

PROCES-VERBAL

**Assemblée Constituante
Commission 2
Droits politiques
(y compris révision de la Constitution)
Séance No. 22 du mardi 20 octobre 2009
2, rue Henri-Fazy - 3ème étage
16h00 à 21h00**

Présidence : M. PAGAN Jacques, UDC

Présents : M. ALDER Murat Julian, Radical Ouverture
M. AMAUDRUZ Michel, UDC (remplace M. SCHIFFERLI)
M. BARDE Michel, G[e] avance
M. BORDIER Bertrand, Libéraux & Indépendants
M. DIMIER Patrick-Etienne, MCG
M. GAUTHIER Pierre, AVIVO
Mme HALLE Silja, Les Verts et Associatifs
M. HIRSCH Laurent, Libéraux & Indépendants
M. IRMINGER Florian, Les Verts et Associatifs
M. MANUEL Alfred, Associations de Genève
Mme MARTENOT Claire, Solidarités
Mme PERREGAUX, Socialiste Pluraliste
M. SAYEGH Constantin, PDC
M. TANQUEREL Thierry, Socialiste Pluraliste
M. TURRIAN Marc, AVIVO (remplace M. Aubert)

Excusés : M. AUBERT Jean-Pierre, AVIVO
M. BÜCHI Thomas, Radical Ouverture
M. SCHIFFERLI Pierre, UDC

Procès-verbalistes : Mmes Arbnore HASANI / Eliane MONNIN

ORDRE DU JOUR

1. Signature de la liste des présences (remplacements).
2. Approbation du présent ordre du jour.
3. Approbation du PV de la séance du 13 octobre 2009 (à communiquer par le secrétariat de l'Assemblée Constituante, sans relecture du Président).
4. Approbation du PV de la séance du 29 septembre 2009 consacrée à l'audition de M. G. Queloz.
5. Approbation du PV de la séance (audition publique) du 30 septembre 2009 (sous réserve de sa réception en temps utile).
6. Communications du Président de la Commission.
7. Parité
 - a. Présentation d'une note de synthèse (proposition rédigée par Silja Halle et Jacques Pagan)
 - b. Adoption de la note de décision
 - c. Informations par la Sous-commission sur l'organisation des auditions
8. Instruments de démocratie directe
 - a. Organisation du travail pour ce chapitre
 - b. Propositions d'auditions et choix des auditions

- c. Étude constitutionnelle (par Thierry Tanquerel)
- d. 1er débat
- 9. Propositions des membres de la Commission
- 10. Divers

Le Président ouvre la séance à 16h00 en souhaitant la bienvenue aux participants-es.

1. Signature de la liste des présences (remplacements)

- La liste de présence est mise en circulation.

2. Approbation du présent ordre du jour

- L'ordre du jour est approuvé par les membres présents.

3. Approbation du PV de la séance du 13 octobre 2009 (à communiquer par le secrétariat de l'Assemblée Constituante, sans relecture du Président)

Le Président rappelle que lors de la précédente séance, M. IRMINGER lui avait suggéré d'informer l'Assemblée plénière que la Commission 2 aborderait les instruments de démocratie directe. Le président s'excuse auprès de M. Irminger de n'avoir pas eu la possibilité de s'exprimer totalement à ce sujet, car il n'a pas pu terminer sa présentation comme prévu. Il aurait fait le nécessaire si le temps lui avait été alloué en conséquence.

Suite à une question du président sur la rédaction de la disposition constitutionnelle par M. Tanquerel, celui-ci explique qu'il rédigera ce qui a déjà été décidé par les commissaires, mais non les parties pour lesquelles les commissaires n'ont rien décidé.

- **Mis aux voix, le procès-verbal du 13 octobre 2009 est accepté à la majorité des membres présents (1 abstention).**

4. Approbation du PV de la séance du 29 septembre 2009 consacrée à l'audition de M. G. Queloz

- **Mis aux voix, le procès-verbal du 29 septembre 2009 est accepté à la majorité des membres présents (2 abstentions).**

5. Approbation du PV de la séance (audition publique) du 30 septembre 2009 (sous réserve de sa réception en temps utile)

- **Mis aux voix, le procès-verbal du 30 septembre 2009 est accepté à la majorité des membres présents (4 abstentions).**

M. IRMINGER évoque l'hypothèse où des membres d'autres commissions thématiques participent à leur audition publique. Dans pareille hypothèse, faut-il mentionner les noms de ces Constituants dans le PV de l'audition ou non (en considérant qu'ils font partie du public au même titre que les autres) ?

Pour M. DIMIER, à partir du moment où les collègues constituants se donnent la peine d'assister à leurs auditions publiques, il n'est pas inutile de préciser que la personne qui

s'exprime est un Constituant. D'une part, c'est une manière de saluer les collègues qui se déplacent à leurs travaux et d'autre part, cela montre que chacun s'intéresse au travail général qui est en cours. En revanche, il faut éviter de faire une sélection, en ce sens que soit on mentionne les noms de tous les Constituants participant à l'audition publique concernée soit on n'en mentionne aucun.

Mme PERREGAUX fait remarquer que dans le cadre des auditions internes à la Commission, les PV de ces séances ont été transmis aux personnes auditionnées pour relecture. Or, ceci n'a pas été fait concernant l'audition publique du 30 septembre. Elle comprend qu'on ne puisse pas donner le PV à relire aux personnes du public ayant participé au débat, mais elle se demande si les personnes auditionnées ne subissent pas une inégalité de traitement par rapport à celles auditionnées lors d'une audition non publique. M. BARDE indique avoir été auditionné à de nombreuses occasions devant les commissions du GC et n'avoir jamais reçu les PV de ces commissions pour relecture. Le Président pense que le problème posé est intéressant et qu'il serait opportun que le Bureau puisse en discuter.

Par la suite, M. DIMIER attire l'attention des commissaires sur le fait que la Constituante a engagé une personne chargée de la communication. Les auditions publiques peuvent ressortir dans la communication de la Constituante. Dans le cas contraire, ce qui a été voulu dans le règlement fait chou blanc, parce que l'idée sous-jacente aux auditions publiques consiste à avoir une interaction entre l'Assemblée et la société civile. Il ne faut pas se priver d'utiliser ce qui résulte des auditions publiques pour le retransmettre vers le public, puisqu'il s'agit là d'un outil de communication.

Quant à M. MANUEL, il souligne que les auditions publiques sont en général rapportées dans les médias (Gazette de la Constituante de M. Mabut, probablement aussi Tribune de Genève, Le Courrier...). Il n'appartient pas aux Constituants de jouer le rôle des journalistes après coup. Ils font un débat public, lequel fait ensuite l'objet d'un PV ; ensuite, les médias jouent aussi leur rôle.

M. DIMIER précise qu'il demande un acte différent, à savoir que l'Assemblée constituante utilise comme véhicule de communication ce qui s'est échangé pendant les auditions publiques. A ses yeux, ceci constitue un des objectifs des auditions publiques et doit être intégré dans l'ensemble des travaux de la Constituante.

M. IRMINGER demande si, dans la mesure où il s'agit d'une audition publique, le PV y relatif, contrairement à ceux des séances de la Commission, ne devrait pas être rendu public (en le mettant par exemple sur internet sur la page de la Commission 2).

M. GAUTHIER serait d'avis de rendre la totalité du PV public, dans la mesure où l'audition était publique. Néanmoins, ce n'est pas uniquement à la Commission 2 de prendre ce genre de décisions, parce qu'elle peut faire précédent pour d'autres qui s'y opposeraient. Il propose d'intervenir auprès de la commission consultative de communication par l'intermédiaire du Bureau, afin de traiter cette question. M. BORDIER partage le point de vue de M. Gauthier, dans le sens où les gens qui n'ont pas pu assister à l'audition publique seraient très heureux d'avoir accès au PV et peut-être apporter quelques commentaires.

Mise aux voix, la proposition de rendre public le PV de l'audition publique du 30 septembre 2009 est acceptée par 13 voix pour et 2 abstentions.

6. Communications du Président de la Commission

- 1) Le Président revient d'abord sur la séance de l'Assemblée plénière du 15 octobre 2009 et demande aux membres de la Commission s'ils souhaitent formuler des observations quant au déroulement de cette séance.

M. DIMIER n'a pas apprécié qu'on interrompe le président alors qu'il était en train de terminer la présentation de l'état des travaux de la Commission, certes plus longue que les autres, mais cela est dû à la manière dont travaille la Commission. Il a d'autant moins apprécié qu'aucun timing n'était prévu pour les comptes-rendus des commissions. En parallèle, il félicite Mme Perregaux, membre de la Commission et présidente de cette plénière pour avoir mené cette séance de main de chef.

M. AMAUDRUZ ne critique pas la façon dont les débats sont conduits, mais il se pose la question de l'utilité des séances plénières. On y passe beaucoup de temps pour ne pas faire grand-chose. Suite à quoi, Mme MARTENOT insiste sur le fait que cela permet aux membres de la Constituante de même qu'au public de savoir où ils en sont et de quelle manière ils discutent les points abordés. Par ailleurs, même si aucun vote n'a eu lieu lors de cette plénière, les diverses interventions ont permis de voir où se trouvent les rapports de force. En somme, on a l'impression d'être plus dans les travaux de la Constituante grâce aux séances plénières.

Puis, le Président souligne que l'Assemblée plénière a pour but de renseigner les gens et de faire en sorte que les travaux de la Constituante soient l'œuvre de tous et de toutes. Il est effaré qu'il n'y ait que peu, voire pas d'articles dans les journaux à ce sujet. Il faut consulter le blog de M. Mabut pour disposer de quelques informations, qui sont très fragmentaires. A ses yeux, la presse devrait davantage jouer le jeu. M. BARDE fait remarquer que les journaux s'intéressent à ce qui est proche de l'aboutissement, parce que c'est à ce moment que les lecteurs vont s'intéresser à ce qu'on leur soumet. Il estime que les Constituants développent un égo un peu fort en considérant que toute la population doit s'intéresser aux sujets auxquels ils réfléchissent semaine après semaine. Les Constituants doivent accomplir un travail de fond ; puis viendra le moment où ce travail sera soumis à la population. Des étapes sont prévues pour ce faire. En somme, les membres de l'Assemblée constituante doivent faire preuve de modestie et se concentrer sur leur travail. Le Président pense néanmoins que la presse ne remplit pas pleinement sa mission.

- 2) Le Président se réfère ensuite à un article de M. Jean-François Aubert, professeur à l'Université de Neuchâtel, qu'il a reçu à la CoT1. Cet article peut être intéressant, notamment du point de vue des droits constitutionnels et des devoirs constitutionnels.
- 3) Concernant les 2 PV de la séance de la Conférence de coordination communiqués aux commissaires, le président propose d'en reparler à l'occasion de leur prochaine séance du 27 octobre, à moins qu'il n'y ait aucune observation, auquel cas ce point ne sera pas évoqué.
- 4) Le Président rappelle le questionnaire de M. Gauthier, portant sur l'audition publique du 30 septembre. Il en sera également discuté à la séance du 27 octobre.

7. Parité

a. Présentation d'une note de synthèse (proposition rédigée par Silja Halle et Jacques Pagan)

Le Président signale que Mme Halle a rédigé seule la note de synthèse et lui a adressé le texte fini, afin qu'il puisse suggérer d'éventuelles modifications, adjonctions, ou corrections.

A ses yeux, ce texte est bien fait, et il n'a pas voulu le modifier, pensant bien que s'il y avait des velléités en ce sens, elles pourraient être exprimées par les membres de la Commission.

Présentation de la note de synthèse par Mme Halle (cf. note de synthèse publique n°2)

Mme HALLE rappelle d'abord que s'agissant de la forme, lorsqu'ils ont discuté du principe de la note de synthèse, les membres de la Commission se sont mis d'accord sur le fait qu'il s'agirait d'une note courte, relativement directe. Ainsi, le but n'est pas d'en faire un exercice percutant et dynamique de communication, mais plutôt une simple information à la population sur le débat qui s'est tenu en commission et sur l'avancement de ses travaux. Il est vrai également que ce n'est pas un exercice de style ; Mme Halle s'est basée sur la forme de la première note de synthèse adoptée le 13 juillet 2009.

Quant au fond, cette note de synthèse résume d'abord brièvement l'état des travaux de la Commission, puis de manière générale et non partisane, les positions des uns et des autres, pour ensuite se terminer sur ce qui reste à faire sur ce thème. En l'occurrence, il s'agit d'auditionner les associations, les personnes signataires de la pétition etc. et d'élaborer des thèses à partir de ces éléments. Mme Halle précise qu'elle est tout à fait prête à reprendre la rédaction de la note s'il y a lieu de le faire.

Commentaires de M. Hirsch et réponses y relatives

Mme Halle reprend les commentaires de M. Hirsch relatifs à cette note de synthèse, qu'il a adressés par courriel aux membres de la Commission.

- 1) M. HIRSCH pose d'abord la question de savoir s'il ne conviendrait pas d'indiquer que la question de la parité est également traitée par la Commission 3 ou éventuellement par d'autres commissions. Mme HALLE indique avoir mentionné les Commissions 1 et 3 à la fin de la note de synthèse pour expliquer qu'elles se sont mises d'accord avec la Commission 2 pour organiser un grand débat public autour de la parité. Elle ne les a pas mentionnées avant, d'une part parce qu'elle n'est pas au courant de l'avancement des travaux dans les autres commissions, et d'autre part parce qu'elle ne sait pas si elles souhaitent publier l'avancement de leurs travaux. Mme Halle peut se renseigner auprès des CoT1 et CoT3, afin de leur demander si elles sont d'accord. Cependant, elle a estimé que cette note de synthèse était vraiment un bref résumé des travaux de la CoT2 et qu'il n'y avait pas forcément lieu de revenir sur ce point.

M. IRMINGER souligne également que la note de synthèse doit se limiter aux travaux de la Commission. Celle-ci ne peut actuellement faire un communiqué, dans lequel elle expliquerait qu'elle travaille sur ce sujet avec la CoT3, parce que le cas échéant, la Commission 3 devrait quasiment se positionner publiquement par rapport à cela. Or, la CoT2 ne peut pas imposer cela à la CoT3. De même, il n'est pas sûr que le débat public soit acquis. Peut-être qu'il est prématuré d'annoncer un grand débat public alors que la Conférence de coordination est compétente pour traiter cette question sur proposition de la CoT2. Dans ce cas aussi, cela obligerait les autres à se positionner publiquement face à une des propositions de la Commission. M. Irminger n'est pas certain que ce soit opportun.

M. HIRSCH est d'accord avec M. Irminger quant au fait qu'on ne peut pas imposer à la CoT3 de faire mention d'elle, mais, on ne peut pas non plus lui imposer de ne pas la mentionner. Par conséquent, la Commission est contrainte de se concerter d'une manière ou d'une autre avec la CoT3.

- 2) M. HIRSCH demande s'il ne conviendrait pas de faire mention du projet de rapport de la commission consultative de l'égalité. Le Président fait remarquer que ce rapport

n'est pas officiel, dans la mesure où il n'a pas encore été approuvé. En conséquence, on ne peut pas l'utiliser actuellement.

- 3) M. HIRSCH demande si, dans la mesure où la proposition collective prévoit des quotas, il ne conviendrait pas d'indiquer que se pose la question de la constitutionnalité de telles mesures. Mme HALLE met l'accent sur le fait qu'elle a vraiment résumé les positions des uns et des autres et cela lui a paru déjà un point de détail un peu avancé. Néanmoins, elle peut introduire cet élément dans la note si la Commission estime que ceci est important.
- 4) M. HIRSCH n'est pas forcément d'accord avec la partie de la note, où il est affirmé que l'enjeu de l'égalité des sexes dans les droits politiques a paru fondamental à la Commission et qu'elle en a fait un thème prioritaire de ses débats. Mme HALLE rappelle que lorsque les membres de la Commission ont élaboré l'inventaire des problèmes à traiter en début de parcours, ils se sont mis d'accord sur un certain nombre de thèmes qui leur paraissaient prioritaires du point de vue de l'enjeu social, mais aussi de l'intérêt qu'ils représentaient pour le public. Ces thèmes étaient : l'âge du droit de vote, le droit de vote éventuel des étrangers, la parité et éventuellement d'autres sujets. Pour ces raisons, les commissaires se sont mis d'accord pour faire une note de synthèse sur ces sujets. Enfin, il sied de souligner que la Commission se penche sur ce sujet pendant plusieurs séances, organise des auditions, des débats publics etc.

M. GAUTHIER pense qu'il est essentiel pour la Commission de présenter des notes de synthèse sur certains sujets, surtout lorsque ceux-ci sont controversés. Ainsi, il est opportun de publier une note de synthèse sur ce sujet.

- 5) Pour M. HIRSCH, l'expression « l'égalité dans les faits » paraît discutable. Mme HALLE explique que l'enjeu de l'égalité dans les faits est fondamental, dans la mesure où il est apparu dans plusieurs des interventions des commissaires. C'est pourquoi, elle l'a reporté dans la note de synthèse.
- 6) M. HIRSCH n'est pas d'accord avec la partie de la note formulant que la Commission aura pour tâche d'auditionner des personnalités politiques et des experts. Il a paru évident à Mme HALLE que les commissaires auditionneront la panoplie habituelle d'auditionnés, qui contient des personnalités politiques, des associations, des experts, etc. Elle précise toutefois que la question des auditions sur ce thème sera traitée au cours de cette séance et qu'elle n'est donc pas entrée dans les détails.
- 7) M. HIRSCH fait enfin remarquer dans ses commentaires que la formulation « grand débat autour de la parité » lui pose problème. Mme HALLE indique qu'il est possible que ce soit une erreur de rédaction, et que le grand débat concernera plutôt l'égalité, même s'il lui semblait que le grand débat porterait essentiellement sur la parité, notamment avec la participation du groupe Femmes pour la parité.

M. ALDER précise que le débat qu'il avait suggéré ne concernait pas la parité, mais la question de l'égalité des sexes d'une manière beaucoup plus large et les différents moyens de l'atteindre dans les faits.

Dernier paragraphe page 1 et 1^{er} paragraphe page 2

M. ALDER est interpellé par la notion de « mesures incitatives » lorsqu'il est question de la parité telle que demandée par les auteurs de la proposition collective. A son sens, ce ne sont pas des mesures incitatives, mais plutôt des mesures drastiques.

M. IRMINGER rappelle que le but de la discussion sur cette note de synthèse n'est pas de refaire le débat de fond. Il est normal que certains commissaires ne se reconnaissent pas dans certains paragraphes, parce que la note de synthèse résume justement les diverses positions des commissaires.

M. DIMIER abonde dans le sens de M. Alder. En effet, il estime que ce ne sont ni des mesures incitatives ni des mesures correctives ; elles sont impératives et il a presque envie de dire qu'elles sont dirigistes. Puis, il fait remarquer que ces mesures sont un moyen essentiel pour réaliser le principe de la parité dans le domaine politique et non pas de l'égalité des sexes. En général dans ce texte, il y a confusion entre deux éléments : d'une part l'égalité des sexes et d'autre part la parité. L'égalité des sexes est dans la loi et elle se réalise, alors que la parité est un tout autre enjeu.

M. ALDER est d'accord de garder la note de synthèse et d'en faire la même utilisation qu'avec la première. Cela a beaucoup apporté à la Commission ainsi qu'à la Constituante, puisqu'on a communiqué d'une manière intelligente. Néanmoins, il convient de faire très attention aux mots utilisés. Ainsi, si on indique dans la note de synthèse que certains estiment que la parité est un moyen essentiel pour réaliser le principe de l'égalité des sexes dans le domaine politique, alors il faut que ceux qui sont opposés aux mesures proposées puissent également s'exprimer.

M. IRMINGER attire l'attention sur le fait que la note est intitulée « égalité des sexes et parité hommes-femmes ». Ceci montre bien qu'il y a deux éléments. Il est ensuite expliqué ce qui a été argumenté en commission et ce qui est dit dans la proposition collective, à savoir que la parité est un élément de réalisation de l'égalité des sexes. Il peut comprendre que certains commissaires ne soient pas d'accord avec cela. Toutefois, lorsqu'on fait la synthèse d'un débat, il faut accepter que l'on dise quels sont les arguments. L'argument essentiel, qui fait que l'idée même de parité puisse être portée, est de dire que c'est un instrument de l'égalité entre hommes et femmes. Si M. Dimier veut supprimer cet argument essentiel, alors qu'une note de synthèse est sensée présenter au moins l'argument essentiel, ce n'est plus une note de synthèse. Si on supprime l'idée qu'il y ait écrit dans cette note de synthèse l'égalité entre femmes et hommes et toutes les références à l'égalité comme le proposait M. Dimier, il refuserait que cette note de synthèse soit diffusée, parce que l'argument essentiel d'une partie des commissaires serait alors enlevé.

M. BARDE rejoint très largement M. Dimier dans ses commentaires. En tout cas s'agissant du corps du texte, on ne peut pas mélanger les termes égalité et parité. Tout au plus pourrait-on imaginer de maintenir dans le titre « égalité des sexes et parité hommes-femmes ». Il suggère de ne revenir dans le corps de texte qu'aux éléments traitant de la parité en reprenant toutes les remarques énoncées par M. Dimier.

Pour M. TURRIAN, il n'existe pas de contradiction entre l'égalité des sexes et la parité. L'égalité représente un idéal, à l'exemple de la liberté, tandis que la parité concerne le concret. Ainsi, on devrait insister sur la parité dans cette note de synthèse.

3^e paragraphe page 1

M. DIMIER note qu'il existe une confusion de langage dans ce paragraphe, car le problème ne se pose pas seulement au niveau exécutif, mais également au niveau législatif. Ainsi, le problème se pose de manière plus large. Par ailleurs, ce n'est pas l'égalité qui est loin d'être réalisée dans les faits, mais la parité. Concernant l'exemple de l'Assemblée constituante, il semble utile et pertinent de relever que l'Assemblée constituante, qui a pourtant été soumise au suffrage universel, ne donne pas le résultat attendu par ceux qui défendent la parité.

Pour M. BARDE, la phrase « bien qu'elles soient majoritaires dans la population, les femmes sont largement sous-représentées à tous les niveaux de gouvernement » est gênante. Il informe que les femmes sont majoritaires au CM de la ville de Genève ; c'est certainement pour cela que la note de synthèse ne parle que du niveau exécutif, et non de celui législatif. Or, cela est dérangeant.

Pour Mme MARTENOT, cela ne la gêne pas de dire que les femmes sont largement sous-représentées à tous les niveaux des instances politiques, parce que même s'il existe une exception, en regardant plus largement en Europe et dans le monde, on constate qu'elles sont largement sous-représentées.

4^e paragraphe page 1

M. DIMIER avance que l'enjeu n'est pas l'égalité des sexes, mais celui de la parité.

5^e paragraphe page 1

M. DIMIER signale que le terme « notamment » pose problème, parce que les Constituants ne peuvent s'occuper que des instances élues. Or, le « notamment » voudrait dire qu'ils peuvent aussi venir faire de l'intervention vers les privés, ce qui à ses yeux n'est pas de leur ressort.

Pour Mme MARTENOT, la parité est une conséquence de l'égalité. On s'est battu pour l'égalité, afin d'obtenir la parité. Cependant, on voit que l'égalité ne suffit pas et que des mesures appelées incitatives sont nécessaires.

7^e paragraphe page 1

Mme MARTENOT suggère de formuler la dernière ligne comme suit : « visant tour à tour « l'égalité des chances » (**parité sur les listes des candidats**) ou « l'égalité des résultats » (**parité dans les instances élues**) », étant entendu que la proposition du groupe Femmes pour la parité porte sur l'égalité des résultats.

Divers

M. GAUTHIER relève que les avis exprimés jusqu'à présent par les commissaires montrent qu'il existe quelques divergences sur le vocabulaire choisi. Ces questions doivent être réglées. Par contre, il ne convient pas de revenir sur des questions de style. C'est aux rédacteurs ou rédactrices de la note qu'appartient le style. Il propose aux membres de la Commission de faire un travail de lecture attentive et d'envoyer leurs remarques de vocabulaire par écrit au rédacteur, lequel les intègre ensuite, pour que la note reflète objectivement les positions des uns ou des autres. Que cette deuxième version soit redistribuée aux commissaires et qu'ils avancent sur le sujet. Enfin, M. Gauthier attire l'attention des commissaires sur le fait que la note de synthèse n'est pas le reflet de leur idéologie ; elle doit informer le public de l'état actuel de leurs démarches. En somme, il est nécessaire qu'elle soit plus juste du point de vue du vocabulaire. Mais, considérer qu'elle doit être le reflet exact de toutes les prises de position constitue une erreur. Le fait que la note de synthèse soit un texte synthétique implique des approximations et il faut les accepter.

Mme MARTENOT note qu'il existe une incompréhension entre parité et égalité. Il suggère aux commissaires de faire un tour de table pour essayer de se mettre d'accord à ce sujet.

M. ALDER précise qu'il ne cherche pas à imposer sa vision dans cette note, mais qu'il souhaite simplement qu'elle soit neutre. On pourrait dire qu'il y a essentiellement deux

tendances dans la Commission et que toutes deux reconnaissent que les femmes sont sous-représentées en politique. Toutefois, ces deux tendances divergent sur les moyens devant être utilisés pour augmenter la part des femmes en politique. Une tendance souhaite un nombre identique de sièges pour les hommes et pour les femmes au GC, subsidiairement un nombre identique d'hommes et de femmes sur les listes électorales. L'autre tendance estime qu'on ne peut pas à ce point remettre en cause la liberté de vote, mais qu'on peut par des moyens légaux, faciliter la vie des femmes pour qu'elles puissent mieux concilier leur travail, leur vie de famille et leur vie politique. Cela résume l'état des discussions sans forcément faire passer l'une ou l'autre des positions comme étant majoritaire.

Observant les discussions relatives à cette note de synthèse, M. TANQUEREL souligne que la tâche principale de la Commission n'est pas de discuter des notes de synthèse, mais de rédiger une nouvelle constitution. Il voit deux solutions possibles à ce stade : 1) la Commission délègue la rédaction de la note de synthèse à deux personnes, représentatives des deux points de vue ; 2) les commissaires parviennent à la conclusion qu'ils vont prendre un temps disproportionné à rédiger une note et donc qu'il convient d'y renoncer. M. BARDE observe qu'il s'agit d'un sujet sensible et rejoint M. Tanquerel quant au fait que l'important est d'avancer.

M. AMAUDRUZ estime que cette note est paisible et équilibrée. Elle a le mérite de faire ressortir des points de vue différents. Maintenant qu'elle est là, il faut avancer.

Mme MARTENOT est quelque peu choquée, parce qu'elle a l'impression qu'il y a un certain mépris par rapport à cette note qui a tout de même été décidée par l'ensemble de la Commission. Le principe a été décidé. Par ailleurs, si le texte de la note de synthèse doit être modifié, il faut néanmoins qu'elle repasse devant la Commission pour être votée.

M. IRMINGER estime que M. Pagan et Mme Halle pourraient revoir la note de synthèse, regarder quels termes ne vont pas, notamment ceux d'instance de gouvernement. Il faut néanmoins préciser qu'au CM de la ville de Genève, il n'y a jamais eu de majorité de femmes (43 hommes et 37 femmes). Puis, lorsque deux paragraphes d'arguments sont présentés, il faut accepter que ce soient les arguments des uns et des autres et que l'un des arguments est de dire que la parité un élément de l'égalité. Donc, à ce niveau, on ne peut pas modifier la note de synthèse. A partir de là, Il n'est pas nécessaire de revenir devant la Commission dès le moment où le principe de la note telle quelle a été acceptée et que quelques modifications mineures doivent être adoptées.

M. DIMIER partage l'avis de Mme Martenot. A partir du moment où l'on retouche un texte et qu'on admet tous qu'il s'agit d'un sujet sensible, la note de synthèse telle que modifiée doit être votée à la Commission. Par contre, si la Commission prenait la décision de publier la note telle que rédigée actuellement, sans apporter de modifications, M. Dimier avertit qu'il garde son autonomie d'expression pour s'exprimer sur le libellé actuel de la note et qu'il le fera publiquement.

M. ALDER indique qu'à moins qu'une majorité des commissaires veuille accepter la note de synthèse sans modification, il est disposé à travailler avec Mme Halle sur une deuxième version, qui serait présentée la semaine suivante et sur laquelle il y aura un vote. Mme HALLE se rallie à cette proposition.

b. Adoption de la note de décision

Le Président indique que la note de synthèse sera revue par M. Alder et Mme Halle, compte tenu des remarques formulées au cours de cette séance et qu'elle sera soumise à l'approbation des commissaires à leur prochaine séance du 27 octobre.

c. Informations par la Sous-commission sur l'organisation des auditions

M. GAUTHIER annonce que la sous-commission se réunit le lendemain pour la suite des auditions. Mme PERREGAUX demande si les commissaires peuvent transmettre des suggestions à la sous-commission. Le Président répond par l'affirmative.

M. TANQUEREL rappelle que la Commission a prévu d'auditionner le groupe Femmes pour la parité, mais que la question des auditions en général n'a pas été réglée concernant ce sujet. Considérant que les propositions d'auditions doivent émaner de la Commission, la sous-commission n'étant chargée que de l'organisation des auditions, il propose de procéder à un rapide tour de table, afin de permettre aux commissaires de faire leurs propositions d'auditions sur ce sujet.

Tour de table

M. ALDER propose d'auditionner soit un constitutionnaliste soit un politologue français (éventuellement, Guillaume Mathelier, maire socialiste de la commune d'Ambilly, diplômé en sciences-politiques), afin de présenter le système français par lequel les listes qui respectent la parité bénéficient de diminutions au niveau des frais de campagne. Il propose aussi M. Etienne Grisel et M. Vincent Martenet, tous deux ayant écrit des ouvrages relativement consistants sur le principe de l'égalité des sexes, et qui pourraient informer sur d'autres pistes permettant d'atteindre l'égalité en politique.

Mme HALLE et M. IRMINGER proposent l'audition de l'Office pour les droits humains dont fait partie le Service de l'égalité du canton de Genève, une personnalité académique, éventuellement dans les Etudes genre (éventuellement Mme Delphine Gardey, directrice des Etudes genre, Professeure à la Faculté des sciences économiques et sociales). Elle pourra répondre sur les effets qu'ont eus les politiques de quotas (en France, il n'y a pas la parité, mais des politiques de quotas ; sur les listes, il doit y avoir au moins 40% de chaque genre).

Mme PERREGAUX est favorable aux propositions faites par Mme Halle et M. Irminger. Elle ajouterait le CLAFG (Centre de liaison des associations féminines genevoises), qui s'était d'ailleurs présenté à la Constituante (éventuellement auditionner Mme Golovine, présidente du CLAFG. M. MANUEL est également favorable à l'audition du CLAFG, mais il ne voulait pas indiquer un nom précis.

M. TANQUEREL est favorable à l'audition d'une personne qui pourrait exposer la situation française, de même qu'à l'audition d'une personne spécialisée dans les Etudes genre. Par contre, il est moins convaincu par les auditions de MM. Grisel et Martenet ; il ne faut pas abuser des auditions d'experts juridiques. Ils ont écrit, donc on peut consulter cette doctrine. MM. Martenet et Grisel n'ont pas les mêmes avis sur cette question. Ainsi, suivant la thèse qu'on soutient, on consultera plutôt les ouvrages de M. Martenet ou plutôt ceux de M. Grisel.

Pour M. HIRSCH, moins il y aura d'auditions, mieux ce sera. Puis, en ce qui concerne MM. Grisel et Martenet, il partage l'avis de M. Tanquerel.

En réponse à M. Tanquerel, M. ALDER explique qu'il demande l'audition des professeurs Martenet et Grisel, notamment dans un souci d'équilibre au niveau des personnalités que les commissaires vont entendre, parce que s'ils n'auditionnent que les Femmes pour la parité,

Mme Gardey et le CLAFG, il craint que ce ne soit un peu trop unilatéral. M. DIMIER va dans le même sens que M. Alder et pense qu'ils doivent veiller à un certain équilibre, le sujet étant sensible. Donc, il se rallie à la proposition de M. Alder quant à l'audition de MM. Grisel et Martenet, la voix valant mieux que l'écrit.

M. IRMINGER précise néanmoins que ce n'est pas parce qu'on est professeur aux Etudes genre qu'on est forcément pour la parité, de même que ce n'est pas parce qu'on est professeur d'économie qu'on est néolibéral.

Le Président fait une synthèse des sept propositions avancées jusqu'à présent : le groupe Femmes pour la parité, M. Etienne Grisel, M. Vincent Martenet, une personnalité de France, l'Office des droits humains, Mme Gardey et un représentant du CLAFG.

Plusieurs commissaires observent que la Commission ne peut pas procéder à autant d'auditions.

Concernant la question d'équilibre, M. TANQUEREL n'est pas persuadé que les auditions doivent toujours être équilibrées. Des propositions sont faites à la Constituante et souvent on souhaite connaître les avis des personnes qui soutiennent ces propositions. Il ne voit pas pourquoi il est nécessaire d'auditionner une personne soutenant le point de vue opposé d'une proposition faite à la Constituante. Par ailleurs, il croit savoir que M. Grisel est très défavorable aux quotas. Il n'est pas sûr que M. Martenet soit sur la même ligne ; il est plus ouvert en principe. Alors si les commissaires souhaitent vraiment entendre un expert qui est opposé aux mesures telles que les quotas, ils pourraient entendre M. Grisel et renoncer à M. Martenet, étant entendu qu'on peut se référer à son ouvrage.

Selon M. IRMINGER, si la Commission auditionne le groupe Femmes pour la parité et une personne des Etudes genre, il ne voit pas très bien où le CLAFG viendra se mettre. Mme MARTENOT estime pour sa part qu'il faut voir avec les associations féminines si elles veulent être auditionnées avec le groupe Femmes pour la parité. Il convient néanmoins de préciser que le CLAFG regroupe toutes les associations féminines de toutes les couleurs politiques et il pourrait être intéressant de les entendre de ce point de vue.

En conclusion, le Président prend note du consensus des commissaires sur les propositions d'audition suivantes : M. Etienne Grisel, une personnalité de France (éventuellement le maire d'Ambilly), l'Office des droits humains, une personne des Etudes genre (éventuellement Mme Gardey) et le groupe Femmes pour la parité.

8. Instruments de démocratie directe

a. Organisation du travail pour ce chapitre

M. IRMINGER indique que selon l'inventaire élaboré au début des travaux de la Commission quant aux différents thèmes devant être discutés, le chapitre « instruments de démocratie directe et leurs modalités » comprenait l'initiative populaire, le référendum populaire, le référendum obligatoire et les nouveaux instruments de démocratie directe. Il n'est pas très clair pour la sous-commission de savoir comment aborder ce chapitre, à savoir traiter le chapitre entier ou discuter ces éléments séparément.

Le Président suggère de placer le droit de pétition à ce niveau. M. Irminger précise que dans les nouveaux instruments de démocratie directe est prévue la pétition.

M. BORDIER est favorable à traiter chaque sujet séparément.

M. TANQUEREL explique qu'il a dû examiner les points devant être traités en liaison avec la présentation de l'étude constitutionnelle qu'il devait faire sur ce sujet. Il a préparé une liste indicative provisoire de thèmes de discussion ; il s'aperçoit qu'il a oublié un point, à savoir la pétition populaire ou la pétition renforcée (cf. document distribué aux commissaires). Cette liste pourrait être revue après le premier débat. Dans le premier débat se feraient les prises de position générales. Ensuite, on série les problèmes en fonction des propositions qui viennent. Cette liste encore provisoire sera étoffée ou peut-être que certains éléments seront supprimés, suivant les propositions découlant du premier débat.

Les points prévus dans cette liste provisoire sont les suivants :

- 1) **Référendum et initiative : nombre de signatures requises** ; il est opportun d'examiner la question des signatures globalement. Cela n'a pas de sens d'avoir un débat entier sur les signatures requises pour le référendum et ensuite un débat entier sur les signatures requises pour l'initiative.
- 2) **Référendum obligatoire législatif** ; il existe actuellement en matière fiscale et en matière de logement ;
- 3) **Référendum extraordinaire** : il s'agit du référendum à la demande d'une autorité, cette autorité pouvant être le parlement ou le gouvernement. Le canton de Zurich a introduit le référendum extraordinaire.
- 4) **Référendum avec variantes** ;
- 5) **Référendum constructif** ; il s'agit de la possibilité de faire une contre-proposition ;
- 6) **Référendum des communes** ;
- 7) **Référendum révocatoire** (à ne pas confondre avec le référendum abrogatoire) : il s'agit de la possibilité de demander la destitution des autorités pendant une législature.
- 8) **Initiative : contrôle de la validité, conditions et autorité compétente** ;
- 9) **Initiative municipale : objet** ; l'objet de l'initiative municipale est défini actuellement de manière très restrictive. Est-ce qu'on veut l'élargir ?
- 10) **Référendum et initiative « supra-communales »** (cela dépend de ce qui sera décidé à la CoT4). Lorsqu'il y a des regroupements de communes, il a été prévu la possibilité pour les décisions des regroupements d'avoir un référendum sur l'ensemble du regroupement ;
- 11) **Motion populaire.**

M. TANQUEREL avait pensé qu'il serait possible de regrouper ces différents points en 5 thèmes :

- 1) **Référendum et initiative : nombre de signatures** ;
- 2) **Référendum obligatoire législatif** ;
- 3) **Autres questions concernant le référendum** (diverses nouveautés proposées en matière de référendum) ;
- 4) **Initiative** (question du traitement de l'initiative en dehors du nombre de signatures) ;
- 5) **Dimensions supra-communales.** Cette proposition est provisoire ; les commissaires pourraient la garder en mémoire et la revoir une fois qu'ils auraient procédé au premier tour de table. Il insiste sur le fait que le premier débat doit être extrêmement libre, afin de voir quels sont les éléments qui doivent être traités dans ce grand chapitre des instruments de démocratie directe.

Discussion

M. DIMIER propose d'ajouter comme sujet de réflexion l'accès des étrangers établis sur le territoire cantonal à l'initiative et au référendum (dans l'hypothèse où la Commission décidait de n'accorder aux étrangers ni le droit de vote ni l'éligibilité).

M. ALDER souligne qu'il faut garder cette proposition en tête uniquement dans le cas où la Commission décide de ne pas octroyer le droit de vote aux étrangers. Le schéma préparé

par M. Tanquerel, avec les différentes questions pour la procédure de prise de position, fera qu'on se posera cette question en réalité auparavant. Donc, il paraît superflu d'ajouter ce point. Au surplus, il remercie M. Tanquerel et abonde tout à fait dans son sens ; sa proposition est une bonne méthode de travail.

M. HIRSCH revient avec une proposition sur l'organisation du travail. Pour lui, ils sont plus efficaces s'ils nomment un rapporteur plus tôt dans leurs travaux. Donc, sa proposition serait de nommer un rapporteur lors de cette séance. Cela permettra à la personne choisie de commencer d'emblée à travailler en suivant les travaux.

M. BORDIER interroge sur la possibilité d'inclure dans cette liste les votes consultatifs. M. TANQUEREL explique qu'il existe deux types de votes consultatifs. D'une part, il y a le vote indirectement consultatif qui est un vote sur un préavis. A Genève, on connaît cela ; les communes donnent les préavis en matière d'aménagement du territoire. Sur ce préavis, il y a un vote qui n'est lui-même pas consultatif, parce que ce vote aura un effet obligatoire sur le préavis. En conséquence, Genève connaît déjà le vote consultatif indirect ; ceci est totalement ancré dans les mœurs. Par contre, le vote strictement consultatif selon le modèle français, c'est-à-dire le référendum qu'on organise sur un sujet donné et les autorités voient par la suite si elles suivent ou non l'avis de la population, n'existe pas en Suisse à sa connaissance (cela s'est beaucoup pratiqué en France).

M. ALDER donne un exemple relativement éloquent. La Constitution européenne a été soumise au référendum consultatif en Espagne. 72% des Espagnols ont voté pour. Donc, cela n'avait pas une portée contraignante comme en Suisse ; néanmoins, cela avait une portée politique très forte. A cela s'ajoute un autre aspect de la consultation, à savoir la portée du droit de vote. Par exemple, en Thurgovie les étrangers qui en font la demande ont un droit de vote, mais qui n'est pas compris dans le décompte. Ainsi, ils ont un droit de vote consultatif, par opposition à droit de vote constitutif qui lie les autorités.

Le Président craint qu'avec ces diverses propositions, l'exécutif n'aura plus véritablement de liberté de choix. On lui imposera des décisions et dans ce cas, on touche à la séparation des pouvoirs. On ne demande tout de même pas à l'exécutif de gérer le domaine propre au législatif, d'émettre des lois ou des positions de principe sans qu'il soit question de gestion à proprement parler. Puis, le président craint également que le peuple se perde dans toutes ces institutions, qu'il n'y comprenne plus rien et c'est un danger : il pourra à terme se désintéresser de la démocratie directe !

Le président ouvre la discussion sur la proposition de M. Hirsch de nommer d'ores et déjà les rapporteurs.

M. TANQUEREL trouve que s'agissant de ce sujet, la proposition de M. Hirsch est séduisante. Il pense premièrement que la commission ne peut pas rédiger un nombre de rapports illimité. Deuxièmement, il est d'avis que dans cette discussion, il n'y aura pas beaucoup de points qui susciteront débat. L'argument selon lequel il faut attendre de voir se profiler une majorité et une minorité pour nommer un rapporteur ne lui semble donc pas pertinent dans le cadre de cette discussion.

M. IRMINGER rappelle que lors de la dernière séance, aucun rapporteur n'avait été nommé, ni sur la question du vote des étrangers, ni sur celle de la parité.

Mme MARTENOT fait remarquer que la personne qui est nommée rapporteur au début d'une discussion ne prend pas part de la même manière au débat car elle est concentrée à prendre des notes. C'est pourquoi elle pense que c'est à l'aboutissement de la discussion que la commission devrait nommer un rapporteur.

M. DIMIER rappelle que l'idée de M. Hirsch était de donner du temps au rapporteur pour se préparer et pour prendre des notes qui auraient un axe différent de celui du procès-verbal. Toutefois, selon lui, c'est le procès-verbal qui est la feuille de route. Il ne pense pas que la commission puisse faire un rapport en dehors du procès-verbal. De plus, l'argument avancé par Mme Martenot ne lui semble pas dénué de pertinence. Enfin, dans le cas où il y aurait division sur un sujet, il propose que deux rapporteurs soient nommés, un par position.

M. GAUTHIER partage l'avis de Mme Martenot. Les cinq sujets vont forcément donner lieu à des discussions très âpres. Le fait de nommer un rapporteur risque selon lui d'obérer la possibilité de faire des rapports de minorité, alors qu'il pense qu'il y aura des oppositions très marquées sur certains sujets. Il s'oppose donc au fait de nommer d'ores et déjà un rapporteur, car ce n'est selon lui pas démocratique.

M. ALDER pense que ce serait une décision un peu précipitée compte tenu du fait que la commission ne sait pas encore sur quels sujets vont porter les rapports. En revanche, il pense que la commission peut déjà prévoir qu'il y aura deux rapporteurs. Sur cette base, les deux personnes nommées sauront que la commission attend de leur part qu'elles creusent les questions. Nommer un seul rapporteur lui paraît exagéré.

M. HIRSCH fait part de trois remarques :

- 1) En ce qui le concerne, il est incapable de faire un rapport si on le lui demande après 6 mois ; il doit commencer à travailler très en amont.
- 2) C'est utile pour la direction des travaux de la commission d'avoir un rapporteur qui sait où en sont les discussions de la commission.
- 3) Au lieu de toujours reporter des décisions, la commission devrait faire preuve d'audace et nommer aujourd'hui un rapporteur pour être ainsi plus à l'aise pour travailler. Quant au nombre de rapporteurs à nommer, M. Hirsch est ouvert sur ce point. Il indique simplement que même si le rapporteur n'a pas le même avis que lui, il lui fait complètement confiance pour la rédaction du rapport.

M. DIMIER propose d'adopter la même méthode de travail que la CoT3 : à la fin d'un débat sur un sujet, la commission procède à un vote qui montre la tendance et les orientations.

Pour Mme MARTENOT, c'est antidémocratique. Elle trouve fondamental que la commission ait discuté avant de nommer un rapporteur.

A l'attention de M. GAUTHIER, les commissaires indiquent que la nomination d'un rapporteur n'empêche aucunement que sur un sujet précis, un rapport de minorité soit effectué.

Le président indique que l'idée de M. Hirsch est nommer un rapporteur qui suit les discussions de la commission comme un secrétaire de commission pour un objet spécifique. La commission pourrait même choisir que nonobstant la désignation de cette personne pour le suivi des travaux, elle examinera le problème de la désignation des rapporteurs officiels après coup.

M. TURRIAN est favorable à la désignation de deux rapporteurs plus tard.

Le président met aux voix la proposition de M. Hirsch, consistant à nommer d'ores et déjà un rapporteur :

- La proposition est refusée à la majorité (7 voix contre, 4 pour, 4 abstentions).

Eu égard au résultat du vote, le président demande à tous les commissaires d'être particulièrement attentifs pendant les débats comme s'ils allaient être nommés rapporteurs.

c. Étude constitutionnelle (par Thierry Tanquerel)

Le but de la présentation de M. Tanquerel est de rappeler les dispositions actuelles du droit fédéral, de la Constitution et de la législation genevoises qui traitent des instruments de démocratie directe, de répondre à la question de savoir ce qui existe déjà en la matière et de donner le cas échéant des explications de certaines notions qui sont apparues dans l'inventaire provisoire qu'il a distribué aux commissaires.

Droit fédéral

- Art. 34, al. 2 de la Constitution fédérale qui garantit la liberté de vote. Cet article n'a pas de conséquence directe sur l'existence de tel ou tel instrument de la démocratie directe, il a toutefois une influence sur leur usage, notamment une conséquence sur l'initiative populaire, et ce en particulier sous l'angle du principe d'unité de la matière. Ce principe est jurisprudentiel : même si à Genève, il n'est pas clairement inscrit dans la législation cantonale, il doit néanmoins être respecté parce que c'est un aspect de la liberté de vote. On ne doit pas poser aux citoyens des questions auxquelles ils ne peuvent logiquement pas répondre. Ce principe devrait concerner aussi le référendum. Mais même si dans la pratique, il y a très peu d'exemples de référendum qui ont été jugés comme ne respectant pas le principe d'unité, cela ne veut pas dire qu'il n'en y a pas du tout.
- Art. 51, al. 1 de la Constitution fédérale. Cet article prévoit que chaque canton se dote d'une constitution démocratique. Celle-ci doit avoir été acceptée par le peuple et doit pouvoir être révisée si la majorité du corps électoral le demande. Cela implique que le canton doit avoir le référendum obligatoire en matière constitutionnelle. Toute révision de la Constitution doit être soumise au référendum obligatoire. Il faut avoir au minimum une initiative populaire constitutionnelle. Cette exigence est quand même très élevée : on pourrait décider que le nombre de signatures requis est de 50% + 1, ce qui est énorme. Mais tous les cantons prévoient une initiative populaire en matière constitutionnelle, il n'y aucune proposition de supprimer cette initiative populaire. Toutefois, ce qui ne figure pas à l'article 51, c'est l'exigence du référendum législatif. Un canton pourrait très bien décider de s'organiser comme une démocratie strictement représentative. Mais là encore, il n'y pas de véritable proposition de passer à un système représentatif.

Constitution genevoise

- Art. 53 de la Constitution genevoise : référendum facultatif (40 jours pour récolter 7000 signatures)
- Regroupement de l'article 53 a) et 160 f) : référendum obligatoire législatif en matière d'impôts et de logements (notamment LDTR). C'est un référendum limité. Si la tendance dans les autres cantons est d'aller vers la limitation du référendum obligatoire, à Genève, il a été introduit petit à petit alors qu'il n'existait pas.
- Art. 53 b) : Genève a aussi un référendum très particulier en matière d'assainissement financier. Sa particularité : s'il s'agit de mesures d'assainissement financier, le Parlement doit opposer une modification législative qui prévoit un assainissement à une augmentation d'impôt d'effet équivalent. Le peuple doit faire un choix : il peut opposer une double acceptation ou un double refus à l'alternative proposée. Il y a là un problème constitutionnel. Ce système a été prévu dans la constitution vaudoise et le Tribunal fédéral a déclaré qu'il fallait le concrétiser par la

loi. Il faut en tirer la conclusion, selon M. Tanquerel, que le Tribunal fédéral considère que cette obligation de choisir n'est pas conforme au droit supérieur. Donc, l'interdiction du double refus n'est pas acceptée par le Tribunal fédéral.

- Art. 54 : référendum facultatif sur le budget qui est limité.
- Art. 55 : possibilité de clause d'urgence, qui à Genève soustrait définitivement l'acte au référendum. Il y a évidemment le contrôle du Tribunal fédéral qui vérifie que cette clause d'urgence ait été invoquée à juste titre.
Référendum financier.
- Art. 59 traite du référendum municipal. Ce qui est intéressant, c'est la modulation des délais et des pourcentages. Il y a en effet une gradation pas tout à fait symétrique qui est prévue en la matière avec des pourcentages dans les petites communes qui peuvent être très importants ainsi que des délais beaucoup plus brefs.
- Les articles 64 et suivants portent sur l'initiative cantonale. L'article 64 a été revu dans les années 1980, les éléments ci-après ont été introduits :
 - 1) l'obligation pour le Grand Conseil de vérifier la conformité de l'initiative au droit supérieur qui permet aux citoyens de se plaindre. Le canton de Genève contribue très largement au développement de la science juridique en matière d'initiative populaire.
 - 2) Si une initiative est acceptée, elle n'est pas obligatoirement soumise au vote du peuple. S'il s'agit d'une initiative législative, elle est acceptée ; il faut le cas échéant lancer un référendum contre l'initiative. En revanche, s'il s'agit d'une initiative constitutionnelle, comme il y a le référendum obligatoire en matière constitutionnelle, il faut de toute façon voter. Point de réflexion : alors qu'à Genève il existe l'initiative législative, les initiateurs favorisent l'initiative constitutionnelle.
L'initiative municipale est une création relativement récente du début des années 1980. Elle porte sur un domaine très délimité. Il y a eu un certain nombre de questions délicates sur la question de l'objet de l'initiative municipale.
- Art. 160F : référendum obligatoire en matière de logement et de protection des locataires.
- Art. 179 al. 2 : dans les dispositions sur la révision de la constitution, le principe du référendum obligatoire en matière constitutionnelle.

Législation genevoise

- o Loi sur l'exercice des droits politiques. Comme les initiatives doivent comporter une clause de retrait, c'est la loi sur l'exercice des droits politiques qui indique quel est le nombre de membres minimum d'un comité d'initiative habilité à retirer l'initiative. Le règlement du Grand Conseil donne les détails du traitement des initiatives populaires.
- o Loi sur l'administration des communes (art. 36). En matière d'initiative communale se posent deux grands problèmes : les initiatives communales doivent porter sur une délibération ; l'énumération de l'article 36 comporte beaucoup de notions juridiques très indéterminées.

Résumé

Qu'est-ce qui est totalement nouveau ? Qu'est-ce qui pourrait être maintenu ou modifié ?

- Référendum, initiatives, nombres de signatures : les règles existent déjà, il s'agit maintenant de savoir s'ils veulent les maintenir, les libéraliser ou au contraire les aggraver. Ce point doit être mis en relation avec les délais pour la récolte des signatures. Ils pourraient également jouer avec les modalités, notamment les modalités de récoltes des signatures. S'ils vont dans le sens du vote électronique, cher aux chanceliers sortants, est-ce qu'il faudrait aussi prévoir de signer les référendums ou les initiatives par voie électronique ?
- Le référendum obligatoire législatif existe actuellement. La question est de savoir s'ils veulent le maintenir en tant que tel ou le modifier et si des alternatives, qui elles n'existent pas, pourraient intervenir.
- Le référendum extraordinaire n'existe pas actuellement à Genève. Est-ce qu'ils souhaitent l'introduire pour sa propre loi ou en tant qu'alternative au référendum obligatoire ?
- Le référendum avec variantes, le référendum constructif, le référendum des communes et le référendum révocatoire ne sont pas prévus dans la Constitution actuelle.
- Concernant l'initiative, une question qui mérite débat est celle de l'autorité compétente pour statuer sur sa validité, actuellement le Grand Conseil. Faut-il maintenir le Grand Conseil comme autorité compétente ou faut-il confier cette question à une autre autorité ? Faut-il confier cette question à la future Chambre administrative qu'ils pourraient rebaptiser Chambre de droit public ? Faut-il créer une Cour institutionnelle à cette fin ? Sur ce point, le travail ne peut pas être fait en parallèle : il faut vraiment une coordination entre les travaux des commissions 2 et 3. Selon M. Tanquerel, la cour constitutionnelle n'a de sens que si on lui donne au minimum cette tâche.
La commission peut également se poser la question de la pertinence de la disposition qui stipule qu'une initiative ne doit être annulée que si elle viole manifestement le droit supérieur. S'ils maintiennent cette disposition, ils doivent savoir que sa portée est relativement réduite
- L'initiative municipale existe. Veulent-ils élargir son objet ? Est-ce que c'est techniquement possible et opportun ?
- La motion populaire n'existe pas pour l'instant. Dans le canton de Fribourg, par exemple, la motion populaire est signée par 300 personnes et est traitée comme une motion venant d'un député. Il s'agit d'une pétition renforcée. A cet égard, il faut examiner le régime actuel de la pétition et voir dans quelle mesure la motion populaire apporterait quelque chose en plus par rapport à la pétition.
- Le vote consultatif existe à Genève en tant que vote consultatif indirect. Le vote consultatif pur, quant à lui, n'existe pas dans le canton de Genève. Il ne semble pas à M. Tanquerel que le vote consultatif pur existe dans d'autres cantons.

d. Premier débat

Mme PERREGAUX s'est demandé comment on pouvait traiter cette question de la démocratie directe et de ses pratiques sans aborder la question plus philosophique de la façon dont on considérerait la démocratie et la participation des citoyens. Elle s'arrêtera sur les propositions nouvelles.

Dans un premier temps, elle se penche sur les référendums et initiatives tels que présentés par M. Tanquerel. Des questions se posent : délai, modalités, nombre de signatures... Le vote par correspondance a entraîné des possibilités différentes de récolte de signatures (le temps des bureaux de vote installés dans les écoles est presque révolu). La question qui se pose est donc de savoir si les pratiques démocratiques sont aussi bonnes qu'auparavant. Certains disent que l'on pourrait faire une récolte de signatures électroniques, mais cela n'est encore qu'un lointain projet à l'heure actuelle. C'est pourquoi il importe à Mme Perregaux que l'on revoie les questions du nombre de signatures pour les référendums et initiatives de façon à ce que cette démocratie directe puisse être vivante.

Elle revient aux différentes propositions qui ont été faites. Le « référendum avec variantes » de M. Tanquerel est intéressant. On peut imaginer des propositions pour qu'il y ait un choix de réponses pour les votants. Le « référendum constructif » a également été évoqué : ce type de référendum ne supprime pas un acte législatif, mais est propositionnel également. La motion populaire, quant à elle, se rapproche, d'une certaine manière, de la proposition collective, dont il y a déjà eu un certain nombre. Des citoyennes et citoyens ont saisi cette possibilité de la constitution pour faire des propositions qui sont prises en compte. M. Tanquerel parlait du canton de Fribourg où il était nécessaire de récolter 300 signatures pour pouvoir déposer une motion populaire, alors que dans le canton de Neuchâtel, 100 électeurs ou électrices peuvent adresser une motion au Grand Conseil. Le Grand Conseil traite la motion populaire comme une initiative de ses propres membres. Il y a donc une marge de propositions au niveau du nombre de signatures pour le lancement d'une motion populaire. La préoccupation de Mme Perregaux est la participation d'une partie de la population dont on peut imaginer qu'elle a aussi besoin de voir que des pratiques démocratiques lui sont proposées pour participer.

M. BARDE remercie M. Tanquerel d'avoir présenté le projet en formulant aussi une proposition de regroupement. Il faut tenter de revivifier les instruments de démocratie. Or cela ne veut pas nécessairement dire qu'il faille les étendre encore plus. Les citoyen-ne-s sont sensibles aux principes de démocratie directe, mais il faut veiller à ne pas les laisser avec un excès de démocratie directe. Deuxièmement, il ne faut pas minimiser le rôle des élus. Le système existant est un mélange de démocratie parlementaire et de démocratie directe. A trop vouloir étendre les instruments de démocratie directe, il y a un risque que la portée de la démocratie représentative s'en trouve réduite. M. Barde estime qu'il faut maintenir chez les députés le rôle de porteurs des attentes des électeurs ou électrices. Il faut trouver un équilibre, et garder à l'esprit que l'on souhaite une *revitalisation* et non une *extension*. Il n'est par conséquent pas très favorable à la motion populaire, car c'est encore un instrument de plus. Concernant la proposition de regroupement, il aimerait ajouter « Délais et modalités » au point 1 (« Référendums et nombre de signatures »), car le nombre de signatures peut aussi être modulé en fonction des délais, que l'on raccourcit ou que l'on allonge. De même, pour les modalités, le recours à Internet est une question qu'il convient de poser. Par ailleurs, « La dimension supra-communale » (point 5), est-elle une élévation vers plus de compétences d'un groupement intercommunal par exemple ou est-ce au contraire une diminution de la compétence cantonale en fonction des objets traités ? Pour être plus explicite, il donne l'exemple de la traversée de Vézenaz : est-ce que cette traversée doit vraiment être un sujet cantonal ou doit-elle faire l'objet d'un vote qui ne concernerait que le supra-communal de la région concernée ?

Toutes ces questions sont un chantier passionnant selon lui, et il ne faut pas perdre trop de temps avec les auditions.

M. BORDIER a été frappé par le caractère très individuel des interventions sur le CEVA, l'OMC, la traversée de Vesenz... Il est tellement facile de lancer des initiatives aujourd'hui, que leur nombre a fortement augmenté. Il faudrait établir un type de hiérarchie, qui limiterait les blocages auxquels on a pu assister pour l'agrandissement de l'OMC par exemple. Contrairement à M. Barde, il estime en revanche qu'il est très utile de développer la démocratie directe grâce à des mesures évoquées par les commissaires. Le vote consultatif

est une bonne idée, en s'assurant cependant que cela ne « dérape » pas. Quant au rôle des députés, il n'est pas inquiet. Etant données une démocratie plus directe et une information instantanée sur tous les sujets concernant la République, (Internet et autre), il est normal que chacun ait son opinion sur des sujets qui auparavant étaient traités par le député. Par ailleurs, il est d'avis que l'on pourrait étendre les relations formelles avec la région avec des structures qui permettent aux citoyens d'être impliqués.

M. HIRSCH aborde la question du nombre de signatures pour les référendums et initiatives. Certes, le temps de la signature électronique n'est pas encore arrivé, mais la Constituante prépare une constitution pour l'avenir et il est possible de prévoir une disposition transitoire si ces évolutions tardent. Il n'est pas favorable au référendum obligatoire, mais il est en revanche favorable au référendum extraordinaire pouvant être provoqué par une minorité du Grand Conseil. C'est pour lui une manière d'aller plus vite. Il n'est pas tout à fait familier des référendums avec variantes et référendums constructifs, mais il pense que cela mérite d'être étudié. Il n'est pas convaincu de l'utilité à Genève des référendums de communes. Il n'est pas favorable au référendum révocatoire. En ce qui concerne la validité des initiatives, il lui semble que si aujourd'hui le Grand Conseil s'en occupe, cela s'explique par des raisons historiques mais qu'il convient de distinguer clairement les questions juridiques des questions politiques. Le Grand Conseil est dans une meilleure position pour prendre ces décisions politiques si on ne lui demande pas en même temps de prendre des décisions juridiques. Cela lui semble être un bon champ de compétences pour une cour constitutionnelle. Pour lui, l'initiative municipale doit avoir le même champ de compétence que le champ législatif municipal. Les référendums et initiatives supra-communaux lui semblent intéressants et méritent d'être étudiés. Pour lui, la motion populaire est de la « cosmétique » par rapport à la pétition (on fait croire aux gens qu'ils ont une importance qu'ils n'ont pas nécessairement). L'idée que des personnes qui n'ont pas le droit de vote puissent signer des initiatives et référendums lui semble intéressante, ainsi que celle du vote consultatif. Ce dernier permet au Grand Conseil d'avoir une indication sur l'opinion de la population avant de créer une loi, et permet des votes consultatifs avec variantes (différents des votes « oui ou non »).

M. TANQUEREL est d'accord qu'il faut revitaliser la démocratie directe et moins d'accord avec l'idée qu'il faille le faire à la manière d'un jardinier, en taillant pour revitaliser. Il est d'avis qu'on peut revitaliser en plantant ! Il est toutefois sensible à l'équilibre général des institutions et défendait l'idée que pour avoir de vrais votes en plénière, il fallait avoir les rapports de toutes les commissions. Il se dit assez favorable à un renforcement du Conseil d'Etat, voire de la présidence du Conseil d'Etat, mais uniquement si dans le même temps, l'équilibre général est conservé avec un renforcement de la démocratie directe. Il se dit impressionné par la Constitution zurichoise. Il ne s'agit pas de la mimer ou de la singer, mais on peut y trouver une certaine source d'inspiration. Il a en outre une proposition d'audition, celle de M. Gross, constituant très actif à Zürich, professeur de sciences politiques de haut niveau, Conseiller national.

M. Tanquerel donne un exemple de Zürich : ils ont baissé le nombre de signatures requises pour les initiatives et référendums. Il ne propose pas de s'aligner sur les chiffres zurichois, mais plutôt d'y réfléchir. En matière de récolte de signatures, les groupes minoritaires avaient l'habitude de se poster à 10 mètres du bureau de vote, les dimanches de votation, et engageaient peu de frais. Or cette époque est révolue, et Internet n'a de loin pas compensé ce vide. L'aspect financier devient prépondérant : des groupements économiques importants (les cafetiers récemment par exemple) réussissent à récolter des signatures.

On peut apporter une série d'améliorations, afin de favoriser la résolution de problèmes et éviter les votes inutiles ainsi que les blocages. Pour lui, un élément qui donne une image négative de la démocratie directe est le référendum obligatoire où tout le monde est d'accord. Il existe plusieurs pistes ; l'une est le référendum minoritaire à la demande du parlement. Une autre piste consisterait à dire que dans les domaines couverts par le référendum obligatoire législatif, on pourrait mettre un référendum facultatif avec un nombre

de signatures extrêmement bas (entre 300 et 500—cela est facile à récolter mais demande tout de même un petit effort). Le référendum constructif permet de faire une contre-proposition. Dans le même esprit, pour améliorer les relations entre la population et le parlement, les variantes sont intéressantes. Le référendum des communes n'est utile que dans le cas d'un très grand projet. Le supra-communal dépendra des décisions de la Commission 4. Un référendum consultatif pourrait aller dans le sens du développement des relations parlement-peuple, mais il est un peu moins sûr de sa nécessité concrète une fois que l'analyse profonde sera faite. Il trouve en outre que le système actuel du contrôle de la validité des initiatives est mauvais. D'ailleurs, les décisions du Grand Conseil sont souvent cassées par le Tribunal fédéral. Il serait favorable à une cour constitutionnelle ou alors de confier cette tâche à la Chambre de droit public du Tribunal cantonal (la Commission 3 en décidera).

M. MANUEL abonde dans le sens de M. Tanquerel et estime aussi qu'en ce qui concerne les initiatives, il faut repenser au système de l'autorité compétente. En effet, le Grand Conseil n'est pas forcément la meilleure solution. Les Vaudois ont institué une Cour constitutionnelle dans leur nouvelle constitution. La Commission 3 a récemment auditionné M. Broulis, qui a été parmi les premiers à participer à la mise en œuvre de la nouvelle constitution vaudoise. Concernant la Cour constitutionnelle, M. Broulis a estimé que c'était une bonne chose mais que l'erreur du canton de Vaux avait été de fixer le nombre de juges qui la composent dans la Constitution (les cinq juges sont trop nombreux). Cela pose aussi la question de la manière dont il faut travailler avec les autres commissions (notamment la Commission 3). En ce qui concerne le référendum des communes, il a aussi pensé qu'il faudrait voir en fonction des décisions de la Commission 4. S'agissant du référendum révocatoire ou abrogatif, il voudrait en savoir un peu plus. Il trouve le vote consultatif pur fort intéressant, car il va dans le sens de la participation, qui est chère au groupe qu'il représente. Grâce à cet instrument, on peut consulter le peuple sur des options proposées par le Grand Conseil.

M. Manuel poursuit en expliquant qu'il existe un ensemble de paramètres de mise en œuvre et d'accompagnement qui sont liés à cette réflexion, parce que voter implique une certaine organisation. Au niveau de l'organisation des votations, Mme Perregaux a montré qu'actuellement il est plus difficile de récolter des signatures - il n'y a plus de lieu naturel où s'adresser aux gens. L'avenir est certainement Internet, mais il faudra passer par une étape intermédiaire. Pourrait-on ouvrir les bureaux de vote pendant la semaine pour faciliter le vote? Une autre solution serait de créer un espace central et officiel où il serait possible d'aller signer les référendums et initiatives (à l'Hôtel de Ville ou à Balexert, là où se trouvent les gens !). Ceci rapprocherait la démocratie des citoyens.

Il faudra parler aussi d'une augmentation ou d'une diminution du nombre de signatures, de la différenciation des textes (initiative ou référendum) et de la durée de la récolte des signatures. Il aimerait aussi introduire la notion de férie politique pour la période pendant laquelle on récolte les signatures, car un dépôt de projet de loi au mois de juin avec un délai de deux mois pour lancer un référendum n'est pas très « fairplay ». On doit aussi éclaircir certains éléments sur les campagnes de votations (budgets publicitaires, égalité des budgets...). Il faut aussi réfléchir au fait que certaines initiatives sont approuvées par des fractions très faibles de la population - n'y aurait-il pas lieu d'introduire des quorums de participation ? Parfois, le vote des initiatives intervient très longtemps après leur dépôt.

M. SAYEGH émet quelques réflexions sur ce sujet complexe. Certaines organisations ont suffisamment d'argent pour engager des personnes qui récoltent des signatures ; elles ont clairement un avantage par rapport aux organisations plus pauvres. Les conditions vont changer à l'avenir (numérique, informatique...), et un jour chacun d'entre nous aura une carte d'électeur dans sa poche. Il y a 20 ou 30 ans, il y avait une carte de crédit par immeuble, alors qu'aujourd'hui chacun en a deux ou trois ! Son souhait est que cette évolution technique soit un peu plus rapide - les dossiers électroniques à l'hôpital ont mis des années à se mettre en place, alors que des firmes informatiques peuvent s'occuper de cela en

quelques mois. Ceci va donc changer complètement le paysage de l'exercice politique. Il est d'avis qu'il faut maintenir le pouvoir législatif au parlement et la démocratie directe. L'évolution technique facilitera l'exercice de ces deux types de démocratie. Cela résout les problèmes de délais, de nombres et de pourcentages. Il est d'ailleurs favorable à la mention de pourcentages, et non de chiffres dans la Constitution. En fin de compte, la question qui se pose est la suivante: qui vote quoi ? Qui choisit quoi ? Il y a une relation directe entre les droits de vote et d'éligibilité du précédent chapitre et le droit d'initiative et de référendum. Il ne comprend pas très bien en outre en quoi consiste le référendum révocatoire. Abolir l'élection d'un député ou d'un conseiller d'Etat une fois qu'il est élu lui semble douteux.

Pour M. GAUTHIER, une liberté n'a de sens que si l'on a les moyens de l'exercer. Ce principe devrait être bien ancré dans les têtes. Il constate après le tour de table qu'il y a des enjeux et des positions nettement partisans, à l'opposé l'une de l'autre. Il demande donc si l'on veut conserver la démocratie directe (avec ses moyens d'exercice) ou si on veut faire semblant de la conserver et glisser de fait vers une démocratie exclusivement représentative ? Il comprend que certains partis parlent de blocages. Il rappelle que ce qu'ils appellent « blocage » est simplement l'exercice de la démocratie directe. Il rappelle aussi qu'on ne lance pas une initiative ou un référendum de manière désinvolte, au détour d'une discussion de bistrot. Cela demande une étude juridique, de savoir quel est le sujet, le texte. Il faut aussi déterminer si l'on a les moyens de le faire. Certaines composantes du paysage politique genevois, du fait d'un quorum relativement élevé, sont de facto exclues du travail parlementaire. Le recours à des initiatives et référendums est simplement une manière d'utiliser un contre-pouvoir tout à fait légitime. Il n'y a pas simplement le *nombre* de signatures qui est un problème - aujourd'hui, il n'est pas du tout évident de récolter des signatures, qu'il s'agisse de 10 000, 7 000 ou 5 000. C'est un travail fatigant et astreignant.

M. Gauthier souhaite revenir sur un autre point : lorsqu'on récolte des signatures, on doit déposer des demandes en autorisation de l'utilisation du domaine public. Ces autorisations ne sont pas délivrées si facilement et sont très astreignantes (heures, jours, périmètre etc.). C'est une entrave à l'exercice politique.

Concernant le nombre de signatures, alors qu'il suffisait d'une semaine il y a 10 ans pour en récolter 7 000, aujourd'hui, certains délais référendaires sont trop courts.

Il y a tout de même un désintérêt pour la chose publique, qui fait que même si les citoyens ont des possibilités élargies de signature (Internet etc.), ils ne signent pas car ils estiment que cela ne change rien. Il y a donc un travail à faire en amont sur la citoyenneté.

Le Président signale que concernant la récolte de signatures sur la voie publique, une jurisprudence du Tribunal fédéral vient de tomber selon laquelle un groupe de trois personnes peut recueillir librement des signatures sans l'assentiment préalable de l'autorité.

M. IRMINGER trouve cela tout à fait sain qu'il y ait des manifestations dans la rue, ou des stands de signatures. Il faut les encourager. Il n'est donc pas tout à fait d'accord avec les propos de Mme Perregaux selon lesquels il faut avoir comme point de vue de base ou orientation initiale d'élargir les droits populaires. Il n'est pas sûr que cela revitalise les droits politiques et la vie démocratique. Les droits populaires sont l'essence-même de la démocratie suisse. Le citoyen et la citoyenne peut participer à l'ensemble des décisions prises. M. Gross avait parlé, lorsqu'il était constituant, de l'idée que plus on élargit les droits politiques, plus les gens se sentiront comme faisant partie d'un système démocratique auquel ils auront envie de participer. M. Gross estimait donc qu'il fallait simplifier les procédures pour donner envie de participer. Cela lui semble d'autant plus important que la représentation est extrêmement faible, tant au niveau fédéral que cantonal, et pire encore au niveau communal. Le législatif se réunit de manière lacunaire, les lois genevoises sont passées au crible au Tribunal fédéral car elles sont de mauvaise qualité. En revanche les 7 personnes de l'exécutif, qui travaillent à 100, voire 200%, avec une administration très

puissante à leur service, agissent avec très peu de contrôle. M. Irminger estime qu'un des moyens de contrôle est le droit de référendum.

Il est effectivement plus difficile de récolter des signatures qu'autrefois. Le Groupe pour une Suisse sans armée, par exemple, est, avec les syndicats, le groupe le plus « pro » en matière de récolte de signatures (60 signatures à l'heure). L'efficacité des stands est devenue moindre. Autre élément important pour M. Irminger: la lisibilité des droits populaires. Il y a *inaccessibilité* lorsqu'il y a *illisibilité*. Il ne pense pas que ce soit la meilleure idée de dire qu'il faut inscrire des pourcentages dans la Constitution. Pour lui les signatures ne sont pas un quota à atteindre, mais une limite fixée. Dernier élément : le délai. On peut jouer sur le nombre de signatures, pour rendre un référendum faisable, mais il ne voit pas le délai comme un instrument de cela. Il rejoint la position de M. Tanquerel sur le référendum obligatoire ; il faut réfléchir à une solution rationnelle qui tienne compte des enjeux des uns et des autres. C'est une question essentielle pour la gauche notamment. On peut envisager d'éviter les référendums lorsqu'il y a consensus.

b. Propositions d'auditions et choix des auditions

Non traité

9. Propositions des membres de la Commission

Aucune

10. Divers

Aucun

Le Président lève la séance à 21h00.