

Date de dépôt : 18 novembre 2014

Rapport

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

Rapport de M. Romain de Sainte Marie

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques a étudié le projet de loi 11543 durant les séances du 29 octobre et 5 novembre 2014 sous la présidence de M. Riedweg. M^{me} Pasche, Directrice Adjointe à la Direction des affaires juridiques, M^{me} Renfer, Secrétaire scientifique au Secrétariat du Grand Conseil, et, M. Mangilli, Directeur à la Direction des affaires juridiques de la Chancellerie, ont assisté et ont pu apporter leur lumière lors des deux séances. Enfin, M. Pfaeffli a brillamment retransmis la teneur des séances de commission dans les procès-verbaux.

Audition du Président du Conseil d'Etat

Lors de la première séance de la Commission des droits politiques sur le PL 11543, le président du Conseil d'Etat, M. Longchamp, a exprimé les motivations qui ont conduit le Conseil d'Etat à déposer ce projet de loi. Il était assisté de M. Ascheri, Chef de service du Service des votations et élections.

Ce projet fait partie des 44 mesures d'économies liées au projet de budget 2015 du canton de Genève. En effet, la suppression du pré-affranchissement à la charge de l'Etat des enveloppes de vote permettrait une économie moyenne de 800 000 CHF par année selon M. Logchamp. Pour le Conseil

d'Etat, la situation actuelle est une *Genferei* de plus, puisque Genève est le seul canton romand l'appliquant.

Toutefois, M. Longchamp tient à rappeler qu'il ne s'agit pas d'avoir une discussion économique mais politique. C'est ainsi qu'une présentation statistique est effectuée par le Président du Conseil d'Etat afin d'atténuer l'impact de la gratuité de l'affranchissement des enveloppes de vote sur la participation politique. Lors de l'introduction de la gratuité en 2002, le vote par correspondance existait déjà depuis sept ans. L'introduction du vote par correspondance résultait d'une évolution de la société et permettait plus de souplesse pour les votants. M. Longchamp explique qu'en comparant les 7 ans de vote par correspondance payant aux 12 ans de vote par correspondance gratuit, on n'observe pas de changement du taux de participation. Tant le taux moyen entre Genève et la Suisse que le taux réel était, dans les années qui précédaient l'introduction de la gratuité (entre 1996 et 2001), supérieurs au taux de participation des années suivantes. En 2001, le taux de participation était de 49.1%, alors qu'en 2011 il était de 49.2%, en 2012 de 38.5% et en 2013 de 47.9%. M. Longchamp fait remarquer que de manière générale, c'est l'intérêt des objets des votations qui détermine la participation. La mesure a donc été proposée suite à cette double analyse, et au vu de l'impact important de la gratuité sur le budget.

Enfin, M. Longchamp, cherche à anticiper l'argument qui consisterait à prétendre que le PL 11543 diminuerait la participation. En effet, il ne lui semble pas aberrant que des citoyens doivent affranchir une enveloppe ou utiliser les autres moyens de vote gratuits, alors que dans certains pays, notamment d'Afrique, les citoyens doivent effectuer plusieurs jours de marche dans le but d'aller voter. Si M. Longchamp reconnaît que la qualité de service proposée avec la gratuité fait certes honneur à la démocratie, il en convient qu'aujourd'hui les coûts supplémentaires importants que représente la gratuité de l'affranchissement doivent être réduits. M. Longchamp précise qu'en cas d'absence de timbre sur une enveloppe, il n'y aurait ni acheminement ni facture, ce qui ne coûterait donc rien à l'Etat, mais impliquerait que le vote ne soit donc pas comptabilisé.

Suite à cette présentation, un député (PLR) se demande si une généralisation du vote par internet est prévue à Genève.

M. Longchamp répond qu'il y serait très favorable, cependant, la contrainte est fédérale et non cantonale : il est interdit d'offrir ce vote à plus de 30% des citoyens lors des votations fédérales. Les communes bénéficiant de ce service pour les votations fédérales sont choisies aléatoirement. Lorsque les votations sont exclusivement cantonales, le vote par internet est proposé.

Un député (S) demande si une réflexion sur des mesures compensatoires a été faite. Par exemple revenir en arrière sur l'ouverture des bureaux de vote. Il aimerait savoir si de manière générale, le Conseil d'Etat a réfléchi à, ou prévu, des moyens d'élargir la possibilité de vote à moindre coût.

M. Longchamp doute que la réouverture des bureaux de vote d'autres jours que le dimanche fasse une différence, le vote à l'urne étant en voie de disparition. Il rappelle toutefois que cela reste une contrainte fédérale, et qu'il faut un bureau de vote par commune. Par ailleurs, des problèmes techniques existent : on ne peut notamment pas dépouiller un bureau de vote où moins de 15 personnes ont voté, le secret du vote s'en trouverait alors compromis. D'autre part, pour organiser tout cela il faut convoquer des présidents de vote, organiser des retours d'urne, etc. En résumé, il n'y a pas de mesure compensatoire à proposer, sans que cela n'implique plus de coûts.

Un député (EAG) indique que dans le domaine privé, il existe ce que l'on appelle les cartes commerciales réponse, que l'on utilise pour toutes sortes d'activités dont on veut faciliter le retour, y compris dans le domaine public, par exemple pour le retour des relevés de compteurs des SIG.

Une députée (Ve) partage les appréhensions des autres commissaires, elle se soucie surtout du vote des jeunes et des abstentionnistes. Sur le plan financier, cela n'est pas catastrophique et ne ruinera pas les électeurs, mais alors que la gratuité est la règle, il s'agit aujourd'hui d'une facilité que la population apprécie fortement comme une aide à exercer son droit de vote. La députée (Ve) apprécie les statistiques fournies, mais remarque qu'elles sont un reflet du passé, et ne déterminent pas forcément que les conséquences seront inexistantes. À son sens, le tout est une sorte de chicanerie pour les électeurs. Enfin, elle rappelle qu'avant la gratuité, les enveloppes non-affranchies étaient tout de même acceptées. De même, le délai pour le retour des enveloppes est parfois un peu plus large que ce à quoi il pourrait se limiter. De plus, la poste peut faire des erreurs ou mal trier du courrier A ou B. Elle estime que tout cela est une complication, même si cela permet des économies au budget de l'Etat.

M. Longchamp répond que la législation a changé et que si auparavant la Poste avait l'obligation de distribuer un courrier non affranchi, aujourd'hui, ce n'est plus le cas depuis 2001. M. Longchamp reconnaît que la Poste peut parfois mal trier le courrier A ou B, mais rappelle que les électeurs reçoivent leur bulletin de vote 4 semaines avant l'échéance, ce qui, même en courrier B, suffit largement à l'acheminement. Enfin, M. Longchamp explique que cela peut d'ailleurs soulever un problème démocratique. Il prend en exemple les élections espagnoles de 2004, marquées par les attentats de la gare d'Atocha à Madrid. Alors que le parti sortant était donné comme vainqueur

auparavant, c'est un autre parti qui a gagné les élections car une polémique s'est créée qui a été défavorable au premier. Si cela s'était passé en Suisse, 80% des votes aurait déjà été rentrés, et le résultat aurait probablement été celui attendu et non une surprise.

Une députée (PDC) indique que le coût du timbre par sms est de 1 franc 20. Elle estime que la catégorie d'âge qui sera particulièrement touchée par cette mesure est celle des jeunes. Elle demande si des mesures sont prévues pour leur faire comprendre qu'ils ne sont pas oubliés et que leur vote est important. La députée (PDC) demande aussi si un échéancier est déjà prévu pour la généralisation du vote par internet. Enfin, elle estime sur le fonds qu'il est normal de devoir payer 85 centimes si l'on préfère voter par correspondance plutôt qu'à l'urne. L'Etat essaie par de nombreux moyens d'inciter les jeunes à aller voter, et elle trouve contradictoire qu'en supprimant le vote par correspondance gratuit, il limite la participation de ceux-ci, car c'est eux que cette mesure touche le plus. Elle demande s'il serait par exemple possible d'avoir des accords avec la poste pour des timbres par sms à 85 centimes.

M. Longchamp répond à la députée (PDC) que toutes les votations purement cantonales peuvent se faire par voie électronique à condition que la commune le demande. Il s'agit actuellement de 29 communes sur 45. Par rapport aux éléments qui visent à inciter les jeunes à voter, M. Longchamp se dit enthousiasmé par l'idée, et il pourrait imaginer un courrier envoyé à tous les citoyens à l'approche de leur majorité dans lequel serait expliqué la valeur du droit de vote et ses différents aspects, du privilège que cela représente aux exigences qui vont de pair, le tout accompagné d'un timbre-poste pour la première votation.

Un député (S) explique que le problème n'est pas uniquement financier, c'est plus un problème pratique. Il s'agit d'une complication que l'on ajoute sur le parcours des électeurs, alors que l'on devrait plutôt les encourager. Il rappelle qu'il existe déjà le principe du pollueur-payeur, et qu'il ne souhaite pas que celui de l'électeur-payeur voit le jour, assimilant le vote à un comportement négatif. Il propose de réfléchir à faire payer les non-votants au lieu des votants, à l'image du canton de Schaffhouse, qui facture 5.- par votation ratée à chaque personne. Le député (S) demande si le Conseil d'Etat a envisagé cette mesure, et si oui, à quelle somme celle-ci se chiffrerait.

M. Longchamp répond qu'à Schaffhouse, certes les citoyens payent s'ils ne votent pas, mais qu'ils paient aussi s'ils votent, le vote par correspondance n'y étant pas gratuit. Le Conseil d'Etat estime que le fait de ne pas voter, tout comme voter blanc, est un droit. À Genève on ne se voit pas envoyer une facturation individuelle. Sur proposition, le Conseil d'Etat pourrait

éventuellement imaginer augmenter la taxe personnelle d'environ 2 francs pour compenser. Le Conseil d'Etat a donc pensé à cette hypothèse, mais l'a écartée immédiatement.

Un député (MCG) fait remarquer que le taux de participation de la Belgique se situe entre 90 et 95%, il désirerait savoir comment cela est possible. Par ailleurs, il demande si alors, comme autre mesure, il serait possible d'ouvrir les bureaux de vote le samedi en sus du dimanche, ou d'en élargir les horaires, de manière à ce que cela facilite l'accès aux personnes qui auraient éventuellement oublié de voter.

M. Longchamp répond que les bureaux de vote ne seront certainement pas ouverts en plus du dimanche. La fermeture successive des autres horaires avait été la conséquence d'un abandon par les citoyens de ceux-ci au profit du vote par correspondance. Sur la comparaison avec la Belgique, M. Longchamp rend attentif à une différence fondamentale dans la manière de compter en Suisse et dans un certain nombre d'autres pays, notamment la Belgique. En Suisse, chaque citoyen est inscrit d'office dès sa majorité comme votant, et s'il ne participe pas au vote, comptabilisé comme tel. En Belgique, seuls ceux qui se sont inscrits pour voter représentent le total des votants, et non tous ceux qui auraient le droit de voter. En France, la procédure est encore plus compliquée : il faut s'inscrire le 31 décembre précédent l'élection présidentielle, entre 8h et 20h, à la Mairie de sa commune, afin de pouvoir voter ensuite. Les 95% de participation belges ne sont donc pas comparables aux chiffres suisses.

En guise de conclusion, M. Longchamp rappelle que dans le cadre des opérations électorales, il est important simplement d'avoir un budget. Dans ce sens, l'année 2015 verra en l'augmentation de celui-ci, en raison notamment des élections municipales et administratives. Si l'on écarte tous les projets du Conseil d'Etat, cela peut ramener au départ de la problématique, qui est la nécessité d'obtenir un budget équilibré.

Discussion et vote

L'ensemble de la commission a pris connaissance du détail des taux de participation (voir annexe) et remercie la Chancellerie de les avoir fournis. Un député (S) fait remarquer qu'ils donnent un résultat plus nuancé par rapport aux chiffres sélectionnés par M. Longchamp. Globalement, le député (S) estime qu'il y a plus une tendance à l'amélioration de la participation qu'au tassement. À partir de là, il estime qu'il s'agit d'un pari sur l'avenir : aller dans le sens du PL, c'est ajouter une difficulté, même petite qui pourrait

conduire à une diminution de la participation. Le groupe socialiste n'est pas favorable à cela.

Ensemble à Gauche n'est pas favorable non plus au PL 11543. Il partage le point de vue du groupe socialiste, et bien que les fluctuations puissent être dues à d'autres facteurs, il estime qu'il y a globalement un progrès significatif de la participation. Le représentant d'Ensemble à Gauche a cité au cours d'une séance précédente les propos d'un radical, auteur du PL qui avait amené à la gratuité de l'affranchissement. Dans le même sens, il estime que l'abolition de la gratuité serait un subventionnement de l'abstentionnisme. Cela coûterait environ 900 000 F par an aux électeurs votants, et les abstentionnistes, qui refusent de participer à la démocratie, avec ou sans raison, seraient alors subventionnés à hauteur de cette somme. Pour ces raisons, le député (EAG) se prononcera contre le PL.

Un député (MCG) indique que son parti est contre ce PL, car il n'estime pas acceptable que l'on supprime une prestation offerte à l'ensemble de la population. Selon lui, voter n'est pas seulement un droit, mais un privilège envié dans nombre d'autres pays. Il estime que si d'un côté on met en place une campagne pour inciter les gens à voter, on ne peut d'autre part supprimer une facilité de l'accès de ce droit. Il s'agit aux yeux du MCG d'une économie mesquine que l'on veut effectuer ici, comme d'ailleurs en ce qui concerne les 50'000.- que touchent les personnes âgées. Ainsi, le député (MCG) se positionne pour le maintien de la gratuité, et, cas échéant, le MCG proposera certainement un amendement à ce propos lors de la votation du budget.

Les Verts refusent le PL pour trois raisons. La première est que le PL veut mettre fin à une prestation largement appréciée par la population. La deuxième est que si l'on ne peut être certain de l'effet de l'introduction de la gratuité, on ne peut encore moins en tirer des conclusions quant à l'effet sur la participation du retour à la situation antérieure, notamment auprès des jeunes. Troisièmement, c'est un très mauvais signal auprès de la population, qui se verrait une fois de plus privée d'une prestation appréciée dans le train d'économie annoncé par le Conseil d'Etat, sans que celui-ci n'émette de proposition de recette fiscale nouvelle.

Un député (PLR) indique que le groupe PLR est partagé. À titre personnel, si le vote électronique était généralisé, il signerait le PL les yeux fermés. L'important est d'avoir la possibilité d'exercer son droit de vote facilement. Il tient toutefois à rappeler quelques éléments, qui ne ressortent pas uniquement des auditions de MM. Longchamp et Ascheri. Il s'agit selon lui de faits. Tout d'abord, Genève est le seul canton romand où la gratuité existe. Par ailleurs, le député (PLR) n'est pas certain que de payer 4 fois un timbre à 85 centimes par année crée des problèmes financiers pour tout un

chacun. Pour des raisons d'ordre pratique, et parce que l'évolution du taux de participation démontre que cela a eu une influence positive, il s'abstiendra.

Un autre député (PLR) estime que la gratuité est pratique. Selon lui, un grand nombre de personnes a des timbres à la maison, mais avec la suppression de la moitié des bureaux de postes en Suisse et l'encombrement de ceux-ci, il peut être mal pratique, voir difficile pour les personnes handicapées ou âgées, de s'en procurer. Le problème n'est donc pas d'ordre financier, mais pratique. Il estime que pour l'instant, ce n'est pas à travers un tel projet que va s'améliorer la proximité du citoyen à ses institutions, raison pour laquelle il s'abstiendra également.

Enfin, un dernier député (UDC) indique que l'UDC est elle aussi partagée. Il estime qu'il y a d'autres pistes d'économie, mais que bien sur toutes les économies sont bonnes à prendre. Il ne sait pas si ce PL est une bonne piste, mais il fait remarquer qu'il pose un problème d'égalité de traitement. Pour les genevois de l'étranger, l'affranchissement serait plus cher. Dans un canton comme Genève, le nombre de citoyens résidant à l'étranger est important.

Sans autre intervention de commissaire ou prise de position de groupe, le Président met aux voix l'entrée en matière du PL 11543 :

Pour :	5 (3 PLR, 2 UDC)
Contre :	7 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 3 MCG)
Abstentions :	2 (1 S, 1 PLR)

L'entrée en matière du PL 11543 est refusée. Il est à noter qu'aucun commissaire ne souhaite effectuer de rapport de minorité.

Conclusion

Le président du Conseil d'Etat n'a pas convaincu la majorité de la Commission des droits politiques. Cette même majorité a estimé qu'il y avait davantage à perdre en matière de droits qu'à gagner en termes d'économie financière. A l'heure actuelle, la participation des jeunes est un enjeu majeur pour la garantie du bon fonctionnement de notre démocratie à venir. Des moyens considérables sont fournis pour encourager celui-ci. Or le PL11543 créerait un obstacle supplémentaire au vote des jeunes. De façon générale, cette réforme représente un obstacle supplémentaire à la participation. Pour la majorité des députés, il paraît précipité de supprimer la gratuité de

l'affranchissement retour des enveloppes de vote tant que le vote par internet ne se sera pas développé à l'ensemble du canton.

Par conséquent, la majorité de la Commission des droits politiques vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser le projet de loi 11543.

Projet de loi (11543)

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

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 :

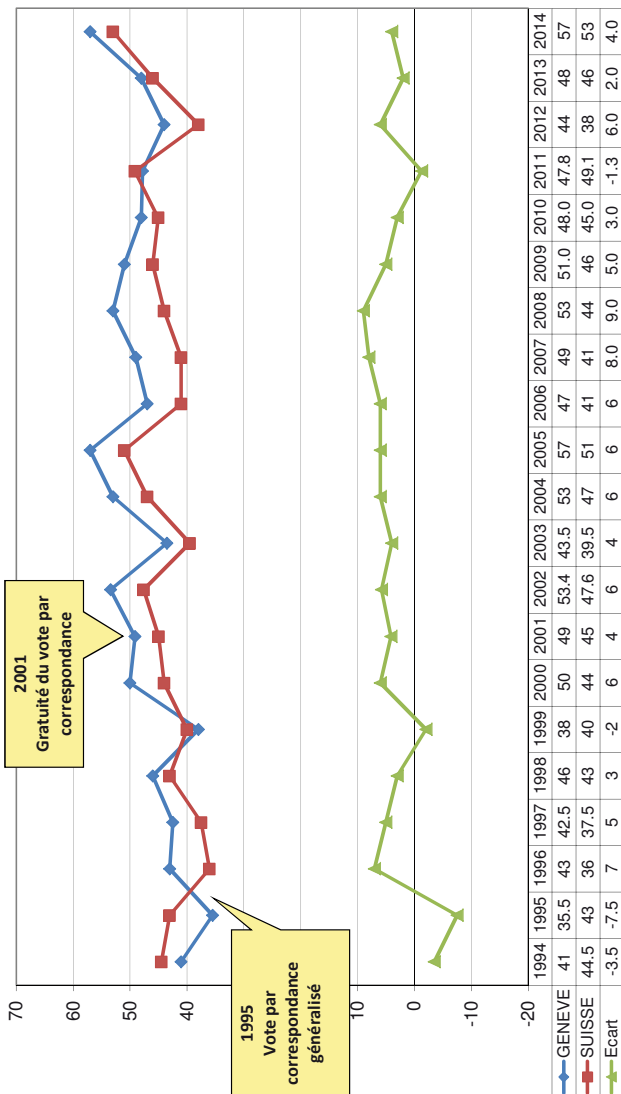
Art. 62, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ L'Etat envoie à l'électeur le matériel nécessaire pour exercer son droit de vote. Les frais postaux liés au renvoi des votes par correspondance sont à la charge de l'électeur qui recourt aux services postaux. Les enveloppes non ou insuffisamment affranchies sont refusées.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

**COMPARAISON DE LA MOYENNE ANNUELLE DE PARTICIPATION
AUX VOTATIONS FEDERALES DE 1994 à 2014**



En 1999 : 8 votations/élections à Genève. La participation de GE lors de la votation sur la constitution fédérale n'a été que de 26,7 % (36 % en CH)
 En 2011 : Une seule votation fédérale sur l'initiative populaire "Pour la protection face à la violence des armes"