

Date de dépôt : 8 février 2016

Rapport

de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi constitutionnelle du Conseil d'Etat modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00) (*Elections au système majoritaire*)

Rapport de M. Murat Julian Alder

Mesdames et
Messieurs les députés,

Déposé par le Conseil d'Etat le 7 octobre 2015, le projet de loi constitutionnelle du Conseil d'Etat 11757 du 7 octobre 2015, modifiant la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (RS/GE A 2 00 ; Cst/GE) a été traité par la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil (ci-après : « la Commission ») lors de sa séance du mercredi 13 janvier 2016.

Au nom de la Commission, le rapporteur tient en particulier à remercier les personnes suivantes de leur précieuse contribution aux travaux :

- M. le Député Pierre Vanek, Président de la Commission ;
- M. le Conseiller d'Etat François Longchamp, Président du Conseil d'Etat ;
- M. Fabien Mangili, Directeur des affaires juridiques, Chancellerie d'Etat ;
- M^{me} Marion Baqué, avocate-stagiaire, Direction des affaires juridiques, Chancellerie d'Etat ;
- M^{me} Irène Renfer, Secrétaire scientifique, SGGC ;
- M^{me} Ariane Haeni, procès-verbaliste, SGGC ;
- M. Sylvain Maechler, procès-verbaliste (à l'essai), SGGC.

I. L'essentiel en bref

L'art. 55 Cst/GE est libellé comme suit :

« Art. 55 Système majoritaire

¹ Les élections au système majoritaire ont lieu en une seule circonscription.

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

³ Si un second tour de scrutin est nécessaire, il a lieu à la majorité relative.

⁴ En cas de vacance en cours de mandat, une élection complémentaire a lieu dans le plus bref délai. La loi peut prévoir des exceptions.

⁵ Si le nombre de candidatures est égal au nombre de sièges à pourvoir, l'élection est tacite. Cette règle ne s'applique pas au premier tour de l'élection du Conseil d'Etat, de la députation genevoise au Conseil des Etats et de l'exécutif communal. »

Le PL 11575 propose de modifier l'art. 55 al. 5 comme suit :

« Si le nombre de candidatures est égal au nombre de sièges à pourvoir, l'élection est tacite. Cette règle ne s'applique pas au premier tour de l'élection du Conseil d'Etat et de la députation genevoise au Conseil des Etats. »

En d'autres termes, il s'agit de supprimer l'obligation constitutionnelle de tenir un second tour pour l'élection de l'exécutif communal lorsqu'au premier tour, il y a eu autant de candidatures que de sièges à pourvoir.

II. Audition de M. le Conseiller d'Etat François Longchamp, Président du Conseil d'Etat (13.01.2016)

M. Longchamp explique que l'objectif de ce projet de loi est de lever l'impossibilité constitutionnelle d'une élection tacite au premier tour lors des exécutifs communaux. Il s'agit ainsi de mettre fin à une situation particulière voulant qu'une élection doive avoir lieu même dans les cas où le nombre de candidats équivaut au nombre de sièges à pourvoir.

L'organisation d'un scrutin pour l'élection d'un nombre de candidats équivalent au nombre de sièges à pourvoir a concerné un nombre important de communes lors des élections communales de 2015 (dont la liste figure à l'appui de l'exposé des motifs du PL 11757, p. 2). Le résultat étant connu d'emblée, la question du sens de ces élections est difficile à justifier auprès des électeurs.

Par ailleurs, cette situation présente un certain nombre d'inconvénients pratiques liés à la complexité des dépouillements dans le nouveau contexte d'élections simultanées pour le Conseil municipal et le Conseil administratif (90 élections différentes à dépouiller le même jour, dans des délais raccourcis). Ainsi, la modification proposée réduirait le nombre d'élections à dépouiller et simplifierait le système en réduisant la charge logistique.

Neutre financièrement pour l'Etat de Genève, cette modification n'est pas une mesure d'économie budgétaire car la tenue des élections communales est facturée aux communes; l'économie de frais se ferait donc au niveau communal.

Le Conseil d'Etat propose que cette règle d'élection tacite ne s'applique pas aux élections au Conseil d'Etat et au Conseil des Etats. L'organisation d'un scrutin pour ces instances reste motivée par l'importance de ces élections.

De nature constitutionnelle, cette proposition de simplification du système des élections communales serait soumise au référendum obligatoire si elle était acceptée par la commission.

Un député (UDC) demande si un scrutin serait organisé dans le cas où un candidat supplémentaire s'annonçait pour une élection communale.

M. Longchamp confirme la tenue de l'élection dans ce cas, le délai de dépôt des listes étant le moment déterminant pour évaluer si le nombre de candidats est strictement égal au nombre de sièges ou non.

Ce même député (UDC) relève que la planification des charges comprend la mention d'un montant de 5.59 millions de francs pour 2015.

M. Longchamp réaffirme que ce projet de loi n'a pas de conséquence financière. Le montant en question figure dans l'objet comme un signalement des coûts d'organisation des élections communales ; il ne traduit pas un impact sur le budget de l'Etat. Il n'est pas possible de connaître le nombre d'élections qui se dérouleraient tacitement, mais en calculant rapidement et à titre d'ordre de grandeur, l'économie pour les communes en 2015 aurait pu s'élever aux alentours de 180'000 francs, sans évaluer l'économie sur l'envoi de matériel de vote. Les communes prenant en charge le coût des élections, l'opération serait transparente financièrement pour l'Etat.

Un député (PLR) souligne que la tenue des élections communales fournit une mesure de la popularité des magistrats. C'est un outil d'évaluation appréciable que l'élection tacite supprimerait.

Esquissant avec humour une analogie entre élection et concours de beauté, M. Longchamp répond que la mesure de la popularité n'est pas l'enjeu des

élections dans la mesure où le taux de participation pour un résultat connu d'avance est généralement bas et donc peu représentatif.

Reconnaissant que le projet de loi va dans le bon sens, ce même député (PLR) ouvre le débat sur l'opportunité de généraliser le principe de l'élection tacite à l'ensemble des élections, y compris celles du Conseil d'Etat et du Conseil des Etats, dans le cas d'un nombre de candidats équivalent au nombre de sièges. Pourquoi ne pas supprimer la deuxième phrase de l'article 55 al. 5 et donc lever toutes les exceptions mentionnées ?

Sur un plan pratique, M. Longchamp mentionne son accord avec la généralisation de la règle. Toutefois l'hypothèse d'un nombre de candidats égal au nombre de sièges pour le Conseil d'Etat ou le Conseil des Etats refléterait un dysfonctionnement démocratique grave dans le système bicaméral suisse et celui-ci appellerait une prise en charge particulière. Au contraire, un nombre de candidats limité au niveau communal, et surtout dans les petites communes, traduit une situation très différente : le faible attrait pour ces postes s'explique par les moyens limités des communes et le temps très important demandé pour leur gestion. Ceci étant dit, si les députés décident de poursuivre dans cette direction, M. Longchamp signale que le Conseil d'Etat ne s'opposera pas à cette proposition.

Un député (S) ajoute un éclairage complémentaire concernant les travaux de la Constituante. L'absence de la notion d'élection tacite avait deux origines: premièrement, la volonté de ne pas différencier les communes en fonction de leur taille et l'importance politique de leurs élections; deuxièmement, la volonté d'éviter une tendance dommageable apparue dans certains cantons, notamment à Neuchâtel, visant à privilégier les candidats apparus au premier tour en se servant du mécanisme de l'élection tacite. Il demande ensuite s'il était possible de tenir des élections tacites sous l'ancien système, y compris pour les grandes communes et pour le premier tour.

M. Longchamp cite les communes de Coligny, Confignon ou Collonge-Bellerive comme exemples de cas d'élections tacites dans des communes de plus de 3'000 habitants. Les cas d'élections tacites dans les très grandes communes comme la Ville de Genève, Vernier ou Carouge n'ont par contre probablement pas eu lieu depuis longtemps.

Se référant à l'art. 50, al. 4 à 6 de la Constitution genevoise de 1847 ce même député (S) relève que la possibilité de tenir des élections tacites n'intervenait que dans trois cas: les élections complémentaires, l'élection des magistrats du pouvoir judiciaires et celles des magistrats de la Cour des Comptes. Le travail de la constituante a ainsi repris les règles existantes en matière d'élections tacites, renonçant à les élargir au suffrage ouvert.

M. Longchamp souligne que depuis ce temps la situation a beaucoup changé avec la tenue d'élections simultanées, la probabilité importante de la tenue d'un second tour, le raccourcissement des délais et les conséquences du phénomène de dispersion. Au contraire du canton du Tessin, cité comme un modèle d'efficacité administrative alors que le dépouillement ne commençait que le lundi matin pour un résultat disponible mardi soir, le nouveau système mis en place par le canton de Genève parvient aujourd'hui à dépouiller 90 élections dans des délais très courts et avec un taux d'erreur extrêmement faible. Au vu de la fiabilité et la rigueur nécessaire pour obtenir des élections valides, il ne serait pas envisageable de revenir à un dépouillement effectué de façon décentralisée dans les communes. C'est pourquoi une adaptation de la constitution serait souhaitable.

III. Discussion et vote (13.01.2016)

À la suite de l'audition de M. Longchamp, aucun commissaire n'ayant demandé la parole pour proposer d'autres auditions ou pour débattre du projet de loi, le Président soumet le PL 11757 aux suffrages de la Commission.

Entrée en matière

Mise aux voix, l'entrée en matière est approuvée à l'unanimité par :

Pour :	13 (3 S, 1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG, 1 EAG)
Contre :	0
Abstention :	0

Deuxième débat

Titre et préambule : adoptés sans opposition.

Art. 1 (souligné) : adopté sans opposition.

Un député (PLR) qui avait évoqué l'opportunité de supprimer l'art. 55, al. 5, 2^e phrase, renonce à présenter un amendement en ce sens.

Art. 55 al. 5 (nouveau) : adopté sans opposition.

Art. 2 (souligné) : adopté sans opposition.

Troisième débat

Mis aux voix dans son ensemble, le PL 11757 est adopté par :

Pour :	12 (2 S, 1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG, 1 EAG)
Contre :	0
Abstention :	1 (1 S)

Préavis de traitement :

Extraits de l'ordre du jour

Projet de loi constitutionnelle (11757)

**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 Modifications

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

Art. 55, al. 5 (nouvelle teneur)

⁵ Si le nombre de candidatures est égal au nombre de sièges à pourvoir,
l'élection est tacite. Cette règle ne s'applique pas au premier tour de l'élection
du Conseil d'Etat et de la députation genevoise au Conseil des Etats.

Art. 2 Entrée en vigueur

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