



Date de dépôt : 21 novembre 2023

Rapport

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

- a) PL 12904-A** **Projet de loi de Patrick Dimier, Christian Flury, Daniel Sormanni, Florian Gander, Sandro Pistis, Danièle Magnin, Françoise Sapin, Jean-Marie Voumard, François Baertschi, Francisco Valentin modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05) (*Elections du Conseil d'Etat – pour un deuxième tour sérieux et clair*)**
- b) PL 13257-A** **Projet de loi de Patrick Saudan, Boris Calame, Charles Selleger modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05) (*Pour une véritable élection en deux tours du Conseil d'Etat*)**

Rapport de Julien Nicolet-dit-Félix (page 4)

Projet de loi (12904-A)

modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05)
(Elections du Conseil d'Etat – pour un deuxième tour sérieux et clair)

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

Art. 1 Modification

La loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, est modifiée
comme suit :

Art. 100, al. 2 (nouvelle teneur) et al. 3 et 4 (nouveaux)

² Dans ce second tour, seuls peuvent déposer une liste les partis politiques,
autres associations ou groupements qui ont participé au premier tour, sans
changement de nom de liste et à condition d'avoir réuni 7% des suffrages
exprimés.

³ Dans ce second tour, seuls les partis présents au premier tour peuvent s'allier
sur une liste commune.

⁴ Les candidats se présentant au second tour doivent être issus du premier tour.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la
Feuille d'avis officielle.

Projet de loi (13257-A)

modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05) (Pour une véritable élection en deux tours du Conseil d'Etat)

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

Art. 1 Modification

La loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, est modifiée comme suit :

Art. 100, al. 3 (nouveau)

³ Sur les listes déposées, seules peuvent être candidates les personnes qui ont participé au premier tour de l'élection. Les personnes qui n'étaient pas candidates au premier tour peuvent néanmoins remplacer sur les listes un candidat qui y a participé, si ce dernier est entre-temps décédé ou devenu durablement incapable.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Rapport de Julien Nicolet-dit-Félix

La commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil s'est réunie à cinq reprises. Les deux premières séances, les 9 juin 2021 et 26 avril 2023, sous les présidences de M. Romain de Sainte-Marie et de M. Cyril Mizrahi, ont été consacrées au projet de loi 12904, avant que la commission ne décide de lier son sort au projet de loi 13257. Ils ont ensuite été conjointement étudiés au cours de trois séances, les 28 juin, 13 septembre et 27 septembre 2023, sous les présidences de MM. Yves de Matteis et Yves Nidegger.

La commission a été assistée par Jean-Luc Constant (SGGC), Fabien Mangilli, directeur des affaires juridiques (CHA/DAJ), Sahra Levraz, conseillère juridique (CHA/DAJ), Luis Araoz, avocat stagiaire (CHA/DAJ) qui ont participé à tout ou partie des séances.

Les procès-verbaux ont été tenus par Aurélien Krause, Carla Hunyadi, Jean-Luc Constant et Thomas Humeroze.

Que toutes ces personnes soient chaleureusement remerciées pour l'efficacité et la précision de leur travail.

En bref...

Suite au constat que, lors de l'élection complémentaire au Conseil d'Etat de mars 2021, la liste d'un parti avait proposé au second tour une nouvelle candidature issue d'un autre parti, les initiants de ces projets de lois ont estimé que cette possibilité devait être plus strictement encadrée, voire abolie.

Le PL 12904 propose en substance d'introduire un quorum pour avoir la possibilité de participer au second tour et supprime la possibilité de proposer une nouvelle candidature.

Le PL 13257, quant à lui, restreint la possibilité de présenter une nouvelle candidature aux cas de décès ou d'incapacité durable d'un candidat présenté au premier tour.

Suite à plusieurs auditions et à un travail approfondi de la question, la commission est arrivée à la conclusion que ces deux textes risquaient de générer des situations d'insécurité juridique et visaient à traiter un problème somme toute peu gênant, ce d'autant plus que, dans la situation incriminée, la manœuvre s'est révélée infructueuse.

Séance du 9 juin 2021, sous la présidence de M. Romain de Sainte-Marie
Audition du premier signataire, M. Patrick Dimier, en présence de M. Patrick Ascheri (Service des votations et élections)

M. Dimier commence sa présentation en reprenant les points essentiels de l'exposé des motifs : « Le second tour de l'élection que nous [avons vécu] est à ce point ubuesque qu'il s'avère nécessaire de préciser cette disposition dont le libellé originel n'est manifestement pas assez précis, puisqu'il permet de voir apparaître une candidature sortie du chapeau. Les lacunes qui se sont fait jour démontrent à l'envi que la seule bonne foi ne suffit pas pour assurer un minimum de sérieux au processus électoral du second tour. Point n'est besoin d'être grand clerc ni de se perdre en conjectures pour comprendre que le débat républicain doit avoir des règles minimales de loyauté. Elles sont manifestement absentes de ce second tour de 2021. »

M. Dimier rappelle que le système politique suisse est un système de concorde et non de coalition. A cet égard, un second tour d'élection revêt des caractéristiques différentes selon ces deux systèmes. Lors de l'élection complémentaire de mars 2021, une candidature en particulier a soulevé certaines interrogations. En effet, il est apparu que le PDC a présenté une candidature au second tour de l'élection alors même que le parti n'avait pas participé au premier tour. Bien que cette candidature ait été déposée en coalition avec le PBD, ce dernier apparaissait à peine sur les affiches électorales. Il est à noter que cette remarque ne pointe pas du doigt le PDC en particulier. Néanmoins, cet exemple illustre une lacune de la loi. Par ailleurs, cet évènement n'a pas manqué de susciter une certaine interrogation au sein de la population. Il apparaît donc que la loi présente une lacune qu'il convient, en tant que parlement, de combler. La proposition formulée constitue une base de réflexion qui pourra être retravaillée par la commission.

Un commissaire (PDC) note que le résultat de l'élection a montré qu'une partie des citoyens et citoyennes se sont satisfaits de la manière de procéder. Pour rappel, la constituante a précisément souhaité un scrutin majoritaire à deux tours. L'idée des défenseurs de cette vision était que les citoyens et citoyennes puissent choisir une nouvelle candidature lors du deuxième tour, ce qui donne davantage de liberté d'action et de choix. A cet égard, il ne semble pas exister de problème à ce qu'un parti présent au premier tour de l'élection présente une nouvelle candidature au second tour. En effet, il semble que cette possibilité relève davantage d'une ouverture démocratique supplémentaire que d'une entrave.

M. Dimier défend le principe du scrutin majoritaire à deux tours, mais relève que, lors de la complémentaire de mars 2021, la candidate n'était pas

membre du PBD, mais bien du PDC. Il s'agissait d'une alliance d'opportunité, le PDC étant traditionnellement allié au PLR. Par ailleurs, il s'agissait en l'occurrence d'une candidature d'opposition. Le système démocratique suisse est particulièrement évolué et permet un débat ouvert. Néanmoins, il est nécessaire que le système soit encadré par des règles claires.

Le commissaire (PDC) relève que M. Dimier est en général réticent à légiférer sur la base d'un cas particulier plutôt que de manière globale. Il demande si ce paradigme a changé.

M. Dimier reconnaît qu'il ne s'agit pas d'ouvrir un débat qui se focalise sur les étiquettes politiques. Par ailleurs, la particularité du système suisse est qu'il n'existe pas de majorité en politique. En effet, il existe une multitude de minorités qui s'allient pour créer une majorité, qui est par conséquent fluctuante.

Un commissaire (Ve) indique avoir trois questions de compréhension. Premièrement, l'alinéa 2 (nouvelle teneur) ajoute « (...) à condition d'avoir réuni 7% des suffrages exprimés ». Bien que lors de l'élection complémentaire qui concernait un siège, il ait été aisé de trouver des partis réunissant 7% des suffrages, la question se pose différemment lorsque les sept sièges sont à repourvoir. Il demande de quelle manière seraient comptabilisés les 7% lors d'une élection de l'ensemble du collège.

M. Dimier constate que le calcul est simple : si un candidat ou une candidate réunit moins de 7% des suffrages, il ou elle ne peut pas se présenter au second tour. Cette question soulève un point fondamental du système à deux tours : le deuxième tour n'a de sens que si l'ensemble des candidats et des candidates du premier tour ne peuvent pas se présenter à nouveau. M. Ascheri pourra préciser cet aspect le cas échéant.

Le commissaire (Ve) note qu'il semblerait préférable de préciser « le candidat ou la candidate » qui réunit 7% des suffrages et non « la liste » et M. Dimier le confirme. En effet, il peut exister des listes avec deux candidats ou candidates.

Ce même commissaire (Ve) note deuxièmement que l'alinéa 3 mentionne la possibilité de regrouper des listes en vue du second tour. Or, il semble que cette possibilité ne figure pas dans la LEDP.

M. Dimier estime qu'il convient de faire figurer cet aspect dans cette modification de l'art. 100 LEDP qui traite précisément du second tour des élections majoritaires.

Un autre commissaire (Ve) demande s'il existe dans d'autres pays des systèmes d'élection dans lesquels des listes qui ne sont pas présentes au premier tour peuvent se présenter au second tour.

M. Dimier estime que M. Ascheri (SVE) sera plus à même de répondre à cette question qui concerne d'autres pays. En Suisse, sauf erreur, le canton de Neuchâtel permet une nouvelle candidature au second tour.

Un commissaire (UDC) constate que la dernière élection s'est effectivement déroulée dans des circonstances particulières qui semblent contraires à sa vision de la politique helvétique. A cet égard, contrairement aux élections législatives pour lesquels les citoyens et citoyennes choisissent le programme d'un parti, les élections de l'exécutif portent sur des personnalités qui présentent un parcours de vie. Il est donc d'autant plus paradoxal que des personnalités aient pu s'insérer dans le second tour. Une telle pratique donne l'impression d'un arrangement politique dans le but de conserver le pouvoir, ce qui contrevient au but premier de l'élection du Conseil d'Etat.

Un commissaire (PLR) demande si la formulation du projet de loi ne serait pas propre à inciter les partis à présenter dans tous les cas un candidat ou une candidate lors du premier tour afin de s'assurer d'un accès au second tour.

M. Dimier confirme que ce cas de figure est possible. Pour rappel, le but du projet de loi est que des candidats ou des candidates ne puissent pas apparaître au second tour sans avoir participé au premier tour. Au final, peu importe la situation passée, il est nécessaire de clarifier les normes en la matière pour qu'un tel cas de figure ne se reproduise pas. Il en va de la crédibilité du système et de sa clarté pour que les électrices et électeurs puissent s'y retrouver. Un système clair a pour conséquence souhaitable de faire augmenter le taux de participation – souvent autour des 30% actuellement -. Il est en effet important que dans un système démocratique un maximum de personnes puisse s'exprimer.

Un commissaire (S) note que le projet de loi pourrait se contenter d'ajouter l'alinéa 4 : « Les candidats se présentant au second tour doivent être issus du premier tour ». Cette formulation semble correspondre à ce qu'exige un système majoritaire à deux tours : la personne qui obtient plus de 50% des suffrages est élue au premier tour ; si tel n'est pas le cas, les personnes candidates au premier tour peuvent se représenter au second tour tout en bénéficiant d'un report de voix des candidats et candidates qui se retirent.

M. Dimier comprend cette position : si un amendement vise à maintenir uniquement l'alinéa 4, le résultat serait déjà satisfaisant. Néanmoins, l'alinéa 3 a tout de même son importance : « ³Dans ce second tour, seuls les partis présents au premier tour peuvent s'allier sur une liste commune. » La manière de procéder de 2021 n'est en effet pas dans l'esprit de ce qui avait été souhaité par la constituante. Dans le système qui prévalait avant la nouvelle constitution, il était choquant qu'une personne puisse être élue au premier tour

avec une majorité relative. C'est pourquoi il a été décidé d'imposer une majorité à 50% au premier tour pour être élu et de prévoir un second tour si tel n'est pas le cas.

Un commissaire (Ve) note que le projet de loi fait mention à plusieurs reprises des « partis ». Or, dans une élection majoritaire, il semble plus opportun de parler de candidatures. En effet, il est possible de voir des candidatures indépendantes qui ne sont affiliées à aucun parti. Par conséquent, il demande s'il convient de supprimer la référence aux partis dans l'art. 100 LEDP.

M. Dimier constate que, dans l'idéal, il peut effectivement exister des candidatures indépendantes. Néanmoins dans le système de concorde – et non de coalition – dans lequel évolue la politique genevoise, il semble difficile pour un candidat ou une candidate de se présenter sans un parti capable d'offrir un soutien au sein du parlement. Il est vrai que l'élection majoritaire permet d'élire des personnalités, plus que des partis. Néanmoins, si la référence politique est retirée de la disposition, cela risque d'être problématique pour les listes de traverse.

Ce même commissaire (Ve) estime que, concernant les listes de traverse, il suffit d'interdire qu'un candidat ou une candidate figure sur plusieurs listes. A contrario, l'on ne peut pas exclure qu'une personne ne se présente pas hors parti.

M. Dimier confirme que lors de la dernière élection, un des candidats au second tour était hors parti. Cela démontre qu'il est possible de le faire. Les interdits ne sont pas souhaitables lorsqu'il s'agit d'un débat électoral : il est nécessaire que le champ de possibilité soit très ouvert afin de permettre aux divers groupes d'intérêt de manifester leur existence et leur soutien au débat. M. Dimier se dit en défaveur d'une interdiction des listes de traverse. En effet, lors d'une élection générale de l'ensemble du collège il ne semble pas souhaitable d'envisager que deux partis (Ve-S ou PDC-PLR) ne puissent pas présenter une liste commune. La restriction à une seule liste fermerait le champ politique, ce qui n'est pas souhaitable.

Un commissaire (PLR) demande si cette problématique précise du second tour a été évoquée durant les travaux de la constituante.

M. Dimier indique que, sauf erreur, cette question très spécifique n'a pas été évoquée lors des travaux de la constituante. Sur la question de l'élection du Conseil d'Etat, les travaux de la constituante se sont focalisés d'une part sur l'élaboration d'un système d'élection à deux tours et d'autre part sur l'extension de la législature à 5 ans.

Un commissaire (Ve) demande ce qu'il adviendrait en cas de décès d'un candidat entre les deux tours.

M. Dimier estime que le projet de loi tel que rédigé ne permettrait pas à un parti de remplacer une candidate ou un candidat empêché d'exercer des fonctions politiques entre les deux tours. Ce cas de figure prévaut également dans le cadre de l'élection présidentielle française. En effet, si un des deux candidats vient à décéder entre les deux tours, le candidat restant est élu tacitement.

Un commissaire (S) indique qu'un débat au Grand Conseil s'est déjà tenu sur l'article 100 LEDP. A ce titre, il serait souhaitable de prendre connaissance de cette discussion et, le cas échéant, de reprendre le débat sur cette base. En effet, la discussion portait notamment sur la possibilité de changer le nom des listes. En outre, des modifications proposées à l'article 100 avaient été refusées. Il serait donc intéressant d'avoir connaissance de ces données qui pourront aiguiller le débat. A cet égard, la formulation ambiguë de la disposition qui prévoit que les listes peuvent changer de nom est malheureuse. En effet, cela revient à dire que quiconque peut se présenter au second tour. Néanmoins, bien qu'une clarification soit nécessaire, elle ne doit pas forcément être aussi restrictive que celle qui est proposée par M. Dimier. Par ailleurs, il semblerait également intéressant de prendre connaissance de l'arrêt rendu par la Chambre constitutionnelle concernant l'élection de mars 2021.

M. Dimier trouve qu'il serait intéressant de prendre connaissance des travaux du Grand Conseil sur cette question. Le fait qu'un débat au sujet de l'article 100 se soit tenu au Grand Conseil montre qu'il existe un besoin de clarification de cette disposition.

M. Mangilli indique que le PL 11389, respectivement la loi 11389, prévoyait que lors du second tour, les dénominations de liste devaient correspondre strictement aux regroupements ou aux scissions des dénominations du premier tour. Cet aspect a été abrogé par le PL 11256 qui a permis aux listes de changer de dénomination entre le premier et le second tour. Cette ouverture a donné la possibilité à certains partis, notamment au niveau communal, de créer des listes communes. A titre d'exemple, lors d'une élection dans la commune de Chêne-Bourg, deux listes se sont présentées au premier tour : une alliance PLR et PDC et une alliance PS et Vert. Lors du deuxième tour, les deux listes ont fusionné pour ne former qu'une seule liste, « ensemble pour Chêne-Bourg », composée d'un membre du PLR et un membre du PS.

M. Mangilli ajoute que la loi qui supprimait les exigences en matière de dénomination a été contestée après son adoption. Cette contestation a donné

lieu à un arrêt de la Chambre constitutionnelle (ACST/7/2015). Par ailleurs, deux recours ont été déposés suite à la candidature de M^{me} Bachmann. Ces derniers ont été rejetés par la Chambre constitutionnelle (ACST/9/2021 ; ACST/10/2021). Ces arrêts ont donné lieu à deux recours qui sont actuellement pendants au Tribunal fédéral.

Audition de M. Patrick Ascheri, chef du Service des votations et élections (SVE) et de M. Jean-Philippe Nyffenegger, directeur à la direction du support et des opérations de vote.

La présentation de MM. Ascheri et Nyffenegger constitue l'annexe 1 du présent rapport.

M. Nyffenegger explique que les modalités d'organisation du second tour de l'élection majoritaire, s'agissant en particulier des candidatures autorisées à être déposées, constituent un sujet très sérieux qui soulève régulièrement des difficultés, comme cela a été le cas lors de l'élection de mars 2021. Comme l'a rappelé M. Mangilli, l'élection complémentaire du 28 mars 2021 a donné lieu à deux recours en cours de traitement au Tribunal fédéral. M. Nyffenegger souligne l'importance de clarifier la base légale. A cet égard, il existe trois axes de clarification qui permettraient :

1. De lever tout doute sur ce qui est autorisé dans le cadre des candidatures au second tour des élections majoritaires. A cet égard, il est à noter qu'il n'appartient pas à l'administration, mais au parlement de déterminer ce qui est autorisé ;
2. D'opérer une certaine sélection – bien que limitée – des candidatures. En effet, il s'agit malgré une sélection de préserver la diversité démocratique. A ce titre, la notion de quorum introduite dans le projet de loi pourrait constituer un bon outil. Néanmoins, M. Ascheri présentera quelques remarques concernant cet aspect ;
3. De faire attention à certains cas particuliers d'élections majoritaires pour lesquelles l'application d'un quorum serait inopportune. Il s'agit en effet d'élections pour lesquelles il existe le risque qu'aucun candidat ou candidate ne puisse accéder au second tour en raison du quorum. M. Nyffenegger donne la parole à M. Ascheri pour une présentation plus détaillée de la problématique.

M. Ascheri rappelle que lors du traitement du PL 11389, le Grand Conseil a autorisé un changement de nom de liste entre les deux tours. Par conséquent, le seul élément immuable que l'administration peut contrôler est le mandataire de la liste. Cette situation pose problème en termes de traçabilité.

Il indique que le projet de loi soulève un problème concernant l'alinéa 2 qui introduit un quorum de 7% pour les partis. En effet, lors des élections au système majoritaire, les partis n'obtiennent aucun suffrage : ce sont exclusivement les candidats qui reçoivent des suffrages nominatifs. A ce titre, l'appartenance aux partis n'est donc qu'indicative. Par conséquent, il n'est pas possible de calculer 7% des suffrages exprimés en faveur des partis. Pour résoudre le problème évoqué plus haut, il suffit de modifier l'alinéa 2 comme suit :

«² Dans ce second tour, seuls peuvent déposer une liste les partis politiques, autres associations ou groupements qui ont participé au premier tour, sans changement de nom de liste et dont l'un des candidats a obtenu un nombre de voix supérieur ou égal à sept pour cent du nombre total des bulletins valables. »

M. Ascheri explique que cette formulation correspond à celle qui est en vigueur dans les cantons de Vaud et du Valais. Il présente les systèmes qui prévalent dans les autres cantons romands :

- A Fribourg, seuls les candidats et candidates présents au premier tour ayant obtenu au minimum 5% des suffrages peuvent se présenter au second tour. De plus, le nombre de candidats qui peuvent se présenter au second tour doit être inférieur ou égal au double du nombre de sièges qui reste à pourvoir. Si les candidatures dépassent ce nombre, celles qui ont obtenu le moins de suffrages sont éliminées. Si un tel système avait été appliqué lors des élections de 2018 à Genève, seuls 12 candidats et candidates auraient été autorisés à se présenter au deuxième tour (deux fois six sièges à pourvoir).
- Neuchâtel autorise à se présenter au second tour uniquement les candidates et candidates présents au premier tour qui ont obtenu au moins 5% des suffrages. Néanmoins, la loi donne une possibilité de remplacer la candidate ou le candidat devenu inéligible entre les deux tours. A cet égard, en cas de décès d'un candidat, son parti peut présenter une candidature de remplacement.
- En Valais, il existe des règles de représentation en fonction des différentes zones géographiques et linguistiques. Les candidats et candidates du second tour ne doivent pas nécessairement avoir participé au premier tour. Néanmoins, la législation prévoit un quorum de 8%. Les listes dont l'un des candidats a obtenu un nombre de voix supérieur ou égal 8% pour cent du nombre total des votants peuvent soit présenter un ou plusieurs candidats soit remplacer un ou plusieurs candidats.

- Dans le canton du Jura, seuls les candidats et candidates présents au premier tour ayant obtenu un nombre de voix supérieur ou égal à 5% peuvent se présenter au second tour.
- Le canton de Vaud affiche un système similaire à celui du Valais avec un quorum plus bas placé à 5%.
- Enfin, à Genève, les candidats et candidates du second tour ne doivent pas nécessairement avoir participé au premier tour et il n'existe pas de quorum.

M. Ascheri indique par ailleurs qu'il existe un danger à la modification de l'art. 100 LEDP, si l'on ne tient pas compte de la particularité du canton de Genève qui procède à l'élection, à la majorité absolue, des magistrats du pouvoir judiciaire et des juges prud'hommes. Dans ce cadre, un quorum de 7% pour pouvoir participer au second tour de ces élections serait impraticable. A titre d'exemple, ces élections concernent respectivement 43 procureurs et 25 juges prud'hommes. Si un quorum de 7% est prévu, il est plus que vraisemblable qu'un nombre insuffisamment de candidats pourront participer au second tour. Par conséquent, il semble nécessaire d'exclure l'application d'un quorum pour ces deux élections.

M. Ascheri indique que si un quorum de 7% avait été appliqué lors de l'élection de 2018, une majorité des partis présents à l'élection aurait eu accès au second tour. A cet égard, seules les listes « pour Genève », « Santé ! », « PBD Genève/Le juste milieu » et « De rien pour pas grand-chose » n'auraient pas été autorisées à participer au second tour.

Un commissaire (Ve) demande s'il existe dans la loi une possibilité donnée de regrouper des listes au second tour. En effet, il semble que cet aspect n'est prévu ni par la LEDP ni par la constitution.

M. Ascheri confirme que cet aspect n'est pas présent dans la loi. A cet égard, le PL 11389 interdisait de regrouper des listes sous un nouveau nom : les libellés de chaque liste devaient être strictement repris et additionnés pour former le nom de la nouvelle liste. Cette obligation a néanmoins été supprimée de la loi.

Discussion

Un commissaire (MCG) considère, concernant le texte, que la reformulation de l'article 100, alinéa 2 proposée par M. Ascheri semble convenir. De plus, il semble effectivement nécessaire de ne pas inclure les élections des magistrats du pouvoir judiciaire et des juges prud'hommes.

Un commissaire (Ve) note qu'au vu des discussions, ce projet de loi requiert certains amendements. Il serait donc opportun que la commission

puisse se positionner sur ce qu'elle souhaite modifier et que des amendements soient rédigés dans ce sens. A cet égard, il est également possible de formuler une demande de rédaction d'amendements à l'administration. A titre d'exemple, il semble que la commission souhaite d'une part introduire un quorum et d'autre part clarifier les conditions des regroupements de listes.

Un commissaire (MCG) propose de faire le lien avec M. Ascheri, M. Nyffenegger et M. Mangilli pour la rédaction d'amendements allant dans le sens du souhait de la commission. Outre les propositions de modification énoncées précédemment, il est également nécessaire de prévoir une exception pour les élections des magistrats du pouvoir judiciaire et des juges prud'hommes.

Un commissaire (PDC) propose d'auditionner le Conseil d'Etat et la Chancellerie. De plus, il est également souhaitable d'entendre des représentants des communes. A ce titre, l'Association des communes genevoises (ACG) pourrait être auditionnée. En effet, les communes seront également concernées par cette modification.

Un commissaire (S) souligne que l'introduction d'un quorum est une modification fondamentale du système et ne relève pas uniquement de clarifications techniques. A cet égard, il semblerait plus opportun que le Conseil d'Etat s'exprime sur les questions politiques de savoir s'il est nécessaire d'avoir des critères plus ou moins restrictifs. Il poursuit en expliquant par ailleurs qu'il semble difficile d'envisager de restreindre le libellé des listes tout en maintenant une souplesse pour les listes d'union au second tour.

M. Ascheri, pour lever toute ambiguïté, indique que l'administration ne recommande pas de limiter la participation au second tour. En effet, la présentation visait à exposer la pratique d'autres cantons et se limitait à des commentaires d'ordres uniquement techniques.

Le commissaire (S) souhaite également procéder à une consultation par écrit des partis concernés – qu'ils soient représentés ou non dans les exécutifs communaux ou dans l'exécutif cantonal. En effet, il semblerait étrange de procéder à une réforme sans consulter les principaux concernés. Il propose une consultation ouverte, par l'intermédiaire du site internet du Grand Conseil.

Un commissaire (MCG) souhaite mettre des limites à la consultation, sans quoi celle-ci deviendrait impraticable. Il soutient une consultation limitée à l'ACG.

Un commissaire (PLR) s'accorde avec le fait de procéder à une consultation suffisamment large. Néanmoins, il apparaît que dans le cadre des élections communales, certaines listes ne regroupent pas des partis constitués.

Il s'agit d'un regroupement de personnes qui s'effectue pour l'élection. Par conséquent, afin de procéder à une consultation, il est nécessaire que les organismes consultés aient une base constitutive. Sans quoi, il semble difficile de s'attacher à déterminer une limite entre ce qui est un parti ou non.

Un commissaire (UDC) rappelle que ce projet de loi a pour but de combler une lacune mise en lumière par le second tour de l'élection complémentaire de mars 2021. Il ne s'agit pas d'une modification qui vise à réformer l'ensemble du système électoral. A cet égard, même les représentants compétents de l'administration ont relevé certains besoins de clarification. Il propose de s'en tenir à l'audition de l'ACG.

Suite à différents échanges sur le périmètre et le contenu de la consultation, le président demande si la commission s'accorde avec sa proposition pour la suite des travaux :

1. Procéder aux auditions du Conseil d'Etat et de l'ACG
2. Formuler les questions en vue de la consultation
3. Procéder à la consultation

Sans opposition, les membres de la commission s'accordent avec cette manière de procéder.

Séance du 26 avril 2023, sous la présidence de M. Cyril Mizrahi – point de situation

A la demande du président, M. Dimier rappelle le contexte et le contenu du projet de loi.

M. Mangilli explique que le Conseil d'Etat a plutôt tendance à s'en remettre à la décision du Grand Conseil s'agissant de ce projet de loi. Il tient cependant à dire, au nom du Conseil d'Etat, que la liberté aujourd'hui offerte est un bon système qui permet une expression des droits politiques et que le Conseil d'Etat est toujours assez réticent à des législations proposées en réaction à des cas particuliers. A titre personnel, il n'a pas de position à transmettre, mais des éléments de réflexion. Tout d'abord, par rapport au projet de loi et à la délimitation de la dénomination des noms de listes, il constate qu'avec ce projet de loi, il n'y aurait pas d'Alliance genevoise au deuxième tour de cette élection, mais une liste Le Centre, UDC, MCG et PLR. Ensuite, par rapport aux 7% du projet de loi, il y aurait trois personnes qui ne pourraient pas se présenter au second tour : M. Schneebli d'Elan radical (qui de toute façon ne s'est pas présenté au second tour), M. Oberson et M. Pahud. Toutes les autres listes auraient pu déposer des candidatures pour le deuxième tour.

Le président comprend que les candidats des alliances auraient chacun dû rester sur leur liste de parti.

M. Mangilli le confirme et précise qu'il s'agit d'une interprétation de l'article 100, alinéa 2, qui précise : « sans changement de nom de liste ».

Un commissaire (S) s'interroge sur la question des 7%, qui fait penser à celui du quorum. En relisant le projet de loi, à aucun moment il ne lit « candidat qui aurait récolté 7% des suffrages ». Il lit « les listes de partis politiques qui ont récolté 7% des suffrages exprimés ». Il demande s'il s'agit des 7% des suffrages des partis politiques à l'élection au Grand Conseil ou s'il s'agit des candidats, ce qui signifierait qu'un candidat à l'élection du premier tour ne peut se présenter au deuxième tour que s'il a obtenu au moins 7% des votes exprimés.

M. Dimier précise que l'idée est d'éviter d'avoir des conseillers d'Etat qui n'ont pas de groupe politique. Un conseiller d'Etat qui n'a pas d'appui de groupe se trouverait dans des situations parfois très délicates, voire impossibles, d'où le souhait d'introduire cette notion de 7%. Mais l'idée est que seules les listes qui se sont présentées au premier tour et qui ont eu ces 7% peuvent présenter un candidat au Conseil d'Etat. Il faut avoir eu 7% au Grand Conseil pour pouvoir être au deuxième tour. C'est une question de logique de système. Une élection est à un tour (celle du Grand Conseil) et l'autre à deux tours (Conseil d'Etat). Le concept est que s'il y a un conseiller d'Etat seul sans groupe, il va se retrouver trop isolé et ce sera très compliqué pour lui, raison pour laquelle il a introduit les 7% du score du parlement dans cette notion. Il est prêt à discuter mais il est important de comprendre le concept général qui est d'éviter d'avoir un conseiller d'Etat seul et sans groupe. Pour le reste, il s'excuse s'il a mal rédigé le projet de loi.

Un commissaire (S) estime ce concept un peu limitant au niveau des droits politiques. Il cite l'exemple vaudois où une conseillère d'Etat est au pouvoir alors que son parti n'est pas représenté au législatif. Par contre, on pourrait s'interroger sur le fait de prévoir une règle qui permettrait de fixer un écrémage, par exemple un quorum minimum des suffrages exprimés, c'est-à-dire que les candidatures qui n'ont quasi aucune chance ne pourraient pas être candidates au deuxième tour.

Un commissaire (PLR) s'interroge sur la nécessité d'avoir deux tours, sachant qu'il y a un premier tour majoritaire et un deuxième tour proportionnel.

M. Dimier indique que le système a toujours été à deux tours, simplement qu'avant il fallait 33%. Il suffisait d'avoir 33% pour passer le premier tour. Il fait partie de ceux qui pensent que pour être légitimé à passer le premier tour, il faut au moins avoir 50%. Il pense que le 50% est un bon système. Pour

renforcer la légitimité, il estime que les personnes présentes au deuxième tour doivent avoir participé au premier. Il faut éviter qu'un groupe change entre les deux tours de candidat. C'est la philosophie de ce projet.

Une commissaire (PLR) estime pour sa part que ce n'est pas juste de participer à la finale, alors que l'on n'a pas fait tout le tournoi. La question est aussi de savoir si l'on met en avant l'individu ou le groupe politique.

M. Dimier note que c'est le propre d'une élection majoritaire. Ce qui est mis en avant, c'est la personne. Sauf que dans un système de concordance comme le nôtre, si en plus de cela un élu est isolé et n'a pas de groupe, ce sera difficile. Notre système est un jeu d'équilibre. Il a le sentiment qu'il faut qu'il y ait, pour chaque candidat, l'arrière d'un groupe parlementaire qui peut aussi peser dans le débat parlementaire.

Un commissaire (S) ne partage pas vraiment la conception de M. Dimier qui voudrait que l'on ait 50% au premier tour. Dans son souvenir, le système actuel a deux objectifs : le premier objectif est de laisser une élection un peu plus ouverte pour les plus petits partis. Mais on voit quand même que les candidats des plus petits partis arrivent plus loin derrière. Et le deuxième objectif, c'est que l'on a imaginé qu'on allait organiser une sorte de primaire au sein des partis. La question est davantage de savoir si cette élection à deux tours a toujours un sens ou si on pourrait s'en passer.

Un commissaire (Ve) estime que pour changer un système, il faut qu'il dysfonctionne. Ici, on cherche à changer un système qui ne dysfonctionne pas pour éviter que cela ne devienne n'importe quoi. Or, il constate que tout se passe bien. Il n'a pas de question. Il demande en conséquence à la commission de ne pas entrer en matière sur ce projet de loi.

M. Mangilli explique que sur la question de savoir s'il faut une élection en un tour ou deux tours, il va falloir monter au niveau constitutionnel, puisqu'il s'agit de l'article 55 Cst. Sur la question des listes, ils avaient proposé 7% pour une liste dont l'un des candidats a au moins obtenu ce chiffre-là. Donc pour eux, il a toujours été très clair qu'ils accrochaient le pourcentage quorum à l'élection au premier tour du Conseil d'Etat et pas à l'élection de la liste du Grand Conseil. Il pense qu'il faut faire attention à deux choses : il faudrait prévoir un système parce que s'il y a une élection complémentaire, il n'y a pas d'élection au Grand Conseil donc ce serait embêtant pour le référentiel des 7%. Il faudrait prévoir quelque chose. Mais cela voudrait dire que M. Oberson et M. Pahud, qui n'ont pas présenté de liste au Grand Conseil, ne peuvent pas, *de jure*, être au deuxième tour. Et là, il se questionne sérieusement en termes d'exercice des droits politiques. Interdire le deuxième tour à une personne qui n'aurait pas présenté de liste au Grand Conseil pourrait s'avérer problématique

selon lui. Donc s'ils veulent partir sur un quorum, il faut essayer de faire le référentiel sur le score de l'un des candidats du premier tour.

Le président trouverait intéressant d'avoir quelques éléments de comparaison avec d'autres cantons. Il demande aux commissaires ce qu'ils souhaitent faire. Il proposerait de prendre la température des groupes.

Un commissaire (PLR) propose de procéder au vote d'entrée en matière de ce projet de loi pour être fixé.

Une commissaire (S) indique que le PL 13257 a été déposé après ce projet. Elle propose de les lier ou au moins de les étudier conjointement.

Le président précise que si la commission devait décider de lier ces deux projets de lois, elle ne voterait alors pas l'entrée en matière immédiatement.

Vote

Le président met aux voix le traitement commun des PL 12904 et PL 13257 :

Oui :	unanimité
Non :	0
Abstention :	0

Le traitement commun des projets de lois 12904 et 13957 est accepté.

Le président demande aux députés s'ils sont d'accord de solliciter auprès de la DAJ des éléments de comparaison intercantonale.

Il n'y a pas d'opposition à cette proposition.

Séance du 28 juin 2023, sous la présidence d'Yves de Matteis

Audition du troisième signataire du PL 13257, M. Charles Selleger

Le président rappelle en préambule que la commission a décidé de lier le PL 13257 au PL 12904. Ces deux projets de lois seront par conséquent traités ensemble pour la suite des travaux.

M. Selleger précise que le projet de loi 13257 a été déposé par M. Patrick Saudan, M. Boris Calame et lui-même. M. Saudan et M. Calame ne siégeant plus au Grand Conseil, il lui revient de présenter cet objet.

M. Selleger indique tout d'abord que le déroulement des élections au système majoritaire doit veiller à respecter au mieux la volonté du corps électoral. Il rappelle que la constitution de 2012 a introduit le système d'élection du Conseil d'Etat à deux tours, en fixant la majorité absolue à 50%. Le système à deux tours est conçu pour inciter les partis à présenter, au premier

tour, un choix à l'électeur, choix qui, pour prendre sens, doit comprendre plus de candidats que le nombre espéré d'élus pour ce parti. Ainsi, le corps électoral, au premier tour, désigne ses préférences. Au second tour, les candidats restants sont logiquement ceux qui, dans chaque parti, ont le plus de chance d'être élus.

M. Selleger explique que ce projet de loi, en supprimant la possibilité de présenter au second tour un candidat qui n'aurait pas participé au premier tour rend impossible les manœuvres politiciennes qui viseraient à présenter une candidature de barrage et contourner ainsi l'article 100, chiffre 2 LEDP, qui précise que "seuls peuvent déposer une liste les partis politiques...qui ont participé au premier tour".

M. Selleger constate que les règles en la matière divergent dans les autres cantons romands. L'exposé des motifs apporte des précisions détaillées à ce propos. Dans le canton de Vaud par exemple, la loi sur l'exercice des droits politiques (article 95) dispose que "¹*Peuvent participer au second tour de scrutin les personnes candidates non élues au premier tour et ayant obtenu au moins 5% des suffrages valablement exprimés.* Les listes dont l'une des personnes inscrites satisfait aux conditions de l'alinéa 1 peuvent remplacer une ou plusieurs personnes inscrites ou en présenter d'autres." Autre exemple, dans le canton de Fribourg, la loi sur l'exercice des droits politiques (article 90) précise que "²*Peuvent participer au second tour de scrutin les personnes non élues au premier tour, à concurrence du double des sièges qui restent à pourvoir. Si les candidatures dépassent ce nombre, celles qui ont obtenu le moins de suffrages sont éliminées. [...] En outre, seules peuvent participer au second tour de scrutin les personnes qui ont obtenu au premier tour un nombre de suffrages supérieur à 5% du nombre de listes électorales valables.*"

M. Selleger note que cela va, dans les autres cantons, de l'impossibilité de présenter un candidat qui n'aurait pas participé au premier tour à des règles qui permettent la substitution à l'intérieur des formations politiques qui ont franchi un quorum, dont l'importance varie de 3 à 8%.

M. Selleger ajoute que, à sa connaissance, aucun canton n'a prévu la situation d'une liste "prête-nom" qui contournerait l'impossibilité, précisée dans le canton de Genève à l'article 100, alinéa 2 LEDP, qu'un parti absent du premier tour puisse présenter tout de même un candidat au deuxième tour en inscrivant un candidat sur une autre liste.

M. Selleger précise que le mouvement Libertés et Justice sociale n'était pas représenté lors du dépôt de ce projet de loi 13257. Son mouvement soutient cependant ce projet de loi tout en envisageant de l'amender dans le sens de permettre qu'un parti ayant participé au premier tour et ayant franchi un

quorum (qui resterait à fixer) puisse présenter un candidat non présenté au premier tour, mais appartenant bien au même parti. Cela autoriserait une certaine souplesse sans pour autant entrer dans une manœuvre destinée à tromper le corps électoral en inscrivant son candidat sur une liste étrangère.

Un commissaire (S) observe que lorsque les partis présentent une nouvelle candidature au second tour, c'est un risque qu'ils prennent vu le peu de temps à disposition pour faire connaître cette candidature. Il note qu'à chaque fois qu'un candidat a été introduit au second tour uniquement (Léonard Bender qui remplace Christian Varone pour le deuxième tour de l'élection du Conseil d'Etat valaisan en mars 2013, Delphine Bachmann qui se présente sur la liste du PDC-PBD au deuxième tour de l'élection complémentaire du Conseil d'Etat en mars 2021), ce candidat n'a pas été élu. Il se demande donc si le fonctionnement politique genevois ne découragerait pas déjà suffisamment l'introduction de nouvelles candidatures au second tour. Il ne serait par conséquent pas nécessaire de modifier la loi.

Un autre commissaire (S) s'interroge sur la pertinence du dépôt d'un tel projet de loi, qui ne semble d'une part convenir réellement à personne et qui doit d'autre part déjà faire l'objet d'un amendement pour résoudre un problème particulier et non résolu par le texte initial du projet de loi.

Un commissaire (Ve) comprend que les initiateurs du texte souhaitent renforcer le fait que les élections majoritaires doivent essentiellement être des élections de personnes. Dans ce sens, il s'étonne de l'amendement annoncé par M. Selleger, qui entre en contradiction avec cet objectif. Les listes ne sont pas nécessairement déposées par des partis, mais parfois par des groupements informels, qui n'ont pas de liste d'adhérents. On peut aussi imaginer que, pour figurer sur une liste au second tour, un candidat adhère par opportunisme le jour du dépôt des listes. De ce fait, le scénario de l'élection partielle de 2021 aurait pu se dérouler même avec cet amendement.

Un commissaire (MCG) note que le problème est de savoir s'il n'y a pas aussi une question d'honnêteté envers l'électeur. Quelqu'un qui ne participe pas au débat du premier tour, mais qui arrive seulement au deuxième tour, veut en fait participer à une élection en un seul tour. Il ne participe pas au débat démocratique du premier tour et se présente une fois qu'un tri a été effectué par les électeurs au premier tour. Il estime à titre personnel qu'il s'agit d'une mauvaise politique. Le système en place vise à avoir un débat démocratique ouvert au premier tour. Se présentent ensuite au deuxième tour ceux qui ont de réelles chances de succès. Permettre à des candidats de ne se présenter qu'au deuxième tour est un comportement qui dévoie le système.

M. Selleger n'est a priori pas opposé à cette solution, qui est celle du projet de loi. Il serait à son sens souhaitable de laisser la liberté à un parti de remplacer autrement que pour des raisons de santé ou de décès un candidat alternatif au deuxième tour.

Discussion

Le président rappelle que ce projet de loi est lié au PL 12904, dont M. Dimier est le premier signataire. Dans le cadre du traitement du PL 12904, la commission avait sollicité de la Direction des affaires juridiques (DAJ) un comparatif intercantonal au niveau romand. Ce comparatif n'étant pas encore achevé, le président suggère à la commission, en attendant ce tableau, de lire en parallèle les deux projets de lois durant l'été et de reprendre la discussion à la rentrée, à la lumière de ce comparatif intercantonal.

Un commissaire (UDC) estime que la question qui se pose, face à la proposition d'un membre du parlement, est de savoir s'il y a un besoin ou pas d'agir. En d'autres termes, il se demande si la règle relative au deuxième tour de l'élection du Conseil d'Etat est si mauvaise qu'il faille urgemment y changer quelque chose et, si oui, si le résultat après modification sera meilleur. Il a l'impression que le luxe de procéder à des auditions pour entendre des experts et devenir très doctes sur la question va enrichir spirituellement les membres de la commission. Mais pas seulement. La commission peut aussi considérer qu'elle décide tout de suite de ne pas procéder à des auditions et qu'elle décide de ne pas entrer en matière parce qu'il n'y a pas besoin de légiférer.

Le président rappelle qu'il y a un deuxième projet de loi que la commission a décidé de lier au PL 13257, à savoir le PL 12904 pour lequel il a sollicité un comparatif intercantonal auprès de la DAJ.

Ce même commissaire (UDC) constate qu'aucun commissaire ne semble véritablement convaincu, ni par ce qui s'est dit, ni par l'amendement annoncé, ni même par la nécessité d'agir. Dans ce cas, il est préférable que chacun dise tout de suite ce qu'il pense afin que la commission puisse passer à autre chose. L'autre projet de loi sera examiné pour son mérite à lui, s'il en a un. Il propose par conséquent de procéder au vote d'entrée en matière. Si la commission se prononce en faveur de l'entrée en matière, elle pourra alors envisager des auditions. Dans le cas contraire, il n'y a pas lieu de discuter d'auditions.

Le président demande s'il s'agit d'une motion d'ordre.

Le député (UDC) le confirme.

Le président demande aux commissaires s'ils sont d'accord de procéder immédiatement au vote d'entrée en matière :

Pour : 3 (2 UDC, 1 PLR)

Contre : 9 (2 S, 1 Ve, 2 MCG, 1 LC, 1 LJS, 2 PLR)

Abstentions : 2 (1 S, 1 PLR)

La commission rejette la demande de procéder immédiatement au vote d'entrée en matière.

Un commissaire (MCG) suggère d'auditionner le professeur Thierry Tanquerel ainsi que le professeur Michel Hottelier.

Un commissaire (S) ne s'oppose pas à ces propositions d'auditions. Il n'est par contre pas favorable, à ce stade, à d'autres auditions. Il estime par ailleurs pertinent, pour des raisons d'économie de procédures et d'efforts, de lier les projets de lois 12904 et 13257.

Un commissaire (PLR) s'interroge sur la nécessité d'auditionner les professeurs Tanquerel et Hottelier dans la mesure où les deux projets de lois ne posent pas de problèmes constitutionnels.

Une commissaire (LC) estime au contraire que cela fait tout à fait sens de les auditionner sachant que les deux propositions défendent une certaine vision des travaux de l'Assemblée constituante, à savoir de donner un choix à l'électeur au premier tour de l'élection du Conseil d'Etat et de resserrer ensuite ce choix au second tour. Dans ce contexte, il apparaît pertinent d'entendre des personnes ayant participé aux travaux de la Constituante.

Le président met aux voix la proposition d'auditionner les professeurs Tanquerel et Hottelier

Pour : 11 (2 S, 2 Ve, 1 LJS, 2 MCG, 1 LC, 3 PLR)

Contre : 3 (1 PLR, 2 UDC)

Abstention : 1 (S)

L'audition des professeurs Thierry Tanquerel et Michel Hottelier est acceptée.

Séance du 13 septembre 2023, sous la présidence de M. Yves de Matteis.

Audition de Pr. M. Thierry Tanquerel, professeur honoraire et M. Michel Hottelier, professeur honoraire

Le professeur Tanquerel indique que, du point de vue juridique, le projet de loi ne pose pas de problème véritable. Il estime que le projet est bien rédigé. Il explique que la constitution ne règle pas la question d'admissibilité au deuxième tour lors d'une élection majoritaire, ce qui a été volontairement

décidé afin de laisser une marge de manœuvre au législateur. Cela dit, il explique que la constitution, par son silence en la matière, permet de modifier le système tel que proposé par le projet de loi, et que celui-ci n'est pas non plus contraire au droit supérieur. Il ajoute que, bien qu'il ne soit pas forcément d'accord avec la proposition du projet de loi, celui-ci est bien motivé. Il réitère que la constitution laisse volontairement une marge de manœuvre au législateur, et qu'il est faux de parler d'une anomalie juridique. Le système actuel est valable, tout comme celui proposé par le projet de loi.

Le professeur Tanquerel fait remarquer que les différents systèmes cantonaux sont plus ou moins libéraux en ce qui concerne le régime d'admission au deuxième tour, Genève connaissant un système particulièrement libéral. Il veut insister sur le fait que le choix d'un système ou d'un autre est un choix politique et qu'il n'existe pas d'argument constitutionnel déterminant à ce sujet. Bien qu'il estime que les auteurs du projet de loi ont très bien motivé le projet de loi et argumenté en faveur du système qu'ils proposent, il estime qu'il pourrait y avoir des arguments contraires, comme celui de la possibilité de corriger une erreur de casting survenue au premier tour. Sur ce point, il ne résiste pas à citer l'exemple célèbre relatif à l'élection de M. Delamuraz au Conseil d'Etat vaudois en 1981. Les radicaux vaudois avaient alors présenté leur candidat, lequel n'avait pas obtenu un très bon résultat au premier tour en comparaison avec le candidat qui avait été présenté par les libéraux. Il apparaissait alors que les radicaux allaient perdre leur siège au Conseil d'Etat, raison pour laquelle ces derniers ont convaincu M. Delamuraz de se présenter au second tour, opération qui s'est avérée payante.

Le professeur Tanquerel fait remarquer que le système proposé par le projet de loi s'appliquerait à toutes les élections majoritaires, et pas uniquement à celles du Conseil d'Etat. Il recommande également aux commissaires de réfléchir de manière institutionnelle, à long terme et en faisant abstraction de cas particuliers. Il souligne que le type de règles appliquées lors de deuxième tour favorise parfois un bord et parfois l'autre, et qu'il est impossible de dégager une tendance ou une règle en la matière. Finalement, il estime qu'entre le statu quo et le système proposé par le projet de loi, il existe une quantité de nuances et de systèmes intermédiaires, comme par exemple un système qui prévoirait que seules les listes ayant obtenu un pourcentage minimal de voix au premier tour sont autorisées à changer de candidats pour le second tour.

Le professeur Hottelier estime également qu'il s'agit d'un projet de loi extrêmement intéressant, bien conçu, rédigé et motivé. Cela dit, il indique qu'à l'époque de la constituante, il avait été question de revoir les règles car celles-ci faisaient qu'il n'y avait jamais de deuxième tour lors d'élections au Conseil

d'Etat, étant donné que, dans l'ancienne constitution, prévalait l'ancienne règle dite fazyste à l'article 50, lequel stipulait que, pour être élu, il suffisait d'obtenir un quorum de 33% au premier tour. La constituante a donc finalement abrogé cette règle, raison pour laquelle le canton connaît dès lors des deuxièmes tours lors d'élections, notamment celle au Conseil d'Etat.

Le professeur Hottelier indique que le système appliqué à Genève actuellement, lequel permet de parachuter des candidats au second tour, ne constitue pas une "Genferei", comme lui-même l'a pensé un certain moment, mais représente un système largement pratiqué en Suisse alémanique, notamment en Argovie, à Berne, Bâle-Ville ou encore Zürich. Il existe encore des cantons avec des systèmes intermédiaires. Il indique que le système actuel a été déclaré conforme à la garantie fédérale des droits politiques, et que deux arrêts du Tribunal fédéral sont particulièrement intéressants à ce sujet, à savoir l'arrêt 1C-160/2021 du 27 septembre 2021, et l'arrêt 1C-343/2008 du 9 septembre 2008. Il est également possible de voir que la chambre constitutionnelle genevoise suit le même raisonnement en la matière, notamment dans l'ACST-9-2021 du 23 mars 2021, ainsi que dans l'ACST-7-2015 du 31 mars 2015 ACST-7-2015. Dans ces arrêts, la chambre constitutionnelle fait un tour particulièrement complet de la thématique. Aussi, il indique que si la décision est prise de changer le système en vigueur au profit de celui proposé par le projet de loi, il n'y a pas de problème au niveau constitutionnel.

Le professeur Hottelier souligne qu'il subsiste, selon lui, un petit problème légistique dans le projet de loi, qui est le suivant. Le projet de loi porte sur un ajout, en occurrence d'un alinéa 3 à l'article 100 de la LEDP, mais en réalité la présentation de nouvelles candidatures au second tour d'élections majoritaires figure déjà dans la deuxième phrase de l'article 54, alinéa 2 LEDP. Aussi, il estime qu'il n'y a pas de problème avec cette disposition au regard du projet de loi, que l'article 24, alinéa 4 LEDP peut être conservé tel quel, étant entendu que les nouvelles candidatures présentées seraient uniquement celles concernant ce qui est visé par la deuxième phrase du projet de loi. En cas d'une interprétation historique de la disposition, il n'y a pas de problème apparent, mais, à titre personnel, il estime que la formule n'est pas bonne et recommande, si la commission décide de maintenir cette deuxième phrase de l'alinéa 3, article 100, tel que proposé par le projet de loi, de faire un renvoi à l'article 54, alinéa 2 LEDP. Il s'agirait ainsi de parler, à l'article 54, alinéa 2, « des nouveaux candidats, au sens de l'article 100, alinéa 3 de la loi ».

Le professeur Hottelier estime finalement que la commission à trois solutions : aller dans le sens du projet de loi en ne changeant rien et en interprétant l'article 54, alinéa 2 tel qu'il vient de le faire, ce qu'il estime ne

pas être optimal ; aller dans le sens du projet de loi en prévoyant un renvoi et en modifiant donc légèrement la formulation de l'article 54, alinéa 2, comme il vient de le faire ; abroger la deuxième phrase du nouvel alinéa 3 proposé par le projet de loi, et ainsi exclure l'hypothèse concernant le décès éventuel ou l'incapacité durable de personnes candidates au second tour.

Un commissaire (PLR) explique qu'il interprète le système actuel de la manière suivante : au premier tour, les candidats passent une sorte d'examen primaire, et au deuxième tour, ils sont réellement choisis. Dans le fond, ceux qui se présentaient au deux tours étaient les vrais candidats. Suite aux propos des auditionnés, il comprend que ce qui est voulu avec un tel système, c'est de dire qu'on ne peut pas décider en une fois, mais en deux fois, avec des consultations qui sont relativement indépendantes, puisqu'il est possible de changer de candidats entre l'une et l'autre des consultations. Il demande la position des auditionnés quant à ces deux visions du système. Il demande de plus s'il serait possible, même si peu réaliste, que, d'un tour à l'autre, tous les candidats soient différents. Il demande de plus, par rapport à l'exception du décès ou de l'incapacité durable, si elle ne pourrait pas provoquer une sorte de traitement différentiel, dans le sens où si un candidat décède entre deux tours, alors sa liste peut présenter un remplaçant, mais s'il décède juste après le deuxième tour, alors il faudrait faire une élection complémentaire. Il voit là une sorte d'anomalie liée au hasard de la survenance du décès.

Le professeur Tanquerel estime que les deux logiques exposées font du sens, et qu'il est difficile de faire une distinction et de dire que les constituants voulaient l'une ou l'autre de ces logiques uniquement. Cela dit, il explique que, avec le système ultra libéral appliqué actuellement dans le canton, il serait tout à fait envisageable d'un point de vue juridique, que tous les candidats d'un premier tour se retirent et soient remplacés sur les listes. En ce qui concerne l'exception prévue, il estime qu'elle est nécessaire, mais aussi qu'elle n'est pas comparable avec un empêchement qui surviendrait après les élections, lequel impliquerait une élection complémentaire. A ce titre, il indique qu'une différence de traitement est justifiée car la situation n'est pas la même.

Le professeur Hottelier ajoute, concernant la première question, qu'il se rappelle que, durant les travaux de la constituante, il y avait la volonté de donner une légitimité démocratique plus forte aux membres du Conseil d'Etat. Il se rappelle également que, avant la constituante, il y avait eu un projet de loi constitutionnelle visant à abroger l'article 50 de l'ancienne constitution pour sortir du quorum de 33% et donner une légitimité plus forte aux membres du Conseil d'Etat.

Un commissaire (PLR) demande aux auditionnés si le fait de ne pas parler d'incapacité de discernement, mais uniquement d'incapacité durable ouvre un spectre plus large de la notion d'incapacité.

Le professeur Tanquerel répond par l'affirmative. Dire « durablement incapable » plutôt que « incapable de discernement » implique un élargissement des cas d'exceptions. Cela dit, il estime que cette ouverture est une bonne idée, car elle permet le remplacement de candidats pas uniquement dans le cas d'une incapacité de discernement, mais dans le cas d'incapacité durable de remplir le mandat qu'ils briguent. Il concède qu'il s'agit d'une notion juridique indéterminée, ce qui pourrait aboutir à des recours ou à d'autres formes de contestation.

Le professeur Hottelier pense, lui, que cette notion de « durablement incapable » est beaucoup trop imprécise et ne suffit pas. Il explique que dans le canton de Neuchâtel, une formule un peu plus précise a été trouvée, à savoir celle consistant à parler de candidats « devenus inéligibles entre temps ».

Un commissaire (Ve) estime, par rapport à l'exception prévue dans la deuxième phrase de l'article 100, alinéa 3 du projet de loi, que celui-ci ne tient pas compte du timing et peut générer un problème de temporalité en n'indiquant que « entre-temps ». Autrement dit, sans bornage temporelle clair et sachant que le dépôt des listes pour le deuxième tour intervient deux semaines et demi avant celui-ci, il existe, selon lui, des risques de recours supplémentaires. Il explique ensuite qu'il estime que, en l'état actuel des choses, dans le cas où un candidat vient à décéder entre les deux tours, le processus d'élection se poursuit et le candidat décédé peut être élu. Il demande aux auditionnés s'ils partagent ces avis. Il demande de plus aux auditionnés, en ce qui concerne la notion d'incapacité durable, qui décide de cet état entre le candidat lui-même, le mandataire de la liste ou alors l'autorité.

Le professeur Tanquerel pense que ces objections sont pertinentes. Il partage l'avis que, en cas de décès durant l'entre-deux tours, l'élection ne serait pas interrompue, mais qu'il y aurait ensuite une élection complémentaire. Ensuite, il indique qu'il est plus inquiet par la formule « entre-temps » que par celle de « durablement incapable », car la première notion est floue. Selon lui, il s'agit de la période entre le jour du premier tour et le jour du dépôt des listes pour le second, mais rien ne confirme que cette estimation est la bonne.

Le même commissaire (Ve) explique qu'un des signataires du projet de loi a annoncé, lors de son audition, la volonté d'un amendement au projet de loi afin de préciser que les partis puissent présenter un candidat de substitution à condition que ce dernier soit membre du parti, ce qui lui semble être

problématique à plusieurs égards. Il demande aux auditionnés ce qu'ils en pensent.

Le professeur Tanquerel partage l'avis de ce commissaire, dans le sens où cela paraît totalement ingérable.

Un commissaire (S) demande aux auditionnés si, dans la mesure où la volonté des signataires est en partie déjà remplie via l'article 54 LEDP, le statu quo est une option envisageable.

Le professeur Tanquerel précise que l'article 54 ne règle pas le problème que le projet de loi veut régler. Il explique que l'article 54 enlève simplement tout doute sur le fait qu'il est possible de proposer de nouveaux candidats au deuxième tour. Il réitère que le statu quo est parfaitement envisageable d'un point de vue juridique, mais qu'il ne correspond pas à ce qui est demandé par le projet de loi. A ce titre, il souligne que ce dernier ne correspond pas à de la simple rhétorique ou à un coup d'épée dans l'eau, mais demande une vraie modification du système en vigueur.

Un autre commissaire (S) estime que l'énumération des deux critères qui représentent les exceptions au principe selon lequel on ne présente pas de nouvelles candidatures au second tour renforce un risque qui existe déjà actuellement, à savoir de se retrouver dans des scénarii dans lesquels un courant politique, représenté par un candidat qui disparaîtrait des listes entre le premier et le second tour, pourrait finalement disparaître et une partie de l'électorat se sentir oubliée. Il demande aux auditionnés s'ils pensent que l'alternative consistant à définir un seuil de voix au premier tour représenterait une limitation plus pertinente, à leurs yeux, pour permettre aux courants politiques de la population d'être représentés au second tour d'une élection, peu importe le motif pour lequel une candidature serait retirée.

Le professeur Tanquerel indique qu'une telle limitation ne correspond pas à la même approche. Si une notion de pourcentage est insérée, par exemple en disant que seuls peuvent être remplacés les candidats qui ont obtenu tant de pourcents au premier tour, alors il ne serait pas permis de proposer un candidat lié à un parti ou autre groupement qui n'a pas participé au premier tour.

M. Hottelier ajoute, en ce qui concerne la notion du pourcentage, qu'une bonne illustration de ce qui peut être fait en la matière peut être observée, selon lui, à l'article 127 de la loi valaisanne.

Une commissaire (PLR) estime que, contrairement à ce que pourrait laisser penser le titre du projet de loi, si celui-ci était adopté, alors ce n'est pas uniquement les élections au Conseil d'Etat qui seraient concernées, mais toutes les élections majoritaires. Elle demande aux auditionnés quelle serait l'incidence de ce projet de loi sur les autres élections.

Le professeur Hottelier note que le projet de loi s'appliquerait à 4 autres entités, à savoir les conseils administratifs des communes, le Conseil des Etats, la magistrature et la Cour des comptes.

Un commissaire (UDC) estime que l'élément déclencheur, sans lequel ce projet de loi ne serait probablement pas élaboré, est une sorte de maladie infantile d'un système nouveau importé, mais qui ne correspond pas à la réalité politique à Genève, laquelle ne connaît pas une véritable opposition entre majorité et opposition. Autrement dit, il demande aux auditionnés s'ils ne trouvent pas qu'il y a un problème de mimétisme importé. Il demande de plus s'ils considèrent qu'il y a un véritable besoin d'agir en la matière, ce qu'il considère lui-même ne pas être le cas.

Le professeur Tanquerel ne pense pas qu'il soit correct de parler de maladie infantile d'un système nouveau, car il n'est pas nouveau et le système des vrais deux tours existe dans presque tous les cantons suisses, sauf Genève, lequel a adopté, en quelque sorte, le système vaudois. En ce qui concerne la nécessité de légiférer, il réitère qu'il n'existe pas de nécessité juridique, mais que, pour des raisons politiques, il est possible de le faire. A ce titre, il estime qu'il en va ainsi pour la plupart des projets de lois, lesquels ne sont en général pas présentés pour combler une lacune ou un problème juridique qui nécessite de légiférer, mais pour proposer de nouvelles approches sur le plan politique.

Le professeur Hottelier partage l'avis du professeur Tanquerel.

Séance du 13 septembre 2023, sous la présidence de M. Yves Nidegger.

Présentation d'une comparaison intercantonale, par M^{me} Sahra Leyvraz (DAJ)

M^{me} Leyvraz explique que la DAJ, sur demande de la commission dans le cadre du traitement du PL 12904, a établi un tableau pour permettre une comparaison intercantonale¹. Au vu de ce tableau, le constat est que sur les 12 cantons comparés, à savoir 6 cantons romands, 5 alémaniques et le Tessin, 9 cantons, à savoir 4 romands et 5 alémaniques, prévoient que de nouvelles candidatures peuvent être présentées lors du deuxième tour d'élections majoritaires. Elle précise, en ce qui concerne le Tessin, que seule l'élection au Conseil des Etats est concernée, puisque le Conseil d'Etat est élu à la proportionnelle. Quant aux conditions existantes, elle indique que dans le canton de Neuchâtel, de nouvelles candidatures peuvent être déposées au second tour uniquement en cas d'inéligibilité d'une personne, et uniquement en cas de décès dans le canton du Tessin. Elle souligne que le canton du Jura

¹ En annexe 2 de ce rapport

ne prévoit pas du tout que de nouvelles candidatures puissent être déposées au second tour. Elle ajoute que, sur les 9 cantons qui autorisent le dépôt de nouvelles candidatures, 4 cantons alémaniques ne prévoient aucune condition particulière. Elle précise qu'à Genève, la seule condition est que, pour déposer de nouvelles candidatures sur une liste au deuxième tour, ladite liste doit avoir été déposée au premier tour. Plus précisément, le mandataire d'une liste déposée au premier tour peut déposer une nouvelle liste au deuxième tour avec de nouvelles candidatures. Elle ajoute encore que dans les cantons de Vaud, Valais, Fribourg et Berne, la condition est liée à l'atteinte d'un quorum, lequel se situe entre 3 et 8% selon le canton. Ainsi, seules les listes dont l'un des candidats a obtenu le quorum peuvent déposer de nouvelles candidatures.

M^{me} Leyvraz explique ensuite ne pas avoir trouvé, pour tous les cantons examinés, de dispositions légales spécifiques concernant les regroupements et les alliances dans le cadre d'élections majoritaires. Elle estime que cela signifie soit que cet aspect est délibérément laissé libre, soit que les cas ne se sont jamais présentés et donc que la question ne s'est jamais posée. Elle rappelle que le canton de Genève, lui, prévoit et admet les alliances entre listes déposées au premier tour, avec quelques cautions toutefois au niveau de la dénomination des alliances, dénomination qui doit permettre aux électeurs de saisir clairement de qui est constitué l'alliance.

Un commissaire (Ve) demande à M^{me} Leyvraz jusqu'à quel moment une nouvelle candidature peut être déposée sur une liste en cas décès d'un candidat.

M^{me} Leyvraz indique que dans un tel cas, une nouvelle candidature peut être déposée avant que la liste ne devienne définitive. Elle explique toutefois que, lorsque la liste est définitive et que le timing le permet, il existe encore la possibilité de rayer un candidat de la liste.

Ce même commissaire (Ve) demande à M^{me} Leyvraz si, lorsqu'un candidat décède alors que la liste est définitive, les élections ont tout de même lieu normalement, quitte à élire une personne décédée et de procéder à une élection complémentaire par la suite.

M^{me} Leyvraz précise ne pas avoir l'expérience nécessaire pour répondre de manière claire à ce sujet.

Un commissaire (MCG) pense que si le décès intervient avant le jour du scrutin, alors le candidat décédé peut être élu, mais que si le décès intervient après le premier jour du scrutin, alors le candidat décédé ne peut pas être élu.

M^{me} Leyvraz n'est pas en mesure de confirmer ces propos.

Ce commissaire (MCG) estime qu'il serait intéressant d'avoir une réponse officielle à ce sujet.

Le président demande à M^{me} Leyvraz si la notion de liste est toujours pertinente dans le système genevois, dans le sens où finalement, les électeurs ne choisissent pas entre des listes, mais entre des candidats sur une seule liste officielle. Autrement dit, il estime que les listes ne sont pas en compétition entre elles, mais que ce sont tous les candidats qui sont en compétition individuelle.

M^{me} Leyvraz concède qu'au final, les électeurs vont élire 7 personnes parmi une seule liste de candidats. Cela dit, elle explique que la notion de liste est toujours pertinente dans le cadre du dépôt des candidatures auprès du SVE. Dans ce cadre, le dépôt doit être fait par un mandataire et sous forme de liste.

Un commissaire (PLR) estime que le tableau comparatif montre que les cantons sont relativement libres sur la manière dont ils prévoient et organisent les élections majoritaires. Il demande ensuite à M^{me} Leyvraz si la disposition actuelle de la LEDP concernant la possibilité de déposer de nouvelles candidatures au second tour a été introduite avant ou après la dernière Constitution.

M^{me} Leyvraz ne peut répondre à cette question avec certitude.

Une commissaire (LC) demande si les quorums imposés dans les cantons qui les appliquent correspondent au même quorum que ceux exigés pour le Grand Conseil. Elle souligne que le projet de loi 12904 prévoit que seules les entités qui ont réuni 7% des suffrages exprimés peuvent déposer une nouvelle liste, ce qui correspond au quorum appliqué pour le Grand Conseil. Elle souhaite ainsi savoir si le même parallélisme est effectué dans les cantons étudiés dans le tableau comparatif.

Me Araoz précise que cette question n'a pas été étudiée par la Chancellerie.

Un commissaire (Ve) estime qu'il n'existe actuellement aucun lien juridique entre les listes pour le Conseil d'Etat et pour le Grand Conseil et demande à M^{me} Leyvraz si, dans la pratique, il serait envisageable de contraindre toute personne qui dépose une liste au Conseil d'Etat de déposer également une liste au Grand Conseil. Autrement dit, toute liste déposée pour l'élection au Conseil d'Etat devrait être associée à une liste au Grand Conseil, ce qui lui semble être problématique.

M^{me} Leyvraz constate que dans la pratique, il serait compliqué d'imposer une telle contrainte.

Un autre commissaire (Ve) demande à M^{me} Leyvraz s'il existe des règles précises quant aux regroupements et aux alliances. A son avis, il est impossible de changer le nom d'une liste au deuxième tour, et les listes qui résultent d'alliances doivent afficher les noms des listes initiales.

M^{me} Leyvraz indique qu'il n'existe aucune disposition légale spécifique à ce sujet, mais que le SVE s'assure que le nom des alliances doit permettre aux électeurs de s'y retrouver.

Ce même commissaire (Ve) demande à M^{me} Leyvraz si le SVE agit par rapport à un règlement ou un autre acte officiel ou si cela signifie que c'est le SVE qui décide au cas par cas.

M^{me} Leyvraz répond par la négative. Cela dit, elle rappelle que l'article 100 LEDP a été modifié pour encadrer de manière plus stricte cette question de la dénomination des regroupements, mais que cet article a finalement été abrogé afin revenir à un système de liberté totale en la matière.

Un commissaire (PLR) demande à M^{me} Leyvraz si, dans le cas particulier de 2021, avec l'élection complémentaire de M^{me} Bachmann, laquelle est venue se greffer sur une liste proposée par 3 partis, des recours en justice ont été faits.

M^{me} Leyvraz répond par l'affirmative. Elle précise que l'affaire est allée jusqu'au Tribunal fédéral, lequel a considéré que l'élection était valable. Elle explique que le mandataire de la première liste était le même que pour celle du regroupement, et que ce dernier avait accepté que M^{me} Bachmann figure sur cette nouvelle liste, ce qui est un critère nécessaire et suffisant aux yeux du droit genevois. Cela dit, elle souligne que le nom de cette nouvelle liste n'était pas complètement différent du nom de la première liste déposée par le mandataire, et réitère qu'il n'est, en général, pas toléré que l'identité de la liste du premier tour soit totalement effacée.

Un commissaire (Ve) fait remarquer que, lors du deuxième tour des élections de ce printemps 2023, différentes listes ont fait alliance sous le nom de « Alliance genevoise », ce qui représente un changement radical de nom par rapport aux noms des listes du premier tour, ainsi que la disparition du nom des partis concernés.

M^{me} Leyvraz explique que la liberté laissée aux mandataires des listes est grande, et que, comme il n'existe pas de dispositions légales sur le sujet, le SVE ne peut pas contraindre, mais uniquement négocier avec eux lorsqu'il estime que la différence est telle que les électeurs risquent de se perdre.

Prises de position des groupes

Le président signale que l'entrée en matière des deux projets de lois n'a pas encore été votée. A ce titre, il propose de procéder à deux votes d'entrée en matière distincts. Avant cela, il effectue un tour de table pour permettre les prises de position.

Un commissaire (Ve) estime que les deux projets de lois posent des problèmes distincts et indique que, en l'absence d'amendements convaincants, son parti ne les adoptera pas. En ce qui concerne le PL 12904, il explique qu'il pose le problème du lien entre le quorum d'une liste au Grand Conseil avec une liste pour le Conseil d'Etat. Il estime qu'il n'y a pas de nécessité de lier les deux choses, ni de nécessité absolue à légiférer en la matière, car même si un conseiller d'Etat est élu sans groupe au Parlement, cela ne pose pas de problèmes particuliers. Il explique ensuite, en ce qui concerne le PL 13257, qu'il s'agit de s'interroger sur la philosophie sous-jacente aux élections majoritaires. Aussi, si certains pensent qu'il s'agit d'élire un ou une candidate providentielle, lui estime qu'un candidat est élu, même dans le cas des élections majoritaires, d'après ses positions politiques et son appartenance à une liste. En définitive, il estime que ce projet de loi fait suite à un cas particulier et qu'il n'existe pas de besoin de légiférer. Il ajoute que le texte du projet de loi pose d'autres problèmes concrets, à savoir par exemple la notion juridiquement indéterminée de « entre-temps », ce qui pourrait, à son avis, avis partagé par le professeur Tanquerel lors de son audition, aboutir à d'éventuels recours. Il estime également que les termes de « durablement incapable » ne sont pas assez univoques, et que se pose encore la question de savoir qui aurait la responsabilité de prendre la décision de retirer un candidat et d'après quels motifs. Aussi, de manière un peu caricaturée, il estime que si on suit la logique de l'élection d'un candidat providentiel, alors il s'agit d'aller jusqu'au bout de cette logique et de dire qu'un tel candidat est irremplaçable quoi qu'il survienne. Il indique finalement que son groupe votera défavorablement à une entrée en matière sur les deux projets de loi.

Un commissaire (PLR) indique que le PLR est partagé. Personnellement, il estime que ce n'est pas en raison d'un événement particulier que la loi doit être changée. De manière générale, il explique ne pas avoir assez de recul pour considérer qu'un changement de système s'avère justifié. Il explique qu'il est donc plutôt défavorable à une entrée en matière sur les deux projets de lois.

Un autre commissaire (PLR) précise être de ceux, au PLR, qui sont plutôt favorables aux projets de lois. Il explique que ceux-ci ne concernent pas uniquement les élections au Conseil d'Etat, mais aussi à l'exécutif des communes. A ce titre, il indique qu'il arrive parfois, au sein des communes, qu'un membre de l'exécutif n'ait pas de groupe au sein du Conseil municipal. Aussi, il indique être assez intéressé par la notion de quorum, et estime que, plutôt que de dégager ces deux projets de lois en refusant leur entrée en matière, il pourrait être intéressant de travailler en commission afin de voir si cette notion de quorum pourrait être exploitée. A ce titre, il propose d'entendre l'ACG, ce qui pourrait être intéressant au regard des élections municipales de

2025. Ainsi, il estime que, quitte à rejeter l'idée par la suite, il serait opportun d'approfondir et d'examiner les alternatives en lien avec cette notion de quorum.

Un commissaire (LJS) indique qu'il votera favorablement à l'entrée en matière sur les deux projets de lois. Il indique que son parti est favorable à ce qu'une notion de quorum soit introduite. Cela dit, il indique que, dans le cas d'une entrée en matière, il proposera certainement un amendement.

Un commissaire (MCG) estime que la proposition du second commissaire (PLR) est intéressante. En ce qui concerne le PL 12904, il explique ne pas avoir considéré la question relative au parallélisme des quorums lors de la rédaction, mais pense qu'il faudrait désormais creuser cette piste.

Une commissaire (LC) indique que le LC va soutenir l'entrée en matière des deux objets, même si les textes, en l'état, ne sont pas satisfaisants, surtout le PL 13257 et sa notion de « durablement incapable ». En ce qui concerne le PL 12904, elle estime qu'il s'agit de garder la notion de quorum pour éviter la multitude de nouvelles candidatures au deuxième tour. Dans tous les cas, elle estime qu'il est nécessaire de clarifier un certain nombre d'éléments dans le cadre de ces élections majoritaire, et ce, avant tout pour des questions de lisibilité pour les électeurs.

Un commissaire (UDC) indique que l'UDC s'opposera à une entrée en matière sur les deux objets. Il explique que, selon lui, les deux projets de lois posent plus de problèmes qu'ils n'en résolvent. Il estime de plus qu'il n'existe pas de réels besoins d'agir, puisqu'il n'y a eu qu'une seule situation problématique au niveau cantonal, mais aucune au niveau municipal ou encore au niveau de l'élection du procureur général.

Un commissaire (Ve) soutient les propos de ses préopinants Vert et PLR. Il ajoute encore que, pour son groupe, les candidatures pour des élections majoritaires ne représentent pas uniquement elles-mêmes, et qu'un système aussi restrictif que celui proposé par les deux projets de loi comporte le risque de voir une candidature disparaître d'un tour à l'autre et rajoute des difficultés, en plus de celles connues, au niveau du respect des délais. Il estime que le risque de tout simplement retirer de la course un mouvement représenté par des candidatures est trop important, et que pour son groupe, il s'agit d'une conclusion qui n'est pas acceptable dans ce genre de dispositif. Son groupe refusera donc d'entrer en matière sur les deux projets de lois.

Votes

1^{er} débat

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12904 :

Oui :	6 (1 LJS, 1 LC, 2 PLR, 2 MCG)
Non :	7 (3 S, 2 Ve, 2 UDC)
Abstentions :	2 (2 PLR)

L'entrée en matière du PL 12904 est rejetée.

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 13257 :

Oui :	0
Non :	15 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 1 LC, 2 MCG, 4 PLR, 2 UDC)
Abstention :	0

L'entrée en matière du PL 13257 est rejetée.

Conclusion

La majorité de la commission a rejeté ces deux projets de lois pour les raisons suivantes :

- Il n'est pas souhaitable de légiférer suite à une situation particulière qui a, par ailleurs, débouché sur un échec de la candidature incriminée.
- Les solutions proposées posaient toutes des problèmes susceptibles de générer de l'insécurité juridique :
 - Le calcul du quorum proposé : s'agit-il du résultat de la liste correspondante à l'élection proportionnelle, comme suggéré par l'auteur du projet de loi ? S'agit-il du résultat global de la liste à l'élection majoritaire ? S'agit-il du résultat individuel de chaque candidat ?
 - L'indétermination du terme « durablement incapable » et la responsabilité de statuer de façon objective sur cette incapacité dans l'intervalle de temps très réduit qui sépare les deux tours d'une élection.
 - L'indétermination du terme « entre-temps » : les étapes jalonnant le travail du SVE entre le premier dépôt des listes et le jour du second tour étant nombreuses, il est délicat de borner précisément ce terme qui, le cas échéant, pourrait prêter à confusion.
- Comme l'ont affirmé les professeurs Tanquerel et Hottelier, le système actuel ne pose pas de problème constitutionnel ou juridique et la décision de le modifier relève d'un choix politique. Il s'agit de déterminer si l'on

renforce l'aspect personnel des élections majoritaires ou si l'on maintient le principe qu'il s'agit également d'une élection d'un représentant d'un courant d'idées, ce qui justifie que son parti ou son groupement puisse changer de candidat. Une majorité de la commission a retenu la seconde option.

Pour toutes ces raisons, la majorité de la commission vous invite, Mesdames les députées, Messieurs les députés, à refuser ces projets de lois.

PL 12904

modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)

(A 5 05) (Elections du Conseil d'Etat – pour un deuxième tour sérieux et clair)



PL 12904

Art. 100, al. 2 (nouvelle teneur) et al. 3 et 4 (nouveaux)

² Dans ce second tour, seuls peuvent déposer une liste les partis politiques, autres associations ou groupements qui ont participé au premier tour, sans changement de nom de liste et **à condition d'avoir réuni 7% des suffrages exprimés.**

³ Dans ce second tour, seuls les partis présents au premier tour peuvent s'allier sur une liste commune.

⁴ Les candidats se présentant au second tour doivent être issus du premier tour.

PL 12904 : problème

- Lors des élections au système majoritaire les partis n'obtiennent aucun suffrage.
- Ce sont exclusivement les candidats qui reçoivent des suffrages nominatifs.
- L'appartenance aux partis n'est donc qu'indicative.
- Il n'est donc pas possible de calculer un 7% des suffrages exprimés en faveur des partis.

10/06/2021 - Page 3

PL 12904 : solution

Il est possible de s'inspirer de la pratique d'autres cantons romands et de modifier la teneur de l'alinéa 2 comme suit :

Art. 100, al. 2 (nouvelle teneur) et al. 3 et 4 (nouveaux)

² Dans ce second tour, seuls peuvent déposer une liste les partis politiques, autres associations ou groupements qui ont participé au premier tour, sans changement de nom de liste et **dont l'un des candidats a obtenu un nombre de voix supérieur ou égal à sept pour cent du nombre total des bulletins valables.**

La notion de "suffrages exprimés" est remplacée par "bulletins valables" et correspond à la base de calcul pour la majorité absolue.

10/06/2021 - Page 4

PL 12904 : autres cantons

Cantons	Uniquement candidat-e-s présenté-e-s au 1 ^{er} tour	Minimum de suffrages obtenus au 1 ^{er} tour pour pouvoir participer au second tour	Remarques
FR	OUI	5 %	Peuvent participer au second tour de scrutin les personnes non élues au premier tour, à concurrence du double des sièges qui restent à pourvoir. Si les candidatures dépassent ce nombre, celles qui ont obtenu le moins de suffrages sont éliminées.
NE	OUI/NON	5 %	Possibilité de remplacer un candidat devenu inéligible par un autre candidat.
VS	NON	8 %	Les listes dont l'un des candidats a obtenu un nombre de voix supérieur ou égal à huit pour cent du nombre total des votants peuvent : a) présenter un ou plusieurs nouveaux candidats; b) remplacer un ou plusieurs candidats.
JU	OUI	5 %	-
VD	NON	5 %	Les listes dont l'un des candidats a obtenu 5 % des suffrages valables peuvent : - présenter un ou plusieurs nouveaux candidats; - remplacer un ou plusieurs candidats.
GE	NON	-	-

10/06/2021 - Page 5

PL 12904 : danger

Les règles de l'art. 100 LEDP s'appliquent pour toutes les élections majoritaires.

Contrairement aux autres cantons, le canton de Genève procède à l'élection, à la majorité absolue, des magistrats du pouvoir judiciaire et des juges prud'hommes.

Un quorum de 7% pour pouvoir participer au second tour de ces élections est impraticable.

Avec, par exemple, 43 procureurs ou 25 juges prud'hommes, il est plus que vraisemblable qu'il n'y aura pas suffisamment de candidats qui pourront participer au second tour.

Il faudrait donc exclure l'application d'un quorum pour ces deux élections.

10/06/2021 - Page 6

PL 12904 : effets

A titre d'exemple, pour la dernière élection du Conseil d'Etat de 2018, cela aurait limité la possibilité de déposer une liste pour le second tour aux seuls partis dont l'un des candidats a obtenu, au minimum, 6'861 suffrages, soit 7% des 98'020 bulletins valables :

Listes	Suffrages obtenus par les candidat-e-s au 1 ^{er} tour	Participation autorisée au second tour
PLR – PDC - Entente	22'820 - 50'180	Oui
Mouvement Citoyens Genevois	8'915 - 43'728	Oui
Les Verts	19'814 - 40'754	Oui
Les Socialistes	30'016 - 33'350	Oui
UDC	7'455 - 19'575	Oui
Ensemble à Gauche	10'126 - 17'774	Oui
Genève en Marche	9'394 - 13'406	Oui
Prosperité maîtrisée	9'157	Oui
Vert'Libéraux	7'300	Oui
La liste pour Genève	4'893	Non
Santé !	3'853	Non
PBD Genève / Le juste milieu	3'600	Non
De rien pour pas grand-chose	3'132	Non

10/05/2021 - Page 7

Merci de votre attention

TABLEAU COMPARATIF INTERCANTONAL - SYSTEME MAJORITAIRE - SECOND TOUR

Cantons	2 ^e tour limité aux candidatures du 1 ^{er} tour	Minimum de suffrages obtenus au 1 ^{er} tour pour pouvoir participer au 2 ^e tour	Conditions pour nouvelles candidatures	Regroupement	Type de majorité pour le 2 ^e tour	Remarques
Genève	NON	---	Lors du second tour, seuls peuvent déposer une liste les partis politiques, autres associations ou groupements qui ont participé au premier tour.	Pas de dispositions légales spécifiques	Relative	Mêmes règles pour l'élection du Conseil des Etats
Vaud	NON	Candidat(s) doit avoir obtenu au moins 5% des suffrages valablement exprimés.	Les listes dont l'un des candidats a obtenu 5% des suffrages valables peuvent : - Remplacer un ou plusieurs nouveaux candidats - Remplacer un ou plusieurs candidats La liste déposée au 2 ^e tour doit correspondre porter la même désignation que celle déposée au 1 ^{er} tour. Elle doit être signée par 50 membres du corps électoral, dont 10 au moins de la liste initiale. Cette obligation ne vaut pas pour les partis obtenant enregistrés au registre des partis politiques.	Pas de dispositions légales spécifiques	Relative	Mêmes règles pour l'élection du Conseil des Etats
Vallais	NON	Candidat(s) doit avoir obtenu un nombre de voix supérieur ou égal à 8% du nombre total des voix.	Les listes dont l'un des candidats a obtenu un nombre de voix supérieur ou égal à 8% du nombre total des voix peuvent remplacer un ou plusieurs candidats.	Pas de dispositions légales spécifiques	Relative	Mêmes règles pour l'élection du Conseil des Etats
Fribourg	NON	Candidat(s) doit avoir obtenu un nombre de suffrages supérieur à 5% du nombre de listes électorales valables. Si les candidatures dépassent le double des sièges qui restent à pourvoir au second tour, celles qui ont obtenu le moins de suffrages sont éliminées. Les personnes à égalité de suffrages pour prendre rang au second tour sont toutes admises, même si le nombre de double des sièges qui restent à pourvoir est ainsi dépassé.	Les signatures de la liste sur laquelle des candidats se sont retirés peuvent présenter des candidatures de remplacement. Les personnes qui ont signé la liste déposée pour le premier tour mais dont la signature ne peut plus être obtenue peuvent être remplacées. Etant précisé que les personnes non liées n'ayant plus obtenu de suffrages supérieur à 5% du nombre de listes valables ne peuvent pas être remplacées.	Pas de dispositions légales spécifiques	Relative	Mêmes règles pour l'élection du Conseil des Etats
Berne	NON	Candidat(s) doit avoir obtenu au moins 3% des suffrages valables. Le minimum de 3% ne s'applique pas s'il conduit à un nombre insuffisant de candidats ou de candidatures au second tour.	En cas de retrait d'une candidature, la majorité des signataires de la liste de candidatures concernée peut proposer un candidat ou une candidate de remplacement.	Pas de dispositions légales spécifiques	Relative, sous réserve du allégeance au Jura	Mêmes règles pour l'élection du Conseil des Etats
Bâle-Ville	NON	---	---	N.B. : apparentement interdit pour l'élection du Grand Conseil	Relative	Mêmes règles pour l'élection du Conseil des Etats
Bâle-Campagne	NON	---	---	Pas de dispositions légales spécifiques	Relative	Mêmes règles pour l'élection du Conseil des Etats
Zürich	NON	---	De nouvelles listes de candidatures peuvent être déposées dans les 10 jours suivant le premier tour de scrutin.	N.B. : apparentement interdit pour l'élection du Grand Conseil	Relative	Mêmes règles pour l'élection du Conseil des Etats (possibilité de présenter de nouvelles listes de candidatures pour le deuxième tour de scrutin)
Argovie	NON	---	De nouvelles candidatures peuvent être déposées dans les 5 jours suivant le premier tour de scrutin.	Pas de dispositions légales spécifiques	Relative	Mêmes règles pour l'élection du Conseil des Etats
Neuchâtel	QUINON	Candidat(s) doit avoir obtenu au moins 5% des suffrages.	La candidature d'une personne qui n'a pas participé au premier tour n'est admise que pour remplacer un candidat devenu inéligible entre temps.	Pas de dispositions légales spécifiques	Relative	Election du Conseil des Etats au système proportionnel →
Tessin	QUINON (uniquement l'élection du Conseil des Etats)	Candidat(s) doit avoir obtenu un nombre de voix supérieur ou égal à 5% des bulletins valables.	En cas de décès d'un(e) candidat(e) au moment où les listes deviennent définitives, 3/6 des signataires ou le représentant de la liste peuvent présenter un candidat de remplacement.	Pas de dispositions légales spécifiques	Relative	Conseil d'Etat du système proportionnel → pas de 2 ^e tour
Jura	OUI	Candidat(s) doit avoir obtenu au moins 5% des suffrages.	---	Candidature groupée (max. 5) possible	Relative	Election du Conseil des Etats au système proportionnel → pas de 2 ^e tour