



Date de dépôt : 10 octobre 2025

Rapport

de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi constitutionnelle de Yves Nidegger, Patrick Lussi, Julien Ramu, Marc Falquet, Stéphane Florey, Daniel Noël, Guy Mettan modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00) (*La citoyenneté est une et indivisible ; stop à la balkanisation des élections communales !*)

Rapport de majorité de Jean-Pierre Tombola (page 3)

Rapport de minorité de Yves Nidegger (page 7)

Projet de loi constitutionnelle (13662-A)

**modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE)
(A 2 00)** *(La citoyenneté est une et indivisible ; stop à la balkanisation des élections communales !)*

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

Article unique Modification

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

Art. 48, al. 3 (abrogé)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Jean-Pierre Tombola

Introduction

La commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a examiné, lors de sa séance du 17 septembre 2025, le projet de loi constitutionnelle 13662 modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00) (La citoyenneté est une et indivisible ; stop à la balkanisation des élections communales).

La commission était présidée ce jour-là par M. Jean-Pierre Pasquier, vice-président, et assistée par M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique (SGGC) et M^{me} Hanna Athina, directrice, direction des affaires juridiques (CHA). Le rapporteur remercie par ailleurs M^{me} Coralie Tschanz pour la tenue et l'exactitude du procès-verbal.

De quoi s'agit-il ?

Le projet de loi PL 13662 propose de modifier l'article 48 de la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) du 14 octobre 2012, en abrogeant précisément son alinéa 3. Autant dire que ce projet de loi vise à supprimer l'exercice des droits politiques communaux des personnes de nationalité étrangère âgées de 18 ans révolus qui ont leur domicile légal en Suisse depuis 8 ans au moins.

Pour rappel, la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) du 14 octobre 2012 stipule à son article 48 la teneur ci-après :

Art. 48 Titularité

¹ Sont titulaires des droits politiques sur le plan cantonal les personnes de nationalité suisse âgées de 18 ans révolus domiciliées dans le canton, ainsi que les personnes domiciliées à l'étranger qui exercent leurs droits politiques fédéraux dans le canton.

² Sont titulaires des droits politiques sur le plan communal les personnes de nationalité suisse âgées de 18 ans révolus domiciliées dans la commune.

³ Sont titulaires du droit d'élire, de voter et de signer des initiatives et des demandes de référendum sur le plan communal les personnes de nationalité étrangère âgées de 18 ans révolus qui ont leur domicile légal en Suisse depuis 8 ans au moins.

A la suite de l'audition de M. Nidegger, et après échange et discussion, la majorité de la commission a refusé l'entrée en matière du PL 13662.

Audition de M. Yves Nidegger, premier signataire

M. Nidegger souligne que le recours fréquent au vote surprend les observateurs étrangers. Il rappelle que le vote à l'urne exige une identification, alors que le vote par correspondance repose sur la simple distribution et remise d'enveloppes, ce qui peut paraître risqué. Il ajoute que l'affaire de Vernier a démontré que ce système pouvait être détourné. Il précise toutefois que le vote par correspondance fonctionne dans son principe et que le problème tient davantage à l'élargissement du corps électoral communal, ouvert aux personnes résidant depuis huit ans à Genève. Il affirme que cette spécificité, dans une commune marquée par une forte diversité, a favorisé des pratiques de captation du vote. Il considère que le cœur du problème n'est pas le vote par correspondance, mais la reconnaissance du droit de vote communal à des non-citoyens suisses. Selon lui, un citoyen suisse ne céderait jamais son matériel de vote. Il conclut que, pour éviter la répétition de cas similaires, il conviendrait de modifier la constitution cantonale afin de revenir à une conception plus stricte de la citoyenneté, dénonçant une « balkanisation » du corps électoral.

Discussion et questions des commissaires

Un député demande pourquoi ne pas aller au contraire vers une extension complète des droits politiques pour ces personnes, plutôt que de chercher à les restreindre. M. Nidegger précise qu'une telle extension n'est pas envisageable, rappelant que les droits de candidature restent réservés aux citoyens suisses et que la difficulté réside précisément dans l'implication des seuls électeurs non citoyens.

Il y a une instrumentalisation du cas de Vernier

Plusieurs députés relèvent le fait qu'il n'existe pas plus de cas de vols dans les boîtes à journaux à Vernier que dans d'autres communes car cela relève plutôt d'un problème d'aménagement du territoire. Les députés perçoivent un principe d'instrumentalisation de ce phénomène à Vernier.

En réponse à la question d'un député demandant si, compte tenu de l'ingéniosité déployée, le problème n'est pas en réalité marginal et en quoi il pourrait se reproduire, M. Nidegger constate que les mesures proposées renforceraient certes la sécurité, mais qu'à Vernier des électeurs ont donné ou vendu leur droit de vote à des tiers. Il estime que, quelles que soient les précautions prises, ce problème ne peut être totalement éliminé. Il ajoute que,

dans les communes, la tentation de recourir à de telles pratiques est plus grande, notamment en raison de l'implantation de nouveaux partis et de la diversité de la population.

Un projet de loi stigmatisant

Plusieurs commissaires regrettent un manque d'exemples susceptibles d'étayer les soupçons exprimés par M. Nidegger. Des commissaires constatent que l'intitulé du projet de loi stigmatise une population pourtant bien intégrée à Genève, y compris des Suisses actifs dans la vie politique. Ils estiment inapproprié de tirer de cas particuliers des généralisations servant à alimenter une idéologie hostile aux étrangers.

Un député exprime son malaise s'agissant de l'utilisation de la notion de « balkanisation » dans l'intitulé du projet de loi. Il rappelle que la suppression du droit de vote des étrangers constituerait une régression sur le plan éthique d'autant plus que de nombreuses communautés s'intéressent et veulent participer à la vie politique. M. Nidegger estime qu'il s'agit d'une erreur d'avoir inscrit ce droit de vote communal pour les étrangers et considère que le cas de Vernier illustre un problème que l'UDC dénonce de longue date. Il conclut que c'est l'occasion de rappeler que cette ouverture n'était pas une bonne idée.

Prise de position des groupes

Le président ouvre la discussion en vue du vote d'entrée en matière.

Pour les Socialistes ce sujet suscite de nombreuses oppositions. Ils jugent la vision du monde de M. Nidegger assez singulière. Il existe un mélange de considérations diverses autour des candidatures, mais aucune analyse sociologique ne vient étayer le lien établi avec le cas de Vernier. L'usage de l'expression « sous-citoyen » traduit des croyances plutôt qu'une réalité. Pour l'ensemble de ces motifs, le groupe socialiste n'entrera pas en matière sur ce projet de loi.

Le PLR refuse l'entrée en matière, estimant que toutes les conclusions sur l'affaire de Vernier ne sont pas encore établies. Par ailleurs, des mesures ont déjà été prises pour renforcer la sécurité, et la conviction est que la participation des citoyens étrangers résidant depuis huit ans contribue à leur intégration.

Une députée du groupe UDC dit que, bien qu'elle soit foncièrement opposée à l'extension des droits politiques aux personnes étrangères, elle ne se voit pas retirer un droit déjà accordé et annonce qu'elle s'abstiendra.

Le groupe des Verts ne souhaite pas entrer en matière sur ce texte.

Le groupe LJS ne souhaite pas non plus entrer en matière sur ce texte.

Vote

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 13662 :

Oui :	1 (1 UDC)
Non :	10 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 1 LC, 3 PLR)
Abstentions :	3 (2 MCG, 1 UDC)

L'entrée en matière est refusée.

Catégorie de traitement : II (30 minutes)

Conclusion

Mesdames et Messieurs les députés,

Ce projet de loi PL 13662 proposé par l'UDC est rétrograde. L'utilisation de la notion de « balkanisation » dans l'intitulé du projet de loi stigmatise une population pourtant bien intégrée à Genève, y compris des Suisses actifs dans la vie politique.

L'auteur du projet de loi semble avoir une vision du monde assez singulière. En effet, ce projet de loi fait un mélange de considérations diverses autour des candidatures mais aucune analyse sociologique ne vient étayer le lien établi avec le cas de Vernier décrit dans son exposé des motifs.

Plusieurs commissaires estiment inapproprié de tirer de cas particuliers des généralisations servant à alimenter une idéologie hostile aux étrangers. La commission est d'avis que la suppression des droits politiques à l'échelle communale des étrangers qui remplissent les exigences légales constituerait une régression, d'autant plus que nombre de communautés d'origine étrangère veulent s'intégrer notamment en participant à la vie politique. Il serait judicieux de proposer une extension complète des droits politiques pour ces personnes, plutôt que de chercher à les restreindre.

Pour toutes ces raisons, la majorité de la commission a refusé l'entrée en matière et vous recommande d'en faire de même.

Date de dépôt : 14 octobre 2025

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de Yves Nidegger

Le scandale des élections annulées à Vernier est survenu dans un contexte particulier à un triple titre : il s'agit d'une part d'une élection communale, soit un cas où des résidents étrangers sont ajoutés aux citoyens suisses pour former un corps électoral particulier à un type d'élection défini. C'est d'autre part pour favoriser des candidatures à raison de leur appartenance communautaire que la fraude sanctionnée par l'annulation de l'élection a été organisée. C'est enfin un nombre d'électeurs assez significatif pour influencer une élection qui se sont montrés disposés à présigner le matériel de vote reçu et à le remettre à des tiers organisés leur cédant ainsi leur droit démocratique personnel de choisir un représentant au Conseil administratif.

C'est le lieu de s'interroger sur ce qui fait et ne fait pas la citoyenneté. Au prétexte d'anticiper l'intégration de futurs citoyens, Genève a accepté (par 52%) il y a tout juste 20 ans une initiative expérimentale consistant à donner certains droits politiques à certains résidents étrangers, par le saucissonnage des droits politiques en principe indivisibles pour en jeter la part communale, jugée sans doute sans conséquence, aux étrangers ayant résidé quelque part en Suisse pour une durée totale de 8 ans. Cette funeste expérimentation est allée jusqu'à charcuter à l'intérieur même des droits politiques communaux pour en retrancher celui d'être élu, attestant par là même de l'épaisseur du paternalisme, pour ne pas dire de la méfiance, qui a présidé à cette expérience de pure démagogie. Sans doute a-t-on considéré, à tort, la commune comme une simple subdivision administrative, sans réelle souveraineté. Le scandale de Vernier est le résultat concret de cette expérimentation.

Le substantif citoyen s'applique à la personne en tant qu'elle est considérée du point de vue des droits politiques dont elle jouit dans l'Etat dont elle relève, en particulier le droit de voter, d'élire et d'être élu, auxquels s'ajoutent en Suisse le droit de signer des initiatives et des référendums, par opposition à la personne étrangère qui ne possède pas de tels droits. Dans la conception suisse des droits politiques, ces droits s'exercent nécessairement sur les trois plans de la commune, du canton et de la Confédération. Conformément à la Constitution, le citoyen exerce ses droits politiques à la fois dans la commune

dont il possède le droit de cité, dans le canton d'appartenance de cette commune et partant au niveau fédéral. La citoyenneté comprend différents droits formant un tout indissociable, on est citoyen ou on ne l'est pas, il n'y a pas de demi ou de tiers de citoyens, on vote et on élit nécessairement aux trois niveaux de l'Etat.

Découper la citoyenneté en tranches de qualités diverses constitue dès lors une aberration : en politique suisse, il n'y pas de petites, de moyennes et de grandes élections, il n'y a que l'exercice de la souveraineté populaire, aux niveaux communal, cantonal ou fédéral, sujet par sujet, selon la répartition des compétences opérée par la Constitution.

L'adjectif citoyen qualifie l'attitude d'une personne qui fait preuve d'esprit civique, qui a une attitude citoyenne. Offrir, au prétexte d'une intégration espérée, des lambeaux de citoyenneté en contournant le chemin qui mène naturellement à la citoyenneté par la naturalisation s'est avéré un mauvais calcul. Tout ce qui est gratuit est dévalorisé. Les données statistiques ainsi que plusieurs études ont confirmé que le taux de participation des étrangers restait durablement inférieur de 14 à 17 points par rapport à celui des Suisses des mêmes communes. C'est ce désintérêt pour la chose publique qui explique dans le cas de Vernier qu'un nombre d'électeurs assez significatif pour influencer une élection se soient montrés disposés à présigner le matériel de vote reçu et à le remettre à des tiers organisés à qui ils ont cédé leur droit politique d'élire un représentant. Dès lors que l'exercice du droit de vote offert sans avoir été demandé ne représente pas une valeur réelle aux yeux de leurs détenteurs, des personnes malintentionnées n'ont eu aucune difficulté à se les faire céder pour voter à la place des ayants droit.

Une expertise graphologique commandée par le Ministère public genevois indique que neuf écritures identiques ont rempli 280 bulletins de vote, sur 290 enveloppes analysées. Les noms de trois candidates au Conseil municipal, issues de trois communautés (Cameroun, Turquie, Kosovo), ont été ajoutés sur les bulletins du parti LJS, modifiés à 65%. L'opération a si bien fonctionné que les trois candidates favorisées, issues de trois partis différents, sont parvenues par cette fraude à dépasser les ténors de leur propre liste.

Le dommage démocratique est considérable : l'exercice des droits politiques des électeurs de la deuxième commune du canton a été réduit à néant. Les candidats normalement élus le 23 mars 2025 ont été privés de leur élection, la durée de leur mandat sera réduite, si tant est qu'ils soient élus à nouveau par un électorat aujourd'hui démobilisé et dégoûté. Le principe fondamental de la séparation des pouvoirs en démocratie est également mis en échec, puisque la vacance du Conseil municipal conduit le Conseil

administratif à gouverner seul, exerçant lui-même les compétences qui appartiennent au délibératif.

La citoyenneté est une et indivisible, elle s'hérite, par le droit du sang, ou se mérite, par la naturalisation. Ce n'est qu'en restaurant la cohérence de la citoyenneté que l'on pourra restaurer l'exercice régulier des droits politiques aujourd'hui menacés par la montée du communautarisme. Expérience faite, il convient de revenir sur le droit de vote des étrangers au niveau communal.

La minorité vous invite à accepter le PL 13662.