Monsieur Y. L'objectif n'est pas celui-ci, mais bien de garantir l'exercice de droits essentiels et de permettre le dépouillement dans des conditions acceptables sur le plan du délai et du budget.

Un commissaire (EAG) aimerait quand même souligner que les lois ne s'appliquent pas strictement et qu'il y a une marge d'interprétation. Il se réfère au règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques, lequel mentionne les critères à respecter pour la composition graphique des bulletins de vote. Or, il estime que cela ressort de la formulation du règlement d'application, voire de son interprétation et non des modifications de la loi sur l'exercice des droits politiques. Il pense que la solution pourrait se trouver dans une modification réglementaire ou dans une interprétation intelligente. Il propose donc d'examiner ce qui peut être déjà arrangé dans le cadre de la loi déjà existante car il estime qu'il n'est pas nécessaire de faire des modifications législatives s'il existe un moyen de s'arranger en interprétant de manière convenable les textes existants, voire en modifiant le règlement d'application. Quoiqu'il en soit, il résume qu'il y a un problème et

que, même s'il n'est pas sans ignorer que les prochaines élections ne sont que dans quatre ans, il pense qu'il faut le régler.

Pour sa part, M. Longchamp estime qu'il est dans l'intérêt de tous de résoudre ce problème, mais de le résoudre hors période d'élections. Il rappelle que dans le cas précis du projet de loi, la loi générale est très claire et dit qu'un bulletin ne peut pas être *recto verso*.

Un autre commissaire (UDC) pense que l'intelligence et la sagesse recommandent d'accepter ce projet de loi. Néanmoins, même s'il est peut-être prématuré d'en débattre, il souhaite savoir quelles sont les contraintes découlant de l'utilisation d'un bulletin recto verso.

Pour ce qui est des contraintes, M. Longchamp ne souhaite pas lancer le débat dès à présent, car les différentes interrogations à ce propos ont montré que le débat méritait d'avoir lieu de façon approfondie. Des solutions proposées peuvent entraîner des conséquences insoupçonnées. Par exemple, il explique qu'un bulletin de cent noms dont on en met cinquante d'un côté et cinquante noms de l'autre implique, sur une même élection, d'avoir la certitude que l'électeur a bien vu qu'il y ait des noms de l'autre côté du bulletin. Or au dépouillement, si l'on se rend compte que la moitié des noms sont tracés et que de l'autre côté, il n'y a que des noms non tracés, on peut éventuellement émettre l'idée que la personne n'avait pas réalisé qu'il y avait un recto verso. Il peut donc y avoir un avantage concurrentiel substantiel pour certains partis. Il y a bel et bien des contraintes, c'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat souhaite amener un dossier mûr sur ce point. Il ajoute que le reste des réflexions sont relativement abouties mais nécessitent qu'il prenne contact avec ses collègues ainsi qu'avec les partis politiques afin d'avoir leur appréciation de la situation.

### **Débat de la commission**

La commission étant convaincue par la clarté des propos et des réponses apportées, le débat qui a suivi en son sein a essentiellement porté sur un point purement formel concernant le délai référendaire lié à l'entrée en vigueur de ce projet de loi, et s'il n'y avait pas lieu de l'assortir de la clause d'urgence, afin d'éviter de créer une situation amenant à devoir réélire des juges.

A la suite de diverses considérations sur cette opportunité, M. Mangilli détaille le calendrier des publications officielles et en explique le calcul : pour autant que le Grand Conseil vote ce projet de loi lors de sa session des 23 et 24 janvier, l'arrêté de publication est adopté le 29 janvier et la première publication a lieu le 31 janvier. Le délai référendaire échoit le 12 mars, l'arrêté de promulgation est approuvé le 19 mars ; la loi est promulguée le

21 mars et entre en vigueur, avec la clause d'entrée en vigueur qu'elle contient, le lendemain au 22 mars.

La loi sera donc en vigueur le jour de l'élection, la clause d'urgence n'est ainsi pas nécessaire. En revanche, si ce projet de loi devait être voté lors de la session suivante du Grand Conseil, il conviendrait dans ce cas-là de l'assortir de la clause d'urgence, car l'entrée en vigueur serait alors reportée au 26 avril.

Un commissaire (EAG) s'inquiète tout de même, dans ce calendrier très serré, que la loi ne soit pas en vigueur au moment où les électeurs reçoivent leur bulletin de vote, et suggère alors de simplement voter une clause d'urgence.

M. Mangilli indique que pour les élections, le matériel de vote est envoyé au plus tard dix jours avant. La question soulevée a cependant peu de conséquences pratiques, car si un référendum est demandé, la loi n'entrera de toute façon pas en vigueur au mois de mars.

En revanche, s'il n'y a pas de référendum, la loi sera en vigueur avant les élections, si bien que cela ne posera aucun problème pour le dépouillement, raison pour laquelle le Conseil d'Etat propose l'adoption de ce projet de loi lors de la session de janvier, ce dernier n'étant pas favorable à la clause d'urgence qui doit rester un cas exceptionnel.

## **Votes de la commission**

### ***Entrée en matière***

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité des 14 commissaires présents (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG).

### ***Deuxième débat***

Titre et préambule : pas d'opposition – ADOPTÉ.

Art. 1 souligné : pas d'opposition – ADOPTÉ.

Art. 117, al. 5 (nouveau) : pas d'opposition – ADOPTÉ.

Art. 2 souligné : pas d'opposition – ADOPTÉ.

### ***Troisième débat***

Soumis au vote final, le PL 11334 est accepté dans son ensemble à l'unanimité des 14 commissaires présents (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG).

**Le PL 11334 est accepté dans son ensemble à l'unanimité.**

La Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil vous recommande donc, Mesdames et Messieurs les députés, d'accepter ce projet de loi.

***Préavis sur la catégorie de débat***

*Catégorie : extraits*

**Projet de loi  
(11334)**

**modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)  
(A 5 05)**

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

**Art. 1      Modifications**

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

**Art. 117, al. 5 (nouveau)**

<sup>5</sup> L'article 65, alinéa 1, lettre a, de la présente loi, n'est pas applicable si le  
nombre de candidatures nécessite l'utilisation de bulletins recto verso.

**Art. 2      Entrée en vigueur**

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