



Date de dépôt : 13 février 2026

Rapport

de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier la proposition de motion de Jean-Marc Guinchard, Jacques Blondin, Thierry Arn, Patricia Bidaux, François Erard : Sécurisons le vote par correspondance des Genevois et renforçons notre démocratie

Rapport de Jean-Pierre Tombola (page 3)

Proposition de motion (3136-A)

Sécurisons le vote par correspondance des Genevois et renforçons notre démocratie

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant :

- l'art. 34 de la Constitution fédérale garantissant l'exercice des droits politiques et protégeant la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté ;
- la défiance grandissante de la population face à leurs élus et l'action publique, reflétée par une baisse constante de la participation populaire ;
- les soupçons de fraude jetant un lourd discrédit sur la sécurité du vote par correspondance ;
- les comportements illicites et les irrégularités constatés lors des élections municipales à Vernier, en avril 2025 ;
- l'étude menée en 2022 par la Cour des comptes sur les conditions de vote dans certains foyers EMS genevois ;
- la fragilité de la fiabilité du vote par correspondance par rapport au vote à l'urne dont le contrôle d'identité et la garantie du vote libre sont plus élevés,

invite le Conseil d'Etat

- à renforcer la sécurité du vote par correspondance en s'assurant de l'identité de la personne votante lorsque celle-ci renvoie son enveloppe de vote ;
- à tout mettre en œuvre pour empêcher la captation des enveloppes de vote par des tiers ;
- à étudier et à proposer une révision des modalités du vote par correspondance capable de garantir ces objectifs.

Rapport de Jean-Pierre Tombola

Introduction

La commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a examiné la motion 3136 : Sécurisons le vote par correspondance des Genevois et renforçons notre démocratie lors de ses séances des 20 août 2025, 17 septembre 2025 et 14 janvier 2026. La commission a auditionné d'abord M. Jean-Marc Guinchard, motionnaire, puis M^{me} Michèle Righetti-El Zayadi, chancelière d'Etat (CHA), accompagnée de M. Jan-Philyp Nyffenegger, directeur, direction du support et des opérations de vote (DSOV), et de M^{me} Liza Lombardi Gauthier, cheffe de service, service des votations et élections (SVE).

Lors de ses travaux, la commission a été assistée par M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique de commission (SGGC), et M^{me} Alessia Tavares De Albuquerque-Campagnolo, directrice adjointe de la direction des affaires juridiques (DAJ-CHA). Les procès-verbaux ont été tenus avec exactitude par M^{me} Coralie Tschanz (SGGC). Le rapporteur remercie toutes ces personnes de leur contribution aux travaux de la commission.

Rappel du contexte

Les faits de fraudes qui se sont produits lors des élections municipales du 23 mars 2025 à Vernier sont extrêmement graves. L'analyse des bulletins et l'expertise graphologique ont permis d'établir qu'un groupe d'au moins neuf personnes ont rempli à elles seules 278 bulletins. Il en découle non seulement la violation de l'article 34 de la Constitution fédérale qui garantit l'exercice des droits politiques, la libre formation de l'opinion des citoyens et surtout l'expression fidèle de la volonté populaire, mais également une possible perte de confiance dans le système du vote par correspondance.

Afin de s'assurer de la probité du résultat, les motionnaires demandent au Conseil d'Etat d'utiliser les sondages par téléphone pour l'élection du Conseil municipal de Vernier du 30 août 2025 à titre exceptionnel afin de s'assurer de la légitimité du résultat électoral.

Résumé et décision de la commission

La motion M 3136 a été déposée par Le Centre, lequel a ensuite déposé un projet de loi visant à supprimer le vote par correspondance. La motion propose de renforcer la sécurité du vote par correspondance, alors qu'il ressort des propos de la chancellerie que ces problématiques font déjà l'objet d'analyses

approfondies. La notion de risque zéro évoquée dans la motion est illusoire, car celle-ci correspondrait à l'absence de démocratie. A la suite des auditions, la commission considère que l'ensemble des travaux menés démontre que les invites de la motion 3136 n'apportent aucun élément nouveau par rapport aux mesures déjà mises en œuvre par la chancellerie d'Etat. Pour toutes ces raisons, la pétition 3136 a été refusée à l'unanimité de la commission.

Pour plus d'informations détaillées, je vous laisse le soin de consulter les pages suivantes concernant les travaux de la commission.

TRAVAUX DE COMMISSION

Séance du 20 août 2025

Audition : M. Jean-Marc Guinchard, premier signataire

M. Guinchard rappelle, en préambule, que le droit de vote est un pilier de la démocratie directe, garanti par l'article 34 de la Constitution fédérale qui protège également la libre formation de l'opinion. Il souligne que si le vote par correspondance, utilisé par 95% des électeurs, facilite la participation, il fragilise certaines garanties essentielles, contrairement au vote au local qui offre une sécurité quasiment totale et conserve une dimension sociale. Il se réfère au communiqué de la Chambre constitutionnelle du 19 juin 2025 relatif à l'annulation de l'élection du Conseil municipal de Vernier, fondée sur des expertises graphologiques ayant révélé que neuf personnes avaient rempli 270 bulletins. Il précise que, la procédure pénale étant encore en cours, le Conseil d'Etat a été invité à organiser une nouvelle élection. Il rappelle toutefois qu'il n'est pas possible de supprimer le vote par correspondance, institué par le droit fédéral, et qu'une telle suppression ferait baisser la participation.

M. Guinchard souligne que la motion vise dès lors à renforcer la sécurité du dispositif, notamment par une vérification accrue de l'identité des votants, la prévention des captations d'enveloppes et une révision des modalités de ce mode de vote. Il précise que Genève figure parmi les cantons les plus avancés en matière de sécurité électorale, grâce aux standards rigoureux déjà appliqués par le service des votations et élections. Il précise que, dans d'autres cantons, des codes-barres sont ajoutés afin de mieux assurer le suivi des destinataires.

Echanges et discussion avec les députés

Une députée (Ve) demande comment le motionnaire envisage la résolution du problème lié au fait qu'une autre personne puisse recevoir son enveloppe de vote. Elle s'interroge sur la possibilité, à l'instar du retrait d'un envoi recommandé, de retirer directement son enveloppe de vote au guichet de la

poste, et demande si une telle modalité ne serait pas plus contraignante. Elle se demande quelle est la raison de cette limitation à trois jours, tout en soulignant la praticité du dispositif actuel qui offre la possibilité de voter en tout temps par correspondance. A la suite de quoi, M. Guinchard observe que la sécurité absolue n'existe pas. Il souligne que cette sécurité est mieux assurée dans le cadre du vote au local que dans celui du vote par correspondance. Il indique que le principal défaut de ce dernier concerne essentiellement les citoyens établis à l'étranger. Il explique qu'ils reçoivent leur enveloppe pratiquement une semaine avant la votation et que, le temps de la réexpédier, celle-ci n'arrive pas toujours à temps. Il ajoute que c'est précisément dans ce contexte que le vote électronique présenterait un intérêt particulier pour les Suisses de l'étranger. Par ailleurs, il estime qu'il serait opportun que les bureaux de poste demeurent ouverts durant les trois jours précédant un scrutin, permettant ainsi aux électeurs de retirer leur enveloppe sur présentation d'une pièce d'identité.

Certains cantons apposent un code-barres sur l'enveloppe de vote

Un député (UDC) s'interroge sur l'existence réelle d'un moyen permettant d'atteindre l'objectif visé et, par conséquent, sur l'utilité même de la motion. Il relève que le problème ne réside pas tant dans le suivi de l'acheminement postal, lequel garantit que le bulletin parvienne bien à destination, que dans l'assurance que le bulletin envoyé l'a été par la personne disposant effectivement du droit de vote. Il observe que transformer les bureaux de poste en bureaux de vote peut sembler séduisant, mais impliquerait la mise en place de mesures de sécurité sur de longues périodes. Il souligne que la véritable difficulté consiste à s'assurer que les urnes soient vides en début de journée et ne soient pas frauduleusement alimentées. Il demande en outre des précisions sur la question des codes-barres évoquée précédemment, et M. Guinchard indique que certains cantons apposent effectivement un code-barres sur l'enveloppe de vote. Il explique que, lors de la réception de celle-ci par le service des votations, le code-barres est scanné, ce qui permet de faire apparaître immédiatement l'ensemble des données personnelles nécessaires au contrôle de l'électeur.

Il ne faut pas réduire la problématique des élections municipales à Vernier à la seule question du vote des étrangers

Le même député (UDC) relève que ce dispositif n'est pas en cause dans les irrégularités constatées lors des élections municipales de Vernier ; à la suite de quoi, M. Guinchard rappelle qu'aucune solution n'est absolue. Il souligne que les événements survenus à Vernier alimentent le doute à l'égard des

institutions, ainsi qu'à l'égard des responsables politiques. Il précise qu'il ne s'agit pas uniquement d'une question liée au vote des étrangers.

En réponse à l'observation d'un député (UDC) qu'à Vernier se posait en outre une condition d'ordre éthique, M. Guinchard reconnaît que, lors des élections municipales, il a tenu de nombreux stands dans les communes et qu'il a été frappé de constater, en discutant avec des étrangers disposant du droit de vote, que certains déclaraient ne rien comprendre au matériel électoral et allaient jusqu'à le jeter à la poubelle. Il précise toutefois que la problématique ne se réduit pas à la seule question du vote des étrangers.

En réponse à une question d'un député (MCG) concernant le droit de vote des personnes résidant en EMS, s'enquérant de ce qu'il advient lorsque le bulletin de vote leur parvient, M. Guinchard précise que le service des votations et élections a rendu un rapport à ce sujet. Ce service contrôle systématiquement ce qui se passe dans les EMS et vérifie notamment que les personnes soient toujours en vie. Il illustre son propos par l'exemple du canton du Valais, où des votes avaient été enregistrés au nom de personnes décédées durant plusieurs années.

Le vote par correspondance constitue un dispositif positif, mais il peut comporter certaines failles

Une députée (Ve) rappelle le principe selon lequel la personne appelée à voter doit elle-même exercer ce droit. Elle souligne qu'à partir du moment où un électeur inscrit sa date de naissance et signe son bulletin pour le remettre à un tiers qui le complète à sa place, il manque à son devoir d'électeur. Elle s'interroge dès lors sur la possibilité d'envisager les choses différemment, par exemple en cessant d'envoyer le matériel de vote aux personnes qui ne participent jamais. Elle demande en outre si, lors du dépôt d'une enveloppe dans un bureau de poste, la feuille témoin ne devrait pas être accompagnée de la présentation d'une pièce d'identité, puisqu'aucune vérification n'est actuellement effectuée pour s'assurer que l'électeur est bien celui qui dépose l'enveloppe. Elle interroge sur la possibilité d'ouvrir les bureaux de vote non pas uniquement le dimanche du scrutin, mais dès la réception du matériel électoral, afin de permettre aux électeurs de voter plus tôt. M. Guinchard indique qu'il reste convaincu que le vote par correspondance constitue un dispositif positif, tout en reconnaissant qu'il peut comporter certaines failles.

Un député (PLR) l'interroge sur l'aspect pénal, qui n'a pas encore été développé dans son exposé. Il relève que, dans l'hypothèse où une personne incapable de remplir elle-même son bulletin le confierait à un tiers, il lui semblerait pertinent de sanctionner sévèrement celui qui enfreint ainsi la loi. Il

ajoute être tenté de proposer un avis complémentaire invitant le Conseil d'Etat à fournir des éléments supplémentaires sur ce volet pénal, et M. Guinchard relève que la crainte de sanctions peut parfois amener les citoyens à réfléchir plus consciemment à leurs actes. Il ajoute que la procédure pénale étant toujours en cours, il n'est pas encore possible de savoir quelles mesures seront prises à l'encontre des personnes impliquées si elles devaient être reconnues coupables.

Un autre député (PLR) observe que chaque renforcement des mesures de sécurité constitue une barrière supplémentaire à l'exercice du droit de vote et qu'il n'incite donc pas la population à participer. Il pose la question de savoir s'il ne serait pas plus judicieux, plutôt que de renforcer encore la sécurité du vote par correspondance, d'investir dans des contrôles ciblés dans le cadre du système actuel. A la suite de quoi, M. Guinchard se déclare sensible à cette approche de la pesée des intérêts en présence. Il souligne qu'il faut, d'une part, garantir l'accessibilité la plus large possible au vote et, d'autre part, assurer un certain niveau de sécurité. Il illustre ses propos en expliquant que, tout le monde ne disposant pas d'une photocopieuse à domicile, le fait de devoir se rendre à la poste pour effectuer une copie constituerait un obstacle supplémentaire. Il conclut qu'il est essentiel de prendre en considération l'ensemble de ces aspects pratiques.

Un député (Ve) demande si la situation actuelle est réellement à ce point insatisfaisante qu'elle justifie une nouvelle législation, rappelant que l'affaire de Vernier constitue certes une fraude, mais est peut-être un cas isolé. Il s'enquiert de l'existence d'une nuance à apporter. M. Guinchard précise qu'il n'aime pas déposer de propositions fondées sur des éléments que l'on pourrait considérer comme uniques, mais il souligne qu'il existe néanmoins un sentiment de méfiance persistant à l'égard du système de votation directe. Il rappelle qu'une élection communale peut se jouer à une cinquantaine de voix près, tandis qu'une votation fédérale mobilise des milliers de suffrages.

Une députée (S) propose d'examiner d'autres moyens de réduire les fraudes électorales. Elle se souvient avoir accompagné à l'époque son père dans les locaux de vote et souligne qu'autrefois la participation était plus élevée et constituait un motif de fierté, intégré à l'éducation scolaire. Elle s'interroge dès lors sur l'opportunité de développer des mesures incitatives, notamment par la rémunération, afin de renforcer la participation et l'attachement au droit de vote. M. Guinchard souligne que le déplacement au local de vote favorise le lien social, et il se remémore sa frustration de ne pas pouvoir voter avant 18 ans dans son village de 400 habitants. Il indique ne pas être favorable à une rémunération pour inciter à voter, rappelant que des dispositifs existent déjà,

tels que « Genève Débat », qui organise des échanges dans les communes avec une forte participation des jeunes.

Une députée (LC) relève que c'est l'ampleur de la fraude de Vernier qui a choqué. Elle distingue la captation frauduleuse du matériel électoral de la situation évoquée par la députée (Ve), où un électeur, faute de savoir pour qui voter, délègue son choix à un tiers. Elle souligne qu'en tant que parti politique, aucun levier n'existe face à ce type d'influence, certains électeurs faisant davantage confiance à un proche qu'à une formation politique. Elle rappelle enfin qu'à Genève la signature n'est pas contrôlée et elle demande s'il serait envisageable d'introduire une telle vérification afin de réduire le risque de fraude, et M. Guinchard répond par l'affirmative.

Une députée (PLR) souhaite connaître l'avis du premier signataire sur l'opportunité de privilégier une piste particulière. Elle s'interroge par ailleurs sur la pertinence d'auditionner le service des votations et élections. M. Guinchard estime que les députés ont été impressionnés par la qualité de travail des collaborateurs du service. Il rappelle qu'une des pistes évoquées consiste en la création d'un registre des signatures, qui constituerait un premier pas vers un contrôle supplémentaire. Il souligne toutefois qu'il reste à déterminer si une telle mesure serait complexe ou coûteuse à mettre en œuvre.

Un député (S) relève que certaines irrégularités ont été constatées lors du dépouillement. Il estime qu'au-delà des sanctions judiciaires, il conviendrait de renforcer la sensibilisation des électeurs étrangers disposant du droit de vote communal, en particulier ceux rencontrant des difficultés de lecture ou d'écriture. Il observe que certains jettent leur matériel de vote sans l'ouvrir et il propose de développer des séances de sensibilisation afin de mieux faire comprendre l'importance et le coût de l'exercice démocratique. M. Guinchard indique que certaines associations mènent déjà des actions de sensibilisation auprès des jeunes. Il relate avoir envisagé, avec l'ancien président de l'ACG, de demander aux communes d'organiser systématiquement de telles séances pour leurs résidents, mais avoir renoncé face au risque de s'immiscer dans les compétences communales, certaines pratiquant déjà ces démarches, d'autres non. Il ajoute, à titre d'exemple, qu'en discutant avec le concierge de son immeuble, il a appris que près de 70% des locataires jetaient leur enveloppe de vote dans le conteneur à papier dès sa réception.

Le même député (S) estime que la question mérite d'être approfondie. Il observe que certaines personnes se réfèrent principalement à leur communauté et il propose de s'appuyer sur leurs représentants afin de mieux responsabiliser les électeurs. Il souligne que l'abstention résulte souvent du fait que certains ne se sentent pas directement concernés, et M. Guinchard reconnaît la pertinence de l'observation, mais rappelle qu'il est plus difficile d'ancrer ce

réflexe chez les étrangers n'ayant pas l'habitude de voter dans leur pays d'origine.

Une députée (Ve) constate que certaines communautés participent peu aux scrutins en Suisse, alors qu'elles votent activement dans leur pays d'origine, citant notamment la communauté portugaise. Elle exprime son agacement face au gaspillage financier engendré par les enveloppes jetées et demande s'il serait possible de bloquer l'envoi du matériel aux personnes qui ne votent jamais. Elle suggère également d'imprimer sur les enveloppes la mention « ne pas jeter avant la clôture des votations » afin de réduire ce risque. Elle rappelle enfin que les feuilles témoins ne sont pas en cause et souligne qu'il n'existe aucun moyen d'empêcher un électeur de confier son enveloppe à un tiers pour la remplir à sa place. M. Guinchard suggère que la question soit abordée avec les auditionnés. Il se dit sceptique quant à la possibilité d'une renonciation au droit de vote, rappelant qu'il s'agit d'un droit garanti par la Constitution. Il estime qu'un citoyen ne saurait déclarer qu'il ne souhaite pas voter, qu'une telle démarche poserait un problème de sécurité juridique et qu'elle compliquerait le travail du service des votations.

Une députée (LC) précise qu'il n'est pas possible de renoncer au droit de vote.

Un député (LJS) évoque la situation des personnes en situation de déficience, qui doivent se faire assister pour remplir leur bulletin de vote, citant notamment le cas des personnes malvoyantes. Il souligne que cette pratique repose sur un rapport de confiance et il demande s'il ne conviendrait pas d'envisager le recours au vote électronique pour répondre à cette problématique. M. Guinchard rappelle que le vote électronique a déjà été expérimenté à plusieurs reprises avec succès. Il souligne que ce mode de scrutin n'est pas totalement sécurisé, mais qu'il a toujours défendu son principe.

Le même député (LJS) relève qu'il est possible de déterminer l'origine des signatures et qu'avec l'intelligence artificielle ou d'autres outils, certaines fraudes pourraient être détectées, même si le risque zéro n'existe pas. Il déclare partager la position de M. Guinchard et regrette que cette piste n'ait pas pu être poursuivie.

Un député (MCG) remarque que ces progrès n'ont eu lieu que lorsqu'il y a eu des élections. M. Guinchard répond par l'affirmative et souligne qu'il existe une différence entre le niveau communal et cantonal, rappelant que, dans les petites communes, quelques voix peuvent suffire à modifier le résultat.

Discussion interne

Un député (PLR) rappelle que l'enquête du Ministère public concernant l'élection du CM de Vernier est toujours en cours.

Une députée (Ve) se déclare favorable à l'audition du Ministère public. Elle propose de l'entendre de manière générale afin de mieux cerner les éléments de preuve qui pourraient lui faire défaut.

Un député (UDC) exprime des doutes quant à l'utilité d'une telle audition, relevant qu'en matière pénale le Ministère public n'agit en principe que lorsqu'il est saisi.

Une députée (Ve) précise qu'elle souhaitait savoir ce que le Ministère public pourrait indiquer sur la conduite de l'instruction ainsi que sur les obstacles rencontrés pour mener correctement son enquête.

Une députée (LC) observe que les moyens de preuve disponibles pour établir l'infraction apparaissent limités et que, pour le Ministère public, ceux-ci ne suffisent pas à démontrer l'existence de l'infraction.

Un député (S) considère que le service des votations et élections est pleinement compétent pour expliquer la portée des dispositions du code pénal et qu'il n'est donc pas nécessaire d'entendre le Ministère public. Il demande par ailleurs si un recours a été déposé dans l'affaire de Vernier ou si la décision est entrée en force.

M^{me} Tavares de Albuquerque-Campagnolo n'est pas en mesure de s'exprimer à ce stade, l'autorité compétente devant encore se prononcer.

Un député (S) évoque ensuite la question du registre des signatures et suggère d'examiner des alternatives aux propositions actuelles. Il observe que la position du Conseil d'Etat semble se limiter à deux options, soit exiger systématiquement une signature des citoyens pour alimenter le registre, soit ne rien entreprendre. Il conclut en souhaitant que l'amendement qu'il avait présenté lors de la dernière plénière soit intégré aux travaux en cours.

Un député (PLR) s'interroge sur le caractère suffisant de l'arsenal juridique actuel et se demande s'il ne conviendrait pas de le compléter, tout en conditionnant cette réflexion à l'audition préalable de la chancellerie et du service des votations et élections.

Un député (UDC) cite l'article 282^{bis} du code pénal relatif à la captation de suffrages. Il estime que la question se pose d'un renforcement des outils permettant d'identifier plus aisément les auteurs d'infractions. Il relève que, si le droit pénal cantonal offre certaines possibilités, il ne peut s'appliquer que dans les domaines couverts par le droit fédéral.

Une députée (LC) demande si la personne à qui l'on confie un bulletin est punissable.

Un député (UDC) précise que c'est celui qui transmet son bulletin qui doit être visé.

Un député (S) indique au député (PLR) que le but de la motion n'est pas de rédiger un projet de loi en commission. Il rappelle qu'en cas d'acceptation, il appartiendrait au Conseil d'Etat de présenter un projet de loi clair, afin d'éviter toute ambiguïté. Il souligne que l'absence de propositions précises renforce la nécessité d'adopter son amendement. S'agissant de l'idée d'inviter le Ministère public, il estime préférable de se déterminer ultérieurement sur l'opportunité d'une telle audition.

Le président met aux voix l'audition de la chancellerie :

Oui : 14 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 1 LC, 2 MCG, 3 PLR, 2 UDC)

Non : —

Abstention : —

L'audition est confirmée.

Le président met aux voix l'audition du service des votations et élections (SVE) :

Oui : 14 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 1 LC, 2 MCG, 3 PLR, 2 UDC)

Non : —

Abstention : —

L'audition est confirmée.

Le président indique qu'il ne met pas aujourd'hui aux voix l'audition du Ministère public. La commission se prononcera sur l'opportunité de cette audition après l'audition de la chancellerie et du service des votations et élections.

Séance du 17 septembre 2025

Audition : M^{me} Michèle Righetti-El Zayadi, chancelière d'Etat, accompagnée de M. Jan-Philyp Nyffenegger, directeur, direction du support et des opérations de vote (DSOV), et de M^{me} Liza Lombardi Gauthier, cheffe de service, service des votations et élections (SVE)

M^{me} Righetti-El Zayadi propose de rappeler en préambule le contexte de l'affaire de Vernier avant de présenter les propositions envisagées. Elle indique que 288 bulletins ont été identifiés comme problématiques à la suite des dernières élections du Conseil municipal de la commune de Vernier, dont 278 ont été remplis, selon les expertises graphologiques réalisées, par neuf personnes, ce qui a conduit à l'annulation du scrutin. La Cour de justice a en l'occurrence retenu deux hypothèses : soit les électeurs ont confié leurs bulletins de vote à des tierces personnes, soit le matériel de vote a été subtilisé.

M^{me} Righetti-El Zayadi souligne qu'en comparaison intercantonale, Genève se situe parmi les cantons les plus stricts, notamment en exigeant l'inscription de la date de naissance sur la carte de vote comme garantie supplémentaire. Elle explique que, lorsqu'une carte de vote est mal remplie, le matériel est renvoyé à l'électeur, ce qui concerne entre 2000 et 4000 cas par votation. Elle souligne que cette pratique, propre à Genève, instaure un dialogue direct avec l'électeur, contrairement à ce qui se fait ailleurs. Elle mentionne également qu'il existe à Genève deux dépouillements distincts par des jurés différents, ce qui a permis en 2023 de détecter deux fraudeurs aux élections du Grand Conseil. La commission électorale centrale assure par ailleurs un contrôle supplémentaire.

M^{me} Righetti-El Zayadi ajoute que la phase déterminante reste celle qui se déroule chez l'électeur, fondée sur sa responsabilité individuelle. Des mesures de prévention seront mises en place à court terme. Une campagne d'information spécifique à Vernier, puis plus large sur le canton, rappellera le caractère personnel du vote et les risques liés à la remise du matériel de vote à des tiers. A partir de novembre, une mention explicite figurera sur la carte de vote par laquelle l'électeur attestera avoir rempli lui-même son bulletin. Une nouvelle mention sur le caractère personnel et non transmissible des enveloppes de vote sera également ajoutée. Ces actions, combinant communication et séances d'information, visent à rappeler les règles et à répondre aux interrogations de la population. Elle indique qu'à plus long terme d'autres solutions sont envisagées, reposant notamment sur l'analyse statistique et l'intelligence artificielle.

M. Nyffenegger explique qu'en Suisse le vote par correspondance a été introduit progressivement. Pour Genève, tout a commencé dans les

années 1980 avec un accès au vote par correspondance sur demande justifiée, puis dès 1991 sur demande simple et enfin, depuis le 1^{er} janvier 1995, comme canal ordinaire à la suite de l'entrée en vigueur fin 1994 d'une modification de la loi fédérale sur les droits politiques qui a institué le vote par correspondance comme canal ordinaire. De tout temps, des débats ont existé sur la sécurité du vote par correspondance (en comparaison du vote à l'urne) et en particulier sur le sujet principal de la motion : l'identité de la personne qui vote par correspondance. En parallèle, la population a également toujours exprimé sa préférence très marquée pour ce canal de vote en le plébiscitant, en particulier à Genève qui enregistre un taux d'utilisation entre 92% et 95% suivant les opérations (moyenne ~90% pour la Suisse). L'approche suisse du vote par correspondance est unique dans le monde et elle repose sur une confiance dans les 2 sens :

- I. D'abord des électeurs vis-à-vis de l'Etat et de La Poste Suisse.
- II. Mais aussi de l'Etat vis-à-vis du corps électoral. On part du principe que les électrices et les électeurs vont protéger leur matériel de vote et le droit qu'il confère.

Ainsi l'utilisation du canal de vote par correspondance répond à un besoin de la population, repose sur une double relation de confiance et est contrainte par les dispositions légales fédérales.

M. Nyffenegger propose, dans un tel cadre, d'explorer quelques pistes supplémentaires à celles déjà mentionnées par M^{me} Righetti-El Zayadi. Il expose le projet d'utilisation de l'IA pour procéder à des contrôles sur les signatures et sur les bulletins panachés des élections proportionnelles. L'instauration d'un registre des signatures impliquerait un processus de dépôt officiel et volontaire des signatures de chaque électrice et électeur auprès de l'office de la population comme prérequis à l'accès au vote par correspondance. Cette condition préalable qui est utilisée dans d'autres pays (USA) constituerait une entrave contraire au droit fédéral. Genève ne peut agir seul et le reste de la Suisse n'est pas prêt à aller dans cette direction. En revanche, la chancellerie a réfléchi depuis fin 2020 à une solution corollaire qui ne va pas tout à fait aussi loin dans la sécurisation, mais qui présenterait le grand avantage de ne pas être en contradiction avec le droit fédéral. La chancellerie ne travaille pas en vase clos, mais en lien avec la Chancellerie fédérale en particulier sur les aspects légaux. L'approche préconisée consiste :

- à capter sur les cartes de vote des électeurs une série de « vecteurs numériques » caractérisant la signature de chaque électeur (sans qu'il soit possible de reproduire la signature à partir de ces vecteurs) ;

- à stocker ces vecteurs dans une base de données dans laquelle ils sont associés à un identifiant de pseudonymisation ;
- à comparer a posteriori les vecteurs captés lors d’une opération avec ceux qui auraient pu être captés lors de précédentes opérations (comparaison assistée par IA Etat) ;
- à effectuer le cas échéant des contrôles ciblés auprès des électeurs sur la base des comparaisons qui auraient produit un résultat inférieur à un certain seuil de confiance (à déterminer).

M. Nyffenegger précise que la chancellerie sera en mesure de restaurer les contrôles non plus sur une base aléatoire comme les 84 000 effectués début des années 2000, mais de manière ciblée. Les cyberrisques sont limités au maximum sur une telle base de données, en particulier pas de risque lié au stockage au même endroit de toutes les données personnelles et de la signature de tous les électeurs. Dans un lot 2, la chancellerie envisage également de recourir à l’IA pour effectuer des comparaisons d’écritures sur les bulletins panachés des élections proportionnelles. Le but est d’identifier d’éventuels clusters afin d’étayer le cas échéant des plaintes pénales. C’est un projet qui sera mené en coordination avec un projet connexe de la Chancellerie fédérale qui travaille avec des experts forensic (FR et ZH) pour créer une solution d’identification de clusters sur les formules de récolte des signatures à l’appui des IN et REF fédéraux.

M. Nyffenegger aborde ensuite la question du Datamatrix (code-barres matriciel permettant de stocker de grandes quantités de données sur un espace très limité). Depuis 2023, la chancellerie a mis en place avec le concours de La Poste Suisse (LPS) et des imprimeurs partenaires une solution de traçabilité de bout en bout. Sur chaque carte de vote au recto et au verso sont imprimés un datamatrix spécifique à chaque électeur et différent pour l’aller et le retour. Seul le SVE dispose de toutes les informations. Les imprimeurs scannent l’ensemble des enveloppes de transmission ainsi complétées et s’assurent que, pour chaque électeur qui leur est confié, un matériel de vote a bien été confectionné. Une fois tous les contrôles qualité effectués, les matériels de vote sont remis à LPS par lots (Suisse de l’étranger en premier pour traitement prioritaire). Une fois ce premier maillon de la chaîne de traçabilité effectué, la main passe à LPS qui effectue un tri postal en vue de la distribution aux Genevois. A cette occasion, le datamatrix aller est scanné pour informer une base de données accessible au SVE. Il est possible de s’assurer que tout le matériel de vote a été trié en vue de sa distribution. Un courrier officiel est également produit par LPS pour garantir la bonne distribution dans le délai convenu. Ce qui se passe ensuite entre la boîte aux lettres de l’électrice ou l’électeur et la boîte jaune de la Poste Suisse échappe à la chancellerie d’Etat.

Quand l'électeur vote par correspondance en plaçant son enveloppe de transmission dans une boîte jaune, cette dernière est levée par le postier pour être envoyée au centre de tri où elle sera à nouveau scannée sur sa face retour avec le 2^e datamatrix. Cette information est utilisée par LPS pour la facturation à la chancellerie et pour renseigner la base de données accessible par le SVE, qui peut ainsi suivre le retour de ce matériel et s'assurer que tout ce qui a été trié a bien été livré. Enfin, les enveloppes reçues au SVE sont traitées et tout vote correctement formaté est enregistré, ce qui clos la boucle de traçabilité.

M. Nyffenegger explique que, s'agissant de l'utilisation des statistiques, la chancellerie et la Commission électorale centrale vont travailler ensemble pour élaborer des modèles qui pourront aider le cas échéant à détecter des anomalies. Il met cependant en garde sur le fait que cette approche consistant à établir la plausibilité des résultats ne peut en aucun cas être utilisée seule, mais en concordance avec d'autres éléments permettant de générer un faisceau d'indices. Le cas échéant, un tel faisceau pourra être utilisé pour étayer une plainte pénale.

M^{me} Lombardi Gauthier revient sur les contrôles très rigoureux effectués par le SVE. Elle précise que tout est vérifié, tant la présence de la date de naissance et de la signature, que la correspondance avec les données de l'OCPM. Elle précise que, lorsqu'un matériel est renvoyé, 65% des électeurs concernés votent à nouveau. Elle souligne que le droit fédéral impose que le vote demeure un acte simple pour l'électeur, que les cantons et communes garantissent le contrôle de la qualité d'électeur et assurent la sécurité du scrutin, un dépouillement sans lacunes et la remise de tous les documents nécessaires. Elle rapporte que la Chancellerie fédérale considère qu'exiger une pièce d'identité risquerait de réduire la participation. La chancellerie d'Etat considère, elle, que cet ajout fragiliserait les personnes déjà vulnérables, qui recourent souvent à l'aide de tiers, comme les personnes en EMS ou les personnes en situation de handicap. Pour conclure, elle dit que l'objectif est de permettre à chacun de voter en toute autonomie et elle estime que l'ajout d'une pièce d'identité n'est pas la solution la plus adaptée.

M^{me} Righetti-El Zayadi évoque l'expérience du Valais qui, confronté à plusieurs fraudes, avait introduit en 2021 un système d'étiquettes que les électeurs devaient coller sur leurs cartes de vote. Elle indique qu'il avait eu pour effet de réduire la participation, ce qui a conduit les autorités valaisannes à y renoncer après deux ans.

Echanges et discussion avec les députés

Un député (PLR) demande de quelle manière la fraude de l'affaire de Vernier a été découverte, et si c'est le service lui-même qui a identifié la faille.

M^{me} Righetti-El Zayadi précise que, dans ce cadre, certains bulletins ont été soumis à une expertise graphologique dont les résultats ont révélé des écritures similaires attribuées à neuf personnes. Elle ajoute que la fraude a ainsi été mise en évidence à la suite d'une dénonciation et de cette expertise. Elle dit que, jusqu'au 23 mars dernier, aucune anomalie n'avait été constatée. Elle précise qu'un signalement de comportement suspect a ensuite été reçu et que la chancellerie a procédé à deux dénonciations, alors que le procureur était déjà saisi de l'affaire.

Un député (PLR) observe que la forme de la communication a pu fragiliser la confiance des citoyens et il demande si des mesures ont été envisagées pour améliorer le mode de communication. M^{me} Righetti-El Zayadi souligne qu'il est difficile de communiquer en présence d'une enquête pénale, le procureur ne s'exprimant jamais sur une instruction en cours. Elle reconnaît que cela a pu être mal perçu et elle estime qu'il conviendra de réfléchir à la manière de formuler les messages.

En réponse à la question d'un député (S) demandant s'il conviendrait de créer une base de signatures, s'il serait envisageable de relever uniquement certains éléments caractéristiques des signatures afin de renforcer les contrôles, M. Nyffenegger dit que la simple collecte non autorisée des signatures des électeurs pose déjà un problème juridique. En conséquence, il s'avère préférable de recueillir des vecteurs numériques pertinents afin d'éviter ce risque et de disposer d'éléments utiles pour le contrôle. Il dit qu'il s'agirait de relever des points caractéristiques de la signature, pour autant qu'une telle pratique soit autorisée. Il précise qu'elle n'est pas encore reconnue à ce jour, même si sa mise en œuvre est techniquement possible.

À la question de savoir pourquoi il n'est pas possible de recourir aux empreintes digitales, M. Nyffenegger indique que celles-ci ne permettent pas de vérifier la concordance avec une signature.

Une députée (LC) demande à quoi sert la signature, et M^{me} Righetti-El Zayadi précise qu'elle engage l'électeur à tout moment et permet de s'assurer, dans certains cas de figure, que l'on a bien le bon signataire. M. Nyffenegger ajoute qu'un des signaux d'alerte réside dans le suivi des demandes de duplicata. En effet, une explosion du nombre de ces demandes accompagnée de l'apparition concomitante de tentatives de vote à double de ces électeurs révéleraient qu'il y a une fraude en cours.

Un député (UDC) évoque l'exemple du Valais et dit ne pas comprendre la logique selon laquelle un électeur prêt à voter serait découragé de coller une étiquette. Il observe qu'à l'urne l'identification par une pièce d'identité est obligatoire et il s'interroge sur le fait que cette exigence soit jugée

constitutionnelle, alors que l'identification à domicile serait considérée comme une entrave au droit de vote. M^{me} Righetti-El Zayadi explique que la loi fédérale impose que le vote par correspondance demeure simple. Elle ajoute que, dans le cas du Valais, la baisse de participation semblait liée à la perte des étiquettes.

En réponse à la question d'un député (S) demandant de quelle manière la sensibilisation sera concrètement mise en œuvre, M^{me} Righetti-El Zayadi dit que trois séances d'information sont organisées, séances ouvertes à la population.

Un député (UDC) demande comment garantir que l'électeur reste bien l'auteur de son vote lorsqu'il sollicite l'aide d'un tiers, et M^{me} Lombardi Gauthier note que la personne sollicitant de l'aide doit malgré tout remplir elle-même son matériel de vote.

Un député (MCG) demande si le vote électronique sera amélioré à l'avenir, et M^{me} Righetti-El Zayadi indique qu'un processus a été enclenché et qu'il est prévu de pouvoir mener une élection électronique en 2027. Elle précise que, d'ici là, le temps sera pris pour déterminer la meilleure manière de mettre en œuvre ce dispositif. C'est la raison pour laquelle la première votation avec le vote électronique a été décalée de juin 2026 à juin 2027.

Un député (LJS) demande s'il existe un registre des personnes en situation de handicap et explique qu'il a lui-même besoin d'aide pour voter. Il s'interroge sur la manière de protéger cette situation. M^{me} Righetti-El Zayadi précise qu'il n'existe pas de solution permettant de garantir que la personne aidée vote seule. Elle précise que le système repose sur le principe de confiance et sur la possibilité de déposer plainte en cas d'abus.

Le président remercie les personnes auditionnées de leurs explications et indique qu'il existe une proposition de surseoir au vote ou d'envisager d'autres auditions.

Le député (LJS) trouve intéressant de se laisser davantage de temps avant que la commission ne se prononce.

Une députée (LC) est d'avis qu'il faut surseoir au vote et attendre les retours concernant les systèmes de vote de Neuchâtel et de Bâle.

Séance du 14 janvier 2026

Audition : M^{me} Michèle Righetti-El Zayadi, chancelière d'Etat, accompagnée de M. Jan-Philyp Nyffenegger, directeur, direction du support et des opérations de vote (DSOV), et de M^{me} Liza Lombardi Gauthier, cheffe de service, service des votations et élections (SVE)

M^{me} Righetti-El Zayadi rappelle que la chancellerie est déjà intervenue auprès de la commission des droits politiques en septembre 2025 à propos d'une autre motion. Elle précise que cette dernière faisait initialement référence au scrutin du 23 mars 2025, avant que les événements survenus le 20 novembre 2025 ne viennent modifier le contexte. S'agissant du scrutin du 23 mars 2025, elle rappelle qu'il concernait l'élection de l'ensemble des Conseils municipaux, représentant un volume important d'environ 120 000 bulletins. Elle relève que le scrutin s'est déroulé sans incident jusqu'à la phase de dépouillement, et que ce sont uniquement lors de la publication des résultats que sont apparues les premières suspicions de fraude, lesquelles ont donné lieu à un recours. Ces soupçons ont conduit la chancellerie à déposer une dénonciation pénale auprès du Tribunal pénal, entraînant l'ouverture de deux procédures distinctes. Une expertise graphologique a été ordonnée sur 200 bulletins LJS, sélectionnés dans un premier temps, puis élargis à un échantillon total de 280 bulletins. Les résultats de cette expertise se sont révélés particulièrement préoccupants, dans la mesure où 278 bulletins présentaient des anomalies. Ces bulletins se répartissaient en neuf groupes distincts, le plus petit groupe comprenant neuf bulletins, tandis qu'une même personne était soupçonnée d'en avoir rédigé jusqu'à 80. Les conclusions définitives de la procédure pénale ne sont, à ce jour, pas encore connues. Ces éléments ont conduit la justice à retenir l'existence d'une suspicion de fraude et, partant, à annuler le scrutin. Cette décision a suscité des polémiques quant à la position adoptée par la chancellerie, laquelle souhaitait disposer de l'ensemble des éléments avant l'organisation d'un nouveau vote.

La chancellerie a fait le choix de prévenir toute possibilité de dessaisissement du matériel de vote

M^{me} Righetti-El Zayadi rappelle que, à la suite de l'arrêt de la Cour de justice, le Conseil d'Etat s'est conformé à cette décision et a fixé un nouveau scrutin au 30 novembre 2025. La Cour de justice a évoqué deux hypothèses possibles, soit une captation de bulletins, soit la cession volontaire de matériel de vote par certains électeurs, expliquant ainsi l'apparition d'écritures similaires. S'agissant des mesures mises en place pour le scrutin du 30 novembre 2025, Genève dispose d'un système de traçabilité par code QR, permettant de suivre le matériel électoral depuis sa sortie de l'imprimerie

jusqu'à la boîte aux lettres de l'électeur, puis jusqu'au SVE après son dépôt dans la boîte postale jaune. Plutôt que de tenter d'identifier les cas de captation, la chancellerie a fait le choix de prévenir toute possibilité de dessaisissement du matériel de vote. Une vaste campagne de sensibilisation, intitulée « *Mon vote est personnel* », a été menée, accompagnée de séances d'information sur le terrain. Les retours de la population ont été globalement positifs, l'objectif étant d'expliquer clairement les faits survenus. Une séance spécifique avec les candidates et candidats a également été organisée afin de les sensibiliser à ces enjeux.

La chancellerie cherche à procéder à des contrôles de signatures

M^{me} Righetti-El Zayadi indique que les contrôles ont été renforcés au niveau du SVE. Deux mesures complémentaires ont été annoncées. Premièrement, il s'agit d'étoffer les statistiques afin de disposer de mécanismes d'alerte, développés en coordination avec le canton de Zurich. Deuxièmement, il est envisagé de contrôler l'écriture figurant sur les cartes de vote et sur les bulletins. S'agissant des cartes de vote, la chancellerie cherche à procéder à des contrôles de signatures, tout en rappelant qu'il n'existe pas de registre de signatures. La chancellerie ne peut pas exiger le dépôt préalable d'une signature, mais elle peut effectuer des contrôles de signatures a posteriori. Lorsque des variations significatives sont constatées, des vérifications complémentaires peuvent être menées. Enfin, ces mesures ont été annoncées, mais elles ne sont pas encore opérationnelles à ce stade.

Dans le cadre de la campagne d'information, il avait été explicitement demandé aux citoyens de dénoncer tout comportement problématique

Elle indique que certains outils utilisés à Genève offrent davantage de garanties en matière de sécurité. Des comparaisons ont été effectuées avec d'autres cantons, notamment le Valais, qui a connu des cas de fraude et a, depuis lors, abandonné le système d'étiquettes. Le rapport jurassien, qui dresse un inventaire détaillé de l'ensemble des mesures existantes, est parvenu à la conclusion qu'il conviendrait d'exiger la date de naissance. Ce rapport met en évidence l'importance du vote par correspondance. M^{me} Righetti-El Zayadi transmettra volontiers ce document à la commission. Elle rappelle que, dans le cadre de la campagne d'information, il avait été explicitement demandé aux citoyens de dénoncer tout comportement problématique. L'un des éléments qui ont fait défaut lors du scrutin du 23 mars 2025 est précisément le manque de dénonciations. Tous les éléments jugés significatifs ont été immédiatement transmis au procureur général. Il y a eu cinq séries de dénonciations, portant à la fois sur des comportements signalés et sur des constatations effectuées par

l'administration. Une équipe restreinte, composée des mêmes personnes, a été chargée d'examiner l'ensemble des bulletins. Le SVE a émis des alertes, notamment en raison de la présence de graphies similaires.

Le Conseil d'Etat a demandé une expertise auprès de l'Université de Fribourg, laquelle collabore également avec la Chancellerie fédérale

M^{me} Righetti-El Zayadi précise que, pour le scrutin du 20 novembre, un soupçon portait sur environ 200 bulletins présentant une écriture semblable. Face à cette situation, la chancellerie a proposé au Conseil d'Etat de mandater une expertise auprès de l'Université de Fribourg, laquelle collabore également avec la Chancellerie fédérale. L'université a confirmé être en mesure d'analyser, dans un délai de dix jours, environ 1400 bulletins, soit l'ensemble des bulletins comportant une écriture manuscrite, afin d'évaluer l'existence de similitudes. L'expertise a permis d'identifier environ 180 bulletins concernés, répartis notamment entre 56 personnes ayant rempli deux bulletins, 18 personnes ayant rempli trois bulletins, et d'autres cas similaires. S'il existe des irrégularités, la situation diffère de celle du scrutin du 23 mars 2025, dans la mesure où il n'a pas été établi l'existence d'une captation massive de bulletins, mais plutôt des cas isolés de personnes ayant rempli le bulletin d'un tiers. A ce stade, il n'a pas été retenu l'existence d'une fraude massive, étant rappelé que la commune se trouve sans autorité délibérative depuis plusieurs mois.

L'expertise ne permet pas d'établir l'existence d'une fraude avérée

M^{me} Righetti-El Zayadi aborde ensuite la question de l'impact sur les résultats et précise que 189 bulletins ont été considérés comme irréguliers, dont 12 nuls, sur la base de l'analyse de l'Université de Fribourg. Ces bulletins ne sont pas nuls au sens de la loi sur les droits politiques. Qu'ils soient comptabilisés ou non, ils n'ont pas d'impact sur la répartition des sièges entre les partis. Toutefois, un impact a été constaté sur deux candidatures, à savoir une candidate de la liste MCG et, sur la liste socialiste, une personne élue qui faisait partie de l'exécutif et qui aurait dû être départagée par tirage au sort. Le Conseil d'Etat a choisi de constater les résultats et de procéder à leur validation, un recours ayant toutefois été déposé. La question pendante est désormais de savoir si la Cour de justice confirmera ce raisonnement. A ce stade, l'expertise ne permet pas d'établir l'existence d'une fraude avérée.

Echanges et discussion avec les députés

Un député (MCG) demande si un tirage au sort a déjà été effectué concernant M. Beer et s'il a été tenu compte des biffages figurant sur les bulletins, il sollicite une confirmation à ce sujet.

M^{me} Righetti-El Zayadi indique que M. Beer a été déclaré élu.

Elle explique que, selon l'Université de Fribourg, la présence d'un simple trait ou biffage ne permet pas, à elle seule, de tirer une conclusion, ni d'établir une irrégularité déterminante sur cette base.

Un député (S) estime absurde le standard extrêmement élevé exigé pour invalider un bulletin, alors que, sur le plan pénal, un niveau de doute bien plus important est requis pour établir une infraction. Il s'interroge ensuite sur le déroulement du second scrutin, indiquant avoir été plutôt convaincu par la solution retenue. Il se demande toutefois pour quelles raisons les résultats n'ont pas été publiés, et quel intérêt juridiquement protégé justifiait cette décision.

M^{me} Righetti-El Zayadi explique que les résultats n'ont effectivement pas été publiés. Le 30 novembre 2025, lorsqu'il est apparu qu'une vingtaine de bulletins pouvaient être viciés, la crainte était celle d'une fraude massive, ce qui aurait conduit à publier des résultats susceptibles d'être faux. L'erreur d'appréciation a porté sur l'ampleur de la fraude redoutée. L'Université de Fribourg a conclu à l'existence d'écritures similaires, mais non falsifiées, en soulignant le recours à des méthodes d'analyse très performantes. La crainte principale était de diffuser des résultats erronés.

Un député (S) se dit dubitatif quant à la pesée des intérêts opérée. Il évoque l'hypothèse d'une telle décision prise à l'issue d'une votation de masse, soulignant qu'une mesure de prudence pourrait alors avoir un impact considérable. Il se demande si cela ne crée pas un précédent, permettant à l'avenir d'invoquer de simples soupçons pour remettre en cause des scrutins, et s'interroge sur l'opportunité d'ouvrir une telle porte. M^{me} Righetti-El Zayadi constate que, si les résultats s'étaient révélés entièrement erronés, leur publication aurait été encore plus problématique. Par expérience, toute publication officielle entraîne des répercussions importantes. Cette prudence a néanmoins été utile, puisqu'il a été possible de ramener le nombre de bulletins concernés de 200 à 177, dont huit provenaient de l'urne.

En réponse à la question d'un député (S) qui demande alors si, pour l'avenir, tout bulletin rempli par la main d'un tiers doit être considéré comme frauduleux, estimant qu'une telle interprétation serait problématique, M^{me} Righetti-El Zayadi précise que la Cour de justice a qualifié cette situation d'irrégularité au sens de la loi sur les droits politiques. Sur le plan pénal, la fraude suppose une captation, en particulier une captation systématique des

bulletins. Elle ajoute qu'il y a infraction pénale lorsqu'une personne s'approprie le bulletin d'autrui pour le déposer, mais que le fait de remplir un bulletin dans un cercle familial ne constitue pas, en soi, une captation systématique.

M^{me} Hanna précise que les situations évoquées concernent le cercle familial ou de confiance, et M^{me} Righetti-El Zayadi indique qu'il ne s'agit pas nécessairement d'une lecture pénale, mais plutôt d'une interprétation au regard de la loi sur les droits politiques. Elle précise avoir reçu plusieurs questions exprimant des inquiétudes quant à la sévérité de cette jurisprudence.

Les autorités attendent beaucoup des conclusions de la procédure pénale

Une députée (Ve) demande comment il est possible d'empêcher une personne de donner volontairement son bulletin. Elle s'interroge également sur l'impact de ces discussions sur le vote électronique, se demandant s'il convient d'y mettre un terme définitif. Elle questionne en outre le traitement des bulletins biffés, estimant que l'attention s'est peut-être focalisée excessivement sur un seul aspect, au risque de passer à côté d'autres problématiques. Elle relève enfin l'inquiétude des élus pour les scrutins futurs et demande quelles mesures pourront être mises en place. M^{me} Righetti-El Zayadi indique que le principal levier réside dans l'éducation citoyenne, ainsi que dans les campagnes d'information et de sensibilisation menées, rappelant qu'il est interdit de céder son bulletin de vote. Elle reconnaît toutefois qu'il est difficile d'agir efficacement sur ce type de comportements. Elle précise que l'action de la chancellerie repose sur deux axes complémentaires : d'une part, l'information, l'éducation et la sensibilisation ; d'autre part, le renforcement des contrôles et des systèmes d'alerte. S'agissant des biffages, elle indique qu'il n'existe aucun moyen de contrôle spécifique et qu'aucune alerte ne peut être générée à partir des cartes de vote. La présence d'un simple trait ne permet pas d'annuler un bulletin, et elle se dit mal à l'aise à l'idée d'invalidier des bulletins biffés sans élément objectif permettant d'établir une malversation. C'est précisément pour cette raison que les autorités attendent beaucoup des conclusions de la procédure pénale. Elle dit pour conclure qu'au niveau administratif, tant pour le SVE que pour l'Université de Fribourg, il n'existe pas de base permettant d'écarter ces bulletins.

Une députée (Ve) relève que, dans d'autres cantons, les bulletins ne comportent pas de croix, mais des mentions « oui » ou « non ». Elle suggère que ce type de dispositif pourrait contraindre davantage les électeurs et limiter certaines pratiques. M^{me} Righetti-El Zayadi note qu'une telle option impliquerait une modification du système de vote. La chancellerie examine l'ensemble des pistes possibles. S'agissant du vote électronique, la cession

volontaire du matériel poserait une difficulté accrue, dès lors qu'il n'existerait plus de trace écrite, comme un bulletin papier, permettant de documenter une éventuelle malversation. C'est pour cette raison que l'introduction du vote électronique a été repoussée de six mois. Dans les quatre cantons pratiquant déjà le vote électronique, cette question ne fait plus débat. A terme, il conviendra de poursuivre le développement du vote électronique, notamment en lien avec une authentification via l'e-ID.

Un député (UDC) précise que, pour le scrutin du 23 mars 2025, il ne s'agissait pas de biffage mais de panachage. L'enjeu lié aux biffages concerne uniquement l'ordre des candidats sur une liste, sans créer davantage en termes de sièges obtenus. Cette problématique n'est donc pas comparable à celle du scrutin du 30 novembre 2025. En vue des futures élections, les services poursuivent le développement des analyses statistiques, destinées à alimenter des faisceaux d'indices, ainsi que des outils de contrôle, en particulier s'agissant des signatures. Les prochaines élections du Grand Conseil auront lieu en 2028 et il est indispensable de maîtriser l'environnement technologique et logistique, tout en évitant de créer une illusion de sécurité. Il insiste enfin sur l'importance de transmettre un message clair et approprié aux électeurs et précise que toutes les propositions sont bienvenues.

Un député (UDC) estime que la perte de confiance des électeurs est largement sous-estimée. L'accent a été mis sur les bulletins modifiés, alors que la question de la captation des bulletins n'est pas résolue. Il observe qu'il est possible de capter des bulletins sans difficulté et que la simple traçabilité des noms ne permet pas une identification fiable. Quels que soient les outils mis en place, seule une partie des pratiques frauduleuses pourra être détectée. L'enjeu est d'autant plus sensible que certaines formations politiques étaient proches d'obtenir une représentation supplémentaire au Grand Conseil, ce qui, selon lui, accroît le niveau de risque. Il critique par ailleurs la campagne rappelant que le vote est personnel. Il demande enfin si le contrôle des dates de naissance est effectué de manière aléatoire.

Il n'existe actuellement aucun moyen de comparaison des signatures

M^{me} Lombardi rappelle que ce contrôle est effectué de manière systématique. Elle précise que tout bulletin comportant une date de naissance incorrecte est renvoyé, et que la présence d'une signature est vérifiée, tout en relevant qu'il n'existe actuellement aucun moyen de comparaison des signatures.

Le même député (UDC) demande comment les opérations de vote se déroulent au sein des établissements médico-sociaux, et M^{me} Lombardi

explique, en premier lieu, que les collaborateurs de la chancellerie forment des animateurs chargés d'accompagner les résidents des EMS dans le processus de vote. Le SVE adresse à l'ensemble des établissements sociaux des enveloppes préaffranchies, en leur demandant de retourner le matériel de vote qui ne sera pas utilisé. Environ 50% du matériel de vote est ainsi retourné par ce biais. Enfin, le niveau de contrôle maximal possible est appliqué dans ce cadre.

En réponse à une députée (PLR) qui demande combien de bulletins ont été jugés irréguliers lors du premier scrutin du 23 mars 2025 et s'interroge sur les éléments ayant permis de valider le second scrutin, M^{me} Righetti-El Zayadi indique que 278 bulletins ont été concernés, précisant qu'il s'agissait du résultat d'une expertise graphologique portant sur un échantillon de bulletins sélectionnés. Elle explique que la différence réside dans la taille des clusters identifiés. Pour le premier scrutin, neuf personnes étaient à l'origine de l'ensemble des bulletins problématiques. En revanche, lors du second scrutin, 169 bulletins ont été remplis par 79 personnes, dont 56 n'ont rempli que deux bulletins, ce qui correspond à une situation où des personnes n'ont complété qu'un ou deux bulletins, sans indice de fraude structurée ou massive. Cette configuration ne permet pas de conclure à une fraude d'ampleur comparable.

Un vote à l'urne n'exclut pas totalement le risque qu'une personne remplisse le bulletin pour une autre

Une députée (PLR) demande enfin si, à l'avenir, en cas de détection d'une fraude, il ne serait pas préférable d'imposer un vote en présentiel au local de vote ; elle s'interroge sur les éléments ayant permis de valider le second scrutin. M^{me} Righetti-El Zayadi indique qu'au niveau fédéral, une telle mesure n'est pas possible, mais qu'elle pourrait théoriquement être envisagée au niveau cantonal. Si cette solution pourrait offrir une sécurisation accrue, plus de 95% des électeurs votant par correspondance, une suppression ou restriction de ce mode de vote pourrait péjorer fortement le taux de participation. Elle s'interroge également sur le traitement des bulletins des Suisses de l'étranger. Elle ajoute qu'une telle mesure impliquerait une réorganisation importante du vote à l'urne dans les communes, avec des horaires élargis, ce qui impliquerait des difficultés pour les personnes à mobilité réduite. Elle souligne qu'aucun canton suisse n'a adopté une telle approche. Elle estime enfin que même un vote à l'urne n'exclut pas totalement le risque qu'une personne remplisse le bulletin pour une autre. Elle relève que la recherche d'une sécurité absolue, consistant à obliger l'électeur à remplir son bulletin sur place, soulèverait de nombreuses difficultés pratiques et risquerait d'entraver l'accès au vote.

Il est nécessaire de poursuivre les actions d'information, de sensibilisation et d'éducation citoyenne

Une députée (PLR) félicite la chancellerie pour les informations précises fournies en matière de traçabilité. Elle évoque la possibilité d'introduire une exception très strictement encadrée, qui pourrait avoir un effet dissuasif en matière de fraude. Elle prend acte des mesures mises en œuvre et demande comment celles-ci seront pérennisées. Elle s'enquiert des moyens de contrôle possibles dans le cadre du vote électronique, le jour où celui-ci serait introduit. M^{me} Righetti-El Zayadi indique que des inscriptions pérennes sur la carte de vote sont à l'étude. Elle reconnaît que la confiance des électeurs a été atteinte, et estime nécessaire de poursuivre les actions d'information, de sensibilisation et d'éducation citoyenne. Elle relève qu'une part importante des électeurs concernés a volontairement cédé son matériel de vote, ce qui appelle un travail de fond sur les comportements civiques. Elle estime que le raccordement du vote électronique à l'e-ID permettrait d'atteindre un haut niveau de sécurité.

Un député (UDC) précise qu'une telle solution supposerait un dispositif fédéral d'e-ID, couplé au système de vote électronique de La Poste, en collaboration notamment avec le canton de Neuchâtel. Contrairement à la solution d'un bulletin papier accompagnée d'une date de naissance et d'une signature, la solution d'une e-ID comporterait des conséquences bien plus lourdes, ce qui constitue un frein important.

Quel est l'impact des 177 bulletins qui ont été identifiés par l'expertise comme problématiques ?

Un député (S) demande si, dans le tableau présenté à la commission, la différence observée entre les suffrages avant et après expertise résulte des biffages ou des irrégularités constatées, et M. Nyffenegger explique que 177 bulletins ont été identifiés par l'expertise comme problématiques. Ces bulletins ont été retirés, et leur contenu n'est dès lors plus pris en compte. Cette exclusion n'a aucun impact sur la répartition des sièges, mais elle a un effet sur les suffrages nominatifs. Il indique que les résultats officiellement constatés correspondent à la première colonne du tableau mentionné.

M^{me} Righetti-El Zayad précise que, lors du scrutin du 23 mars, l'expertise ne portait que sur une partie des bulletins, tandis que, pour le 30 novembre, l'analyse couvre l'ensemble des listes, ce qui explique que tous les partis soient concernés.

Le député (S) relève que le Conseil d'Etat a décidé de publier les résultats, malgré l'existence d'un second recours, et il s'interroge sur l'impact de ce recours, qui remet en question la pesée des intérêts opérée après expertise.

M^{me} Righetti-El Zayad répond que la Cour de justice doit déterminer si le fait que 2,5% des bulletins posent un problème est suffisant pour justifier l'annulation d'un scrutin.

Un député (PLR) félicite les auditionnés du travail accompli. Il s'interroge sur l'avancement du développement d'indicateurs objectifs permettant de fonder les décisions d'annulation de scrutin. Il évoque notamment la notion d'intervalle de confiance et suggère de mieux exploiter le matériel existant, voire d'envisager l'ajout du nom manuscrit sur la carte de vote, afin de définir des critères clairs conduisant soit à l'annulation, soit à la validation d'un scrutin. Il demande si cette piste est étudiée.

Un député (UDC) précise que l'ensemble de ces options est à l'étude, tant sur le plan des outils statistiques que des analyses d'écriture. Il rappelle qu'un nombre important de signalements ont été transmis au Ministère public, des électeurs indiquant avoir été sollicités pour céder leur matériel de vote, ce qui n'avait pas été observé lors du scrutin du 23 mars. C'est l'accumulation de faisceaux d'indices qui permet de prendre une décision d'annulation. M. Nyffenegger met toutefois en garde contre le risque de faux positifs, et insiste sur la nécessité de travailler avec l'ensemble des experts compétents.

Un député (PLR) insiste sur l'importance de marteler la question de la perte de confiance des électeurs, et M. Nyffenegger relève que ce qui est particulièrement frustrant pour la chancellerie c'est que son champ d'action s'arrête à la boîte aux lettres, et que ce qui se produit ensuite ne relève plus de sa compétence.

La chancellerie dispose de statistiques détaillées pour chaque scrutin

Un député (UDC) demande depuis quand le renvoi automatique est appliqué lorsque la date de naissance est incorrecte, et il s'enquiert, parmi les environ 4000 enveloppes retournées pour correction de la date de naissance, du nombre de bulletins qui sont effectivement renvoyés après correction. M. Nyffenegger répond que le renvoi est systématique depuis plus de 20 ans. A la suite de quoi, M^{me} Lombardi précise que la chancellerie dispose de statistiques détaillées pour chaque scrutin. Elle indique que l'erreur sur la date de naissance n'est pas la seule cause de renvoi, celui-ci pouvant également résulter de l'absence de signature. Elle ajoute qu'environ 65% des électeurs concernés revotent après le renvoi, ce qui démontre l'utilité du dispositif. M. Nyffenegger complète en indiquant que la mise en place de ce mécanisme poursuivait un objectif pédagogique, visant à sensibiliser les électeurs à la bonne complétion du matériel de vote, et un objectif de système d'alerte, permettant de détecter des situations où un électeur constaterait que son

matériel a été utilisé à son insu. Il relève que, jusqu'à présent, aucun électeur n'a affirmé ne pas être à l'origine du vote renvoyé.

Un député (UDC) relève que, sur les 200 000 bulletins confiés à La Poste, environ 120 000 se trouvent hors du contrôle direct des autorités. Il demande si cette réalité n'a jamais suscité d'inquiétude, et M. Nyffenegger indique que cette situation fait partie intégrante des principes ayant accompagné l'introduction du vote par correspondance.

Un député (PLR) observe que, dans la perspective de ceux qui souhaitent supprimer le vote par correspondance, il convient de relever que la plupart des scrutins combinent un vote fédéral et un vote cantonal. Il souligne que la séparation de ces deux objets compliquerait fortement l'organisation du scrutin et risquerait d'entraîner des taux de participation très différents. M^{me} Righetti-El Zayad répond par l'affirmative et indique qu'il conviendrait de réfléchir à un système permettant d'éviter toute confusion.

Un député (S) s'interroge sur les conséquences d'une éventuelle décision de la Cour de justice. Il demande si, dans l'hypothèse où le recours serait admis, une seule des élections communales genevoises pourrait être validée. Il souhaite par ailleurs obtenir les rapports de la commission électorale élaborés spécifiquement dans le cadre de ce deuxième scrutin. Pour réponse, M. Hanna indique que la commission électorale centrale a publié un communiqué de presse à ce sujet.

Le matériel électoral doit être clairement identifiable

Un député (UDC) relève, concernant la motion 3136, que les risques ont été identifiés, et il souligne en particulier celui lié à l'adressage du matériel de vote. Il donne l'exemple de sa fille résidant en Pologne, dont le courrier électoral ne mentionne ni le nom ni le prénom, mais uniquement le numéro d'appartement. Il ajoute qu'il est aisé, en quelques minutes, d'obtenir le nom, le prénom et la date de naissance d'une personne. M^{me} Lombardi répond qu'une telle modification impliquerait un changement complet du système, le scan du matériel électoral étant directement lié à l'électeur. Elle précise que le système fonctionne dans la mesure où l'électeur est en mesure d'identifier clairement sa carte de vote, soulignant que le matériel électoral doit être clairement identifiable.

Un député (MCG) demande quelles sont les prévisions quant à la possibilité pour le Conseil municipal de Vernier de siéger, et M^{me} Righetti-El Zayad précise que, si la Cour confirme la position du Conseil d'Etat, le feu vert pourra être donné à la constitution du Conseil municipal de Vernier. Elle ajoute qu'en

revanche, si la Cour donne raison au recours, un délai d'au minimum 16 semaines serait à prévoir.

Discussion interne

Un député (S) indique que les informations présentées nécessitent un temps d'analyse, d'autant plus que l'un des textes sur lesquels la commission doit se prononcer émane du Centre, lequel est absent, et qu'il invalide en partie sa propre démarche au regard de la démonstration faite dans le cadre du projet de loi relatif à la suppression du vote par correspondance. Il propose, dès lors, de procéder à deux auditions supplémentaires sur ce projet de loi avant de décider de la suite à donner.

Un député (PLR) estime, pour sa part, qu'il est possible de mettre ces motions au vote, en particulier la motion 3165, soulignant que l'écoulement du temps devient pressant. Concernant la motion 3136, il considère que l'ensemble des travaux menés démontre que les invites n'apportent aucun élément nouveau par rapport aux mesures déjà mises en œuvre. Il propose également de la soumettre au vote et annonce que son groupe ne la prendra pas en considération.

Le président rappelle que la commission attendait l'audition de la chancellerie et du SVE afin de déterminer s'il convenait ou non d'auditionner le Ministère public.

Le président met aux voix la proposition de prendre position sur les deux motions :

Pour :	7 (1 MCG, 4 PLR, 2 UDC)
Contre :	6 (3 S, 2 Ve, 1 LJS)
Abstentions :	1 (1 MCG)

La proposition de prendre position sur les deux motions est acceptée.

Prise de position des groupes

Un député (S) indique que la motion M 3136 a été déposée par Le Centre, lequel a ensuite déposé un projet de loi visant à supprimer le vote par correspondance. Il relève que la motion propose de renforcer la sécurité du vote par correspondance, alors qu'il ressort des propos de la chancellerie que ces problématiques font déjà l'objet d'analyses approfondies. Il estime que la notion de risque zéro évoquée dans la motion est illusoire, ajoutant que le risque zéro correspondrait à l'absence de démocratie. Il considère que cette motion n'apporte aucun élément supplémentaire par rapport aux mesures déjà

défendues et mises en œuvre par la chancellerie. Pour l'ensemble de ces raisons, il retire son amendement et annonce que son groupe refusera cette motion.

Un député (Ve) indique que son groupe refusera également cette motion, les problématiques soulevées étant déjà prises en charge.

Un député (LJS) indique que son groupe refusera la motion.

Une députée (MCG) indique que son groupe refusera la motion.

Un député (PLR) indique que son groupe refusera la motion.

Un député (UDC) indique que son groupe refusera la motion.

Le président met aux voix la motion M 3136 :

Pour :	—
Contre :	13 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 2 MCG, 3 PLR, 2 UDC)
Abstentions :	—

La motion 3136 est refusée.

Catégorie de débat préavisée : IV

Conclusion

Mesdames et Messieurs les députés,

La motion 3136 a été déposée par Le Centre, lequel a ensuite déposé un projet de loi visant à supprimer le vote par correspondance. La motion propose de renforcer la sécurité du vote par correspondance, alors qu'il ressort des propos de la chancellerie que ces problématiques font déjà l'objet d'analyses approfondies. La notion de risque zéro évoquée dans la motion est illusoire, car celui-ci correspondrait à l'absence de démocratie. La commission considère que l'ensemble des travaux menés démontrent que les invites de la motion 3136 n'apportent aucun élément nouveau par rapport aux mesures déjà mises en œuvre par la chancellerie d'Etat. Pour toutes ces raisons, la commission a refusé à l'unanimité la motion 3136 et vous invite à faire de même.