



*Date de dépôt : 3 mars 2025*

## **Rapport**

**de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi constitutionnelle de Julien Nicolet-dit-Félix, Cédric Jeanneret, Dilara Bayrak, Léo Peterschmitt, Emilie Fernandez, Angèle-Marie Habiyakare, Uzma Khamis Vannini, Yves de Matteis, Sophie Bobillier, Lara Atassi, Louise Trottet, Marjorie de Chastonay, Laura Mach, Charles Poncet modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00) (*Etablissement d'un quorum à 5% pour les élections proportionnelles*)**

*Rapport de majorité de Celine van Till (page 3)*

*Rapport de minorité de Julien Nicolet-dit-Félix (page 38)*

## **Projet de loi constitutionnelle**

**(13509-A)**

**modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE)  
(A 2 00) (Établissement d'un quorum à 5% pour les élections proportionnelles)**

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

### **Art. 1      Modification**

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

#### **Art. 54, al. 2 (nouvelle teneur) et al. 3 (nouveau)**

<sup>2</sup> Les listes qui ont recueilli moins de 5% des suffrages valablement exprimés  
n'obtiennent aucun siège.

<sup>3</sup> La loi peut limiter la taille ou le nombre des groupes parlementaires.

### **Art. 2      Entrée en vigueur**

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

## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

### Rapport de Celine van Till

La commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a examiné ce projet de loi à l'occasion de quatre séances, les 25 septembre, 9 octobre, 13 et 27 novembre 2024, sous la présidence de M. Yves Nidegger.

Les travaux ont été suivis par M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique de commissions (SGGC), et M<sup>me</sup> Sahra Leyvraz-Currat, conseillère juridique (DAJ/CHA).

Les procès-verbaux ont été tenus par M<sup>me</sup> Sophie Gainon.

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

### Résumé

A l'issue de 4 séances consacrées à l'examen du PL 13509, la majorité de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a rejeté l'entrée en matière de ce projet de loi. La commission a estimé que les propositions contenues dans ce dernier ne constituaient pas des solutions adéquates pour atteindre le but visé, soit une meilleure représentativité de la volonté du peuple, au risque sinon d'augmenter la fragmentation du parlement.

### Séance du 25 septembre 2024 – audition de M. Julien Nicolet-dit-Félix, premier signataire

M. Nicolet-dit-Félix indique qu'il s'agit d'un projet de loi constitutionnelle ayant pour objectif l'abaissement du quorum de 7% à 5% dans les élections proportionnelles (voir document de présentation, annexe 1).

M. Nicolet-dit-Félix signale, en opérant un retour historique, que la Gazette de Lausanne du 18 octobre 1912 avait référencé le vote du Grand Conseil ayant introduit le quorum à 7% comme étant une mesure de tempérance. La norme était alors le système majoritaire et les groupes politiques dominants avaient finalement cédé, tout en demandant à ce que le système soit tempéré afin d'éviter que de petits groupements fantaisistes et occasionnels puissent accéder au parlement. D'un point de vue de puriste, il s'agit d'une proportionnelle altérée, et ce choix contestable de quorum à 7% a été repris dans l'élaboration de la constitution de 2012.

M. Nicolet-dit-Félix a été étonné par le pourcentage du quorum. En étudiant l'évolution des élections cantonales, il a constaté que depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle, plusieurs élections ont débouché sur un nombre de voix perdues. Ainsi, lors des dernières élections législatives, la part des suffrages obtenus par des listes n'ayant pas atteint le quorum au Grand Conseil varie entre 5 et 15%. Il s'agit donc de voix perdues pour la démocratie, ce qui pose un problème éthique et peut décourager le corps électoral, alors que le monde connaît un fort désengagement politique et beaucoup d'abstentionnisme. L'autre aspect négatif est qu'il s'agit d'une prime à l'immobilisme pour les partis existants, car les personnes qui proposent un nouveau programme politique n'arrivent pas à entrer au parlement, comme la liste Femmes en 2018. Finalement, cela engendre un effet « vote utile », soit des citoyens qui renoncent à voter pour la liste dont ils se sentent le plus proches, et qui ont reporté leurs voix sur les listes de partis traditionnels. En outre, il est connu qu'un certain nombre de listes sont en danger à chaque élection, et des électeurs même moyennement convaincus par le programme de ces listes les soutiennent particulièrement afin qu'elles conservent des représentants. En définitive, tous ces éléments altèrent le résultat des élections et sont objectivement négatifs.

M. Nicolet-dit-Félix aurait pour sa part proposé un abaissement à 3%. Toutefois, il s'agit dans un premier temps de se contenter d'une valeur à 5%, qui toucherait toutes les élections à la proportionnelle, et non celle au Conseil national qui est régie par le droit fédéral.

M. Nicolet-dit-Félix note qu'il a été objecté par certains un risque de fragmentation du Grand Conseil, avec trop de groupes politiques, raison pour laquelle le deuxième alinéa propose de légiférer pour mettre en place un mécanisme qui limite la fragmentation. Deux solutions sont proposées, la première étant la solution fédérale qui implique qu'à partir du moment où l'élection a lieu, les députés qui ne sont pas affiliés à un parti qui dispose de 5 députés au moins doivent se rattacher à un groupe, comme cela a été le cas en 2024 pour M. Mauro Poggia au Conseil des Etats. La deuxième solution serait de limiter le nombre de groupes, et les députés rattachés à des listes supplémentaires devraient trouver un groupe d'hébergement, ou alors il serait possible de fusionner deux groupes comme cela se pratique dans le canton de Fribourg.

M. Nicolet-dit-Félix précise, quant à la situation prévalant dans les autres cantons, aux Grands Conseils neuchâtelois et tessinois, que les groupes doivent être composés de 5 membres minimum, mais qu'il n'y a pas de quorum. La plupart des autres cantons fonctionnent avec plusieurs circonscriptions, et donc avec des systèmes assez analogues à celui du parlement fédéral.

M. Nicolet-dit-Félix précise qu'il semblerait, à l'échelle internationale, que seuls 4 pays possèdent un quorum à plus de 7%. De son côté, la France dispose pour sa part d'un système qui réfrène la capacité des groupes minoritaires à obtenir des sièges au parlement et crée un effet de digue. Le Front national, puis le Rassemblement national, a de facto disparu de la carte du parlement pendant de nombreuses années, malgré le fait que ce groupe proposait un programme politique qui plaisait à une partie de la population. Cela a engendré une forme de frustration et a alimenté le discours démagogique du parti qui a petit à petit réussi à faire céder la digue en obtenant des majorités absolues dans un certain nombre de circonscriptions. Si la situation qui prévaut dans le canton de Genève n'est pas comparable, la frustration de l'électorat peut avoir des effets nuisibles.

Le président ne comprend pas la logique de l'alinéa 3 du projet de loi. Il pourrait être interdit à une personne qui a obtenu 5% de former un groupe, en fixant le nombre minimum pour un groupe à 6 par exemple, ou en donnant le privilège de groupe à un nombre limité de listes. Cet alinéa est illogique au regard du désir de limiter le nombre de voix perdues.

M. Nicolet-dit-Félix admet que la taille du groupe ne devrait pas être fixée dans la constitution. La loi portant règlement du Grand Conseil (LRGC) fixe actuellement la taille minimale d'un groupe à 7 députés en début de législature, alors qu'il est possible de descendre par la suite à 5. L'hypothèse qui voudrait que la taille minimale théorique du groupe soit sensiblement supérieure à 5 semble peu probable. Si la LRGC devait être changée, elle le serait en réduisant la taille des groupes. D'un point de vue pratique, au regard des dernières élections, un quorum à 5% n'aurait pas permis de faire entrer beaucoup de listes au parlement. L'hypothèse de groupes à 5 élus s'avère peu vraisemblable.

Le président s'enquiert de la pertinence de renoncer à l'alinéa 3 qui n'apporte rien au but poursuivi.

M. Nicolet-dit-Félix ne serait personnellement pas en défaveur, mais il ressort des discussions avec d'anciens membres du Bureau du Grand Conseil ou d'anciens présidents du Grand Conseil que cela semble être une condition nécessaire pour éviter le risque de micro-groupes.

Un député (PLR) demande en quoi les voix perdues diminueraient en multipliant la possibilité d'avoir des groupes avec un quorum à 5%. Il a l'impression que le fait de donner trop d'espoir provoquerait un effet d'aubaine.

M. Nicolet-dit-Félix n'a pas de preuve absolue quant à la diminution des voix perdues. L'hypothèse d'une création intempestive de listes peut vraisemblablement être écartée. Personnellement, il était en faveur d'une

baisse à 3%, mais si l'alinéa 3 a peu de pertinence avec 5%, il permet peut-être d'envisager une baisse progressive pour avoir un système proche de la volonté populaire. Il a été constaté que le passage à 5% aurait permis une fois à un groupe supplémentaire d'entrer au parlement, et une autre fois à deux groupes. Il n'existe pas de moyen de s'assurer de la diminution des voix perdues, mais avec un quorum à 5%, il n'y aurait eu que 5% de voix disséminées en 2005 et en 2023.

Le même député (PLR) note qu'il est question de dégradation avec la situation actuelle, mais si un groupe entre au parlement avec 5 personnes, il risque d'avoir de la peine à désigner des représentants dans toutes les commissions. A l'heure actuelle, sans le quorum abaissé, certains partis tentent de trouver des apparentements avant les campagnes, alors que le projet de loi propose que la discussion se fasse à posteriori. Ce député (PLR) ne voit pas en quoi cette solution serait meilleure.

M. Nicolet-dit-Félix croit savoir que les apparentements relèvent du droit fédéral, et non cantonal.

Le même député (PLR) précise que c'est aussi le cas au niveau cantonal, pour autant que les voix aient atteint le quorum.

Le président ajoute que les bénéficiaires doivent passer le quorum, et que les voix non passées sont réattribuées sur une logique mathématique.

M. Nicolet-dit-Félix avait compris qu'il n'y avait pas de redistribution des voix qui n'auraient pas atteint le quorum. Une liste apparentée qui n'atteindrait pas le quorum ne peut pas redistribuer ses voix. Ces questions se sont posées lors des prises de contact en vue du dépôt du projet de loi. Du point de vue du citoyen, il est regrettable que des désaccords entre groupes aient conduit à la disparition d'une offre politique. Pour reprendre l'exemple de la liste Femmes en 2018, il y avait apparemment une réelle volonté de proposer une offre politique alternative et si un parti proche s'y était apparenté avant les élections, cela aurait dénaturé le projet.

Un député (S) mentionne l'exemple de l'Assemblée constituante en 2008, pour laquelle le quorum était fixé à 3%.

M. Nicolet-dit-Félix avait pris cette élection pour référence, car les Constituants avaient bien vécu leur passage dans l'institution. Le quorum à 3% a permis d'ouvrir cette assemblée à des groupes associatifs ou entrepreneuriaux. Au-delà d'une possible difficulté de gestion, l'expérience fût fructueuse.

La commission décide, à l'issue de cette présentation, de procéder à plusieurs auditions, à savoir la Chancellerie d'Etat, le professeur Pascal Sciarini et l'Association des communes genevoises (ACG).

## **Séance du 9 octobre 2024 – audition de M. Jan-Philyp Nyffenegger, directeur, direction du support et des opérations de vote (DSOV)**

M. Nyffenegger estime que les enjeux du projet de loi sont exposés de manière claire dans le texte. Il a relevé certains mots-clés, tels que la fragmentation du paysage politique, la perte de suffrages et donc de représentativité, le vote utile, ainsi que l'effet tête de liste. Ces éléments ont guidé sa réflexion pour proposer des pistes afin que la commission puisse évaluer les effets d'un changement de quorum. Il a effectué une simulation avec un quorum à 5% pour les élections au Grand Conseil en 2023, 2018 et 2013, ainsi que pour celles du Conseil municipal de la Ville de Genève en 2020, 2015 et 2011 (voir document de présentation, annexe 2).

M. Nyffenegger précise que le périmètre du changement constitutionnel concerne les élections proportionnelles régies par le droit cantonal, en l'occurrence le Grand Conseil et le Conseil municipal. Les élections du Conseil national, qui ne nécessitent pas de quorum, sont régies par le droit fédéral.

M. Nyffenegger, concernant les pourcentages de suffrages perdus, indique avoir ajouté les années 1993 et 1997, qui n'étaient pas comprises dans l'exposé des motifs du projet de loi. Lors de la précédente législature et l'actuelle, le nombre de listes déposées a battu des records, avec 13 listes en 2018 et 12 en 2023. Hormis l'année 2001, le taux de suffrages perdus s'avère assez élevé. Ce qui signifie que 15% des électeurs se sont déplacés pour voter et ne retrouvent aucun représentant au parlement. Dans le détail, les records des années 2005 avec 14,79% de suffrages perdus et 2023 avec 14,64% peuvent en partie être expliqués par la mésentente de la gauche radicale qui a présenté respectivement 3 et 2 listes, dont aucune n'a atteint le quorum. Avec un quorum à 5%, deux listes l'auraient atteint en 2005 et aucune en 2023. La mésentente de la gauche radicale a ainsi eu pour conséquence qu'elle n'a pas été représentée au Grand Conseil et que le taux de suffrages perdus a été élevé. En 2009, cette gauche radicale était réunie, mais elle a échoué à la porte du parlement avec 6,9%. La liste Défense des Aînés était située juste au-dessus de la barre de 5%. Le taux de suffrages perdus était de 12,25% en 2009. L'année 2018 a connu un record de fragmentation avec 13 listes, mais pas forcément pour l'électorat. Il y a eu La liste-Femmes 2018 qui, avec 3,26%, n'a pas pu accéder au parlement. La liste dissidente Genève En Marche a fragmenté l'électorat en faisant vraisemblablement diminuer celui du MCG. Elle n'a pas non plus passé la barre, avec 4,1%. La liste Egalité et Equité n'a obtenu quant à elle que 0,88% des suffrages.

M. Nyffenegger ajoute qu'en 2023 le nouveau parti Libertés et Justice sociale est entré au parlement en profitant de l'effet tête de liste, porté par la personnalité de M. Pierre Maudet. Il est difficile de mettre en évidence un vote

utile, mais l'effet d'un candidat « locomotive » a pu l'être, avec par exemple M. Pierre Maudet ou M. Mauro Poggia au Conseil national en 2023. Ce dernier avait tiré la liste MCG en obtenant le double de suffrages que les viennent-ensuite. Au sujet des règles de répartition, elles sont traitées dans la LEDP, aux articles 158 à 162.

M. Nyffenegger précise que, dans le cadre des apparentements, les listes n'atteignant pas le quorum n'apportent pas leurs voix à l'apparement dans lequel elles sont. Par conséquent, contrairement au Conseil national sans quorum, une concentration des forces s'opère. Une multiplication des listes provoquerait une dilution des voix.

M. Nyffenegger propose ensuite une simulation avec les trois dernières opérations électorales concernant le Grand Conseil, ainsi que les trois dernières opérations relatives au Conseil municipal de la Ville de Genève. On constate que 7 listes se partagent les sièges avec un quorum à 7%. Le quorum à 5% ne change rien dans deux cas sur trois, tant au Grand Conseil qu'en Ville de Genève, et c'est seulement en 2020 et en 2023 qu'une 8<sup>e</sup> liste aurait obtenu des sièges. Bien entendu, une 8<sup>e</sup> liste suppose qu'il soit nécessaire de lui faire de la place. Les Verts-Libéraux auraient gagné 4 sièges en Ville de Genève en 2020, et 7 au Grand Conseil en 2023, au détriment d'autres partis.

Un député (S) demande si l'hypothèse d'une forme hybride du mécanisme prévalant pour le quorum genevois et celui qui s'applique au Conseil national a été envisagée, soit qu'en cas d'apparement de listes, celles qui n'atteindraient pas le quorum verraient leurs suffrages reportés sur celles qui l'atteindraient.

M. Nyffenegger ne connaît pas de tels exemples en Suisse. Il comprend l'idée que l'apparement reste intègre, mais que seules les listes ayant passé le quorum se partagent les sièges gagnés.

Le même député (S) a l'impression que l'apparement à Genève, tant pour le Grand Conseil que pour le Conseil municipal, ne symbolise pas grand-chose.

M. Nyffenegger prend l'exemple du saut en hauteur. Tant que la barre est passée, les écarts en dessus ne sont pas comptabilisés. Dans la répartition proposée par le système proportionnel, l'écart est perdu. Lors d'un apparement, les écarts sont cumulés de manière à passer la barre suivante à la prochaine répartition et à obtenir un siège supplémentaire.

Un député (Ve) serait intéressé par une simulation avec un quorum à 3%, car c'était son intention première, et par les détails des pertes de sièges avec le quorum à 5%. Il suppose que le fait que le Parti socialiste perde un siège et que l'UDC n'en perde pas se joue à très peu de choses.

M. Nyffenegger confirme ces propos. En 2013, il se souvient d'une répartition sur le vote anticipé et le vote local qui a fait gagner un siège aux Verts au détriment de l'UDC. Le basculement a eu lieu avec très peu de voix d'écart. Quant au quorum à 3%, il y aurait eu un passage de 7 à 10 listes en 2023, 9 en 2018, 8 en 2013, et 9 en Ville de Genève en 2020.

Le même député (Ve) se demande si l'abaissement du quorum changerait quelque chose en termes d'organisation du scrutin.

M. Nyffenegger indique qu'il n'y aurait aucune difficulté à changer. Il ne s'agit que de modifier le paramétrage du système d'information. L'entrée en vigueur du changement constitutionnel provoquerait aussi une modification de la LEDP.

Le président souhaite avoir la confirmation que dans le cas où un plus grand nombre de petits partis passeraient la barre, les partis les plus grands et les mieux apparentés perdraient le plus.

M. Nyffenegger confirme que les suffrages perdus profitent plus aux grands partis qu'aux petits. Plus le nombre de suffrages perdus est bas, meilleure est la représentativité. Là se trouve la force du Conseil national.

Le président estime qu'il s'agit d'un quorum qui ne dit pas son nom, car le fait d'avoir 12 sièges place le quorum à 8,3, le reste étant des apparentements.

### ***Discussion interne***

Un député (Ve) suggère de demander l'avis du président du Grand Conseil et du sautier, qui ont l'expérience de la phase de répartition des sièges entre l'élection et la séance d'introduction du nouveau parlement. Il s'agit aussi de voir s'il serait de bon aloi de limiter le nombre de groupes ou de limiter leur taille.

Le président imagine que l'audition pourrait aussi s'avérer intéressante pour savoir s'il convient de corriger le système de répartition au sein des commissions.

Un député (Ve) souhaite demander à cette occasion quel modèle serait préférable. La répartition est déjà compliquée avec 7 groupes. Les élus qui appartiendraient à un groupée surnuméraire devront peut-être trouver un groupe d'adoption.

La commission accepte d'entendre le président du Grand Conseil et le sautier.

Un député (PLR) souhaite un éclairage sur les conséquences de l'abaissement du quorum et la multiplication du nombre de groupes, en élargissant le focus sur l'ensemble des communes genevoises, car un certain

nombre de fondations et d'institutions ont inscrit dans leurs statuts qu'il faut un représentant par groupe siégeant au Grand Conseil. Cette question devrait être posée à l'Association des communes genevoises (ACG).

Un député (Ve) précise qu'il ne compte pas proposer prochainement un quorum à 3%. Il rappelle par ailleurs qu'un alinéa visant à limiter le nombre de groupes fait partie intégrante du projet de loi. Son intention n'est donc pas de fragmenter le parlement et les conseils municipaux. Vraisemblablement, le nombre de groupes ne dépasserait pas 8, voire 9.

### **Séance du 13 novembre 2024 – Audition de M. Alberto Velasco, président du Grand Conseil, et de M. Laurent Koelliker, sautier**

M. Velasco explique que le projet de loi a été soumis au Bureau du Grand Conseil. Celui-ci s'est positionné en défaveur par 5 voix contre 1. Cependant, s'agissant d'un projet de loi politique, le Bureau n'a pas forcément vocation à se déterminer dessus.

M. Velasco indique, au sujet de l'article 54, alinéa 3 du projet de loi, qui prévoit de limiter le nombre de groupes, que le Bureau considère que cette limitation devrait être réglée avant l'élection, en prévoyant par exemple que les groupes apparentés n'en forment qu'un seul par la suite.

M. Velasco constate, en revanche, que prévoir un regroupement des listes ayant obtenu le quorum après l'élection serait une source de complications pratiques, ne serait-ce que pour garantir une cohésion interne dans ces regroupements.

Un député (PLR) relève que M. Velasco ne s'est pas exprimé sur la taille des groupes. Il est possible d'imaginer qu'il n'y ait pas de quorum, mais une obligation à ce que les groupes soient composés d'un certain nombre de membres, ce qui obligerait les députés qui auraient été élus seuls à négocier pour entrer dans un groupe, comme au Conseil national.

M. Velasco indique que le Bureau ne s'est pas penché sur cette problématique. A titre personnel, il explique qu'un quorum à 7% signifie au minimum 7 députés par groupe. Avec un quorum à 5%, il n'y en aurait que 5 au minimum.

M. Velasco ajoute être entré au Grand Conseil à la fin des années 90 et que ce dernier comptait alors 5 groupes. Les citoyens adhéraient à un parti, malgré qu'ils n'étaient pas totalement d'accord avec. La gestion était plus aisée tant au niveau du Grand Conseil qu'au niveau des commissions. Un quorum à 5% fragmenterait davantage le paysage politique. Par exemple, le groupe Ensemble à Gauche s'est scindé en deux pour des questions futiles, ce qui est

mauvais pour la démocratie. Un membre d'un parti peut être parfois en désaccord avec la majorité, mais il doit s'y soumettre.

M. Velasco estime que les citoyens doivent comprendre qu'ils adhèrent à un parti pour une option sociale, et qu'il peut y avoir à l'intérieur de ce parti des débats lors desquels les membres peuvent ne pas s'entendre. Il s'agit de la démocratie. Il n'est pas judicieux de créer un nouveau parti en raison d'un désaccord avec le sien, car cela représente une attitude très individualiste. Quant au quorum à 7%, M. Velasco constate qu'il n'a jamais causé de problèmes.

Un député (PLR) note que le projet de loi propose de limiter la taille des groupes, en définissant qu'un groupe ne peut pas avoir moins de 10 députés par exemple. La question est de savoir si l'alinéa 3 est réalisable en termes de fonctionnement.

M. Koelliker constate que tout est réalisable dès lors que la règle est posée. Autre est la question de savoir s'il s'agit d'une bonne idée. A Berne, les personnes se regroupent pour former des groupes parlementaires, mais cela s'explique par le fait que l'élection se fait dans différents collèges électoraux, les cantons désignant des personnes.

M. Koelliker rappelle que le canton de Genève n'a qu'une seule circonscription électorale, qui permet d'avoir une cohérence entre le résultat des élections et la composition du parlement. L'électeur sait à quoi s'attendre. La proposition serait réalisable, mais elle s'écarterait du principe qui organise les élections à Genève.

M. Velasco réitère que le quorum à 7% a toujours convenu. La multiplication des groupes amènerait une instabilité au Grand Conseil.

Un député (Ve) précise que la commission se pose surtout des questions pratiques. Le projet supposerait en effet une étape supplémentaire afin de laisser un délai pour que les députés forment des groupes. La question est de savoir si ce réalisable, et si le fait de passer à 8 ou 9 groupes représenterait ou non un inconvénient majeur en termes de fonctionnement du Bureau et des commissions.

M. Koelliker précise qu'il est aisé de fixer un délai, mais l'enjeu est qu'il soit respecté. Les députés disposeraient d'environ un mois entre le résultat de l'élection et l'assermentation. Par ailleurs, la salle du Grand Conseil et la tribune de la présidence sont configurées pour 7 groupes au maximum, mais des tournus pour la présence à la tribune pourraient être organisés. Enfin, d'un point de vue financier, une dotation annuelle prévoit un montant de 100 000 francs par groupe.

Le même député (Ve) demande, en cas d'adoption du projet tel quel, quelle option serait privilégiée, à savoir le système actuel qui limite la taille des groupes, ou une limitation du nombre de groupes.

M. Koelliker estime que, si l'objectif est d'assurer une plus grande représentativité du corps électoral, il ne conviendrait ni de limiter la taille des groupes, ni leur nombre.

M. Koelliker explique qu'un quorum à 5% supposerait qu'un groupe puisse être formé avec 5 députés élus au minimum. Toutefois, les personnes élues sur une liste doivent être libres de remplir le programme qu'elles ont présenté, plutôt que de devoir composer avec le programme d'un autre groupe avec lequel elles ne seraient pas forcément en accord.

Un député (Ve) constate qu'il avait au XX<sup>e</sup> siècle un plus fort sentiment d'appartenance à un groupe politique, mais le fait demeure qu'au XXI<sup>e</sup> siècle, jusqu'à 15% des suffrages exprimés par les électeurs sont perdus. L'effet de vote utile empêche probablement de savoir ce qu'il se passerait avec un quorum à 5%. Cela étant, la question est de savoir si le projet engendrerait ou non un véritable problème démocratique. Il est tout de même regrettable que des voix soient perdues, car cela n'incite pas la population à participer davantage aux élections.

M. Velasco précise que le Bureau n'a pas discuté des voix perdues, mais il estime que la politique représente des options de société. L'augmentation du nombre de groupes banaliserait la démocratie. Les électeurs doivent à son sens choisir une option et s'y tenir. Avec un quorum à 5%, il pourrait y avoir des groupes sans aucun intérêt idéologique par exemple. De plus, cela n'obligerait pas les citoyens à avoir une idée concrète du modèle de société qu'ils désirent, ni les députés à se plier à l'avis majoritaire de leur groupe.

M. Velasco constate que la société est de plus en plus individualisée, et l'on n'oblige plus les individus à se regrouper, à débattre et à trouver des compromis. Ensemble à Gauche était par exemple représenté au parlement, puis s'est scindé en deux. Ces deux groupes seraient entrés au Grand Conseil en 2009 avec un quorum à 5%. Cette division était pourtant futile et illogique. Il y a peut-être des votes perdus avec un quorum à 7%, mais il force les personnes à se regrouper même si elles ne sont pas entièrement en accord avec le parti. Un quorum à 5% provoquerait, par contre, une parcellisation des groupes et des principes, et une individualisation des élus.

Un député (Ve) estime que la position de M. Velasco est celle d'un militant et élu, mais la question portait sur les électeurs. L'immense majorité d'entre eux n'adhère pas à un parti. Le fait que jusqu'à 15% des voix soient perdues envoie un mauvais message. Il partage toutefois l'avis de M. Velasco sur les

changements vécus au XXI<sup>e</sup> siècle avec la multiplication des offres politiques et la perte de soutien aux forces traditionnelles.

M. Velasco estime que les 15% ne sont pas perdus, car certains groupes obtiennent, grâce à eux, un député de plus. Il serait possible d'imaginer que les petits groupes s'apparentent, comme au niveau fédéral, après l'élection.

Un député (Ve) note que le projet de loi formule précisément cette proposition.

Un député (S) indique que la préoccupation principale de la commission est de savoir si le projet devrait prendre en compte les différents aspects d'organisation parlementaire qui entreraient en ligne de compte, tels que les enjeux en matière d'indemnités pour le financement des assistants parlementaire ou le nombre de sièges au Bureau.

M. Koelliker explique que la loi portant règlement du Grand Conseil (LRGC) ne traite que de la création et de la disparition des groupes. Pour tout le reste, chaque groupe est égal, peu importe sa taille. Chaque groupe a un assistant politique, par exemple. La LRGc est rédigée de manière à gérer toutes sortes de groupes parlementaires.

Un député (S) estime qu'un quorum à 5% rendrait techniquement possible le fait d'avoir jusqu'à 19 groupes parlementaires, alors que le nombre de députés par commission est établi à 15 actuellement.

M. Velasco confirme que chaque groupe doit pouvoir être représenté en commission, donc il faudrait 19 représentations en commission avec cette hypothèse, autrement il y aurait infraction à la loi.

M. Velasco précise, au sujet des apparentements, que le système genevois ne permet pas les apparentements de listes qui n'atteignent pas le quorum, contrairement au système fédéral. Il serait peut-être judicieux d'étudier cette possibilité dans l'optique de réduire le nombre de voix perdues.

Un député (S) se questionne au sujet de la représentativité, qui est un principe se retrouvant en de nombreux endroits dans le fonctionnement des institutions. La composition des commissions est pensée de manière à éviter que les préavis de commission soient systématiquement inversés en plénière en cas de divergence des rapports de force.

Ce même député (S) explique que cela vaut aussi pour le pouvoir judiciaire, dont la composition doit correspondre à celle du parlement. Le projet de loi pose la question de la représentativité, car dès lors qu'un pourcentage important de suffrages ne se traduit pas en sièges au parlement, le nombre important de référendums qui aboutissent à des refus de lois votée par le Grand Conseil pourrait en être une conséquence directe.

M. Koelliker explique que la règle générale ne fixe pas le nombre de sièges en commission, mais que la règle particulière à chaque commission indique s'il y a 15 ou 9 membres. Dans l'hypothèse de 19 groupes, le calcul proportionnel reviendrait à ce que chaque groupe ait un siège si les commissions passaient à 19 membres.

M. Koelliker constate qu'il existe des cantons dans lesquels les plus petits groupes n'ont pas forcément de sièges en commission, ce qui n'est pas désirable pour assurer la qualité des travaux et garantir que la majorité qui se dégage en commission se retrouve en plénière. Toutefois, la probabilité d'avoir 19 groupes s'avère très faible.

M. Koelliker explique, au sujet des référendums, qu'il peut s'agir d'un calcul d'opportunité de contester des décisions, considérant que la majorité du Grand Conseil peut être contestée par le vote populaire. Il confirme que les droits populaires tempèrent justement le fait que le quorum à 7% exclut une partie de l'électorat.

M. Velasco se souvient, qu'à l'époque, le Grand Conseil procédait à un débat politique, mais que les voix ne changeaient pas par rapport aux préavis de commission. Lorsque le projet arrivait en plénière, il s'agissait d'un compromis de groupes.

M. Velasco constate qu'aujourd'hui le vote en session plénière peut différer du vote en commission. Si le nombre de groupes augmente encore, les votes en plénière seront donc encore moins le reflet des votes en commission. Le travail du Grand Conseil est toutefois déterminé par les commissions. A moins que les groupes négocient par la suite, le vote en plénière devrait correspondre.

Le président estime que les apparentements ne vont pas résoudre le problème des voix perdues. Faute d'avoir atteint le quorum, les apparentements n'interviennent que parmi les groupes qui l'ont obtenu.

Une députée (S) a noté que M. Velasco, à propos de l'article 54, alinéa 3, a indiqué qu'il conviendrait le cas échéant que le Bureau ou une autre instance décide du nombre de groupes parlementaires avant les élections. La députée (S) s'enquiert de la raison de cette temporalité. Elle demande s'il s'agit d'un souci de transparence envers la population, car M. Poggia a, par exemple, trouvé un groupe d'accueil après les élections fédérales.

M. Velasco précise que M. Poggia a cherché un groupe, car il n'aurait pas pu intégrer de commissions parlementaires dans le cas contraire. Il n'y était pas obligé. La problématique n'est pas de siéger au parlement, mais d'avoir accès aux commissions parlementaires. Cela dit, la loi ne précise pas si la

limitation du nombre et de la taille des groupes parlementaires doit s'effectuer avant ou après l'élection.

M. Koelliker ajoute que le Bureau a jugé préférable pour l'électeur que les apparentements soient contraignants pour la formation des groupes. L'apparement devrait aussi permettre de regrouper les voix des petits partis, ce qui leur permettrait d'atteindre le quorum. Le Bureau estime que cette hypothèse ferait sens, mais que les règles doivent être fixées au préalable.

Un député (Ve) rebondit sur les propos de son collègue (S). Il est possible d'imaginer des situations avec une répartition parfaitement homogène de l'électorat, ce qui est déjà le cas aujourd'hui. Il pourrait théoriquement y avoir 14 groupes, ce qui poserait aussi un problème pour les commissions à 9 membres. L'article 27 LRGC fixe en l'état le nombre minimum de députés à 7 membres par groupe.

Ce même député (S) constate que, si le projet de loi était adopté demain en l'état par le peuple, la LRGC n'entrerait pas en conflit avec l'alinéa 3. L'éventuel abaissement du seuil serait une option politique. Sur le plan pratique, il n'est pas impossible d'arriver à 8 ou 9 groupes avec le système actuel, certains groupes s'étant déjà approché du quorum. Son collègue (S) ne pense pas qu'un quorum à 5% engendrerait une forte augmentation du nombre de groupes qui atteindraient le quorum.

M. Velasco constate que des nouveaux groupes apparaissent presque à chaque élection. Le paysage politique a tendance à être fragmenté. Le quorum à 7% oblige les personnes à s'entendre et à débattre. Un quorum à 5% n'est pas impraticable, mais il serait alors plus difficile de connaître l'issue des votes au parlement.

Un député (MCG) se demande si la suppression de la taille minimum des groupes n'engendrerait pas un système similaire au système libanais. En effet, l'Assemblée libanaise a perdu le contrôle d'elle-même et donc le poids démocratique du système au bénéfice d'intérêts individuels. Le peuple y est perdant.

M. Velasco partage ces propos et constate que plus le parlement est individualisé, plus il est possible de procéder à des tractations. A l'époque, le parlement a connu des débats difficiles, mais les groupes négociaient et le vote était final. Aujourd'hui, chacun y va de son discours, et le vote est bien souvent soumis à référendum. Or, le rôle du parlement est de négocier un accord avant d'arriver devant le peuple avec un référendum. Cette manière de procéder tend toutefois à se perdre.

Un député (S) souhaite avoir la confirmation que la multiplication du nombre de partis s'effectuerait au détriment des grands partis. Il demande si d'autres cantons ont établi un quorum différent.

M. Koelliker donne l'exemple du canton de Neuchâtel et son quorum à 10%. Le quorum à 7% n'est pas universel et certains cantons ont peu de groupes.

Un député (S) précise que le canton est passé au système proportionnel intégral.

Un autre député (S) conclut que le quorum à 5% ne poserait aucun problème de mise en œuvre ou de difficultés opérationnelles.

M. Koelliker rappelle que les éléments potentiellement problématiques ont été évoqués.

### ***Discussion interne***

Le président signale que la commission avait envisagé les auditions de l'Association des communes genevoises (ACG) et du professeur Pascal Sciarini. L'ACG a toutefois renoncé à son audition. Le président suggère en conséquence de renoncer également à l'audition du professeur Sciarini au vu des éléments apportés par les dernières personnes auditionnées et de procéder au débat d'ensemble sur le projet de loi.

Un député (Ve) estime que les arguments qui avaient été présentés à l'appui de l'audition du professeur Sciarini restent pertinents, car il manque un regard transversal sur le sujet, notamment au sujet du fonctionnement dans les autres cantons. De plus, la suggestion évoquée par M. Velasco pour les apparentements n'est pas claire. Dès lors, soit la commission estime que les voix perdues ne posent pas de problème et elle n'agit pas, soit la problématique soulevée par le projet de loi mérite d'être examinée et l'audition d'un spécialiste s'avère par conséquent pertinente.

Le président a l'impression que la commission ne se positionne pas forcément en faveur du principe même de l'abaissement du quorum.

Un député (MCG) juge qu'il serait adéquat d'entendre le professeur Sciarini, car il s'agit d'un excellent connaisseur des systèmes, qui sait du reste demeurer neutre lorsqu'il est entendu en commission. Il serait dommage de se priver de son audition.

Un député (S) rappelle qu'un débat sur le quorum n'a pas été remis à l'ordre du jour depuis 12 ans, à savoir depuis l'Assemblée constituante, et qu'il n'est donc pas inutile de procéder à une mise à jour. Les travaux de la commission des droits politiques pouvant par la suite servir à ceux du Grand Conseil,

l'audition du Professeur Sciarini peut difficilement être écartée. Il s'agit d'éviter que les députés déterminent que la démocratie fonctionne très bien parce qu'ils sont élus.

Un député (PLR) aurait souhaité entendre le professeur Sciarini avant le Bureau, mais au vu des informations reçues, il ne votera pas l'entrée en matière, indépendamment de l'intérêt que l'audition du professeur Sciarini puisse susciter. Cela étant, il suggère de soumettre cette demande d'audition au vote.

Le président met aux voix l'audition du professeur Sciarini

Oui : 9 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 1 LC, 2 MCG)

Non : 5 (3 PLR, 2 UDC)

Abstention : ----

*L'audition du professeur Sciarini est confirmée.*

### **Séance du 27 novembre 2024 – audition de M. Pascal Sciarini, professeur en sciences politiques à l'Université de Genève**

Le professeur Sciarini constate que la question de l'ouverture du système électoral revient à une question d'équilibre entre la représentativité et l'efficacité des institutions. Le système proportionnel favorise l'éclosion et la représentation d'un plus grand nombre de partis, contrairement au système majoritaire qui peut en réduire le nombre jusqu'à deux. Le système proportionnel est davantage représentatif car il est plus ouvert aux différentes sensibilités politiques. Cela peut être un atout du point de vue démocratique, mais il doit être balancé avec les coûts de coordination et des coalitions plus instables. Il s'agit donc de savoir si l'accent doit être mis sur l'aspect démocratique ou sur l'aspect de l'efficacité (voir document de présentation, annexe 3).

Le professeur Sciarini explique que la représentativité dépend de plusieurs facteurs, le premier étant le nombre de sièges. Il a été constaté de manière empirique en comparaison internationale que le nombre de sièges dans les parlements nationaux ou régionaux correspond à la racine cubique de la population. De fait, en suivant cette logique, les parlements suisses sont tous plus grands que ce qu'ils devraient être ; le canton de Genève devrait avoir 80 sièges. Le deuxième facteur est le système électoral ; plus ce dernier est proportionnel, plus le parlement est représentatif. Le système électoral est le mode de conversion des voix en sièges. Les autres éléments sont le découpage en circonscriptions et l'éventuel quorum légal ou naturel. Le quorum naturel va avec les circonscriptions ; si ces dernières ont peu de sièges, un quorum naturel s'installe. Par exemple, une circonscription avec 5 sièges à disposition

engendre un quorum naturel à environ 16%. Le dernier élément est la possibilité de procéder à des apparentements.

Le professeur Sciarini constate que le canton de Genève n'a qu'une seule circonscription. Il partage cette particularité avec le Tessin et Neuchâtel. Une circonscription unique favorise à priori la proportionnalité. Le quorum légal à Genève est de 7%, alors que le Tessin n'en a pas et celui de Neuchâtel est de 3%. Le quorum légal affaiblit la proportionnalité car il favorise les partis qui obtiennent plus de 7% des voix à Genève. Ses effets sont ambivalents : d'un côté, le quorum à 7% limite l'accès aux petits partis et, de l'autre, les partis qui l'atteignent sont des moyens ou grands partis.

Le professeur Sciarini indique qu'en conjuguant ces caractéristiques avec le nombre élevé de lignes de conflits, force est de constater que Genève est le canton avec le système de partis le plus fragmenté de Suisse. Cette fragmentation se mesure avec le nombre effectif de partis. Si un système de partis n'en compte que trois, et qu'ils obtiennent chacun 33% des voix, le nombre effectif de partis sera de trois. Le même système avec deux partis qui réunissent 90% des voix et le troisième 10%, engendrera un nombre effectif de 2,1. Genève possède 7 partis représentés, ce qui n'est pas énorme en comparaison intercantonale, mais le canton a la plus grande fragmentation de Suisse car il n'y a plus de très grands partis.

Le professeur Sciarini considère, d'un point de vue personnel, que le système de partis est déjà suffisamment fragmenté à Genève et qu'il est ardu de former des coalitions solides qui évitent un vote de démocratie directe. Il n'est donc pas favorable à la proposition qui aurait pour effet d'augmenter la fragmentation en donnant accès à davantage de partis au Grand Conseil. Les apparentements permettent en outre d'affaiblir les effets du quorum, et le fait que certains partis n'aient pas passé le cap des 7% lors des dernières élections est dû à des désaccords internes et à un manque d'apparentements, notamment pour l'extrême gauche.

Le professeur Sciarini constate que certaines affirmations contenues dans le texte proposé sont inexactes, notamment le fait de prétendre qu'un quorum élevé dissuaderait de voter pour les petits partis. En théorie, l'idée n'est pas irréaliste, mais aucune preuve ne peut être apportée s'agissant des dernières élections à Genève.

Un député (S) estime que les apparentements n'auraient pas changé la donne pour un certain nombre de listes qui n'ont pas atteint le quorum. En outre, l'Assemblée constituante a connu un quorum à 3% qui a apparemment bien fonctionné. La question se pose donc de savoir pourquoi un tel modèle ne pourrait pas être reproduit.

Le professeur Sciarini explique que la comparaison est difficile, car l'Assemblée constituante s'est exprimée sur des grands principes, et non sur les enjeux redistributifs. La fragmentation n'a pas empêché de trouver des solutions qui ont bénéficié d'un large appui. Connaissant le fonctionnement du Grand Conseil, il est difficilement concevable qu'une telle configuration produise les mêmes résultats.

Un député (S) demande si le professeur Sciarini distingue les enjeux relatifs aux finances, à la fiscalité et à l'économie des autres enjeux.

Le professeur Sciarini le confirme. S'agissant d'une constitution, le terrain n'est pas celui des enjeux redistributifs, mais celui des grands principes constitutionnels dont les effets redistributifs ne sont pas encore connus, et donc qui pourraient obtenir un large soutien. Au Grand Conseil, les débats portent souvent sur des enjeux redistributifs, avec des conflits entre la gauche et la droite sur les enjeux d'ouverture ou de fermeture, de tradition ou de modernisation. D'ailleurs, l'Assemblée constituante a renoncé à modifier les règles de fonctionnement du Grand Conseil, car le sujet pouvait être conflictuel.

Le même député (S) pense qu'il est possible de postuler que dans un système avec un quorum élevé, le vote pour un parti qui n'entre ou ne se maintient pas au Grand Conseil peut engendrer deux comportements particuliers, à savoir le report du vote sur un autre parti ou l'abstentionnisme.

Le professeur Sciarini précise qu'aucune étude n'appuie cette thèse en Suisse. Le principe selon lequel il y aurait un comportement de vote utile dans un système avec une logique majoritaire existe et favorise le bipartisme, mais tel n'est pas le cas ici, car il s'agit d'un vote à la proportionnelle avec un quorum à 7%, qui a une très légère logique majoritaire.

Le même député (S) a l'impression que les électeurs se préoccupent du résultat final et peuvent préférer appuyer un parti dont le succès est plus certain.

Le professeur Sciarini constate que le parti LJS contredit cette affirmation car personne ne s'attendait à ce que ce parti passe le quorum. Au contraire, il était présumé que les Verts'Libéraux entreraient au parlement.

Le président rappelle que l'Assemblée constituante a réussi à se mettre d'accord sur quelques petites modifications du fonctionnement du Grand Conseil, dont une seule a survécu à ce jour.

Un autre député (S) demande si la formule attribuant le nombre de sièges à la racine cubique de la population prend en compte l'entier de cette dernière ou uniquement les détenteurs des droits politiques.

Le professeur Sciarini indique qu'il s'agit de la population en général, y compris les étrangers et les enfants. La règle est empirique et il est à noter que la distribution des sièges au Conseil national se fait sur la base de la population des cantons et non du nombre de votants.

Ce même député (S) se questionne sur les avantages et les inconvénients de la fragmentation des partis à Genève.

Le professeur Sciarini estime que la réponse dépend de l'appréciation que l'on en fait, à savoir s'il est jugé préférable d'avoir une plus grande représentativité ou un fonctionnement plus efficace. Un système fragmenté a davantage de peine à prendre des décisions bénéficiant d'un soutien large capable de passer le vote parlementaire et l'écueil référendaire. A Genève, le quorum à 7% a pour effet de limiter la fragmentation, mais le canton n'a pas de très grands partis et chacun d'entre eux a une influence sur la décision. Ceci conjugué au fait qu'il y a beaucoup de lignes de conflits, ce qui engendre un parlement fragmenté et des coalitions faibles qui ne passent pas le cap référendaire. D'ailleurs, Genève est le canton ayant connu la plus forte augmentation du nombre de référendums consultatifs, car le parlement n'arrive pas à trouver de coalitions suffisamment larges et stables.

Un député (Ve) a pris note qu'il n'existait pas d'étude sur le vote utile et indique que l'exposé des motifs mentionne aussi la possibilité que des partis passent le seuil du quorum en raison d'un élan de soutien. Il souligne que le deuxième alinéa du projet règle partiellement le problème de la fragmentation, car il propose un système qui limite le nombre de groupes. Ce système existe au Tessin, où 11 listes ont obtenu des sièges, mais qui ne forment que 6 groupes.

Le professeur Sciarini note que le Tessin possède 9 partis, mais seulement 6 effectifs. Le fait de limiter le nombre de groupes peut régler le problème de la fragmentation à condition qu'une discipline de vote suffisamment grande règne au sein des groupes, c'est-à-dire que les députés issus d'un petit parti ne votent pas différemment du groupe auquel ils appartiennent.

Le même député (Ve) estime que l'explosion du nombre de référendums serait due au manque de représentativité au Grand Conseil, à savoir qu'il existe une asymétrie entre la composition du parlement et celle de l'électorat. Des décisions prises par la majorité du Grand Conseil ont parfois été jugées sévèrement par la presse. De fait, cela pousse les groupes externes au parlement à lancer des référendums couronnés de succès.

Le professeur Sciarini explique que l'affirmation est inexacte, les référendums étant a priori lancés par les partis minoritaires au parlement. La question est de savoir dans quelle mesure le parlement est capable de former

des coalitions suffisamment larges pour éviter le risque référendaire, et celui de Genève en est loin. En tant que citoyen, le professeur Sciarini est toujours étonné de voir que pour beaucoup d'objets le mot d'ordre du Grand Conseil est différent de celui du Conseil d'Etat, alors que la majorité est à priori la même.

Le député (Ve) pensait spécifiquement au référendum sur l'imposition de l'outil de travail, mais indique que plusieurs groupes associatifs comme l'AVIVO ou l'ASLOCA sont des acteurs importants des référendums.

Le professeur Sciarini doute que les ardeurs référendaires des partis se clameraient s'ils entraient au parlement, où ils seraient toujours minorisés.

Un autre député (Ve) s'enquiert des différents quorums dans les autres cantons.

Le professeur Sciarini explique qu'hormis Genève, le Tessin et Neuchâtel, les autres cantons possèdent tous des circonscriptions électorales avec un quorum naturel. Il faut savoir qu'une jurisprudence du Tribunal fédéral est intervenue, certaines étant trop petites dans certains cantons. Le Tribunal fédéral a estimé dans plusieurs arrêts que ces circonscriptions ne respectaient pas la règle de la proportionnalité et les cantons concernés ont pour la plupart modifié leur système électoral. Le canton de Zurich a adopté la règle du double Pukelsheim, du nom d'un mathématicien autrichien, qui assure une parfaite proportionnalité de distribution des sièges. D'autres cantons ont élargi leurs circonscriptions, car l'arrêt du Tribunal fédéral a interdit les circonscriptions inférieures à 10 députés, hormis en cas de considérations historiques.

Une députée (PLR) demande si un quorum à 5% favoriserait l'émergence de nouveaux partis.

Le professeur Sciarini considère qu'il existe déjà pléthore de partis et qu'il est difficile de se faire une place. Le système électoral n'est pas un facteur pour créer un parti, car il faut avoir un projet et des valeurs à défendre. L'abaissement du seuil n'engendrera pas une multiplication de listes.

Une députée (LC) s'enquiert d'un système dans lequel l'apparement fonctionnerait même si l'un des partis apparementés n'atteignait pas le quorum, dans l'objectif d'augmenter la représentativité et de conserver l'efficacité de fonctionnement au Grand Conseil.

Le professeur Sciarini prend pour exemple la gauche dure. Si ces partis arrivaient à se mettre d'accord sur un apparement, 2 ou 3 composantes de la gauche radicale recevraient des sièges à se répartir. Dans le pire scénario, il y aurait 3 nouveaux partis supplémentaires. La proposition augmenterait la chance des petits partis, mais créerait aussi une fragmentation supplémentaire.

La même députée (LC) émet l'hypothèse qu'Ensemble à Gauche s'apparente au Parti socialiste sans atteindre le quorum et se demande si ces voix viendraient augmenter les rangs des Socialistes.

M. Sciarini indique que cela serait le cas.

Un député (Ve) demande si cela constituerait un atout pour les partis dominants qui pourraient ajuster leur nombre de sièges en fonction de l'apport des petits partis qui n'atteindraient pas le quorum. Dans le cas d'un apparentement entre les Verts'Libéraux et Le Centre, il s'agit de savoir si le surplus des voix du Centre aurait permis aux Verts'Libéraux d'entrer au parlement, ou si les voix des Verts'Libéraux se seraient intégralement reportées sur le Centre, lui permettant de doubler ses rangs. Par exemple, certains membres de La Liste Femmes déposée en 2018 n'avaient pas conscience de l'existence du quorum et qu'elles auraient de facto pris des voix à gauche. Si elles avaient donné l'intégralité de leurs voix, leur projet n'aurait plus eu de sens.

Le professeur Sciarini constate que les apparentements profitent essentiellement aux grands partis.

Un député (PLR) a bien saisi le dilemme entre efficacité et représentativité. Il s'enquiert de la possibilité de différencier le quorum entre le niveau communal et le niveau cantonal. En effet, plusieurs conseils d'habitants émergent au niveau communal. Le système de consultation évolue donc en mettant la population au premier niveau de la démocratie. Dès lors, il serait peut-être judicieux de diminuer le quorum au niveau communal.

Le professeur Sciarini n'a pas mené de réflexion au niveau communal, mais il imagine qu'un abaissement du quorum provoquerait les mêmes effets qu'au niveau cantonal. Il faudrait déjà étudier le nombre de listes qui n'ont pas passé la barre au niveau communal.

Une députée (S) estime qu'un abaissement, voire une suppression du quorum aurait un effet direct sur la capacité du parlement à créer des coalitions plus stables du fait de la diversité.

Le professeur Sciarini précise que le raisonnement est basé sur le postulat que le fait d'ouvrir le parlement à davantage de partis permettra de forger des coalitions plus stables, ce qui est peu probable. Plus il y a de partis, plus il y aura de positions spécifiques propres à chacun, et plus le dénominateur commun va se réduire.

Une députée (S) considère que cela pourrait casser le comportement majoritaire actuel.

Le professeur Sciarini estime, compte tenu de la configuration des conflits à Genève, notamment de la prédominance d'un conflit gauche-droite qui se retrouve moins ailleurs, peu vraisemblable qu'un plus grand nombre de partis aboutirait à des décisions plus consensuelles.

Le professeur Sciarini indique que la question du quorum est à dissocier de la question de la capacité à forger des alliances larges, qui est du ressort des partis.

### ***Discussion interne***

Le président s'enquiert de la volonté de la commission de procéder au vote.

Un député (S) indique que le projet de loi concerne à la fois les élections cantonales et communales, et qu'il serait en conséquence judicieux d'auditionner l'Association des communes genevoises (ACG) ou tout du moins de lui demander de se déterminer à ce sujet.

Le président rappelle que l'ACG n'a pas souhaité s'exprimer.

Un député (Ve) estime que la commission peut voter, mais il a retenu qu'il semble y avoir une ouverture sur d'autres dispositions potentielles concernant des apparentements qui débouchent sur un report des voix des listes qui n'ont pas atteint le quorum. Un projet de commission pourrait aller en ce sens.

Le même député (S) relève que deux autres cantons fonctionnent en circonscription unique avec des quorums plus bas que celui proposé. La commission pourrait demander leur avis par écrit. Si un quorum bas a une incidence sur l'efficacité, comme le postule le professeur Sciarini, cela pourrait être observé. Si tel n'est pas le cas, l'argument n'est pas valable.

Le président rappelle que le thème était la représentativité versus l'efficacité, et à l'intérieur de cette dernière il y a le fractionnement plus ou moins important selon les cantons. Celui de Genève est particulièrement fractionné même avec un quorum élevé. Il propose de mettre aux voix le fait d'engager le débat immédiatement.

Oui : 7 (1 LJS, 2 MCG, 3 PLR, 1 UDC)

Non : 5 (3 S, 2 Ve)

Abstentions : 2 (1 LC, 1 PLR)

### ***La commission accepte de procéder au vote.***

Un député (Ve) estime que les auditions ont bien montré qu'il y avait un problème, car le nombre de voix qui ne débouchent pas sur une représentation au parlement est croissant. C'est peut-être l'explication d'un certain désintérêt et d'une certaine défiance de la population par rapport au corps politique.

L'écart entre la composition de l'électorat et celle du Grand Conseil débouche sur les blocages reprochés par la presse. La majorité forte prend parfois des décisions à l'emporte-pièce qui débouchent sur des processus référendaires douloureux. Le projet de loi souhaite faire en sorte que le parlement corresponde à la réalité politique. Néanmoins, il est évident que les partis en place désirent empêcher l'accès au parlement à d'autres.

Le même député (Ve) ajoute que les élus font de la politique pour faire avancer les choses et être au plus près de la volonté du corps électoral. Il invite la commission à soutenir le projet de loi.

Un député (S) indique que le Parti socialiste est divisé sur la question. Bien qu'il soit le deuxième plus grand parti du canton en termes de force électorale, il a régulièrement fait partie de la minorité. L'exercice consistant à trouver des compromis est noble. Le problème se pose toutefois lorsque la majorité du parlement ne correspond qu'à une minorité du corps électoral. Le concept même de majorité parlementaire est fragile et débouche sur un certain nombre de référendums qui aboutissent et créent un malaise dans l'organisation démocratique du canton.

Le même député (S) constate que l'année 2013 a été une année record quant au nombre de voix exprimées dans les urnes qui n'ont pas trouvé de représentation parlementaire. Cette situation est dérangeante dans un canton qui peine à atteindre la barre des 50% de participation. Les députés socialistes de cette commission vont soutenir l'entrée en matière, mais le Parti socialiste est partagé et le vote en plénière ne peut être présagé.

Un député (PLR) estime que le projet de loi est assez radical, car le sujet mériterait plus qu'un projet de loi constitutionnelle. Il est réducteur de prétendre que la majorité ne veut pas de changement. La réalité est que la situation évolue, des conseils d'habitants se mettent en place dans le canton, et la réintroduction du vote électronique va modifier la manière d'aborder le système démocratique. Il serait plus intéressant de travailler sur une motion qui demande un rapport pour voir comment le canton pourrait appréhender l'évolution qui va arriver ces prochaines années. Le système est certes perfectible, comme il peut être constaté par le fait que les projets de lois sont de plus en plus contestés à Genève et ne suivent souvent pas le préavis des autorités, mais le sujet est trop intéressant pour être voté au travers d'un projet de loi constitutionnelle. Pour cette raison, le groupe PLR refusera l'entrée en matière.

Un député (MCG) a trouvé l'audition du professeur Sciarini très intéressante, car il n'a pas un angle d'attaque de nature politique, mais institutionnelle. Il faudrait à son avis revenir sur la question du quorum en

favorisant un quorum variable selon les enjeux. L'Assemblée constituante avait un quorum à 3%, mais il s'agissait d'un exercice particulier car cette assemblée n'examinait qu'un seul texte et n'avait qu'un seul objectif. Un quorum raisonnable serait souhaitable, mais devrait faire l'objet de discussions plus approfondies, car il s'agit d'un véritable enjeu de démocratie.

Un député (LJS) indique que le groupe LJS n'entrera pas en matière car le projet déstabiliserait le parlement. Il est nécessaire de pouvoir trouver des majorités. Il considère que le tissu politique suisse est riche, car la population peut participer au travers d'initiatives et de référendums. Chaque milieu associatif, syndical ou politique a les moyens de se faire entendre.

Une députée (LC) explique que le groupe du Centre juge la question intéressante, mais elle rappelle que la Chancellerie d'Etat a démontré qu'un quorum à 5% lors des précédentes élections n'aurait permis qu'à un seul parti supplémentaire d'entrer au parlement. De fait, l'objectif de représentativité n'est pas atteint. Il serait de bon aloi de travailler plutôt sur la question des apparentements et de leur fonctionnement. De plus, les élections connaissent un taux d'abstention de 60%, et il y a là largement de quoi faire passer le quorum à certains partis.

Un député (UDC) précise que le groupe UDC n'entrera pas non plus en matière sur ce projet de loi, essentiellement en raison du fait que le projet repose sur une affirmation erronée, selon laquelle les voix données à un parti n'obtenant pas le quorum seraient perdues. Dans le système actuel, chaque voix s'agrège autour d'un siège par un deuxième calcul de redistribution qui tient compte d'un résultat global. Ces voix ont donc un effet, même s'il n'est pas celui de porter une représentation de la couleur choisie car cette dernière s'avère être trop faible. La question des apparentements peut être discutée, mais le second alinéa du projet de loi ne fait pas de sens, en permettant à davantage de partis d'entrer au parlement, mais en ne leur permettant pas de former un groupe. L'aspect qualitatif est douteux. De plus, comme l'a évoqué la députée précédente (LC), la plus grande quantité de voix perdue est celle qui ne s'est pas exprimée.

Un député (MCG) évoque la solution alternative qui prévaut à Schaffhouse, soit le vote obligatoire. L'amende de 5 francs, même si elle est faible, est incitative.

Un député (UDC) se demande ce que vaut un vote contraint.

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 13509 :

***1<sup>er</sup> débat***

Oui :	5 (3 S, 2 Ve)
Non :	9 (1 LJS, 1 LC, 2 MCG, 4 PLR, 1 UDC)
Abstention :	----

***L'entrée en matière est refusée.***

*La commission préavise une catégorie de débat II (30 minutes).*

La majorité de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil vous invite, Mesdames les députées, Messieurs les députés, à refuser l'entrée en matière du PL 13509.

# PL 13 509 Abaisser le quorum pour améliorer la démocratie

Commission des droits politiques  
et du règlement du Grand  
Conseil  
25 septembre 2024

## Le quorum à 7% - conçu pour «tempérer» la proportionnelle

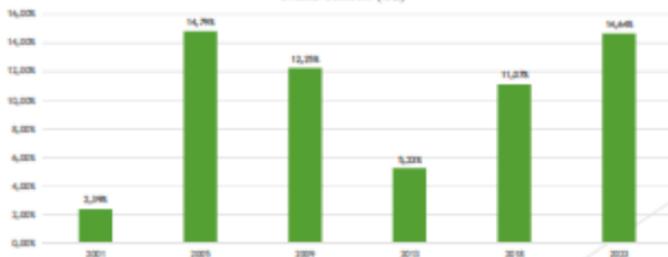
- ▶ date d'une époque où la norme était l'élection majoritaire,
- ▶ vise à assurer une représentation forte des partis majoritaires et éviter que des «petits groupements fantaisistes et occasionnels» puissent accéder au parlement,
- ▶ ... donc incompatible avec l'esprit de la proportionnelle.

Dans le même sens, le Grand Conseil a adopté, en seconde délibération, le projet intitulé au quorum de 7 % pour les élections législatives suivant le mode proportionnel. C'est une ancienne revendication du parti démocratique, qui a toujours estimé que la rigueur du système proportionnel devait être tempérée par un léger quorum. M. Bally l'a fait lire, expliqué au Grand Conseil : la R. P. donne la photographie du corps électoral ; mais les photographes sans retouches font souvent ressortir des défauts qui faussent l'impression générale produite par le portrait. La statuette calomnieuse, c'est le quorum. Les petits groupements fantaisistes et occasionnels n'ajoutent rien à la représentation des électeurs au corps législatif ; au contraire, ils modifient, pour toutes les questions importantes, la proportion des partis ; qu'ils « élémentaire » soit radical ou démocratique, il augmente arbitrairement d'un siège la représentation de ce parti. Radicaux, démocrates et socialistes ont vu le principe du quorum, contre lequel se sont prononcés les indépendants et les petits groupes. Le quorum devait être soumis au peuple, les partis prendront sans doute la même position que leurs représentants au Grand Conseil, et la modification constitutionnelle sera probablement adoptée par les électeurs.

Gazette de Lausanne, 18.10.1912

En pratique, à Genève, depuis le début du siècle, il conduit à écarter entre 5 % et 15 % des voix...

Part des suffrages obtenus par des listes n'ayant pas atteint le quorum au Grand Conseil (GE)



## Plusieurs effets négatifs

- ▶ Des milliers de voix perdues
  - ▶ Découragement de l'électorat qui voit son vote non pris en compte...
- ▶ Un frein à l'innovation politique et une prime à l'immobilisme
  - ▶ Il est presque obligatoire d'adhérer à une formation existante si l'on veut avoir une chance d'être élu... (ex. de la liste «Femmes» en 2018)
- ▶ Un «vote utile» qui amplifie les pertes des petites listes
  - ▶ Pour être certain que leur vote va être attribué, les électeurs vont préférer voter pour des partis importants...
  - ▶ A l'inverse, les partis qui sont en danger de passer sous le quorum vont être particulièrement soutenus...

## La solution proposée....

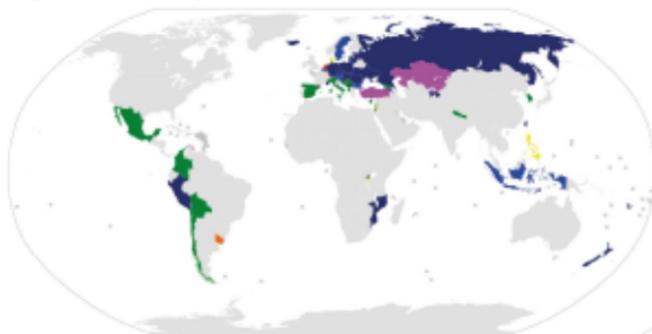
- ▶ Maintenir le quorum, mais l'abaisser (dans un premier temps) à 5 %
  - ▶ Pour toutes les proportionnelles cantonales -> Grand Conseil et Conseils municipaux
  - ▶ L'élection au Conseil National n'est pas concernée (droit fédéral, plus quorum de facto à 1/12)
- ▶ Eviter la fragmentation politique
  - ▶ Nécessaire au bon fonctionnement des institutions (commissions, bureau, prévisibilité...)
  - ▶ Ajout d'un alinéa précisant que la loi peut limiter soit le nombre de groupes soit leur taille
- ▶ Aujourd'hui, la LRGC limite à 7 le nombre de députés par groupe (art. 27) en début de législature, puis à 5 en cas de départs.
  - ▶ Mais pas de mention pour les CM

## Une solution déjà pratiquée ailleurs...

- ▶ Au parlement fédéral...
  - ▶ Les partis représentés par moins de 5 députés doivent trouver un groupe d'accueil (cas de Mauro Poggia, Stefania Preziosa...)
- ▶ Aux Grands Conseils neuchâtelois et tessinois...
  - ▶ Les groupes doivent être composés de 5 membres minimum
- ▶ Au Grand Conseil fribourgeois
  - ▶ Deux listes électorales ont fusionné au moment de créer les groupes (groupe -PLR-PVL-)



## A l'échelle internationale, seuls quatre pays imposent un quorum aussi élevé...



World map showing electoral thresholds of lower houses. Some countries may have more rules for coalitions and independents and for winning a specific number of district seats ■ <math><1</math> ■ 1-1.5 ■ 2-2.5 ■ 3-3.5 ■ 4-4.5 ■ 5-5.5 ■ 6-6.5 ■ 7+

## Risques en cas de maintien

- ▶ Effet de digue...
  - ▶ Frustration croissante des électeurs
  - ▶ Discours de plus en plus populistes
  - ▶ Au moment où le seuil est atteint, la digue rompt et l'équilibre des forces politiques est violemment modifié
  
- ▶ Exemple de la France
  - ▶ Elections parlementaires à la majoritaire par petites circonscriptions
  - ▶ A permis de masquer la croissance du RN et l'a vraisemblablement alimentée
  - ▶ Au moment où le RN est en capacité de gagner des circonscriptions, il en remporte le quart

Merci pour votre attention...

... et pour votre soutien !



# Audition à la commission des droits politiques 9 octobre 2024

## PL 13509

Projet de loi constitutionnelle modifiant la constitution  
de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2  
00) (Etablissement d'un quorum à 5% pour les  
élections proportionnelles)



Chancellerie d'Etat  
Direction du support et des opérations de vote

13/11/2024 - Page 1

## Introduction

- Enjeux clairement posés dans l'exposé des motifs
- Mots clés :
  - Fragmentation du paysage politique
  - Pertes de suffrages et donc de représentativité
  - Vote utile ? Effet tête de liste ?
  - Nombre de listes ?
- GC et CM : quelques règles de répartition
- Fournir des éléments pour permettre l'évaluation des effets
  - Quelques statistiques
  - Simulations GC 2023-2018-2013 et CM\_VDG 2020-2015-2011
  - ! Limite des simulations

## Fragmentation et manque de représentativité

### Dernières élections au Grand Conseil

GC	Nb listes	obtiennent des sièges	suffrages perdus	% perdus
1993	10	6	573 143	8.72%
1997	8	6	528 363	7.05%
2001	8	7	181 843	2.39%
2005	10	7	1 269 510	14.79%
2009	9	7	1 064 847	12.25%
2013	10	7	483 194	5.23%
2018	13	7	995 869	11.07%
2023	12	7	1 342 283	14.64%

- 6 et 5 listes non représentées sur les 2 dernières législatures, avec un nombre de listes effectivement plus important que lors des 6 précédentes.
- Le taux de suffrages perdus est élevé

13/11/2024 - Page 3

## Fragmentation et manque de représentativité

- Les 2 années record 2005 et 2023 sont toutes les 2 marquées par la mésentente de la gauche radicale qui a présenté 3 listes en 2005 et 2 en 2023
- En 2009 la gauche radicale unie échoue à la porte du parlement et "Défense des aînés" passe juste la barre des 5%
- 2018 reste une année record en matière de fragmentation du paysage politique, mais finalement pas tant que ça de l'électorat
  - Dissidence avec Genève en marche (4.1%, cet électorat se fragmente)
  - "Complotisme" avec Egalité et Equité (0.88% pas d'adhésion populaire)
  - Nouveau courant avec Laliste Femmes 2018 (sans locomotive 3.28%)
- En 2023, LJS, en tant que nouveau parti, entre directement au parlement en profitant de l'effet tête de liste
- Il n'est pas facile de mettre en lumière un vote utile. Par contre l'effet d'un candidat "locomotive" a pu être mis en évidence avec quorum (P. Maudet GC 2023) ou sans quorum (M. Poggia CN 2023)

13/11/2024 - Page 4

## GC CM : règles de répartition

LEDP Art. 158, 159, 160, 161 et 162

- Pour être admises à la répartition, les listes doivent avoir obtenu 7% au moins du total des suffrages valablement exprimés.

Le nombre total des suffrages valables des listes ayant obtenu le quorum est divisé par le nombre des sièges à pourvoir augmenté d'une unité.

On appelle nombre électoral le nombre entier immédiatement supérieur au nombre ainsi obtenu.

- Première répartition: Chaque liste admise à la répartition reçoit autant de sièges que le nombre électoral est contenu de fois dans le nombre de suffrages qu'elle a recueillis.

- Deuxième répartition: Lorsque la répartition des suffrages ne permet pas d'attribuer tous les sièges à pourvoir, on divise le nombre de suffrages de chaque liste par le nombre de sièges qu'elle a déjà obtenus, augmenté d'une unité; le siège est attribué à la liste qui a ainsi obtenu le quotient le plus élevé. On procède de même tant qu'il reste des sièges disponibles.

- En cas d'égalité de quotient, le siège est attribué à la liste ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages de liste; s'il y a égalité, il est procédé à un tirage au sort par les soins de la chancellerie d'Etat.

Listes apparentées: Les listes d'un groupe de listes apparentées qui n'ont pas atteint le quorum de 7% sont éliminées du groupe. Pour la répartition des sièges, le groupe est considéré comme une seule liste; les sièges qui lui sont attribués sont ensuite répartis entre les listes qui le composent, conformément aux articles 160 et 161.

1311/2024 - Page 5

## Simulations

[Quorum 5% 7%.xlsx](#)

1311/2024 - Page 6



## PL 13509 (Quorum à 5%)

**Prof. Pascal Sciarini**

Département de science politique et relations internationales

Commission des droits politiques  
Grand Conseil, Genève  
6 novembre 2024



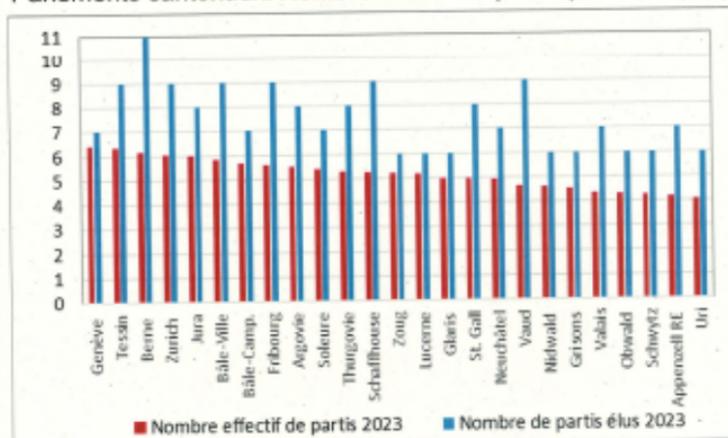
### **Système électoral**

- **Le dilemme représentativité – efficacité**
- **Système plus proportionnel → plus de partis**
  - plus ouvert aux diverses sensibilités politiques et plus représentatif (plus favorable en termes démocratiques)
  - plus de coûts de transaction et d'instabilité dans les coalitions (moins favorable en termes d'efficacité)



## La fragmentation du système de partis

Parlements cantonaux: Nombre effectif de partis ( $NEP = 1/(\sum(v_i^2))$ )



Source: Sciarini, Pascal (2024), *Politique Suisse: Institutions, acteurs, processus*. Lausanne: epli press (2<sup>e</sup> édition).

Date de dépôt : 14 janvier 2025

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### Rapport de Julien Nicolet-dit-Félix

L'histoire cahoteuse, lente et progressive de l'établissement de la démocratie a systématiquement confronté les intérêts des pouvoirs en place à ceux des mouvements minoritaires qui aspiraient légitimement à une parcelle de pouvoir.

Le système électoral proportionnel est une des innovations qui, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, a permis à ces groupes minoritaires d'obtenir une représentation politique dans les régions où il a été introduit. Cependant, ce système a toujours été contesté par les partis établis, qui ont successivement cherché à bloquer sa mise en place ou à en limiter ses effets.

Il semble que la première application du système proportionnel date de 1892, dans le canton du Tessin, et que son introduction ait nécessité une véritable révolution des radicaux qui s'insurgeaient alors contre l'accaparement des institutions par les conservateurs<sup>1</sup>.

A Genève, c'est en 1912 que le système proportionnel a été introduit, mais sous une forme imparfaite, puisque, selon les termes employés, « *tempéré* par un quorum de sept pour cent ». L'usage du terme « *tempéré* » est assez éclairant quant aux risques que le pouvoir en place percevait dans l'instauration de la proportionnelle. Un article de la *Gazette de Lausanne* relate d'ailleurs le vote de 1912 de notre Grand Conseil en proposant une analogie d'actualité :

*« Dans la même séance, le Grand Conseil a adopté, en scrutin définitif, le projet instituant un quorum de 7% pour les élections législatives suivant le mode proportionnel. C'est une ancienne revendication du parti démocratique, qui a toujours estimé que la rigueur du système proportionnel devait être tempérée par un léger quorum. M. Ruty l'a fort bien expliqué au Grand Conseil la R. P. donne la photographie du corps électoral ; mais les photographies sans retouches font souvent ressortir des détails qui faussent l'impression générale produite par le portrait. La retouche nécessaire, c'est le quorum. Les petits groupements fantaisistes et occasionnels n'ajoutent rien à*

---

<sup>1</sup> Pour plus de précisions sur cet épisode, se référer la notice du *Dictionnaire historique de la Suisse* : <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/043029/2012-02-10/>

*la représentation des électeurs au corps législatif ; au contraire, ils modifient, pour toutes les questions importantes, la proportion des partis qu'un « alimentaire » soit radical ou démocrate, il augmente arbitrairement d'un siège la députation de ce parti.*

*Radicaux, démocrates et socialistes ont voté le principe du quorum, contre lequel se sont prononcés les indépendants et les petits groupes. La question devant être soumise au peuple, les partis prendront sans doute la même position que leurs représentants au Grand Conseil, et la modification constitutionnelle sera probablement adoptée par les électeurs<sup>2</sup>. »*

La Constituante ayant, à une courte majorité (33 contre 27 et 8 abstentions), évité de modifier ce quorum au moment où les valeurs de 3% et 5% lui ont été soumises<sup>3</sup>, cela fait 112 ans que notre canton fonctionne avec une proportionnelle inachevée, susceptible de fausser la représentativité du corps électoral sans qu'aucun pas en direction d'un système plus ouvert n'ait pu être effectué.

Ce blocage est évidemment dû à la nécessité de convaincre les groupes politiques qui bénéficient de cette proportionnelle imparfaite de céder une part de leur pouvoir et, sans surprise, les arguments exposés pour s'opposer à la baisse du seuil ressemblent plus à des arguties peu convaincantes masquant le souci non exprimé de voir des groupes « fantaisistes » et « occasionnels », pour reprendre les termes de 1912, obtenir voix au chapitre.

C'est bien pour cela qu'il convient de soutenir la modeste proposition faite ici qui, loin d'abolir le quorum ou de révolutionner notre système électoral, propose d'adapter ce quorum à un niveau plus raisonnable.

Ce rapport vise à montrer en quoi cette réforme est rendue nécessaire par les changements observés au cours des dernières décennies et en quoi les risques techniques que ses opposants prétendent redouter sont absolument inexistants, comme nous l'a confirmé l'audition du sautier de notre Grand Conseil.

---

<sup>2</sup> *Gazette de Lausanne*, 18 octobre 1912.

<sup>3</sup> Je renvoie à ce propos aux pages 12835-12840 du mémorial de la Constituante et, en particulier à l'intervention de M. Amaudruz (UDC) dont les arguments sont très proches de ceux défendus ici :

[https://silgeneve.ch/legis/program/books/ZCONST/archives/constituante/doc/presse/TOME\\_XXV.pdf](https://silgeneve.ch/legis/program/books/ZCONST/archives/constituante/doc/presse/TOME_XXV.pdf)

## Un paysage politique qui se fragmente et des voix qui disparaissent

Tout observateur, même distrait, de l'évolution des courants politiques européens l'a observé : les partis qui ont dominé le paysage politique du XX<sup>e</sup> siècle (démocratie chrétienne, socialistes, libéraux...) ont vu leur représentativité s'éroder au profit de nouveaux courants politiques extrêmement divers.

C'est ainsi qu'à Genève, au cours des dernières décennies, on a observé une nette augmentation du nombre de listes se présentant aux élections cantonales. Le tableau ci-dessous, qui a été élaboré par les services de la DSOV, en fait la démonstration :

GC	Nb listes	obtiennent des sièges	suffrages perdus	% perdus
1993	10	6	573 143	8.72%
1997	8	6	528 363	7.05%
2001	8	7	181 843	2.39%
2005	10	7	1 269 510	14.79%
2009	9	7	1 064 847	12.25%
2013	10	7	483 194	5.23%
2018	13	7	995 869	11.07%
2023	12	7	1 342 283	14.64%

Pour compléter le tableau, on notera qu'avant 1993, le nombre de listes était encore inférieur : nous avons 9 listes en 1989, 8 listes en 1985, 7 listes en 1981, 9 listes en 1977, 8 listes en 1973, 7 listes en 1969, 6 listes en 1965...

Pour autant, le nombre de groupes représentés n'a pas évolué, puisque cela fait plus d'un demi-siècle qu'il oscille entre 5 et 7.

Si les listes qui n'atteignent pas le quorum étaient exclusivement « fantaisistes », il n'y aurait sans doute pas de raison de s'inquiéter. Cependant, la dernière colonne du tableau en fait la démonstration, une part importante de ces listes correspondent à des attentes du corps électoral, puisque le cumul des voix perdues (c'est-à-dire attribuées à des listes qui n'atteignent pas le quorum) dépasse régulièrement les 10%, et même, à deux reprises (en 2005 et 2023), les 14%.

Dans un contexte de désintérêt, voire parfois de défiance, pour le monde politique, nous ne pouvons nous satisfaire de cette situation, puisqu'elle a pour

double conséquence de démotiver les électeurs dont le choix ne débouche sur aucune représentation et de renforcer la thèse selon laquelle les élites instrumentalisent la démocratie pour parvenir à leurs fins.

Face à ces changements, le pire serait de ne rien faire, ce que propose pourtant la majorité de la commission...

### **Des électeurs dont le vote est vraisemblablement influencé par l'existence du quorum**

Non content de faire disparaître des suffrages, l'existence du quorum a vraisemblablement une influence sur le choix des électeurs et donc sur le résultat des élections.

Disons-le en préambule, lors de son audition, le professeur Sciarini a affirmé qu'à sa connaissance aucune étude n'avait été produite sur la question et qu'il faut se garder à ce propos d'affirmations trop péremptoires.

Cependant, d'autres intervenants, comme M. Nyffenegger, directeur à la DSOV, et fin connaisseur de terrain, ont considéré dans leur présentation que la question du « vote utile » ne devait pas être négligée.

L'auteur de ce rapport ayant à titre personnel plusieurs fois conçu son bulletin en tenant compte de l'existence du quorum, il est raisonnable d'envisager que plusieurs autres électeurs en ont fait de même.

De ce fait, on peut sans risque affirmer que, dans le système proportionnel que nous connaissons, qui permet à l'électeur de composer son bulletin de façon extrêmement fine, il est très vraisemblable que le quorum influence certains votes :

- **Une influence « à la baisse »**, qui semble presque évidente : sachant qu'une liste n'a aucune chance d'atteindre la barre, les électrices et électeurs vont renoncer à lui accorder leur voix, indépendamment de l'intérêt pour son offre politique. On peut expliquer ainsi le score relativement faible de la liste « Femmes » en 2018, ou, évidemment, la déroute complète des deux listes de gauche radicale en 2023, dont le score cumulé n'atteint même pas le quorum, alors qu'il est de notoriété générale que cette offre politique correspond à environ 10% du corps électoral.
- **Une influence « à la hausse »**, lorsque les sondages ou l'évolution du paysage politique mettent une liste en danger de ne pas atteindre le quorum : il est probable que les électeurs renoncent à disperser les voix pour que la barre soit atteinte. Il en va de même lorsqu'une nouvelle liste semble en mesure de réunir 7% des suffrages (LJS ou les Vert'libéraux en

2023 par exemple, qui, malgré un score très proche, ont obtenu une destinée diamétralement opposée).

La principale conséquence néfaste de ce « vote utile » est de décourager les projets politiques innovants qui, souvent dans leur phase de lancement, ne se reconnaissent pas dans l'offre des groupes en place, quand bien même leurs idées ou leurs pratiques seraient susceptibles de dynamiser la vie politique de notre canton. Il contraint également les personnes désireuses d'obtenir un poste électif à adhérer à une structure qui ne les convainc pas nécessairement.

On observe ainsi que les rares listes nouvelles ayant atteint (ou presque) le quorum sont en fait composées essentiellement de notables bien établis qui ont créé leur courant par scission de partis auxquels ils appartenaient précédemment.

### **Aucun risque de « knessetisation » de notre parlement**

S'il apparaît assez évident que les opposants à la baisse du quorum cherchent avant tout à protéger leurs prébendes, il n'est pas étonnant qu'ils préfèrent utiliser l'argument de la fragmentation des groupes politiques et, éventuellement, de la prise de pouvoir de groupuscules qui détiendraient les clés de la majorité, comme cela se produit lors de certaines législatures de la Knesset ou d'autres parlements fonctionnant ainsi. C'est pour cela que certains commissaires n'ont pas hésité à brandir le spectre d'une « knessetisation » de notre Grand Conseil, en assumant tous les sous-entendus que ce terme suggère...

Or, le projet de loi présenté ici contient deux éléments qui permettent de s'assurer contre le risque de fragmentation excessive de notre parlement.

Le premier, c'est le maintien du quorum à un niveau élevé de 5%. Au niveau international, lorsque de pareils seuils existent, ils sont généralement plus bas (4% en Norvège, 3,2% en Slovaquie, 3% en Italie ou en Espagne). Lors des débats en commission, certains ont affirmé qu'un quorum à 5% permettrait l'élection de 19 groupes différents. Cela est en théorie vrai, mais à ce compte, le quorum à 7% devrait permettre l'élection de 14 groupes. A l'évidence, ce n'est pas le cas, et l'examen des dernières élections nous convainc qu'avec un passage à 5%, le nombre de listes obtenant des sièges varierait entre 7 et 9.

Le second, c'est bien évidemment la présence du nouvel alinéa « La loi peut limiter la taille ou le nombre des groupes parlementaires » qui évite tout risque de fragmentation excessive, ce que nous développons ci-dessous.

## Comment limiter le nombre ou la taille des groupes parlementaires ?

Cet alinéa permet donc au législateur de fixer une limite de taille ou de nombre des groupes parlementaires. Cette liberté quant à la méthode est laissée à dessein, en particulier car il faut se rappeler que les élections proportionnelles concernent le Grand Conseil, mais également les conseils municipaux.

En ce qui concerne le Grand Conseil, la LRG (art. 27) dispose déjà qu'un groupe « doit être composé de 7 personnes au moins » et qu'il peut en perdre au maximum 2 au cours de la législature.

Ainsi, suite à l'acceptation de ce projet de loi et sans modification législative, cette règle s'appliquerait et empêcherait la constitution d'un groupe issu d'une liste ayant obtenu 5 ou 6 sièges, configuration par ailleurs peu probable.

Il est cependant loisible au législateur de modifier cette disposition et d'en instaurer une pour les conseils municipaux, y compris en retenant le nombre de groupes comme limite.

Reste à savoir ce que feraient les élus issus de listes dont le résultat ne permet pas de constituer un groupe. La réponse est relativement simple et son usage est fréquent au parlement fédéral, y compris par des élu.e.s de notre canton<sup>4</sup>. Il s'agirait, pour ces personnes, de trouver un accord avec une autre liste pour former un groupe fusionné. La démonstration étant faite, à Berne, que ce processus est tout à fait praticable, restait à s'assurer que le temps relativement court s'écoulant entre l'élection et la séance d'ouverture de la législature permettait ces fusions<sup>5</sup>. Lors de son audition, le sautier a été tout à fait rassurant à ce propos, puisqu'il a indiqué que le secrétariat général du Grand Conseil pourrait tout à fait proposer un délai fonctionnel aux groupes pour s'accorder sur d'éventuelles fusions.

Sur un plan encore plus pratique, la seule limitation liée à l'augmentation du nombre de groupes est la conception de la tribune de la présidence de la salle du Grand Conseil qui ne permet pas la présence de plus de sept membres du Bureau. Cependant, il n'y a aucune nécessité que l'intégralité des membres soit présente et le sautier a relevé qu'il est envisageable d'organiser un tournus.

---

<sup>4</sup> La procédure proposée correspond à celle expérimentée par M. Poggia en 2023 et M<sup>me</sup> Prezioso en 2019, dont les listes n'atteignaient pas le seuil de 5 député.e.s permettant la formation d'un groupe parlementaire et qui ont obtenu l'intégration dans le groupe UDC (pour le premier) et Vert (pour la seconde).

<sup>5</sup> La LRG (art. 5) prévoit que la première séance doit avoir lieu dans les 30 jours suivant l'élection.

## Des expériences positives dans d'autres cantons

Si l'on a plus haut évoqué les quorums dans d'autres pays, il faut également se poser la question de la situation dans les autres cantons. A ce propos, l'audition du professeur Sciarini a confirmé que, de fait, la comparaison est difficile puisque seuls le Tessin et Neuchâtel fonctionnent avec un collège électoral unique.

Ainsi, tous les cantons démographiquement comparables à Genève procèdent à des élections par circonscriptions, sans quorum autre que celui induit mathématiquement par la taille de la délégation à élire. Ainsi, nos voisins du district de Nyon sont amenés à élire 19 député.e.s sur les 150 que compte le Grand Conseil vaudois et le quorum induit est de 1/19, soit environ 5,2%. En conséquence, il est fréquent, comme cela l'est au Conseil national, que des député.e.s se retrouvent isolés à Lausanne ou à Fribourg. Lors des élections vaudoises 2022, formellement, 12 listes ont obtenu des sièges, donc 5 n'en disposaient que d'un seul<sup>6</sup>. Les fusions ont permis de former 7 groupes sans que cela ne pose de problème apparent.

Les cas du Tessin et de Neuchâtel sont particulièrement intéressants, puisqu'ils fonctionnent comme Genève, avec un seul collège électoral, mais avec un quorum bien plus bas (quorum naturel de 1/90, soit 1,1% pour le Tessin et 3% à Neuchâtel).

Il aurait été intéressant de pouvoir auditionner ces Grands Conseils, ou tout au moins d'obtenir de leur part un courrier, permettant de mesurer l'ampleur des dysfonctionnements que ce quorum bas pourrait générer. Malheureusement, la commission n'a pas jugé opportun de donner suite à cette demande d'audition, formulée par la minorité, préférant manifestement conserver une forme d'ignorance sereine plutôt que de se confronter à une réalité potentiellement dérangeante.

On doit donc se contenter d'observer que ces cantons défraient moins souvent la chronique que le nôtre par les querelles ou les pataquès politiques et qu'un quorum bas semble donc tendre plutôt à l'apaisement des tensions qu'à leur exacerbation.

---

<sup>6</sup> <https://www.elections.vd.ch/votelec/app16/index.html?id=VDGC20220320#v=hemicycle>

## Des effets positifs sur notre Grand Conseil, mais également dans nos conseils municipaux

Le professeur Sciarini, lors de son audition, a estimé que les tensions politiques genevoises, matérialisées entre autres par le nombre élevé de désaveux de notre parlement lors de votes référendaires, seraient aggravées en cas d'abaissement du quorum, par l'arrivée dans nos institutions d'élu.e.s aux postures encore plus polarisées que ce que nous connaissons.

Nous nous permettons modestement de défendre la thèse inverse. En effet, non seulement la polarisation de notre parlement est déjà très importante et les postures extrêmes y sont plus que fréquentes, mais surtout le niveau du quorum a généré un parlement dont la composition ne reflète pas celle de l'électorat. En l'occurrence, l'absence de la gauche radicale et des Vert'libéraux, représentant plus de 13% de l'électorat, a débouché sur un parlement dont les décisions excessives sont systématiquement désavouées par la population (ou même parfois par le droit supérieur). Nul doute que, sur des objets comme l'imposition de l'outil de travail, la loi sur l'énergie ou le contrat de prestations des TPG, un ou deux groupes supplémentaires auraient permis une modération de bon aloi.

Cependant, il faut relever que ce projet de loi n'est ni conjoncturel ni partisan et qu'il permettrait également de rééquilibrer un parlement dans l'autre sens, si l'état des forces politiques devait évoluer<sup>7</sup>.

Il faut de plus rappeler que cet abaissement du quorum concernerait également les conseils municipaux. De facto, seuls les conseils municipaux des villes, qui comptent 21 membres ou plus, pourraient voir leur composition changer. On observe dans ces communes l'émergence de plusieurs groupes proposant une offre politique intéressante, mais ne disposant pas de l'appui d'un parti à l'échelle cantonale. Ces groupes mènent campagne avec un handicap incontestable et il va de soi que l'abaissement du quorum leur serait profitable.

De plus, dans les communes, l'argument d'une augmentation de la polarisation ne tient pas plus qu'à l'échelle cantonale, les débats tant à la Ville de Genève qu'à Vernier, Meyrin ou Lancy montrent que la polarisation actuelle et la posture agressive de certains élus est difficilement dépassable. Au contraire, on peut faire le pari que l'arrivée de groupes plus liés au terrain qu'à des postures idéologiques tendrait vraisemblablement à apaiser les esprits...

---

<sup>7</sup> On se rappelle qu'au cours des deux dernières décennies l'UDC, le MCG et Le Centre ont tous été inquiétés par ce fameux 7%...

## Les apparentements : une alternative peu crédible

Au cours du travail de la commission a émergé l'idée de procéder à d'éventuelles fusions de listes en amont de l'élection, à savoir par un système d'apparentements déterminés au moment du dépôt des listes.

Il faut tout d'abord savoir que la LEDP (art. 151) permet l'apparement de listes aux niveaux cantonal et municipal, mais qu'elle en exclut les listes qui n'atteignent pas le quorum (art. 158).

Il serait dès lors envisageable de supprimer l'art. 158, mais cela ne résoudrait que très partiellement le problème, car il faudrait déterminer si les listes n'atteignant pas le quorum seraient susceptibles d'obtenir des sièges ou non, au moment de la répartition du « pot commun ».

- Au cas où elles pourraient obtenir des sièges, il faudrait se poser la question du sens du maintien du quorum et de son application. S'appliquerait-il uniquement lorsqu'une des listes apparentées atteint à elle seule le quorum, ou pourrait-il être atteint par quatre listes distinctes atteignant chacune 2% ? Par ailleurs, cela constituerait un incitatif fort à l'élaboration de listes de traverse (sur le modèle des listes sous-apparentées pour les élections fédérales) qui, de l'avis général, constituent plus une gêne qu'un réel apport au fonctionnement démocratique.
- Au cas où elles ne pourraient pas obtenir des sièges, la portée de la mesure serait singulièrement affaiblie, car on imagine mal une petite liste accepter de ne servir que de « porteuse d'eau » pour une liste déjà établie, alors que son projet consiste précisément à renouveler le jeu politique. On pourrait également déboucher sur des résultats aberrants. Si l'on imaginait par exemple un apparement entre le Centre et les Vert'libéraux en 2023, on aurait un total de 14,5%, mais les 16 sièges (vraisemblablement) qui seraient ainsi obtenus seraient tous attribués au Centre alors que le PVL aurait contribué à 46% du total.

Par ailleurs, on notera que, après avoir défendu la solution des apparements comme alternative à l'abaissement du quorum, aucun membre de la majorité de la commission n'a fait de proposition concrète dans ce sens.

Il apparaît donc que la solution des apparements constituait plus une échappatoire argumentative qu'une proposition meilleure que celle formulée par le présent projet. Cependant, il n'est pas exclu que, en cas de refus de ce texte par la majorité de notre Grand Conseil, la minorité explore cette voie.

## **En conclusion**

Les nombreux éléments exposés dans ce (long<sup>8</sup>...) rapport tendent tous à démontrer que le niveau excessivement élevé du quorum genevois est une particularité susceptible d'altérer la représentativité de notre législatif et nos délibératifs.

La solution proposée ici est raisonnable en ce sens que l'abaissement est modeste, mais également qu'elle propose une solution simple et éprouvée à Berne pour éviter une fragmentation politique excessive.

C'est forte de ces constats que la minorité vous invite, Mesdames les députées, Messieurs les députés, à accepter ce projet de loi constitutionnelle et à le présenter au corps électoral.

---

<sup>8</sup> L'auteur remercie celles et ceux qui ont eu la patience de le parcourir jusqu'ici.