



Date de dépôt : 3 novembre 2025

Rapport

de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier :

- a) PL 13648-A** **Projet de loi constitutionnelle de Thierry Cerutti, Ana Roch modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00)**
(Elections au système majoritaire)
- b) PL 13649-A** **Projet de loi de Thierry Cerutti, Ana Roch modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05)** *(Pour des élections transparentes et démocratiques)*

Rapport de Celine van Till (page 5)

Projet de loi constitutionnelle (13648-A)

**modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE)
(A 2 00) (*Elections au système majoritaire*)**

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

Art. 1 Modification

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

Art. 55, al. 2 (nouvelle teneur) et al. 3 (abrogé)

² Sont élus au premier tour les candidates ou les candidats qui ont obtenu le
plus de voix, mais au moins 35% des bulletins valables, y compris les bulletins
blancs.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Projet de loi (13649-A)

modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05) (Pour des élections transparentes et démocratiques)

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. 6 Carte de vote (nouvelle teneur)

Tout citoyen ou citoyenne, inscrit au rôle électoral, reçoit pour chaque
opération électorale une carte de vote obligatoire 21 jours avant la date de fin
du scrutin.

Art. 14 Clôture (nouvelle teneur)

Les rôles électoraux sont clos le quinzième jour qui précède le dernier jour du
scrutin.

Art. 21, al. 2 (nouvelle teneur)

² Les autres jours de scrutin, le service des votations met à disposition des
électeurs une boîte accessible permettant à la population de voter jusqu'au
dernier délai légal du scrutin soit dimanche à midi.

Art. 24, al. 1, lettre b (abrogée), al. 2 et 8 (nouvelle teneur), et al. 9 (abrogé)

² Les listes de candidats doivent être portées par un seul groupe politique et,
sous réserve de l'article 149, porter le nom d'un candidat au moins et être
accompagnées de l'acceptation écrite de chaque candidat.

⁸ Pour toutes les élections, le candidat qui ne veut pas être maintenu sur une
liste doit en informer, par écrit, le service des votations et élections, avant midi
au plus tard, 2 jours après le dépôt des listes de candidats. Le mandataire est
aussitôt avisé et peut présenter un remplaçant éventuel, avant midi au plus tard,
3 jours après le dépôt des listes de candidats.

Art. 25, al. 7 (nouvelle teneur)

⁷ Plusieurs candidatures de différents partis politiques ne peuvent pas figurer sous une même dénomination de liste. Lors d'une élection, chaque liste comporte une seule candidature, sauf si plusieurs candidatures sont issues du même parti politique.

Art. 54, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Les électeurs reçoivent de l'Etat, respectivement des communes pour les élections communales, au plus tard 21 jours avant le jour des élections cantonales et communales, les bulletins électoraux et une notice explicative.

Art. 61, al. 3 (nouveau)

³ Les votes qui ont été postés jusqu'au samedi précédant le dimanche du scrutin sont enregistrés, le cachet de poste faisant foi.

Art. 62, al. 1 et 4 (nouvelle teneur)

¹ L'Etat envoie à l'électeur le matériel nécessaire pour exercer son droit de vote au plus tard 21 jours avant et prend en charge les frais d'acheminement postal, sur territoire suisse, des votes par correspondance.

⁴ Pour être enregistré, le vote, dûment authentifié, doit parvenir au service des votations et élections au plus tard le dimanche précédant la clôture du scrutin à 12 h 00.

Art. 100 (abrogé)**Art. 2 Entrée en vigueur**

¹ La présente loi entre en vigueur simultanément à la loi constitutionnelle 13648, du ... (*à compléter*).

² Elle est abrogée de plein droit en cas de refus par le corps électoral de la loi constitutionnelle 13648, du ... (*à compléter*).

Rapport de Celine van Till

La Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a examiné les projets de lois 13648 et 13649 à l'occasion de 3 séances, les 11 et 25 juin, ainsi que le 3 septembre 2025.

Les travaux ont été suivis par M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique de commissions parlementaires (SGGC), ainsi que par M^{me} Athina Hanna, directrice, direction des affaires juridiques (DAJ, CHA).

Les procès-verbaux ont été tenus par M^{me} Coralie Tschanz, M. Nicola Martinez et M. Jean-Luc Constant.

Que toutes ces personnes soient remerciées pour leur contribution aux travaux de la commission.

Séance du 11 juin 2025 – audition de M. Thierry Cerutti, premier signataire

M. Cerutti explique en préambule que les projets de lois 13648 et 13649 proposent des modifications concernant les élections au système majoritaire. Le projet de loi constitutionnelle (PL 13648) vise à supprimer le deuxième tour et à ne conserver qu'un seul tour de scrutin. L'autre projet de loi (PL 13649) a pour but d'améliorer le vote par correspondance et d'éviter les combines électorales contre nature.

M. Cerutti constate plusieurs problèmes dans l'organisation actuelle du système électoral genevois. En particulier la réception tardive du matériel de vote, des délais restreints pour le vote par correspondance, la non prise en considération des bulletins de vote renvoyés dans les temps par les électeurs mais reçu tardivement par le service des votation et élections, ou encore l'apparition entre deux tours de listes électorales nouvelles, dont le seul but est de prendre des places parmi les autres listes traditionnelles. Il relève également des alliances politiques contre nature entre, par exemple, un candidat PLR et un candidat socialiste, alors que ces deux partis présentent des visions sociétales complètement différentes.

M. Cerutti propose en particulier que les rôles électoraux soient clos le quinzième jour qui précède le dernier jour d'un scrutin, que le service des votations et élections mette à disposition des électeurs une boîte accessible permettant de voter jusqu'au dernier délai légal d'un scrutin, soit le dimanche à midi.

M. Cerutti précise, en conclusion de sa présentation, que ces deux projets de lois ont pour objectif de modifier la façon de voter et de redonner confiance aux électeurs.

Un député (PLR) estime que ces projets de lois méritent d'être étudiés. Il note que M. Cerutti dit notamment vouloir que les candidats ayant obtenu le plus de voix, mais au moins 35% des bulletins valables, y compris les bulletins blancs, soient élus en un tour de scrutin. Il souhaite savoir si un chiffreage a été effectué par rapport au pourcentage mentionné.

M. Cerutti répond par la négative et précise que le pourcentage mentionné peut le cas échéant être modifié par la commission.

Un député (S) constate que le PL 13649 a pour but de supprimer les alliances.

M. Cerutti le confirme. Ce doit être chacun pour soi et Dieu pour tous. Cela étant, il estime qu'il aurait plutôt dû parler de « parti politique » à la place de « groupe politique ». Il entend par là une entité politique, mais le terme exact serait plutôt « parti politique ».

Le même député (S) se réfère à l'article 14 du projet de loi. Il s'interroge sur la raison de la modification proposée, qui concerne la clôture du rôle électoral, c'est-à-dire la liste des personnes ayant le droit de vote.

M. Cerutti estime que clore les rôles électoraux cinq jours avant le dernier jour du scrutin est un délai beaucoup trop court et propose par conséquent de porter ce délai à quinze jours.

Le même député (S) évoque ensuite l'article 21, alinéa 2 du projet de loi. Il rappelle que la boîte aux lettres du Service des votations et élections est accessible jusqu'au samedi midi avant la date du scrutin.

M. Cerutti explique qu'il lui a été rapporté qu'il y a parfois une queue de personnes souhaitant déposer leur enveloppe de vote certains samedis. Lors de la récente élection des magistrats communaux, beaucoup d'électeurs présents sur place n'ont pas pu glisser leur bulletin dans la boîte, ce qui est choquant. Il est par conséquent proposé que cette boîte soit accessible jusqu'au dernier délai légal du scrutin, soit le dimanche à midi.

Le même député (S) note encore que le PL 13649 propose, à travers son article 62 LEDP, que le matériel de vote soit envoyé aux électeurs au plus tard 21 jours avant le jour du scrutin.

M. Cerutti estime que tous les bulletins munis du timbre postal du samedi doivent être pris en considération.

Discussion interne

Un député (S) propose l'audition de la Chancellerie d'Etat et un député (PLR) suggère l'audition des professeurs Thierry Tanquerel et Michel Hottelier. La commission valide ces propositions.

Séance du 25 juin 2025 – audition de la DSOV et du SVE

La Direction du support et des opérations de vote (DSOV) est représentée par M. Jan-Philyp Nyffenegger, directeur. Le Service des votations et élections (SVE) est représenté par M^{me} Liza Lombardi Gauthier, cheffe de service.

M^{me} Lombardi Gauthier évoque en préambule le projet de loi constitutionnelle (PL 13648), qui propose un seuil d'élection pour les candidats à une élection majoritaire de 35 % des bulletins, y compris les bulletins blancs. Selon elle, ce système revient plus ou moins à une majorité relative qualifiée. C'était un système qui fonctionnait très bien à l'époque, car les seconds tours étaient plutôt rares. Il existait, malgré tout, des seconds tours lors d'élections communales, mais ils étaient moins fréquents qu'aujourd'hui.

M^{me} Lombardi Gauthier précise que cette situation existait dans un autre contexte. En effet, sous l'ancienne constitution cantonale, la LEDP fixait l'élection du Conseil d'Etat cinq semaines après celle du Grand Conseil. Le parlement était alors établi, et les têtes de listes se présentaient, ce qui expliquait le très faible nombre de seconds tours.

M^{me} Lombardi Gauthier indique qu'il n'est pas question, avec les modifications proposées, de revenir à ce système d'élections décalées. Or, sans cela, un second tour devient nécessaire. Même si le projet demande l'abrogation de la notion de second tour, il est indispensable que cette notion figure dans la constitution et dans la LEDP pour garantir l'exercice des droits politiques et la prévisibilité du calendrier électoral. Elle illustre cela avec une situation hypothétique : si un Conseil d'Etat n'était pas complet après une élection à 35 %, il faudrait alors organiser une nouvelle élection par souci de parité, qui aurait lieu quinze semaines plus tard. Une telle configuration serait ingérable. Il faut donc absolument conserver la notion de second tour dans la constitution comme dans la LEDP.

M^{me} Lombardi Gauthier poursuit en abordant le projet de loi modifiant la LEDP, qui contient plusieurs éléments visant à supprimer cette notion de second tour. La Chancellerie s'y oppose fermement, car cette notion est indispensable à la clarté des informations transmises aux candidats, aux partis et aux électeurs. Elle est également nécessaire au bon fonctionnement des institutions. M^{me} Lombardi Gauthier précise qu'elle ne rentrera pas dans le

détail des articles concernés, mais que l'opposition de la Chancellerie est claire.

Concernant les autres dispositions (celles qui ne concernent pas le second tour), M^{me} Lombardi Gauthier évoque notamment l'article 14 du projet de loi, relatif à la clôture du rôle électoral. Le projet propose de fixer cette clôture 15 jours avant le scrutin, alors qu'elle intervient actuellement 5 jours avant. L'allongement de ce délai priverait certains électeurs de leurs droits politiques, droits auxquels ils peuvent normalement prétendre. Le délai actuel de 5 jours est synchronisé avec le délai en vigueur au niveau fédéral. Si la modification était acceptée, cela créerait une situation absurde dans laquelle les rôles électoraux fédéraux seraient clôturés 5 jours avant le scrutin, alors que les rôles cantonaux le seraient 15 jours avant. Cela introduirait une complication inutile et constituerait une restriction injustifiée des droits politiques. C'est donc pour des raisons à la fois pratiques et juridiques que cette synchronisation entre le niveau cantonal et le niveau fédéral doit être maintenue.

M^{me} Lombardi Gauthier aborde ensuite l'article 21, alinéa 2 du projet de loi, qui demande d'avancer la clôture du vote anticipé au dimanche à 12h00. Elle explique que les premiers résultats sont publiés à 12h01, et qu'à 14h00 la pression est déjà forte pour obtenir les résultats complets. Avancer la clôture du vote anticipé au dimanche à midi placerait l'administration dans l'incapacité de produire des résultats dans les temps. Selon elle, cette modification n'a pas de sens, d'autant plus que la situation actuelle est relativement équilibrée. Les modalités actuelles permettent une flexibilité importante pour les électeurs et un bon déroulement du dépouillement. Pour ces raisons, la Chancellerie s'oppose à la modification proposée de cet article.

M^{me} Lombardi Gauthier poursuit avec l'article 24, alinéa 1, lettres b, et alinéas 2 et 8 du projet de loi. Ce dernier prévoit que les partis ne puissent être constitués que d'un seul groupe politique. Elle explique que la Chancellerie serait, dans cette hypothèse, dans l'incapacité de déterminer comment appliquer une telle disposition. Elle cite notamment l'exemple de certaines formations comme Ensemble à Gauche, pour lesquelles il est difficile de qualifier s'il s'agit d'un seul parti ou de plusieurs regroupements politiques. La Chancellerie ne dispose d'aucun outil pour définir ce qui constitue un groupe politique unique dans ce contexte, ce qui rendrait cette disposition inapplicable dans la pratique. Par ailleurs, une telle restriction poserait également un problème au regard de la liberté d'association garantie par l'article 31 de la Constitution fédérale. Pour ces raisons, la Chancellerie s'oppose à la modification de cet article.

M^{me} Lombardi Gauthier, concernant l'article 25, alinéa 7 du projet de loi, qui vise à empêcher que des candidats issus de plusieurs partis puissent se

présenter sous une même bannière, fait le même constat : il serait impossible pour l'administration de déterminer, notamment dans les communes, l'appartenance politique exacte des candidats. Elle rappelle que cet article avait précédemment été modifié pour interdire les *listes de traverse*, en précisant qu'un candidat ne pouvait figurer que sur une seule liste pour une même fonction. La modification actuelle va plus loin en exigeant qu'un candidat ne puisse figurer que sous la bannière de son propre parti, interdisant ainsi que plusieurs candidats issus de partis différents se présentent ensemble sous une étiquette commune. Une telle disposition pose à nouveau un problème de compatibilité avec l'article 31 de la Constitution fédérale sur la liberté d'association et soulève des difficultés pratiques majeures pour qualifier les appartenances partisans. Pour toutes ces raisons, la Chancellerie s'oppose à cette modification.

M^{me} Lombardi Gauthier aborde ensuite l'article 54, alinéa 1 du projet de loi, qui propose d'allonger à 21 jours le délai de livraison du matériel de vote. Elle indique, en ce qui concerne un premier tour d'élection, dont le délai légal actuel est de 10 jours, qu'il n'y a aucune difficulté à allonger ce délai à 21 jours, dans la mesure où c'est déjà ce qui est pratiqué de facto. Elle précise cependant que cet article vise également, indirectement, à supprimer la notion de second tour, ce à quoi la Chancellerie s'oppose fermement. Elle rappelle qu'il est matériellement impossible de respecter un délai de 21 jours avant un second tour, puisqu'il y a, 21 jours avant un second tour, le premier tour. Il n'y a aucune objection à appliquer un délai de 21 jours au matériel de vote pour un premier tour, mais il convient de maintenir la notion de second tour dans la loi, ce qui rend nécessaire une disposition spécifique avec un délai plus court pour celui-ci.

M^{me} Lombardi Gauthier précise que la Chancellerie collabore avec la Poste, laquelle remet systématiquement une attestation confirmant la remise du matériel de vote dans les délais légaux. Cette attestation permet à l'administration de démontrer que son travail est accompli conformément aux prescriptions. De plus, un système de traçabilité permet de s'assurer que le matériel est bien parvenu à l'électeur. Dans les rares cas où les électeurs déclarent ne pas avoir reçu leur matériel de vote, les vérifications montrent qu'il s'agit systématiquement de situations où l'adresse n'a pas été mise à jour dans les délais auprès de l'OCPM, ou lorsque l'électeur n'a pas effectué son changement d'adresse. La Chancellerie respecte les délais et, si un allongement à 21 jours pour le premier tour est acceptable, il ne saurait s'appliquer au second tour. Elle invite donc la commission à ne pas supprimer la notion de second tour, la Chancellerie s'opposant à la proposition de modification de cet article.

M^{me} Lombardi Gauthier poursuit avec l'article 61, alinéa 3 du projet de loi, qui propose que tout matériel de vote oblitéré jusqu'au samedi précédant le scrutin soit pris en considération. Elle rappelle que, dans les faits, la Chancellerie continue de recevoir du matériel de vote dit « hors délai » jusqu'au mardi ou mercredi qui suivent le scrutin. Le nombre d'enveloppes concernées ne dépasse jamais les 40 unités à ces dates. M^{me} Lombardi Gauthier alerte cependant sur les conséquences d'une telle modification. Si le canton devait attendre le mardi ou le mercredi suivant pour comptabiliser ces enveloppes supplémentaires, cela signifierait que les résultats officiels ne pourraient être publiés que le mercredi ou le jeudi. Elle invite à imaginer « la tête de Berne » et la réaction de la Chancellerie fédérale face à une telle situation. Elle insiste également sur le problème d'organisation que cela poserait pour les partis politiques, qui planifient leurs communications et leurs actions en fonction des résultats dès le dimanche du scrutin.

M^{me} Lombardi Gauthier explique que la Chancellerie mène une campagne d'information active auprès des électeurs pour leur rappeler que le vote par correspondance doit être posté au plus tard le jeudi précédant le scrutin, en tenant compte de l'heure de levée du courrier. Elle admet qu'il arrive malgré tout que certains votes arrivent trop tard, notamment ceux des Suisses de l'étranger. Elle conclut en indiquant que, pour toutes ces raisons, la Chancellerie s'oppose à la modification proposée dans le projet de loi.

M^{me} Lombardi Gauthier en vient ensuite à l'article 62, alinéas 1 et 4 du projet de loi, lequel propose de prendre en compte le matériel de vote qui arriverait jusqu'à 12h au SVE. Elle indique que cette proposition entre en contradiction avec les modifications précédentes et appelle à son refus, en invoquant les mêmes arguments liés à la réalité du traitement du matériel et à la complexification du dépouillement. Elle rappelle que le dispositif genevois offre déjà une ouverture bien plus large que ce qu'exige la loi fédérale en matière de vote anticipé. Alors que la loi n'exige qu'une ouverture du vote anticipé pendant deux des quatre jours précédant le scrutin, le canton de Genève permet le dépôt du vote au Service des votations et élections (SVE) durant les trois semaines qui précèdent l'échéance électorale, que ce soit via l'urne située dans les locaux ou par la boîte aux lettres. Cette ouverture actuelle est très raisonnable et équilibrée.

M^{me} Lombardi Gauthier conclut en indiquant que, pour toutes ces raisons, la Chancellerie ne prend pas position sur la question des 35%, mais qu'elle demande expressément de ne pas supprimer les articles en lien avec le second tour. Elle juge intenable et irréaliste la plupart des propositions de modification des délais, à l'exception du passage à 21 jours pour le premier tour. Enfin,

concernant les articles sur les regroupements politiques, elle réitère que ceux-ci sont trop restrictifs et difficilement applicables dans la réalité des faits.

Un député (PLR) évoque la question du seuil de 35%, en relevant, en se référant uniquement aux élections du Conseil d'Etat, qu'aucune élection n'aurait été remportée au premier tour selon ce critère.

M^{me} Lombardi Gauthier précise que cela concerne le Conseil d'Etat, le Conseil des Etats, ainsi que les conseils administratifs. Un second tour s'avère nécessaire pour l'ensemble de ces élections.

Le même député (PLR) constate que cela dépend des communes pour ce qui concerne les conseils administratifs. M^{me} Lombardi Gauthier note que certaines communes sont effectivement passées au premier tour. M. Nyffenegger ajoute qu'il y aurait eu moins de seconds tours. Sur les 24 seconds tours recensés, leur nombre aurait été inférieur avec ce seuil de 35%. Il cite les communes de Genève, Meyrin, Bernex et Versoix comme exemples de communes qui auraient dû connaître un second tour.

Le député (PLR) a bien compris l'opposition exprimée à l'égard de ces deux projets de lois. Toutefois, il relève qu'une comparaison intercantonale fait apparaître que deux cantons, le Jura et le Tessin, appliquent un système différent, en l'occurrence un système proportionnel, qui semble fonctionner pour les élections exécutives. Il demande s'il existe des échanges avec ces cantons.

M^{me} Lombardi Gauthier précise qu'aucun contact n'a été pris à ce stade avec les homologues d'autres cantons. Elle confirme que le Tessin applique effectivement un système proportionnel et mentionne également l'existence d'autres types de majorité, comme celles en vigueur dans les cantons de Vaud ou de Berne, où sont pris en compte soit les suffrages valables, soit les bulletins valables. Elle précise que cette comparaison n'a pas encore été réalisée, mais qu'il s'agit d'une démarche envisageable, bien que cela n'ait pas encore été fait à ce stade.

Un député (PLR) souligne que l'analyse critique présentée permet de rappeler le travail accompli, ainsi que les contraintes rencontrées afin de minimiser les difficultés pour l'électeur, saluant ce travail. Il souhaite pour sa part clarifier la distinction entre majorité et proportionnelle, demandant si un second tour restait potentiellement nécessaire tant qu'un seuil est fixé pour une élection majoritaire, et si l'existence de ce seuil transforme en réalité le système en proportionnelle.

M^{me} Lombardi Gauthier répond par l'affirmative. Si les sept meilleurs résultats deviennent conseillers d'Etat, alors il n'y a pas de second tour.

Le même député (PLR) note que dès qu'un seuil est fixé, il ne s'agit plus d'un système majoritaire, mais bien d'un système proportionnel de fait.

M^{me} Lombardi Gauthier confirme ce point. M. Nyffenegger précise que le système proportionnel consiste avant tout à comparer les suffrages des listes entre elles pour ensuite procéder à une répartition et enfin à des attributions de sièges dans l'ordre d'arrivée au sein de chaque liste et sans seuil. Alors que le système majoritaire compare les suffrages de chaque candidat toutes listes confondues, que l'on applique ou pas un seuil pour déterminer les élus. Il n'y a ainsi pas de passerelle d'un système à un autre, ou alors seulement dans le cas où une seule liste se serait présentée dans une élection proportionnelle.

M^{me} Lombardi Gauthier rappelle que le fait d'avoir ces deux élections non dissociées permet de rectifier la stratégie politique, de créer des alliances ou de renoncer en faveur d'un autre parti. Ce sont les systèmes de majorité relative ou de majorité relative qualifiée qui fonctionnent lorsqu'il y a dissociation des élections, car cela laisse le temps de construire une image parlementaire et une stratégie politique, comme cela se fait entre un premier et un second tour.

M. Nyffenegger indique qu'ils se refusent de prendre position à ce sujet. S'il était décidé d'adopter un système fonctionnant en un seul tour, ils ne s'y opposeraient pas. Cependant, d'un point de vue politique et dans l'exercice des droits politiques, on peut s'interroger sur l'intérêt de la notion de second tour, qui permet une concentration des voix des candidats au second tour et favorise une élection avec une représentativité plus importante.

Une députée (PLR) s'enquiert des avantages et des inconvénients du système de majorité relative qualifiée, évoquant un possible retour en arrière vers ce système.

M^{me} Lombardi Gauthier explique que dans le système de majorité relative qualifiée, sont élus les candidats qui ont reçu au moins un tiers des suffrages valablement exprimés. Si tous les sièges ne sont pas pourvus, un second tour est organisé. Elle précise que dans la LEDP, ce fonctionnement est plus détaillé, avec par exemple l'élection du Grand Conseil suivie cinq semaines plus tard par celle du Conseil d'Etat. Ce système favorise généralement des stratégies déterminées par le fonctionnement du parlement, avec une seule occurrence où les majorités parlementaires ne sont pas accordées simplement et où le premier tour n'avait pas suffi. Elle ajoute que ce système fonctionne très bien dans ce contexte. Ce système peut donc bien fonctionner aujourd'hui. En revanche, pour les élections du Conseil d'Etat, du Conseil des Etats ou des conseils administratifs dans plusieurs communes notamment Genève, Meyrin, Bernex et Versoix, des seconds tours sont nécessaires.

Un député (S) revient sur l'article 21, alinéa 2. Il rappelle que l'article du projet de loi demande qu'une boîte aux lettres soit mise à disposition jusqu'au dimanche midi. Il ne comprend pas l'explication donnée et se demande en d'autres termes à quel moment le Service des votations et élections (SVE) relèverait le courrier déposé dans cette boîte.

M^{me} Lombardi Gauthier précise que le Service des votations et élections est ouvert le samedi de 8h à midi, que le matériel déposé dans l'urne est immédiatement relevé à 12h01 et qu'une personne se tient devant la porte d'entrée pour récolter les derniers bulletins. Ce matériel est pris en charge en permanence, puis le traitement du vote par correspondance s'effectue tout au long de la journée du samedi. En moyenne, 1 000 votes sont déposés le samedi matin. Le traitement de tous ces votes, ainsi que celui du dernier arrivage de la Poste, prend jusqu'au samedi soir pour être achevé, afin de permettre un dépouillement à partir de 00h01 durant toute la nuit et de fournir les résultats à 12h01 le dimanche. Le système est déjà très ouvert et disponible, et des options existent pour l'électeur. Ainsi, la modification proposée ne réglerait que peu de cas tout en créant un problème difficile à gérer.

Le même député (S) note que si l'enveloppe de vote devait être déposée jusqu'au dimanche midi, cela obligerait la Chancellerie à décaler la déclaration des premiers résultats. M^{me} Lombardi Gauthier le confirme.

Un autre député (S) mentionne le second tour organisé en trois semaines. Il indique ne pas se souvenir quand ce délai a été introduit, s'il s'agissait de la nouvelle constitution cantonale ou d'une modification ultérieure. Il ajoute qu'il aurait potentiellement pensé qu'un changement aurait pu intervenir concernant ce délai de trois semaines. Il demande si cela poserait des problèmes et pourquoi aucune proposition n'a été formulée en ce sens par la Chancellerie.

M. Nyffenegger indique qu'une proposition avait été faite en 2023, visant à assouplir la règle en passant de trois à cinq semaines. Pour des raisons de calendrier, il a été possible de proposer ce passage de trois à cinq semaines, ce qui avait été envisagé pour les élections du Conseil d'Etat en 2023. Plusieurs tentatives ont été faites pour établir ce délai de cinq semaines, mais le Conseil d'Etat n'a jamais donné suite, préférant maintenir le rythme de trois semaines, jugé plus acceptable pour la population.

M^{me} Lombardi Gauthier ajoute que ce délai concerne également la campagne des partis politiques. Elle précise que ce temps de campagne est long et que la position défendue est qu'il devrait rester exceptionnel de rajouter encore cinq semaines à un second tour. La Chancellerie et ses partenaires, notamment les imprimeurs, respectent ces délais et parviennent à suivre le rythme en mobilisant toutes les ressources disponibles, prévenues un an à

l'avance, travaillant parfois le week-end. Selon elle, pour ces partenaires, un délai de cinq semaines serait plus acceptable, mais le temps politique compte aussi dans ces considérations.

Le même député (S) demande si les personnes qui reçoivent leurs bulletins proches du délai de cinq jours avant le scrutin sont nombreuses. M^{me} Lombardi Gauthier n'est pas en mesure de répondre à ce stade à cette question. M. Nyffenegger précise que la distribution se répartit sur une semaine, de dix à cinq jours avant le second tour.

Le député (S) conclut que, sur une opération de vote avec 100 000 votants, environ 15 000 personnes reçoivent leurs bulletins dans les cinq jours précédant le scrutin.

Un député (PLR) demande, en comparant avec l'ancien système majoritaire, s'il y a davantage de risques ou d'avantages à avoir des gouvernements qualifiés de monocolores dans ce système.

M^{me} Lombardi Gauthier ne saurait se prononcer sur cet aspect. Elle explique néanmoins que ce qui reste déterminant, ce sont les stratégies politiques et le niveau du quorum. Avec un quorum à 7%, la dispersion des partis et les scissions entre formations sont plus fréquentes, ce qui favorise les grosses formations qui restent unies. La question relève davantage du système proportionnel que de la majorité relative qualifiée, qui, elle, reflète la couleur du parlement.

M. Nyffenegger ajoute que l'ancien système permettait de construire une stratégie majoritaire basée sur les rapports de force issus du système proportionnel. Avec le système actuel, ces rapports de force continuent de peser, mais la prise en compte des performances individuelles des personnalités joue aussi un rôle. C'est un mélange de ces deux éléments qui guide aujourd'hui la stratégie politique.

Un député (UDC) constate que le Service des votations et élections rejette l'ensemble des dispositions proposées, avec toutefois un peu moins de sévérité concernant le délai de 21 jours. Il relève qu'il existe néanmoins un certain mécontentement dans la population, accompagné d'un sentiment d'inégalité de traitement lié à la réception ou non du matériel de vote. En évoquant l'article 62, qui traite du vote par correspondance, il demande s'il existe un autre cas, en dehors du second tour de l'exécutif cantonal, susceptible de poser les problèmes évoqués.

M^{me} Lombardi Gauthier précise que tous les seconds tours, qu'il s'agisse du Conseil des Etats, du Conseil d'Etat, des conseils administratifs communaux ou encore de la Cour des comptes, présentent la même difficulté. Il n'est pas possible, dans ces cas-là, de garantir un délai de livraison du

matériel de vote plus long que les 5 jours actuellement en vigueur. En revanche, pour toutes les autres situations, premiers tours, élections proportionnelles, votations populaires le délai de 21 jours est respecté en pratique et son inscription dans la loi ne poserait aucun problème.

Le même député (UDC) conclut que cette inscription ne serait donc pas problématique. Il souligne toutefois que cela introduirait une certaine inesthétique juridique, en créant deux délais différents pour l'exercice du même droit. Il s'interroge sur la possibilité de faire justice à ceux qui souhaiteraient bénéficier d'un délai plus long, délai qui est déjà respecté de facto dans bien des cas. Pour les situations où un tel délai poserait problème, comme les seconds tours des élections majoritaires à l'exécutif, il demande quel serait, selon la chancellerie, le délai minimum absolu envisageable.

M^{me} Lombardi Gauthier indique qu'il faut impérativement maintenir un délai de 5 jours. Il n'est pas possible de faire plus rapidement, car aucune marge ne peut être dégagée dans l'organisation actuelle. Ces 5 jours représentent un minimum incompressible, à moins de décider de fixer systématiquement les seconds tours à 5 semaines d'intervalle. Dans ce cas seulement, il deviendrait possible de revoir les délais et de les aligner sur les 21 jours habituels.

Le député (UDC) relève que l'article 62 évoque implicitement le territoire suisse et l'étranger uniquement en ce qui concerne la gratuité de l'acheminement. Il se demande si, dans l'hypothèse où un délai devait être introduit, se poserait également la question de son application aux électeurs vivant hors de Suisse.

M^{me} Lombardi Gauthier répond par l'affirmative. Elle précise que, pour les électeurs établis outre-mer, notamment dans le cadre de l'élection du Conseil d'Etat, le matériel de vote est envoyé selon des délais élargis par rapport aux résidents suisses. Une fois le matériel expédié depuis Genève, il devient impossible de garantir un délai de réception précis, car les autorités genevoises n'ont plus de maîtrise sur le processus. Elle souligne toutefois qu'au sein des 34 000 Suisses de l'étranger, plus de 25 000 personnes résident à proximité de la Suisse, ce qui leur permet souvent de recevoir le matériel plus rapidement que certains résidents suisses.

M. Nyffenegger ajoute que le matériel de vote destiné aux fonctionnaires suisses de l'étranger passe par les ambassades. Pour tous les autres électeurs, ce n'est pas le réseau diplomatique qui est utilisé. Ce n'est ni la partie suisse, ni la partie internationale du transport qui cause des retards, mais bien le segment local, c'est-à-dire la poste du pays de résidence. Il rappelle que Genève a participé à des tests utilisant la valise diplomatique. Ces tests ont

montré que cette solution, en plus d'être coûteuse, n'apportait aucune réelle amélioration pour les électeurs. En pratique, le matériel de vote des Suisses de l'étranger est pris en charge par la Poste suisse, puis par la poste internationale, avant d'être distribué par le service postal local.

M^{me} Lombardi Gauthier précise que si l'envoi du matériel de vote pouvait être garanti sur le territoire genevois, cela n'est en revanche pas possible pour la réception à l'étranger. Une fois le matériel sorti du territoire, les autorités ne peuvent plus assurer sa distribution effective dans le pays de résidence des électeurs.

Le député (UDC) relève que c'est précisément là que se situe le problème soulevé par la proposition discutée. Le texte parle de l'envoi, ce qui est peu pertinent au fond, puisque ce qui importe pour l'exercice du droit de vote, c'est la réception du matériel. Il a ajouté qu'à l'étranger, en réalité, on ne peut pas faire pire que ce qui est déjà le cas aujourd'hui en termes de délais.

M^{me} Lombardi Gauthier confirme qu'il est effectivement impossible de garantir la réception du matériel de vote à l'étranger. Ce n'est pas tant le délai en lui-même qui pose problème dans les faits, mais plutôt la manière dont l'article en question est rédigé. Une révision de sa formulation serait sans doute nécessaire.

Séance du 3 septembre 2025 – audition de M. Thierry Tanquerel et de M. Michel Hottelier, professeurs honoraires à l'Université de Genève

Le professeur Tanquerel relève que les propositions formulées dans ces deux projets apparaissent certes originales, mais posent des difficultés juridiques sur lesquelles il reviendra. Il souligne d'abord qu'il convient d'éviter de modifier les règles constitutionnelles en fonction d'une personne donnée, les institutions étant appelées à durer bien plus longtemps que la carrière d'une personne.

Le professeur Tanquerel observe que, selon les configurations politiques, une règle peut tour à tour avantager un camp ou l'autre, ce qui conduit la majorité à modifier sans cesse la constitution. Il met en garde contre l'idée que le comportement électoral resterait identique en cas de changement de règles, rappelant que les électeurs sont attentifs et recourent souvent au vote utile. Abordant le projet, il estime que le système à deux tours demeure le plus pertinent, car il permet une large diversité de candidatures au premier tour tout en évitant les résultats du hasard. Il souligne qu'un quorum de 33% n'est pas toujours facile à atteindre dans un paysage politique fragmenté. Il relève que le projet supprime le second tour pour instaurer un scrutin unique avec un quorum de 35%. Il s'interroge sur l'hypothèse où aucun candidat n'atteindrait

ce seuil, ce qui obligerait à recommencer l'élection ou à organiser un scrutin complémentaire, créant un risque de vide institutionnel. Il conclut en rappelant que le système majoritaire à deux tours, généralisé en Suisse, est simple et compréhensible, alors que le projet proposé lui paraît institutionnellement et juridiquement problématique.

Le professeur Hottelier estime ces trois projets de loi intéressants et rappelle qu'il est problématique de légiférer en réaction à un événement ponctuel. Il revient sur l'ancien quorum d'un tiers prévu par la Constitution de 1842, conçu pour favoriser les minorités mais critiqué pour la faible légitimité démocratique qu'il conférerait au Conseil d'Etat, faute de second tour. Il souligne que le modèle genevois actuel, où environ 80% des forces parlementaires sont représentées à l'exécutif, correspond à la pratique de la plupart des cantons, à l'exception du Tessin. Il rappelle enfin qu'un projet similaire avait été discuté en 2007 avant d'être abandonné avec la révision constitutionnelle, et conclut que les arguments avancés aujourd'hui sont très proches de ceux qui avaient justifié alors son abolition, l'abstentionnisme ne pouvant être imputé au mode de scrutin majoritaire.

Le professeur Tanquerel relève que, bien que l'élection du Conseil d'Etat à Genève repose sur un système majoritaire, sa composition a le plus souvent été proportionnelle. Il estime que la règle de la majorité absolue à 50% constitue une garantie contre un gouvernement monocore.

Un député (S) partage une réflexion sur le système à deux tours, qui tend à consolider la représentation des grands partis en favorisant les alliances. Il relève que ce modèle est largement préconisé en Suisse et demande quel cheminement philosophique a conduit à ce résultat.

Le professeur Tanquerel considère que la question de la représentativité se pose différemment pour un parlement et pour un exécutif. Il rappelle que la tradition suisse n'est pas celle d'un gouvernement monocore et que, même dans les cantons marqués par une domination politique, cette situation s'est estompée malgré le système majoritaire. Il estime qu'il est légitime que la majorité et la minorité parlementaires soient représentées au gouvernement, en lien avec la philosophie de la démocratie directe, mais qu'il n'est pas nécessaire d'y inclure systématiquement des forces très marginales. Il ajoute que chacun a le droit de se présenter et que le fait que des partis s'allient pour empêcher l'élection d'un candidat ne lui paraît pas contraire à la démocratie, mais relève au contraire du jeu démocratique visant à soutenir les personnes jugées les plus aptes à gouverner.

Le professeur Tanquerel précise qu'il n'est pas contraire aux institutions de chercher à élire des gouvernements appelés à fonctionner le plus efficacement possible.

Un député (Ve) s'interroge sur l'intervalle du temps entre les deux tours, et aussi sur l'agencement entre ces deux tours.

Le professeur Hottelier rappelle que l'intervalle entre les deux tours est de trois semaines, ce qu'il considère comme le minimum nécessaire pour organiser correctement un scrutin. Il souligne que le système actuel a été adopté sans difficulté particulière. Il estime que faire coïncider l'élection du Grand Conseil avec le second tour de l'élection du Conseil d'Etat pourrait, à la rigueur, stimuler la participation, mais il n'en est pas convaincu. Selon lui, la faible participation ne tient pas spécifiquement au système genevois et il doute qu'un passage à cinq semaines ait un impact significatif.

Le professeur Tanquerel reconnaît la faible participation lors d'un second tour et le risque de légitimité que cela implique. Il estime qu'un délai porté à cinq semaines accentuerait ce problème, mais considère que la durée exacte entre les deux tours n'a pas une grande importance, rappelant qu'en France l'intervalle n'est que d'une semaine et que le système fonctionne. Il juge en revanche particulier de faire coïncider l'élection du Grand Conseil avec le second tour du Conseil d'Etat et observe que, dans la configuration actuelle, aucun candidat n'est élu dès le premier tour. Il conclut que si la participation devait croître au second tour, elle baisserait probablement au premier.

Un député (S) souligne que le premier tour favorise une diversité de participation. Il observe que, si le projet de loi était adopté en l'état, seuls les candidats atteignant le quorum de 35% seraient élus dès le premier tour. Il s'interroge dès lors sur le risque de préjudice pour la représentativité d'un groupe politique qui, avec 34% des suffrages, obtiendrait une majorité relative sans que ce résultat soit reconnu.

Le professeur Tanquerel souligne que le premier tour favorise la pluralité des candidatures, tandis que le second tour resserre naturellement la compétition. Il compare le système à un tour au modèle britannique, qu'il juge peu représentatif, et estime qu'un scrutin majoritaire nominal à un seul tour présente de nombreux défauts.

Un député (PLR) demande si le fait que les élections au système proportionnel pour le Grand Conseil et celles au système majoritaire aient désormais lieu le même jour ne risque pas de démotiver l'électorat.

Le professeur Hottelier estime qu'un tel système risquerait de démotiver le corps électoral, rappelant que l'ancien modèle, qualifié de fasciste, favorisait les minorités et aurait aujourd'hui un impact significatif sur les électeurs.

Le professeur Tanquerel admet avoir partagé cette inquiétude dans un premier temps, mais précise que l'expérience pratique l'a entièrement rassuré.

Un député (UDC) s'interroge sur le système tessinois, où le Conseil d'Etat est élu à la proportionnelle en un seul tour. Il demande si ce mode de scrutin n'assure pas une représentation plus complète des forces politiques.

Le professeur Tanquerel estime que le système proportionnel est envisageable, mais que, là où une certaine proportionnalité existe déjà de fait, son introduction ne changerait pas fondamentalement la donne. Il considère que c'est avant tout un choix politique et souligne que le système majoritaire fonctionne globalement bien, sans être conçu pour assurer une représentation systématique des minorités. Il ajoute que l'option proportionnelle peut toutefois se défendre et observe que, dans un exécutif de sept membres, les alliances jouent un rôle moindre, plus il y a de sièges à pourvoir dans un système proportionnel, moins les alliances sont déterminantes.

Le professeur Hottelier partage l'avis du professeur Tanquerel en estimant que le système majoritaire à deux tours fonctionne bien malgré ses inconvénients, rappelant qu'un retour à la proportionnelle supprimerait pratiquement les seconds tours.

Le président passe au PL 13649.

Le professeur Tanquerel relève rapidement quelques difficultés techniques. A l'article 6, il note que la mention « au moins 21 jours » peut être mal interprétée, car elle implique littéralement un délai fixe de 21 jours. Il précise ne pas avoir d'avis juridique sur l'utilité de ce délai. A l'article 14, il dit ne pas comprendre pourquoi les personnes acquérant la qualité d'électeur cinq jours avant le scrutin seraient exclues du vote. S'agissant de l'article 21, qui modifie la délégation réglementaire relative aux heures de scrutin, il s'interroge sur le fait que cette nouvelle disposition pourrait, à la lettre, supprimer la tenue du scrutin le dimanche, sans savoir si telle était l'intention des auteurs. Il en vient aux articles 24 et suivants, qui visent à interdire les alliances en limitant à un candidat par parti sur une liste. Il souligne l'absence d'enregistrement officiel des partis à Genève, ce qui rendrait la disposition difficile à appliquer, et la restriction très importante du droit de présenter des candidats, dont il ne perçoit pas l'intérêt public. Il estime qu'une telle mesure n'est pas proportionnelle et rappelle que, la garantie étant de nature fédérale, elle ne pourrait être réglée par une simple disposition constitutionnelle genevoise.

Le professeur Hottelier partage l'avis du professeur Tanquerel pour ce qui est de la constitutionnalité de l'interdiction des alliances. Il n'a pas compris la disposition à l'article 61, alinéa 3, il ne trouve pas que cette disposition arriverait à réduire l'abstentionnisme.

Le président remercie les professeurs Tanquerel et Hottelier, qui prennent congé de la commission.

Discussion interne

Un député (S) estime qu'il n'est pas justifié de modifier l'ensemble du système à chaque doléance individuelle, rappelant que ce projet ne constitue pas une réponse adéquate à l'échec d'une stratégie électorale et qu'il soulève de nombreux problèmes juridiques déjà relevés. Il considère que certains groupes du Grand Conseil se sont complus dans l'opposition et qu'il existe un risque d'instabilité institutionnelle à long terme. Selon lui, les alliances permettent au contraire de responsabiliser le monde politique, et il dénonce des projets de lois opportunistes visant à les interdire. Pour ces raisons, il annonce que le groupe socialiste s'y opposera.

Un député (PLR) annonce que le groupe PLR s'opposera également à l'entrée en matière.

Un député (Ve) indique que les Verts s'y opposeront eux aussi.

Le président constate qu'il n'y a pas d'autre demande de parole et passe à la procédure de vote.

Votes

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 13648 :

Oui :	---
Non :	11 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 1 LC, 3 PLR, 1 UDC)
Abstentions :	2 (2 MCG)

L'entrée en matière du PL 13648 est refusée.

Le président passe au vote d'entrée en matière du PL 13649 :

Oui :	---
Non :	11 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 1 LC, 3 PLR, 1 UDC)
Abstentions :	2 (2 MCG)

L'entrée en matière du PL 13649 est refusée.

La majorité de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil vous invite, Mesdames les députées, Messieurs les députés, à refuser l'entrée en matière des projets de lois 13648 et 13649.

La commission préavise une catégorie de traitement IV.