



Commission 2

« Les droits politiques
(y compris révision de la Constitution) »

Rapport sectoriel 203

Conditions-cadres et prolongements des droits politiques

Rapporteur: Florian Irminger

30 avril 2010

Table des matières

Introduction.....	5
203.1 De la parité.....	6
203.2 Du rôle et financement des partis et organisations politiques	14
203.3 Des modalités de l'exercice des droits politiques	27
203.4 Du soutien à l'exercice des droits politiques des personnes vivant avec un handicap.....	31
203.5 Du droit de consultation	34
203.6 Du droit de pétition	37
203.7 De la révision de la Constitution.....	40
203.8 De l'obligation de voter.....	42
Liste des annexes disponibles sur internet (www.ge.ch/constituante)	45
Table des thèses.....	47

Introduction

Le présent rapport est le troisième rapport sectoriel de la commission thématique des droits politiques (y compris la révision de la Constitution) de l'Assemblée constituante de la République et canton de Genève (également dénommée « commission 2 »).

Notre rapport a trait aux conditions-cadres et prolongements des droits politiques. Les deux premiers rapports ont respectivement pour sujets la titularité des droits politiques et les instruments de démocratie directe.

Nous nous concentrerons sur les questions relatives à la parité entre femmes et hommes dans les autorités élues (203.1), aux rôle et financement des partis et organisations politiques (203.2), aux modalités de l'exercice des droits politiques (203.3), au soutien à l'exercice des droits politiques des personnes vivant avec un handicap (203.4), au droit de consultation (203.5), au droit de pétition (203.6), à la révision de la Constitution (203.7) et à l'obligation de voter (203.8).

Notre commission a en effet estimé que les droits politiques comprennent l'exercice du droit de vote et l'organisation de la vie politique.

Avant d'entamer ce rapport, je souhaite, au nom de la commission, remercier chaleureusement les procès-verbalistes de notre commission, en particulier Arbnore Hasani, ainsi que nos deux présidents successifs, Jacques Pagan et Pierre Gauthier.

203.1 De la parité

La problématique est présentée de manière plus détaillée avant d'aborder les travaux de la commission. Ce rapport n'étudie par contre pas l'ensemble des mesures de promotion de l'égalité entre femmes et hommes, mais uniquement les mesures prises en rapport avec les droits politiques.

Les thèses étudiées par la commission se limitent à des mesures sur le plan des droits politiques et non à toutes les autres mesures ayant pour objectif la réalisation de l'égalité de fait, mandat donné par la Constitution fédérale ¹.

Problématique

En Suisse et à Genève

La commission l'avait déjà expliqué dans sa note de synthèse ² : bien qu'elles soient numériquement majoritaires dans la population, les femmes sont largement sous-représentées dans les autorités politiques. Notre Assemblée constituante ne comptait au moment de son installation que 17 femmes pour 80 sièges ; le Grand Conseil élu le 11 octobre 2009 ne compte que 28 femmes pour 100 sièges. Le Conseil d'État a été composé durant la législature 2005-2009 uniquement d'hommes, alors que deux femmes y sont aujourd'hui élues.

En mars 2010, on lit dans la *Feuille d'avis officielle* ³ qu'avec « 25 % de femmes représentées dans son parlement, la Suisse se place au 26^e rang du classement mondial de l'Union interparlementaire (UIP) ⁴, dont la moyenne générale est de 18,7 % de femmes dans les parlements nationaux. » Au niveau cantonal, il est précisé dans la *FAO* que le taux de femmes élues est légèrement supérieur à la situation fédérale (28 %) et que ce taux atteint 35 % en moyenne dans les communes genevoises. En Ville de Genève, le Conseil municipal est aujourd'hui quasiment composé pour moitié de femmes et d'homme et le Bureau est essentiellement composé de femmes, dont la présidente et la vice-présidente.

¹ L'article 8 alinéa 3 de la Constitution se lit comme suit : « L'homme et la femme sont égaux en droit. La loi pourvoit à l'égalité de droit et de fait, en particulier dans les domaines de la famille, de la formation et du travail. L'homme et la femme ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale. »

² Note de synthèse n°2 du 10 novembre 2009 :

(voir : www.ge.ch/constituante/doc/presse/AC_CoT2_121109.pdf).

³ *Feuille d'avis officielle*, n°36, 258^e année, 29 mars 2010.

⁴ Sur une liste de 186 États établie par l'Union interparlementaire, la Suisse se classe au 26^e rang, devant la Principauté du Liechtenstein (41^e rang), la République islamique d'Afghanistan (31^e rang) ou la République d'Autriche (27^e rang), mais derrière la République unie de Tanzanie (23^e rang), la République de Biélorussie (20^e rang), la République fédérale d'Allemagne (17^e rang), les royaumes d'Espagne, du Danemark et de Belgique (respectivement, 13^e rang et 11^{es} rangs à égalité) ou encore les royaumes de Norvège, Finlande et Suède (respectivement, 8^e, 7^e et 2^e rangs). La République du Rwanda a, quant à elle, la plus forte représentation féminine au monde, avec 56,3 % de femmes élues à l'Assemblée nationale et 34,6 % de femmes élues au Sénat. (source : Union interparlementaire, 28 février 2010, www.ipu.org/wmn-e/arc/classif280210.htm, consulté le 18 avril 2010).

A l'occasion de l'accession en décembre 2009 à la présidence du Conseil national de Pascale Bruderer Wyss, à celle du Conseil des États d'Erika Forster-Vannini et à la présidence de la Confédération de Doris Leuthard, la *Neue Zürcher Zeitung* avait titré⁵ « *Frauenanteil in der Politik – Klein, aber fein* ». « *Problem gelöst [...]* » continuait l'article avant de préciser : « *Es bleibt allerdings anzumerken, dass sich die zahlenmässige Vertretung der Frauen in der Politik nur sehr zögerlich derjenigen der Männer annähert.* »

Au niveau international

En moyenne, dans le monde, les femmes représentent 18,9 % des élues (en ne prenant en compte que les niveaux de pouvoir nationaux) ; dans les États membres de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, le taux moyen de femmes élues est de 21,9 %. Enfin, dans les pays scandinaves, ce taux est de 42,1 %⁶.

Il y a lieu de préciser ici que les trois États en tête du classement – Finlande, Norvège et Suède – ne connaissent pas de règles obligatoires, mais que les partis y ont des pratiques internes de promotion des femmes depuis de longues années, avec notamment des règles de parité sur les listes de candidat-e-s. Dans le reste de l'Europe, les royaumes de Belgique et d'Espagne, les républiques française, italienne et portugaise connaissent des systèmes de quotas⁷. Divers autres États ont rejoint la tête du classement ces dernières années, dont le République du Rwanda et la République argentine, qui connaissent des systèmes de quotas :

- L'article 9 de la Constitution du Rwanda⁸ stipule qu'au moins trente pour cent des postes dans les instances de prise de décision sont réservés aux femmes.
- L'article 37 de la Constitution de la République argentine⁹ stipule que l'égalité entre femmes et hommes en politique doit être garantie par des actions positives (affirmatives) dans les partis politiques et le système électoral. Le Code électoral établit que les partis doivent présenter des listes aux élections avec au moins 30 % de femmes pour les élections nationales¹⁰.

⁵ Martin Senti, *Neue Zürcher Zeitung*, 1^{er} décembre 2009 : « *Frauenanteil in der Politik – klein, aber fein* » (voir :

www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/frauenanteil_in_der_politik__klein_aber_fein_1.4092512.html

⁶ Autrement dit, au 28 février 2010, sur 44'665 députées et députés (tant dans les « chambres basses » que les « chambres hautes » si deux chambres constituent le législatif), dont on connaît le genre pour 44'530 personnes, 36'126 sont des hommes et 8'404 sont des femmes (source : Union interparlementaire, 28 février 2010 :

www.ipu.org/wmn-e/arc/world280210.htm, consulté le 18 avril 2010).

⁷ Voir notamment la présentation de Muriel Golay lors de son audition par la commission, 12 janvier 2010 (séance n°32).

⁸ L'article 9 alinéa 4 de la Constitution se lit comme suit : L'État rwandais s'engage à se conformer aux principes fondamentaux suivants et à les faire respecter, dont l'édification d'un État de droit et du régime démocratique pluraliste, l'égalité de tous les Rwandais et l'égalité entre les femmes et les hommes reflétée par l'attribution d'au moins trente pour cent des postes aux femmes dans les instances de prise de décision.

⁹ L'article 37 deuxième phrase de la Constitution se lit comme suit : « La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral. »

¹⁰ Article 60 paragraphe 3 du Code électoral, qui se lit comme suit : « Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo de un treinta por ciento (30 %) de los

Mesures de parité et de quotas

La commission a procédé à l'audition de Delphine Gardey, professeure ordinaire à l'Université de Genève et directrice des Études genre, qui a présenté le système de parité de listes en France et les impacts de ce système depuis son instauration il y a dix ans : « *La parité a produit des effets considérables au niveau municipal, au niveau des européennes, bien que depuis 1999, il y avait déjà une forte représentation des femmes en France dans les instances européennes et au niveau régional. [...] En ce qui concerne les municipales, on voit très nettement l'effet de la loi sur la possibilité d'élire des conseillères municipales en grand nombre. Avec les obligations de listes paritaires, on est passé de 21.7 % de femmes à 48 %. Cette belle avancée doit être modérée par le fait qu'au niveau de l'élection des maires, il y a une chute drastique des femmes.* »¹¹ Au niveau national, « *on voit les effets de la loi sur la chambre basse. Ils sont limités, mais ils existent, passage de 10,9 % à 12,3 % puis 18,5 % en 2007.* »¹²

Muriel Golay, directrice *ad interim* du Service de promotion de l'égalité entre hommes et femmes de l'État de Genève, a précisé lors de son audition qu'il y avait lieu de distinguer la parité et les quotas : « *1. La parité est un objectif en soi ; le but est pérenne. Il n'est pas question d'une mesure temporaire. 2. La parité est égalitaire au sens strict du terme (50 % d'hommes ; 50 % de femmes).* »¹³ Différentes mesures peuvent être envisagées pour augmenter ou garantir une représentation équilibrée des deux genres dans les parlements – on peut les résumer de la manière suivante¹⁴ :

Mandaté par	À quel niveau ?		
	Aspirants	Candidat-e-s	Élu-e-s
Quotas légaux (établis au niveau constitutionnel ou législatif)	Primaires	Quotas de candidat-e-s	Sièges réservés
Quotas volontaires (établis par les partis politiques)	Quotas de candidatures potentielles	Quotas de candidat-e-s	Sièges réservés

Etienne Grisel, professeur honoraire à l'Université de Lausanne, a présenté la jurisprudence en matière de quotas : pour les élections directes, « *le Tribunal fédéral a toujours considéré qu'un quota quel qu'il soit est inconstitutionnel. Dans son arrêt [dit arrêt uranais] il a dit qu'il n'était pas question d'avoir des quotas pour les élections populaires directes. En revanche, ce qui est loisible aux constituants de prévoir, c'est une représentation à peu près égale des hommes et des femmes sur les listes élec-*

candidatos de los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No sera oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos. »

¹¹ Audition de Delphine Gardey, 13 janvier 2010 (séance n°33).

¹² Ibid (séance n°33, page 26).

¹³ Présentation de Muriel Golay, 12 janvier 2010, (séance n°32).

¹⁴ Tableau tiré de Drude Dahlerup (éd.), *Women, Quotas and Politics*, Oxford, Routledge, 2005, page 21.

*torales de partis. Les candidatures peuvent être limitées par le législateur en ce sens que chaque liste doit avoir un nombre proche d'homme et de femmes. »*¹⁵

Pour une analyse détaillée du cadre juridique, le présent rapport renvoie au rapport du 3 décembre 2009 du Secrétariat général de l'Assemblée constituante « Les quotas de représentation » – avis de droit présenté à la demande de la commission 3 « Institutions : les trois pouvoirs ». Nous nous abstenons en conséquence de présenter un cadre juridique.

203.11 Thèse et argumentaire

Les membres de la commission reconnaissent que la situation actuelle de la représentation des femmes en politique est insatisfaisante. La commission a estimé qu'on ne pouvait pas considérer uniquement des mesures plus ou moins rigides en matière de représentation équilibrée des femmes et des hommes dans les autorités – d'autres mesures qui ne sont pas du ressort de la commission des droits politiques devront être envisagées.

Toutefois, la commission ne s'est pas entendue sur les mesures à prendre en matière de réalisation de l'égalité entre femmes et hommes dans l'exercice des droits politiques. Pour une partie de la commission, des mesures à caractère contraignant doivent être prises, afin de combler par la loi l'inégalité de fait de représentation entre femmes et hommes dans les autorités politiques. Si la commission s'est entendue sur la nécessité d'augmenter le nombre de femmes engagées en politique, une majorité de la commission a estimé que les mesures contraignantes ne sont pas acceptables.

Au final, la commission a adopté une thèse de promotion de l'accès de l'égalité entre femmes et hommes dans les instances politiques. Une minorité de la commission s'est opposée à cette thèse.

Thèses, articles et résultats des votes

La commission a adopté la thèse suivante :

203.11.a

L'État promeut une représentation équilibrée de femmes et d'hommes au sein des autorités¹⁶ ; la loi encourage les partis à présenter pour toutes les élections au système proportionnel des listes comportant un nombre égal de candidatures féminines et masculines.

Résultats du vote :

Acceptée par 10 voix pour, 6 voix contre et 1 abstention.

¹⁵ Audition d'Etienne Grisel, 13 janvier 2010 (séance n° 33).

¹⁶ En réalisant l'édition de ce rapport, le Secrétariat, en accord avec le rapporteur et le président de la commission, a procédé à la correction d'une erreur de plume. La thèse votée par la commission était : « L'État promeut une représentation équilibrée de femmes et des hommes(...) ».

Il est précisé ici que l'adoption de la thèse 203.11.a a fait tomber une thèse subsidiaire à celle-ci, qui était formulée comme suit : « La loi encourage les partis à présenter pour toutes les élections au système proportionnel des listes comportant un nombre équilibré de candidatures féminines et masculines. »

Par ailleurs, la commission a refusé les thèses suivantes visant à inscrire la parité dans la Constitution : « Le Grand Conseil et les conseils municipaux sont composés d'un collège masculin et d'un collège féminin, chacun élu par l'ensemble du corps électoral selon les règles actuellement en vigueur pour ces conseils » et « Pour toutes les élections au système proportionnel, les listes comportent un nombre égal de candidatures féminines et masculines ».

Interprétation de la thèse

La thèse est construite en deux phrases. La première contient l'objectif fixé, alors que la seconde précise clairement le cadre d'action législatif. Le mandat donné au législateur, auquel il reviendra d'adopter une législation de mise en œuvre du principe constitutionnel en la matière, est de parvenir à une représentation équilibrée de femmes et d'hommes au sein des autorités, par la promotion de listes pour les élections sur lesquelles devraient figurer autant de candidates que de candidats. La notion vague et générale de « représentation équilibrée » est donc expliquée par la deuxième phrase :

- La volonté de représentation équilibrée n'est pas une représentation paritaire, puisque la seconde phrase fixe clairement que la parité ne devra être promue que sur les listes électorales ;
- Le terme choisi de « représentation équilibrée » doit être compris comme une volonté, au vu de la situation actuelle, d'augmenter le nombre de femmes dans les autorités politiques, sans fixer un chiffre précis ou contraignant – la situation actuelle est donc jugée déséquilibrée.

Il appartient au législateur de déterminer quelles mesures adéquates peuvent être prises par l'État pour encourager la présentation de listes comportant un nombre égal de femmes et d'hommes – ces mesures peuvent être notamment financières, mais pas exclusivement. On peut parfaitement imaginer un soutien de la formation à la politique au sein des partis politiques, un soutien par les services de l'État à l'encouragement des candidatures féminines au sein des partis politiques et toute autre mesure adéquate.

La thèse précise que les autorités dont il est question sont celles élues au système proportionnel.

Enfin, la thèse dans son ensemble ne propose aucune mesure contraignante.

Finalement, il convient de souligner que la thèse se limite à des mesures strictement liées à l'exercice de fonctions politiques au sein d'autorités élues. La mesure proposée s'applique sur les listes électorales et non dans d'autres sphères de la société.

Argumentaire

La majorité de la commission s'est retrouvée autour de cette thèse, car elle reflète une double réalité : d'une part, la commission a reconnu que l'égalité entre femmes

et hommes n'est pas concrétisée en matière politique et, d'autre part, cette thèse ne contient aucune disposition contraignante.

L'encouragement est un aspect qui a été largement accepté par la commission.

Une partie de la majorité a estimé que cette thèse était acceptable, justement, parce qu'elle n'instaurait pas une situation de contrainte trop étroite, mais donnait une marge de manœuvre à l'autorité législative. Cette partie de la majorité a également rappelé que même les partis politiques ayant instauré des règles strictes de parité reviennent sur leurs pas, citant René Longet, président du Parti socialiste genevois, selon lequel « *toute règle trop rigide finit par se retourner contre ses objectifs, car la parité – un outil contre la sous-représentation criante des femmes en politique – se retourne cette fois-ci contre elles* »¹⁷. Ainsi, la parité peut se retourner contre ses auteur-e-s. De plus, ne peut-on pas que se féliciter d'avoir un parlement à majorité féminine au Rwanda ou un délibératif composé d'autant de femmes en Ville de Genève ?

Une autre partie de la majorité a estimé qu'une forme de contrainte est possible et nécessaire, car l'évolution n'est pas linéaire, dans la mesure où la concrétisation de l'égalité entre femmes et hommes stagne depuis plusieurs années. Cette partie de la majorité a donc soutenu cette thèse y voyant une solution minimaliste.

Pour la majorité qui a refusé toute thèse tendant à introduire une parité, les thèses contraignantes présentaient de nombreux problèmes.

D'abord, la parité de résultat (thèse présentée par la minorité) constitue une restriction majeure du droit démocratique des électrices et des électeurs et de leur libre choix. Ainsi, il n'est pas certain qu'avec un tel système la Constitution genevoise reçoive la garantie fédérale.

Ensuite, la majorité s'est dite en désaccord avec un principe de parité forcée. Elle ne voit pas la nécessité que le parlement cantonal et les délibératifs municipaux soient composés pour moitié de femmes et d'hommes. Elle partage le souci d'augmenter le nombre de femmes impliquées en politique, mais n'en voit pas pour autant une nécessité de chiffrer ainsi cette participation.

Cette thèse est donc jugée appropriée par la majorité.

203.12 Argumentaire de la minorité 1

Rapporteur de la minorité : Patrick-Étienne Dimier.

La minorité 1 s'est prononcée contre la thèse adoptée par la majorité.

Pour cette minorité, une thèse fondant à aller plus vite que le cours naturel de la société risque de rompre avec le principe de l'égalité des chances, substituant ainsi à l'égalité des chances, l'égalité de contrainte. Le progrès social se situe dans la recherche de l'égalité des chances, et la promotion de celles-ci, notamment afin de

¹⁷ Il était fait référence au choix des candidatures du Parti socialiste au Conseil administratif de la Ville de Genève. Source de la citation de René Longet : *Le Courrier*, 21 décembre 2009.

promouvoir pleinement l'égalité entre femmes et hommes, et non de forcer une égalité qui sera alors peu adaptée à la situation sociale.

Cette minorité a également fait remarquer que de nombreux États connaissent des femmes comme cheffes d'États ou de gouvernements, sans pour autant que celles-ci aient été élues avec des mesures contraignantes.

Enfin, selon cette minorité le principe de parité n'apportera pas de résultat concret, puisque d'autres mesures pourraient avoir bien plus d'impact – même si ces mesures ne sont pas de la compétence de la commission des droits politiques.

Cette minorité propose donc le rejet de la thèse 203.13.

203.13 Thèse et argumentaire de la minorité 2

Rapporteuse de la minorité 2 : Christiane Perregaux.

Cosignataires : Claire Martenot, Pierre Gauthier, Alfred Manuel, Thierry Tanquerel et Pierre-Alain Tschudi.

Il est précisé que cette minorité en faveur de mesures de parité plus strictes était dans la majorité de la thèse adoptée par la commission jugée comme le minimum acceptable.

Thèses, articles et résultats des votes

La minorité 2 propose la thèse suivante :

203.13.a

Le Grand Conseil et les conseils municipaux sont composés d'un collège masculin et d'un collège féminin, chacun élu par l'ensemble du corps électoral selon les règles actuellement en vigueur pour ces conseils.

Argumentaire de la minorité 2

La parité est aujourd'hui une question extrêmement importante pour l'Assemblée constituante. Genève attend de sa nouvelle Constitution qu'elle propose des avancées démocratiques reflétant la place des hommes et des femmes dans la société actuelle. Elle ne peut imaginer que la nouvelle constitution ne représente pas une avancée notoire sur cette question et en reste au statu quo.

En effet, depuis l'introduction du droit de vote et d'éligibilité des femmes à Genève il y a 50 ans, leur représentation dans les instances législatives est toujours soumise à l'aléatoire du moment, mais aucunement à une assurance d'égalité.

Contrairement à la déclaration de certains commissaires, les femmes ne peuvent être assimilées à une minorité comme les autres du fait même qu'elles composent avec les hommes le genre humain – et qu'elles sont une majorité de la population à Genève aujourd'hui. C'est pourquoi aucune discrimination ne peut être admise.

Si le droit d'éligibilité des femmes peut être considéré comme une réelle avancée, la pratique a mis en évidence que seul il ne permettait pas l'égalité dans les instances

politiques. Dans cette perspective, la thèse 203.13.a a proposé de rendre la démocratie plus juste et de consacrer une égalité dans les faits. C'est dans ce sens que nous considérons que notre thèse concrétise réellement un droit démocratique et ne constitue en aucun cas une restriction des droits démocratiques.

La minorité a estimé présenter une thèse qui soit constitutionnelle. En effet, le système de quota pur a été déclaré non constitutionnel par le Tribunal fédéral, alors que le système proposé – c'est-à-dire la possibilité d'élire deux collègues – n'a pas été jugé en tant que tel par le Tribunal fédéral.

Enfin, pour la minorité, sa thèse est une thèse qui aura véritablement un effet. En effet, le système électoral avec des listes ouvertes ne permet pas d'avoir un effet certain avec des listes paritaires et les mesures d'encouragement ne sont certainement pas suffisantes.

La minorité estime que l'obligation d'instauration de la parité aura également un effet sur l'égalité entre femmes et hommes en général. En effet, aujourd'hui, les modèles féminins sont extrêmement rares en politique ; avec la parité, ces modèles se multiplieront et le rôle et la place de la femme dans la société évolueront encore en conséquence.

Traitement des propositions collectives relatives au chapitre

L'Assemblée constituante a reçu une proposition collective munie de 642 signatures¹⁸ et une pétition¹⁹ à ce sujet. Ces deux objets ont été transmis à la commission des droits politiques.

La commission a auditionné plusieurs représentantes du collectif Femmes pour la parité (groupement à l'origine de la proposition collective). La commission a souhaité effectuer cette audition, d'une part, parce que la thématique est importante et, d'autre part, parce que ce collectif a déposé une proposition collective munie de plus de 500 signatures. En matière de droits politiques, cette proposition collective avait pour objet la demande suivante :

Adoption du principe constitutionnel de la parité qui pourrait se résumer ainsi :

Toutes les autorités élues de la République et du canton de Genève sont constituées pour moitié de femmes et d'hommes. Lorsque l'autorité est composée d'un nombre impair de personnes, une différence de un est admise.

Voir annexe n°3

¹⁸ Proposition collective n°2, « Parité hommes-femmes », déposée par Femmes pour la parité. Cette proposition a également été transmise à la commission 3. Voir la proposition collective : www.ge.ch/constituante/doc/proposition/No2.PDF.

¹⁹ Pétition n°26, « Proposition d'articles constitutionnels en matière d'égalité entre homme et femme », déposée par la commission consultative de l'égalité entre homme et femme de l'État de Genève. Cette proposition a également été transmise aux commissions thématiques 1, 3 et 5. Voir la pétition : www.ge.ch/constituante/doc/proposition/No26.PDF

203.2 Du rôle et financement des partis et organisations politiques

Deux éléments distincts ont alimenté les travaux de la commission des droits politiques : d'une part, la question du rôle des partis et organisations politiques et, d'autre part, leur financement et la transparence y liée. Les travaux de la commission ont également été alimentés par ceux de la commission 5 « Rôle et tâches de l'Etat, et finances ».

La commission des droits politiques a décidé de traiter des partis politiques dans la Constitution. Une minorité de la commission a estimé que la question ne relevait pas de la Constitution cantonale. Cette minorité a estimé que le rôle des partis politiques relève du fait du fonctionnement politique en démocratie, mais n'est pas une règle de droit. Quant à la question du financement des partis politiques, pour cette minorité, elle relève de la législation.

Liée au rôle des partis politiques, la commission a refusé de définir les partis politiques dans la Constitution.

Par ailleurs, la particularité de la démocratie directe a pour conséquence une participation accrue de groupements dans les campagnes, sans pour autant que ceux-ci n'aient d'élus ou ne présentent des listes lors des élections cantonales ou communales.

Enfin, la commission a estimé qu'il était essentiel de souligner l'importance de l'éducation citoyenne. Pierre-Alain Tschudi a pu expliquer à la commission lors de son audition²⁰ la pratique genevoise d'éducation citoyenne et présenter les différents outils utilisés depuis un demi-siècle dans les écoles genevoises.

Avant de poursuivre sur les travaux de la commission, il paraît utile de rappeler le cadre légal en la matière.

Cadre légal ²¹

Au niveau national

L'article 137 de la Constitution fédérale dispose que les partis politiques contribuent à former l'opinion et la volonté populaires. Au niveau fédéral, « *le soutien de l'État [comprendre, Confédération] se limite au dédommagement du travail fourni par les groupes et leurs membres en tant qu'organes du Parlement* »²². En application de l'article 10 de l'Ordonnance de l'Assemblée fédérale relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires, chaque groupe des Chambres fédérales perçoit

²⁰ Pierre-Alain Tschudi fut auditionné, en sa qualité de coauteur de la brochure *Pratiques citoyennes* éditée par le Département de l'instruction publique de la République et canton de Genève, le 23 mars 2010 (séance n°47).

²¹ Cette partie est notamment basée sur Tiziano Balmelli, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales : entre exigences démocratiques et corruption*, Fribourg, Éditions universitaires Fribourg, 2001.

²² Mathieu Gunzinger, *Analyse comparative des ressources financières des partis politiques suisses*, Cahier de l'IDHEAP, 240/2008, page 41.

144'500.- CHF. À cette aide, il faut ajouter 26'800.- CHF annuels par élue et élu également versé à titre d'une contribution aux groupes²³.

Des indemnités personnelles sont également versées aux parlementaires ; celles-ci ne font toutefois pas partie du financement des partis politiques, nous éviterons en conséquence d'entrer dans les détails ici. On précisera toutefois que les membres de l'Assemblée fédérale peuvent verser une partie des indemnités perçues à leurs partis politiques, ce qui constitue un financement indirect des partis politiques.

Enfin, en matière de transparence, les groupes parlementaires doivent fournir un rapport à la Délégation administrative sur l'utilisation des contributions perçues²⁴.

Dans les cantons

Entre 2001 et 2010, le nombre de cantons qui ont ancré le rôle des partis politiques dans leur constitution a sensiblement augmenté. En 2001, « seuls Argovie, Berne, Bâle-Campagne, Jura et Soleure admettaient explicitement l'implication des partis dans l'activité politique. Ils ont à présent été rejoints par Bâle-Ville, Grisons, Lucerne, Saint-Gall, Schaffhouse, Tessin, Vaud et Zurich²⁵. On peut donc en conclure à une certaine valorisation du rôle des formations politiques. »²⁶

En 2007, 22 cantons versaient des indemnités en faveur des groupes parlementaires²⁷. Sur les 26 cantons, seuls Fribourg et Genève prévoient une aide publique directement versée aux partis politiques.

À Fribourg, au sens de la loi sur la participation de l'État aux frais de campagne électorale, pour les élections générales, une contribution est allouée aux partis politiques et groupes d'électeurs et électrices dont les listes ou les personnes candidates obtiennent au moins a) pour l'élection au Conseil national, 1 % des suffrages de liste valablement exprimés ; b) pour l'élection au Conseil des États, 1 % des suffrages calculés sur le nombre des listes valables ; c) pour l'élection du Grand Conseil, 1 % des suffrages de liste valablement exprimés ; d) pour l'élection du Conseil d'État, 1 % des suffrages calculés sur le nombre des listes valables (article 2 de la loi). La contribution pour l'élection au Conseil national et du Grand Conseil est calculée au prorata des suffrages obtenus par les listes à prendre en considération. Elle est fixée sur la base des résultats définitifs (article 5 de la loi). « La somme globale allouée est de 150'000 CHF pour le Grand Conseil, 100'000 CHF pour le Conseil national, 50'000 CHF pour le Conseil d'État et des États. »²⁸

Au niveau genevois

Participation aux frais de campagne

À Genève, au sens de l'article 82 de la loi sur l'exercice des droits politiques, l'État peut participer aux frais électoraux des partis politiques, autres associations ou grou-

²³ L'article 10 alinéa 1 de l'Ordonnance se lit comme suit : « Le montant de base s'élève à 144 500 CHF, celui par député à 26 800 CHF. »

²⁴ L'article 10 alinéa 2 précise que chaque année, au plus tard à la fin du mois de mars, les groupes remettent un rapport à la Délégation administrative sur l'utilisation des contributions reçues au cours de l'exercice précédent.

²⁵ On consultera l'annexe 1.

²⁶ Mathieu Gunzinger, op. cit., page 46.

²⁷ Mathieu Gunzinger, op. cit., page 48.

²⁸ Mathieu Gunzinger, op. cit., page 48.

pements prenant part à une élection, à l'exception du Conseil national. Cette aide est conditionnée à l'atteinte d'un seuil de 5 % pour les élections au scrutin proportionnel et de 20 % dans un scrutin majoritaire²⁹.

L'État met également à disposition des prestations gratuitement pour les partis politiques, autres associations ou groupements prenant part à des élections ou votations, telles que l'affichage gratuit (article 30 de la loi sur l'exercice des droits politiques) ou plus conséquent, le financement d'une assistance parlementaire (article 40 alinéa 3 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève³⁰).

Indemnisation des députées et députés

Les articles 46 et suivants de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève fixent les principes en matière d'indemnités dues aux députés³¹. Ainsi, les députées et députés reçoivent une indemnité pour : a) chaque séance plénière ; b) chaque heure de séance de commission ; c) chaque heure de séance de sous-commission à laquelle ils assistent ; d) une réunion des groupes par session du Grand Conseil (article 47 alinéa 1 de la loi).

Financement des groupes parlementaires

En matière de financement des groupes parlementaires, chaque groupe reçoit, une fois par année, un financement direct, comprenant a) un montant égal pour tous les groupes ; b) un montant fixe au prorata du nombre de député-e-s du groupe (article 47 alinéa 5 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève). À ce financement direct des groupes, peut s'ajouter un financement indirect organisé par les services du Grand Conseil : la loi précise en effet que des retenues en faveur des groupes peuvent être exercées sur les indemnités des élues et élus³².

Transparence

En matière de transparence « les cantons de Genève, du Tessin et de Neuchâtel imposent un certain nombre de contraintes en matière de financement de l'activité politique »³³. À Genève, différentes mesures de transparence sont prévues – et l'aide financière de l'État de Genève n'est versée que si cette transparence est res-

²⁹ L'article 32 du règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques fixe la participation de l'État pour toutes les élections, sachant que la loi fixe une limite supérieure de la participation de l'État à 10'000.- CHF pour les élections (article 82 de la loi).

³⁰ L'article 40 alinéa 3 de la loi se lit comme suit : « Le budget comporte une somme destinée au versement d'une allocation forfaitaire annuelle, fixée par le bureau du Grand Conseil, à chaque groupe représenté au Grand Conseil qui justifie de l'engagement sous sa propre responsabilité d'un assistant politique non député chargé d'aider ses députés dans leur travail parlementaire. »

³¹ Cette loi est appliquée par analogie pour l'indemnisation des élues et élus à l'Assemblée constituante (article 6 alinéa 4 de la loi constitutionnelle complétant la Constitution de la République et canton de Genève).

³² L'article 47 alinéa 4 de la loi se lit comme suit : « Chaque groupe, après en avoir fixé les modalités, peut demander au secrétariat général du Grand Conseil d'opérer une retenue sur les jetons de présence de ses députés. »

³³ Mathieu Gunzinger, op. cit., page 53.

pectée³⁴ au sens de l'article 29A alinéa 4 de la loi sur l'exercice des droits politiques³⁵ :

- Soumission à l'inspection cantonale des finances des comptes annuels, avec la liste des donateurs, de tout parti politique, association ou groupement qui dépose des listes de candidates et candidats pour les élections (article 29A alinéa 1 de la loi³⁶) ;
- Interdiction des dons anonymes ou sous pseudonymes (article 29A alinéa 2 de la loi) ;
- Soumission à l'inspection cantonale des finances des comptes relatifs à une campagne de votation (article 29A alinéa 3 de la loi³⁷).

Pour une comparaison des aides versées aux groupes des différents parlements cantonaux, on prendra notamment connaissance de l'annexe 2.

203.21 Thèse et argumentaire de la majorité

Thèse et argumentaire de la majorité sur le rôle des partis et organisations politiques

Thèses, articles et résultats des votes

La commission a adopté la thèse suivante :

203.21.a Rôle des partis politiques

L'État reconnaît la contribution des partis et organisations politiques à la formation de l'opinion et à l'expression de la volonté publique.

Résultat du vote :

Thèse acceptée par 12 voix pour et 4 voix contre, sans abstention.

Interprétation de la thèse

La présente thèse est d'ordre déclaratif. Elle n'a pas de portée politique ou d'implication juridique, mais constitue la porte d'entrée aux thèses sur le soutien aux partis et organisations politiques et la transparence des finances de ceux-ci.

³⁴ La transparence garantit l'accès aux comptes déposés et à la liste des donateurs à toute personne exerçant ses droits politiques à Genève (article 29A alinéa 5 de la loi).

³⁵ L'article 29A alinéa 4 de la loi sur l'exercice des droits politiques se lit comme suit : « A défaut [du respect de l'article 29A alinéas 1, 2 et 3 de la loi], la participation de l'État aux frais électoraux du parti politique, association ou groupement n'est pas versée. »

³⁶ L'article 29A alinéa 1 de la loi se lit comme suit : « Tout parti politique, association ou groupement qui dépose des listes de candidats pour des élections fédérales, cantonales ou municipales soumet chaque année ses comptes annuels à l'inspection cantonale des finances, avec la liste de ses donateurs. »

³⁷ L'article 29A alinéa 3 de la loi se lit comme suit : « Tout groupement qui dépose une prise de position lors d'une votation fédérale, cantonale ou municipale dépose dans les 60 jours les comptes relatifs à l'opération de vote concernée, y compris la liste des donateurs, à l'inspection cantonale des finances. »

S'inspirant de la Constitution fédérale et de diverses constitutions cantonales, la volonté de la commission est d'affirmer un rôle particulier dans la société pour les partis et organisations politiques. La commission a choisi de préciser que ces acteurs contribuent à former l'opinion et à exprimer la volonté publique ; la commission souligne donc que d'autres acteurs en font de même et que la mention de ces deux acteurs n'est pas exhaustive.

Deux éléments nécessitent une attention particulière dans cette thèse :

- D'une part, il est fait référence aux partis politiques, sans pour autant que la commission n'ait jugé utile de les définir.
- D'autre part, l'utilisation de la terminologie « organisations politiques » a fait débat. Ce terme a été préféré à ceux d'« associations » ou d'« associations politiques », dans la mesure où ces derniers font référence à une forme juridique (l'association au sens des articles 60 et suivants du Code civil).

La mention des partis et organisations politiques est à comprendre surtout pour les thèses qui découlent de la présente thèse.

Argumentaire

Pour la commission il s'est agi de se doter d'une thèse générale, pour rappeler que les partis politiques ont un rôle essentiel dans la vie démocratique.

La majorité a préféré une référence à des « organisations politiques », au même titre que la Constitution de Bâle-Ville. Il va de soi, pour la majorité de la commission, que les partis et organisations politiques ne sont pas les seuls à former l'opinion publique ; ils y contribuent. Une autre formulation maximaliste a également été présentée à la commission sans avoir été formellement soumise au vote : « Les partis politiques contribuent à former l'opinion et la volonté populaires, avec les médias, les associations, l'État, les communes et d'autres acteurs. »

La thèse retenue s'explique par le fait que la commission touche uniquement aux droits politiques. Ainsi, la commission a souhaité souligner l'activité d'organisations engagées dans la politique en vue de votations et d'élections. Il n'est pas dit que ces organisations ne font que de la politique. Les partis politiques ont pour objet de faire de la politique et de faire élire des personnes dans les autorités ; les organisations politiques ont quant à elles un rôle différent.

Thèse et argumentaire de la majorité sur le soutien aux partis et organisations politiques

Thèses, articles et résultats des votes

La commission a adopté la thèse suivante :

203.21.b

L'État peut soutenir les partis et organisations politiques dans leurs missions au service du bien commun, notamment par des aides financières.

Résultat du vote :

Thèse acceptée par 11 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

Interprétation de la thèse

Par la présente thèse, la commission fixe clairement que l'État a un rôle de soutien des partis et organisations politiques.

Un élément déclaratoire est contenu dans les mots « missions au service du bien commun ». Il s'agit en l'occurrence de souligner le rôle des partis et organisations politiques qui, par leurs engagements dans la vie démocratique, ont des missions au service du bien commun, quelles que soient les positions défendues.

Les autres éléments de la thèse ont une portée :

- La référence à l'État doit être comprise de manière large, c'est-à-dire en fait l'État et les communes.
- Aucune obligation n'est donnée à l'État, la finalité de la thèse étant une possibilité donnée à l'État, qu'il y a lieu toutefois de comprendre comme un encouragement, un souhait de la commission, d'autant plus clair que la thèse 203.21.c confirme que la commission entend que l'État soutienne les partis et organisations politiques en fixant des règles de transparence.
- Le soutien n'est pas limité aux partis politiques. Cette thèse vise à permettre à l'État de soutenir les partis et organisations politiques.
- Les aides financières sont un type de soutien, mais pas le moyen exclusif par lequel l'État peut exercer son soutien.

Argumentaire

Pour la commission, il s'est agi en l'occurrence de clarifier la situation par rapport à la législation actuelle. Le soutien de l'État notamment financièrement est attribué aux partis et organisations politiques. Avec cette thèse, la commission n'a toutefois pas souhaité définir avec précision le type de soutien et les critères de ce soutien. Le principe général est fixé, sans entrer dans le détail.

Aux yeux de la commission, cette thèse est également une manière d'ancrer la situation actuelle dans la Constitution, tout en donnant la possibilité à l'État d'aller plus loin, puisqu'un soutien à l'activité politique existe d'ores et déjà.

Enfin, pour une partie de la majorité, la mention du soutien aux partis politiques est également une ouverture pour un soutien financier ou autre des partis politiques dans leur fonctionnement, afin que le soutien financier ne soit pas principalement issu des jetons de présence des élu-e-s. Cette situation est peu convaincante et pénalise les petites formations politiques. En cas de diminution du nombre de parlementaires, les finances des partis politiques seraient directement touchées.

Une minorité de la commission s'est opposée à cette thèse, non par opposition à un certain financement des partis et organisations politiques, mais par opposition à ce que cet élément soit figé dans la Constitution. Il s'agit d'un élément d'ordre dynamique qui doit pouvoir être adapté selon les circonstances par le législateur. Enfin, un mandat en l'espèce au législateur n'est pas pertinent aux yeux de cette minorité, dans la mesure où même si tel ne figurait pas dans la Constitution, le législateur pourrait prévoir un système de financement des partis politiques.

Thèse et argumentaire de la majorité sur le principe de transparence

Thèses, articles et résultats des votes

La commission a adopté la thèse suivante :

203.21.c

La loi fixe des exigences de transparence qui s'appliquent aux partis et organisations qui participent aux élections et aux campagnes politiques. Elle subordonne toute aide publique au respect de ces exigences.

Résultat du vote :

Thèse acceptée par 10 voix pour, 4 voix contre et 2 abstentions.

Interprétation de la thèse

Par la présente thèse, la commission fixe clairement la transparence comme principe essentiel pour les acteurs politiques.

Au même titre que pour la thèse précédente, cette thèse ne traite pas de manière exhaustive de son sujet, mais en fixe les contours.

La thèse donne mandat au législateur cantonal (avec une référence à la loi et non un règlement qui aurait pu être d'ordre communal aussi) d'édicter les exigences de transparence qui doivent s'appliquer. La thèse se borne à dire que ces règles de transparence doivent exister. Elles doivent exister pour tout parti et toute organisation qui participe aux élections et aux campagnes politiques.

Par ailleurs, la deuxième phrase de la thèse renforce le principe de transparence, aucune aide publique ne devant être donnée si les exigences ne sont pas remplies. La thèse contient donc d'ores et déjà la sanction minimale en cas de non-respect des exigences.

Cette thèse ne se limite pas aux partis politiques. Cette thèse touche donc également les organisations qui participent aux campagnes politiques qui seront soumises à des exigences de transparence.

Enfin, la thèse mentionne des campagnes politiques. Il y a lieu de comprendre les campagnes à l'occasion de votations communales, cantonales ou fédérales, à l'exclusion de toute autre campagne. Il va de soi que lors des élections, il est question de campagnes en faveur d'une liste de candidat-e-s présentée par le parti ou l'organisation dont émane cette liste. La nature de la participation à ces campagnes devra être définie par la législation et le flou de ce terme est le résultat du compromis que la commission a trouvé en déléguant au législateur le soin de préciser le degré d'exigence quant à la participation aux élections et campagnes politiques.

Argumentaire

La majorité de la commission a estimé que la transparence doit être un principe constitutionnel. Cette transparence est importante pour la majorité dans la vie démocratique, et d'autant plus importante pour les partis politiques.

En matière de règles de transparence, pour la majorité de la commission le minimum est la situation législative actuellement en vigueur.

Derrière cette thèse il y a la volonté de permettre à toute citoyenne et tout citoyen de savoir quel soutien est accordé à qui et comment ce soutien est utilisé par les partis et organisations qui le perçoivent.

Pour une partie de la majorité, les règles de transparence doivent être extrêmement strictes pour les partis et organisations politiques qui perçoivent un soutien de l'État. Par contre, ces règles doivent être différentes aux yeux de cette partie de la majorité, pour les partis et organisations ne touchant aucun soutien de l'État.

Enfin, plusieurs membres de la commission, ayant voté en faveur ou contre cette thèse, ont exprimé une retenue quant à la divulgation des sources de revenus.

Aux yeux d'une minorité, la règle de transparence ne doit pas figurer dans la Constitution. Elle constitue une règle d'ordre législatif, si le législateur estime qu'une telle règle est importante.

Thèse et argumentaire de la majorité sur l'éducation citoyenne

Thèses, articles et résultats des votes

La commission a adopté la thèse suivante :

203.21.d

L'État met en œuvre une politique de soutien et d'encouragement à l'engagement civique, notamment auprès des jeunes. Il facilite par des mesures concrètes l'exercice des fonctions électives et participatives.

Résultat du vote :

Thèse acceptée par 12 voix pour et 4 voix contre.

Interprétation de la thèse

Par la présente thèse, la commission fixe deux objectifs à l'État :

- En direction des jeunes, une attention visant à encourager l'engagement civique. Cette formulation est très générale et va bien au-delà de l'engagement partisan. C'est l'intérêt pour la chose publique qui est visé.
- La facilitation de l'exercice de fonctions électives et participatives vise à la mise en œuvre d'une politique destinée à toute personne qui souhaite s'engager.

La thèse ne spécifie pas si ces mesures sont d'ordre législatif ou non. Elle spécifie que l'action visée par la thèse pourrait être du ressort de l'exécutif, dans la mesure où elle concerne des mesures concrètes et non des actes législatifs généraux.

La thèse ne définit pas quelles sont les mesures concrètes. Elle laisse le soin au destinataire de définir quel type d'actions et de mesures pourraient être envisagées afin d'atteindre les buts visés.

Enfin, la thèse ne focalise pas uniquement sur les mandats électifs, mais également les mandats dans lesquels des personnes s'impliquent dans la gestion de l'État, ou d'entités parapubliques, sans y être élues par une votation populaire.

Argumentaire

Pour une majorité, cette thèse est importante, car elle constitue un double vœu : d'une part, le renforcement auprès des jeunes de l'attrait pour la chose publique et, d'autre part, le soutien de celles et ceux qui sont élu-e-s. Par ces deux mesures, on peut espérer que l'engagement public est renforcé et rendu plus facile.

La majorité est consciente que sa thèse est générale et a renoncé à évoquer avec précision quelles sont les mesures concernées dans chacun des cas. Il est simplement donné pour mission à l'État d'entreprendre des démarches.

Pour une minorité de la commission, cette thèse ne mérite aucun rang constitutionnel. Son interprétation est difficile et elle sera forcément appliquée que de manière lacunaire. La mise en place de l'éducation citoyenne ou de mesures pour soutenir les élues et élus est du ressort de l'exécutif ou du législatif, certainement pas du constituant. Enfin, une partie de la minorité s'oppose à la mention de fonctions participatives dont on ne comprend pas quels mandats sont concernés.

203.22 Thèse et argumentaire de la minorité 1

Rapporteur de la minorité 1 : Pierre Schifferli

Cosignataire : Jacques Pagan

Thèses, articles et résultats des votes

La minorité 1 propose la thèse suivante :

203.22.a

1. Les partis politiques sont des personnes morales de droit privé démocratiquement et durablement constituées dans le seul but de participer activement et de manière permanente à la vie institutionnelle de l'État et des collectivités publiques ;
2. Les partis politiques contribuent de manière déterminante à former l'opinion et la volonté populaires, de même qu'à assurer la promotion de celles-ci de façon indépendante et libre à l'égard du pouvoir politique et des médias ;
3. Constituant un lien institutionnel et intergénérationnel irremplaçable entre le peuple et les autorités élues, les partis politiques sont reconnus d'utilité publique ; l'État et les collectivités publiques leur prêtent l'assistance voulue pour leur permettre d'accomplir leur mission au service du bien commun.

Argumentaire de la minorité 1

Les partis politiques doivent être reconnus dans la Constitution genevoise comme jouant un rôle d'utilité publique fondamental à l'exercice de la démocratie et bénéficier, à ce titre, de l'aide de l'État pour qu'ils puissent accomplir en toute indépendance leur rôle d'intermédiaire essentiel entre le peuple et les autorités politiques ; cette indépendance doit notamment être marquée vis-à-vis du pouvoir en place et des médias qui monopolisent globalement les canaux de l'information et conditionnent très largement, voire exclusivement, l'opinion publique. L'assistance requise ne serait pas nécessairement financière ; elle pourrait consister dans la mise à disposition, par le réseau universitaire notamment, des connaissances scientifiques et techniques sans lesquelles l'évolution du monde et de la société en général échappe à toute compréhension et à tout contrôle dans la perspective d'un développement durable.

Les partis politiques ont ainsi pour vocation naturelle de traiter toutes les questions ressortissant aux institutions de l'État, d'œuvrer dans l'intérêt de la société en tant que telle sur la base d'une philosophie politique qui leur est propre, d'être organisés démocratiquement et d'agir dans la permanence et la durée ; ces caractéristiques ne se retrouvent pas dans les organismes qui appartiennent au monde associatif et agissent généralement dans un secteur limité tout en défendant prioritairement les intérêts de leurs membres.

La transparence des partis politiques doit demeurer de rang législatif, comme c'est le cas actuellement. Cette question est spécifiquement réglée par la loi sur l'exercice des droits politiques. De leur côté, les organismes subventionnés du monde associatif sont soumis aux dispositions de la loi sur les indemnités et les aides financières.

203.23 Thèse et argumentaire de la minorité 2

Rapporteur de la minorité 2 : Alfred Manuel.

Thèses, articles et résultats des votes

La minorité 2 propose la thèse suivante sur le rôle des partis politiques (thèse minoritaire à la thèse 203.21.a) :

203.23.a

L'État reconnaît la contribution des partis politiques et du tissu associatif à la formation de l'opinion et à l'expression de la volonté publique.

Argumentaire de la minorité 2

La commission a retenu « organisations politiques » pour désigner les acteurs de la société qui contribuent, aux côtés des partis politiques, à former l'opinion et à exprimer la volonté publique.

Cette terminologie n'est pas satisfaisante pour les raisons suivantes :

- De nombreux acteurs poursuivent des buts (économiques, sociaux, environnementalistes, professionnels, etc.) dont la portée revêt une dimension politique sans qu'on puisse pour autant les réduire à des « organisations politiques » *stricto sensu*, car leur buts premiers sont ailleurs.
- On ne peut toutefois pas nier à ces acteurs un rôle significatif dans la formation de l'opinion et l'expression de la volonté publique. Ils doivent donc être mentionnés aux côtés des partis politiques.
- Le concept d'« organisation politique » n'est pas clairement défini et n'est pas exempt d'une certaine ambiguïté. C'est probablement pour cette raison qu'il n'apparaît ni dans la Constitution fédérale, ni, à une exception près, dans les constitutions cantonales.

Par conséquent, nous proposons l'usage de « tissu associatif » en lieu et place d'« organisations politiques », formulation d'une part plus ouverte que celle retenue par la commission 5 qui a opté pour « associations » et qui, d'autre part, évite le caractère à la fois flou et restrictif du concept d'« organisations politiques ».

203.24 Thèses et argumentaire de la minorité 3

Rapporteur de la minorité 3 : Patrick-Étienne Dimier.

Thèses, articles et résultats des votes

La minorité 3 propose la thèse suivante sur le soutien aux partis politiques (thèse minoritaire à la thèse 203.21.a) :

203.24.a

L'État reconnaît la contribution des partis politiques et des associations à la formation de l'opinion et à l'expression de la volonté publique.

La minorité 3 propose la thèse suivante sur le soutien aux partis politiques (thèse minoritaire à la thèse 203.21.b) :

203.24.b

L'État peut soutenir les partis politiques et les associations dans leurs missions, notamment par des aides financières.

La minorité 3 propose la thèse suivante sur le principe de transparence (thèse minoritaire à la thèse 203.21.c) :

203.24.c

La loi fixe des exigences de transparence qui s'appliquent aux partis, associations et groupements qui participent aux élections et aux campagnes politiques. Elle subordonne toute aide publique au respect de ces exigences.

Argumentaire de la minorité 3

Le débat politique est destiné à permettre aux idées de s'affronter, en revanche elle ne doit pas être une course aux moyens financiers. Il est donc nécessaire, au vu des récentes campagnes, de ne pas laisser persister le déséquilibre qui interfère dans ces joutes politiques par le seul biais de l'argent.

Bien plus que de transformer l'État en un « État fouineur » et l'autoriser à violer sans autre la sphère privée des partis politiques et des associations de nature politique ou politiquement engagées, il doit être mis un terme à l'escalade et à la débauche des moyens.

Les lobbies les plus puissants ont déjà suffisamment de leviers, notamment en étant largement représentés dans le parlement et le gouvernement, sans qu'il leur soit encore possible d'intervenir massivement dans les campagnes politiques.

La qualité de la politique ne s'exprime quasiment jamais par de l'argent, mais toujours par la valeur des causes défendues et de ceux qui les portent. Nous devons admettre qu'il est antinomique pour ces lobbies de défendre des causes puisqu'elles sont constituées pour défendre des intérêts. Ce constat renforce le besoin de limitation.

C'est la raison pour laquelle notre groupe souhaite que le principe de la limitation des montants investis dans les campagnes, qu'elles soient électorales ou de votations, soit inscrit dans la future Constitution.

Il va de soi que cette mention doit en rester au principe et qu'il appartiendra au législateur d'en régler les détails.

Liste des annexes consultables sur internet (www.ge.ch/constituante)

Annexe 1 : Dispositions concernant les partis politiques dans les constitutions cantonales.

Annexe 2 : Comparaison des indemnités parlementaires versées aux groupes.

Annexe 3 : Propositions collectives, pétitions et demandes d'auditions

Annexe 4 : Note de synthèse n°2 de la commission 2 : « La parité, un outil de réalisation de l'égalité des sexes sur le plan politique ? », 10.11.2009.

203.3 Des modalités de l'exercice des droits politiques

Dans le présent chapitre, en parlant des modalités de l'exercice des droits politiques, il est question de la manière dont chaque électrice et électeur va exercer son droit de vote.

Les droits politiques sont exercés en se rendant à l'urne ou en renvoyant par La Poste son bulletin de vote. Au sens de l'Ordonnance fédérale sur les droits politiques, le vote électronique est admis à titre d'essais (articles 27a et suivants de l'Ordonnance).

Cadre légal cantonal

L'article 48 alinéa 2 de la Constitution de la République et canton de Genève prévoit que l'on peut voter dans un local de vote, par correspondance ou, dans la mesure prévue par la loi, par la voie électronique.

L'article 59 de la loi sur l'exercice des droits politiques fixe les modalités du vote au local³⁸. L'article 60 de la loi fixe, quant à lui, de manière extrêmement précise les modalités du vote électronique³⁹. Les articles 61 et 62 de la loi fixent respectivement les principes⁴⁰ et l'exercice⁴¹ du vote par correspondance.

³⁸ L'article 59 de la loi se lit comme suit : « 1. L'électeur se rend soit au local de vote de son arrondissement, soit à un des locaux affectés aux votes anticipés. 2. Il reçoit son matériel électoral après avoir décliné son identité et, le cas échéant, en avoir justifié. »

³⁹ L'article 60 de la loi se lit comme suit : « 1. Lors de votations, l'électeur peut voter à distance par la voie électronique. 2. Le matériel de vote envoyé à l'électeur contient les éléments nécessaires pour exercer le vote électronique. 3. Pour exercer le vote électronique, l'électeur s'authentifie en ligne au moyen des éléments fournis, remplit le bulletin électronique et le valide en acquiesçant à l'acheminement des données vers l'urne électronique. 4. L'électeur ne peut voter par la voie électronique que si le matériel informatique qu'il utilise présente un niveau de sécurité suffisant. 5. Pour être enregistré, le vote électronique doit être validé au plus tard le samedi précédant la clôture du scrutin à 12 heures. 6. Le Conseil d'Etat édicte les prescriptions relatives à la mise en œuvre du vote électronique, notamment pour les aspects techniques, de contrôle et de sécurité. Il est autorisé à renoncer ou à suspendre l'exercice du vote électronique s'il considère que les conditions de sécurité ne sont pas garanties. Il fait fréquemment tester la sécurité du système de vote électronique. Il le fait en outre auditer au moins une fois tous les 3 ans. Les résultats de l'audit sont rendus publics. 7. Les applications informatiques liées au vote électronique doivent être clairement séparées des autres applications. 8. Le code source des applications permettant de faire fonctionner le vote électronique, de même que les documents liés à la sécurisation du système, à l'exception des résultats de l'audit prévu à l'alinéa 6, ne peuvent être communiqués à des tiers en application de la loi sur l'information du public et l'accès aux documents, du 5 octobre 2001. 9. Les membres de la commission électorale centrale y ont toutefois accès en tout temps. 10. Le code source peut en outre être éprouvé, sans toutefois être reproduit, par tout électeur qui justifie d'un intérêt scientifique et purement idéal et qui s'engage à en respecter la confidentialité. Le Conseil d'Etat fixe les conditions et modalités de ce test. »

⁴⁰ L'article 61 de la loi se lit comme suit : « 1. L'électeur peut voter par correspondance. 2. Le vote par correspondance est ouvert dès réception par l'électeur de son matériel électoral. »

⁴¹ L'article 62 de la loi se lit comme suit : « 1. Le service des votations et élections envoie à l'électeur le matériel nécessaire pour exercer son droit de vote et prend en charge les frais d'acheminement postal, sur territoire suisse, des votes par correspondance. 2. Pour exercer

Ainsi, la Constitution genevoise en vigueur fixe quels sont les moyens à disposition des électrices et électeurs pour exercer leurs votes et la loi en définit les modalités.

203.31 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

La commission a accepté les thèses suivantes :

203.31.a

Les droits politiques sont garantis.

Résultat du vote :

Thèse acceptée par 12 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

203.31.b

La loi règle les modalités de l'exercice des droits politiques.

Résultat du vote : Thèse acceptée à l'unanimité.

203.31.c

L'intégrité, la sécurité et le secret du vote sont garantis.

Résultat du vote :

Thèse acceptée par 8 voix pour cette thèse 203.31.c, 1 abstention et 1 voix pour une thèse alternative formulée comme suit : « La loi garantit l'intégrité, la sécurité et le secret du vote. »

Interprétation des thèses

Par ces trois thèses, la commission a souhaité fixer le cadre général des modalités du droit de vote.

La première thèse (203.31.a) constitue la porte d'entrée des modalités des droits politiques. Ceux-ci sont garantis, pour toutes les personnes ayant le droit de les exercer à Genève. Cette thèse est d'inspiration fédérale⁴². La volonté de la thèse est donc de protéger la libre formation de l'opinion des citoyennes et des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté⁴³. Au même titre que pour le droit fédéral, les droits poli-

le vote par correspondance, l'électeur doit renvoyer au service des votations et élections le bulletin de vote inséré dans l'enveloppe de vote fermée, d'une part, et la carte de vote dûment remplie et signée, d'autre part. 3. Pour être enregistré, le vote, dûment authentifié, doit parvenir au service des votations et élections au plus tard le samedi précédant la clôture du scrutin à 12 heures. »

⁴² L'article 34 alinéa 1 de la Constitution fédérale se lit comme suit : « Les droits politiques sont garantis. »

⁴³ Au sens de l'article 34 alinéa 2 de la Constitution fédérale.

tiques et leur exercice sont garantis. Il s'agit plus d'un droit fondamental que d'une modalité *per se*.

La seconde thèse (203.31.b) donne mandat au législateur de régler les modalités de l'exercice des droits politiques. La commission a donc renoncé à lister les moyens d'exercer le vote. Elle considère que ces moyens peuvent évoluer.

Enfin, la troisième thèse vise à garantir à ce que l'ensemble des moyens d'exercer son vote permette de garantir les normes d'intégrité, de sécurité et le secret du vote, trois principes qui se recoupent et se rejoignent :

- L'intégrité du vote doit assurer que le vote exprimé est bien celui de la personne qui doit voter et a voté et que le vote exprimé est bien le vote enregistré ;
- La sécurité du vote est la mise en place de mesures contre la violation du vote, soit par sa perte, son effacement, son détournement ou toute autre forme de violation de la sécurité du vote ;
- Enfin, le secret du vote est la garantie du scrutin secret.

Ces thèses en l'état ouvrent également la porte à d'autres moyens de signer des initiatives ou référendums que la signature manuelle aujourd'hui en vigueur.

Argumentaire

Par ces trois thèses, la commission a souhaité fixer le cadre général des modalités du droit de vote. Il est clair dans l'esprit de la commission que ce n'est pas parce que la Constitution ne mentionne plus explicitement les différentes méthodes de vote que le législateur pourra revenir sur les méthodes mises en place. Ainsi, la situation *minima* est la situation actuelle, soit le vote à l'urne, le vote par correspondance et le vote électronique. Par ailleurs, en l'état de la législation actuelle, une éventuelle volonté d'éradiquer une méthode de vote sera soumise au référendum facultatif.

La majorité de la commission a donc souhaité une rédaction simple et a considéré que l'important était de garantir les principes des méthodes de vote, estimant que de nouvelles méthodes pourraient apparaître avec le temps.

Une minorité de la commission s'est exprimée sur la valeur de la garantie accordée dans chacune des thèses. Elle a considéré la thèse 203.31.c irréaliste, dans la mesure où des principes ne peuvent pas être garantis, mais que l'État peut veiller à garantir ces principes. Il en va de même pour la thèse 203.31.a.

Enfin, la commission est unanime sur le fait que les différentes modalités de l'exercice des droits politiques peuvent être utilisées, afin de garantir l'effectivité des droits politiques pour les personnes souffrant d'un handicap.

203.32 Thèse et argumentaire de la minorité

Rapporteur de la minorité : Laurent Hirsch.

Thèses, articles et résultats des votes

La minorité propose la thèse suivante (thèse minoritaire à la thèse 203.31.c) :

203.32.a

La loi veille à ce que l'intégrité, la sécurité et le secret du vote soient assurés.

Argumentaire

La minorité propose de renoncer à l'affirmation d'une garantie pour les principes d'intégrité, de sécurité et de secret du vote, principes que la minorité reconnaît pleinement, mais dont le respect ne saurait être « garanti ». La sécurité ne peut jamais être garantie à 100 % (comment pourrait-on exclure qu'une enveloppe soit volée dans une boîte aux lettres ?), l'État pouvant seulement mettre en place des moyens adéquats pour réduire les risques et identifier les incidents.

La minorité souhaite éviter le risque que des scrutins soient annulés parce que les mesures jugées (*a posteriori*) nécessaires n'auraient pas été mises en place.

La minorité propose ainsi de substituer à une obligation de résultat une obligation de moyens, en remplaçant la notion de garantie par un objectif auquel il convient de « veiller ». Cette expression ne signifie pas qu'il s'agirait d'un vœu pie, mais que l'État devrait mettre en œuvre des moyens raisonnables dans ce but (la question de la proportionnalité devant faire l'objet d'un examen par les organes compétents).

203.4 Du soutien à l'exercice des droits politiques des personnes vivant avec un handicap

Comment une personne ayant un handicap physique ou mental exerce-t-elle ses droits politiques ? Cette question est centrale, car elle concerne l'exercice effectif des droits politiques par toutes et tous.

Cette question de l'exercice des personnes handicapées de leurs droits politiques est une partie des modalités des droits politiques. Au vu de l'importance de ce thème pour la commission, elle est traitée dans un chapitre séparé.

203.41 Cadre légal

Au sens de l'article 8 alinéa 4 de la Constitution fédérale, les inégalités touchant les personnes vivant avec un handicap doivent être éliminées⁴⁴. La Constitution donne donc un mandat clair au législateur.

Le législateur fédéral a agi notamment en adoptant la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées. Au sens de l'article 3 de la loi, le champ d'application de cette loi ne touche pas *a priori* l'exercice des droits politiques.

L'article 6 de la loi fédérale sur les droits politiques donne toutefois un mandat clair aux cantons : les cantons pourvoient à ce que l'électrice ou l'électeur qui est atteint d'invalidité ou qui, pour un autre motif, est durablement incapable d'accomplir lui-même les actes que requiert l'exercice de son droit de vote, ait néanmoins la possibilité de voter. L'ordonnance sur les droits politiques précise, dans la section 6a consacrée aux essais du vote électronique, que la mise en œuvre sur le plan technique doit tenir compte des besoins des électeurs handicapés, notamment de la vue, pour autant que cela ne porte atteinte ni à la sécurité ni au secret du vote (article 27ebis de l'ordonnance).

Il y a donc bien au plan fédéral une volonté de garantir l'effectivité des droits politiques pour les personnes vivant avec un handicap.

Au niveau cantonal, le règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques prévoit que, pour le vote au local de vote, l'électrice ou l'électeur incapable d'exercer seul son droit de vote en raison d'une infirmité peut requérir l'aide d'une personne de son choix (article 23 de la loi).

203.41 Thèse et argumentaire de la majorité

Une majorité a estimé que la Constitution genevoise devait comporter un élément sur la problématique des droits politiques des personnes vivant avec un handicap.

Thèses, articles et résultats des votes

La commission a accepté la thèse suivante :

⁴⁴ L'article 8 alinéa 4 de la Constitution fédérale se lit comme suit : la loi prévoit des mesures en vue d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées.

203.41.a

La loi garantit que toute personne jouissant des droits politiques puisse effectivement les exercer.

Résultat du vote :

Cette thèse 203.41.a a été adoptée par 10 voix, contre 6 voix pour la thèse 203.42.a (proposée par la minorité dans son rapport) : « La loi veille à ce que toute personne jouissant des droits politiques puisse effectivement les exercer. »

Interprétation de la thèse

La thèse est explicite : il est question des personnes qui jouissent des droits politiques et qui, pour une raison ou une autre, pourraient ne pas pouvoir les exercer effectivement. Il est également fait référence aux personnes vivant avec un handicap.

La thèse donne mandat au législateur d'adopter en l'espèce les mesures qui s'imposent.

Il appartiendra donc au législateur de se prononcer sur deux éléments subjectifs : la définition des mesures pour permettre l'exercice effectif des droits politiques et la définition des personnes touchées.

Il est précisé que cette thèse doit être envisagée avec les autres thèses sur les modalités du vote. Ainsi, les moyens de voter peuvent permettre de réaliser l'objectif de la présente thèse.

Argumentaire

La commission était unanime pour dire que les personnes touchées doivent avoir accès à des moyens effectifs pour exercer leurs droits et à un soutien pour le faire. Ces personnes doivent pouvoir avoir recours à une aide de l'État et ne pas devoir compter sur leurs proches.

La commission ne s'est pas entendue sur un élément lié à la rédaction juridique de la thèse : la loi doit-elle garantir l'atteinte de l'objectif ou doit-elle veiller à atteindre l'objectif ? La majorité de la commission a souhaité souligner le mandat impératif donné au législateur et la nécessité d'adopter des moyens garantissant l'effectivité de l'exercice des droits.

Pour la majorité, il s'agissait de souligner l'importance de ces mesures pour les personnes souffrant d'un handicap. Ainsi, le fait que la situation légale genevoise actuelle n'est pas satisfaisante est clairement exprimé.

La majorité a souligné que cet élément est lié aux modalités de l'exercice des droits politiques.

203.42 Thèse et argumentaire de la minorité

Rapporteur de la minorité : Laurent Hirsch.

Thèses, articles et résultats des votes

La minorité propose la thèse suivante (thèse minoritaire à la thèse 202.41.a) :

203.42.a

La loi veille à ce que toute personne jouissant des droits politiques puisse effectivement les exercer.

Argumentaire de la minorité

La majorité propose de « garantir » que toute personne jouissant des droits politiques puisse effectivement les exercer.

Le but d'une telle disposition est d'abord d'assurer que le vote au local de vote et par correspondance reste possible (la commission proposant de ne pas préciser ces modalités pratiques dans le texte de la Constitution). La minorité adhère sans réserve à ce but et entend bien maintenir la possibilité de voter au local de vote.

Cette disposition a également pour objectif d'imposer à l'État toutes les mesures positives utiles pour assurer que tous les handicapés (qui le souhaitent) puissent voter.

La minorité partage l'objectif de permettre à un maximum d'électeurs de voter, mais elle est opposée à ce que cet objectif soit exprimé sous forme d'une garantie absolue de l'État.

Comme pour les objectifs d'intégrité, de sécurité et de secret (voir thèse 203.32.a), la minorité considère qu'une garantie à 100 % n'est pas réaliste. Premièrement, il s'agit d'une question de moyens : la minorité n'est pas favorable à la mise en œuvre de moyens sans limites pour assurer un tel objectif. Deuxièmement, il s'agit d'honnêteté intellectuelle : la minorité considère qu'il serait trompeur de prétendre garantir sans réserve un tel exercice effectif, alors que la réalité impose toujours des limites (surtout si cette disposition devait s'appliquer également aux personnes qui n'auraient pas la capacité de discernement !).

La minorité propose ainsi, dans le même esprit que celui de la majorité, de substituer la notion de garantie par un objectif auquel il convient de « veiller » (comme pour les objectifs d'intégrité, de sécurité et de secret, cette expression ne signifie pas qu'il s'agirait d'un vœu pie, mais que l'État devrait mettre en œuvre des moyens raisonnables dans ce but).

203.5 Du droit de consultation

Les procédures de consultations sont répandues en Suisse, aux trois niveaux de pouvoir.

Cadre légal

La Constitution fédérale stipule que les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés sont invités à se prononcer sur les actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée lors des travaux préparatoires, ainsi que sur les traités internationaux importants (article 147 de la Constitution fédérale). L'article 147 de la Constitution fédérale est placé en élément final des dispositions générales sur les autorités fédérales (titre 5).

L'article 62a de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration⁴⁵ règle les modalités des procédures de consultation.

Différentes constitutions cantonales prévoient également les procédures de consultations. Dans la Constitution du canton de Berne, la procédure de consultation est prévue à l'article 64⁴⁶ dans le chapitre 4 des droits politiques, sous la section 4.5 sur la participation au processus de formation de l'opinion. La Constitution valaisanne quant à elle traite des procédures de consultation à son article 30 alinéa 2⁴⁷, sous le titre IV réglant l'exercice des droits populaires.

203.51 Thèse et argumentaire de la majorité

La commission a estimé que la question du droit de consultation est en lien avec les droits politiques, comme l'ont fait d'autres cantons.

Thèses, articles et résultats des votes

La commission a accepté la thèse suivante :

⁴⁵ L'article 62a de la loi se lit comme suit : « 1. Si une loi prévoit, pour des projets concernant par exemple des constructions ou des installations, la concentration de plusieurs décisions entre les mains d'une seule autorité (autorité unique), cette dernière consulte les autorités fédérales concernées avant de rendre sa décision. 2. L'autorité unique consulte simultanément les autorités concernées: si des motifs particuliers le justifient, elle peut les consulter l'une après l'autre. 3. L'autorité unique impartit en règle générale un délai de deux mois aux autorités concernées pour se prononcer. 4. L'autorité unique et les autorités concernées déterminent d'un commun accord les cas exceptionnels pour lesquels aucune consultation n'est requise. »

⁴⁶ L'article 64 de la Constitution bernoise se lit comme suit : « 1. Toute personne a le droit de participer aux procédures de consultation afin de donner son avis sur les révisions de la Constitution, sur les projets de lois et sur d'autres projets de portée générale. 2. Les avis recueillis sont accessibles au public. »

⁴⁷ L'article 30 alinéa 2 de la Constitution valaisanne se lit comme suit : « La loi règle l'exercice des droits d'initiative et de référendum facultatif ainsi que les procédures de consultation et d'information des citoyennes et citoyens. »

203.51.a

Les communes, les partis politiques et les milieux intéressés sont invités à se prononcer sur les actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée lors des travaux préparatoires, ainsi que sur les concordats et accords intercantonaux importants.

Résultat du vote :

Cette thèse a été adoptée par 13 voix pour et 3 abstentions.

Il est précisé que la commission a refusé par 5 voix pour, 7 voix contre et 4 abstentions, une proposition tendant à ne consulter que les corps électoraux.

La commission a également refusé une thèse portant sur la consultation spécifique de la population étrangère résidant à Genève sur toute question importante la concernant, par 3 voix pour, 9 voix contre et 4 abstentions.

Enfin, la commission a refusé une thèse visant à donner un mandat au législateur en la matière, par 1 voix pour, 6 voix contre et 9 abstentions.

Interprétation de la thèse

Cette thèse s'adresse à l'administration. Elle ne donne aucun mandat au législateur, mais fixe qu'au moment des travaux préparatoires, les communes et les partis politiques, d'une part, et les milieux intéressés, d'autre part, sont invités à se prononcer. Ceci étant, comme au niveau fédéral, rien n'empêche une législation en la matière.

La thèse définit donc que les communes et les partis politiques sont invités à se prononcer. Le terme « milieux intéressés » est une référence qui permet une souplesse pour l'administration et augure d'un principe de porte ouverte, puisque chaque organisation pourrait se prétendre être des milieux intéressés et ainsi participer de sa propre initiative à la consultation. Le cercle des participants aux procédures de consultations est ainsi variable selon le thème.

Les actes législatifs importants et autres projets de grande portée ne sont pas définis par la thèse. Elle laisse ainsi cet aspect à l'appréciation du destinataire de la thèse.

La thèse mentionne également explicitement les concordats et accords intercantonaux importants. Il est laissé au destinataire de la thèse le pouvoir d'appréciation de l'importance des accords.

Enfin, la thèse n'exclut nullement les procédures de consultations au niveau communal.

Argumentaire

Pour la majorité, la thèse a clairement la volonté de s'adresser à l'administration. La majorité a refusé une thèse tendant à donner un mandat de légiférer pour régler les modalités de la procédure de consultation. Ainsi, la volonté de la commission est de laisser une certaine marge d'appréciation à l'administration.

La majorité a également souhaité que les procédures de consultations soient ouvertes, d'où l'usage d'une référence aux « milieux intéressés ». Ces milieux peuvent être invités à prendre position ou peuvent eux-mêmes répondre à une procédure de

consultation sans avoir été invités. C'est le sens de l'invitation qui est ouverte. L'esprit de la majorité se réfère clairement à la pratique fédérale en la matière.

Les milieux intéressés ne sont pas spécifiés par volonté de la majorité de ne pas être limitatif. Les propositions visant à limiter le cercle des participants aux procédures de consultations ont été refusées : une première proposition tendant à limiter la consultation aux corps électoraux et une autre proposition tendant à spécifier que la population étrangère est consultée sur les questions la concernant.

203.6 Du droit de pétition

Au sens de la loi sur l'exercice du droit de pétition, la pétition est un écrit qualifié comme tel par lequel une personne formule librement une plainte, une demande ou un vœu à l'intention de l'autorité cantonale ou communale de son choix (article 1 de la loi).

En l'occurrence, il ne s'agit pas *per se* d'un droit politique, mais la commission a souhaité traiter du droit de pétition. La Constituante vaudoise avait également traité du droit de pétition dans sa commission des droits politiques, de la révision de la Constitution, des dispositions transitoires (commission 4).

Cadre légal ⁴⁸

Le droit de pétition figure à l'article 33 de la Constitution fédérale. L'article 33 alinéa 1 stipule que toute personne a le droit, sans qu'elle en subisse de préjudice, d'adresser des pétitions aux autorités. Toute personne signifie tout être humain indépendamment de sa nationalité, de son statut juridique, de sa résidence, de son âge ou de tout autre critère. Aux termes de l'article 33 alinéa 2 de la Constitution fédérale, les autorités doivent prendre connaissance des pétitions. Cela ne veut pas dire qu'elles doivent y donner suite. Le droit de pétition qui s'apparente à un droit politique est en réalité un droit fondamental puisqu'il appartient à tous les êtres humains sans exception.

Le droit de pétition est régulièrement utilisé dans le canton de Genève. L'article 11 alinéa 1 de la Constitution genevoise prévoit que le droit d'adresser des pétitions au Grand Conseil et aux autres autorités constituées est garanti. Il est précisé que la loi règle l'exercice de ce droit (article 11 alinéa 2 de la Constitution genevoise).

La loi genevoise sur l'exercice du droit de pétition en règle l'exercice de manière générale. La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève précise la nature de la pétition adressée au Grand Conseil et son traitement (articles 167 et suivants de la loi).

L'essentiel des constitutions cantonales traitent du droit de pétition. Comme au niveau fédéral, ce droit est traité dans le chapitre des droits fondamentaux.

⁴⁸ Le cadre légal a été présenté à la commission à sa séance du 17 mars 2010 par Murat Alder (séance n°46).

203.61 Thèse et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

La commission a accepté la thèse suivante :

203.61.a

1. Toute personne a le droit, sans encourir de préjudice, d'adresser une pétition aux autorités et de récolter des signatures à cet effet.
2. Les autorités examinent les pétitions qui leur sont adressées. Les autorités législatives et exécutives sont tenues d'y répondre le plus tôt possible.

Résultat du vote : Cette thèse a été adoptée à l'unanimité.

Toutefois, les mots finaux de la deuxième partie de la thèse (« le plus tôt possible ») ont été adoptés par 12 voix pour et 4 voix contre.

La commission a refusé d'autres possibilités : principe d'un délai fixe (refusé par 3 voix pour, 6 voix contre et 7 abstentions) et formulation « dans un délai raisonnable » (5 voix pour, 8 voix contre et 3 abstentions).

Interprétation de la thèse

La thèse est directement inspirée de la formulation de la Constitution vaudoise. La seule différence de la thèse est l'ajout, au deuxième paragraphe, des mots « le plus tôt possible ».

Au premier paragraphe, la thèse consacre le droit de pétition. Deux éléments sont importants dans ce paragraphe :

- D'une part, une personne ou un groupe de personne qui use de son droit de pétition ne peut pas, pour ce fait, subir de préjudice de l'État et aucune action d'agents de l'État ne peut être entamée contre cette personne ou ce groupe au motif de sa pétition ;
- D'autre part, le droit de pétition s'accompagne du droit de récolter des signatures, c'est-à-dire de récolter des signatures publiquement.

Le second paragraphe garantit une réponse des autorités législatives et exécutives. Il en résulte que les autorités judiciaires ne sont pas tenues de répondre à une pétition. Cette réponse doit intervenir le plus tôt possible.

La commission a toutefois enlevé toute référence à la législation et ne donne donc pas de mandat explicite au législateur, changeant la situation actuelle⁴⁹.

Argumentaire

Au même titre que les débats à la commission des droits politiques de la Constituante vaudoise, les deux enjeux résident dans l'obligation ou non de répondre à l'interpellation et dans le délai de cette réponse.

⁴⁹ Au sens de l'article 11 alinéa 2 de la Constitution genevoise la loi règle l'exercice de ce droit.

La majorité de la commission a souhaité que la réponse aux pétitions soit ancrée dans la Constitution. Telle est la pratique aujourd'hui à Genève. La loi sur l'exercice du droit de pétition précise que la réponse à la pétition fait l'objet d'un rapport de l'autorité et que l'autorité communique son rapport au pétitionnaire ou à son représentant-e (article 5 de la loi). La commission n'a toutefois pas souhaité préciser davantage la nature de la réponse.

Concernant le délai de réponse, plusieurs voies s'offraient à la commission. Différentes solutions ont été analysées dans différents cantons. La commission a souhaité faire preuve de souplesse en la matière, tant la nature de chaque pétition peut changer. Il convenait donc d'inscrire un délai qui ne soit pas strict, afin que l'autorité soit tenue de répondre et ne puisse pas faire tarder sa réponse plus qu'il ne convient.

La commission a donc refusé d'inscrire un délai fixe et refusé le terme du délai raisonnable, jugeant que cette dernière solution ne faisait pas peser suffisamment une contrainte de temps sur les autorités chargées de répondre à la pétition.

203.7 De la révision de la Constitution

La commission a analysé la question de la révision partielle ou totale de la Constitution sous l'angle du droit d'initiative populaire. Il convient ici de traiter des principes généraux de révision de la Constitution.

Il est précisé ici que ce chapitre ne concerne que la révision totale de la Constitution en dehors du cas de l'initiative formulée visant à une révision totale.

Cadre légal

L'article 179 de la Constitution genevoise actuelle est formulé comme suit :

¹ Tout projet de changement à la constitution est d'abord délibéré et voté suivant les formes prescrites pour les lois ordinaires.

² Il est ensuite porté à la sanction du Conseil général.

³ La majorité absolue des votants décide de l'acceptation ou du rejet.

D'autres constitutions cantonales sont plus précises en la matière. Ainsi, la Constitution du canton de Vaud prévoit expressément les règles générales si la révision de la Constitution est confiée à une assemblée constituante (article 173 alinéa 3 de la Constitution vaudoise). La Constitution du canton de Zurich prévoit que le peuple décide, au moment où il décide s'il souhaite réviser totalement sa Constitution, s'il souhaite confier la révision totale au Grand Conseil ou à une assemblée constituante élue par le peuple (article 134 alinéa 2 de la Constitution zurichoise).

203.71 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

La commission a accepté la thèse suivante :

203.71.a

Aucune procédure élaborée pour la révision totale de la Constitution n'est introduite dans la Constitution.

Résultat du vote :

Cette thèse a été adoptée par 14 voix pour et 2 abstentions.

203.71.b

Toute révision de la Constitution est d'abord délibérée et votée suivant la procédure législative ordinaire. Elle est soumise au référendum obligatoire.

Résultat du vote : Cette thèse a été adoptée à l'unanimité.

Interprétation des thèses

La première thèse mentionne que la Constitution ne contiendra aucune procédure pour la révision totale. Si une révision totale était décidée, il appartiendrait alors aux autorités d'adopter une procédure. Tel fut également le cas pour la mise sur pied de notre Assemblée constituante.

La seconde thèse spécifie toutefois que toute révision est d'abord décidée par le parlement. Elle est alors soumise au référendum obligatoire.

Argumentaire

Il est difficile de dire aujourd'hui comment se fera la prochaine révision totale de la Constitution genevoise, la commission a donc estimé qu'il n'était pas opportun d'inscrire un élément à cette fin dans la Constitution. De plus, du point de vue constitutionnel, il n'est pas essentiel qu'un tel élément figure dans la Constitution. Cela pourra parfaitement être adopté en temps opportun.

La plupart des Constitutions récentes (notamment, Berne, Vaud ou Neuchâtel) prévoient un « kit » en vue de la révision totale de la Constitution.

Toutefois, la commission a décidé de ne dire que le minimum sur cet aspect.

203.8 De l'obligation de voter

L'obligation de participer aux élections et aux votations a été étudiée, comme condition-cadre de l'exercice des droits politiques.

Par ailleurs, la commission a pris connaissance d'une pétition adressée à l'Assemblée constituante par les Jeunes de l'Union démocratique du centre, arguant pour l'instauration de l'obligation de voter.

Cadre légal

Divers pays connaissent un système de vote obligatoire.

En France, l'inscription sur les listes électorales est obligatoire, mais le vote ne l'est pas pour la population. L'obligation de voter s'applique uniquement pour les élections sénatoriales, les « Grands Electeurs » qui s'abstiennent sans raison valable étant condamnés au paiement d'une amende⁵⁰.

Le vote en tant que tel est obligatoire en Australie au niveau national. « *En Europe, les Pays-Bas ont supprimé le vote obligatoire en 1970, de sorte que l'obligation de voter ne subsiste plus qu'en Belgique, en Grèce, au Liechtenstein, au Luxembourg, dans le canton suisse de Schaffhouse et dans le Land autrichien du Vorarlberg.* »⁵¹ La Constitution d'Argovie prévoit que le droit de vote implique la responsabilité de participer aux votations et élections, ainsi qu'aux assemblées communales (paragraphe 59 alinéa 2 de la Constitution⁵²). Le canton de Berne a refusé cette pratique en 1999.

En ce qui concerne les sanctions, elles sont symboliques à Schaffhouse⁵³ et ont été abandonnées au Lichtenstein⁵⁴. Par contre, les sanctions sont bien réelles au Luxembourg, elles atteignent les 250 €. Les sanctions peuvent monter jusqu'à 700 € au Voralberg, en cas de récidive⁵⁵.

⁵⁰ *Le vote obligatoire*, Les documents de travail du Sénat de la République française, « Législation comparée », mai 2003.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Le paragraphe 59 alinéa 2 de la Constitution d'Argovie se lit comme suit : « Das Stimmrecht berechtigt und Verpflichtet, an Wahlen und Abstimmungen sowie an Gemeindeversammlungen teilzunehmen. »

⁵³ L'article 9 de la loi sur les votations (Gesetz über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte) dispose que le vote est obligatoire jusqu'à l'âge de 65 ans et que celle ou celui qui n'y participe pas sans excuse doit payer la somme de 3.- CHF. L'article 9 de la loi se lit comme suit : Die Teilnahme an den eidgenössischen, kantonalen und Gemeindeabstimmungen und Wahlen sowie an den Versammlungen der Einwohnergemeinde ist bis zum 65. Altersjahr obligatorisch. Wer diese Pflicht ohne Entschuldigung versäumt, hat drei Franken zu bezahlen.

⁵⁴ L'article 4 de la loi sur les droits politiques (Gesetz über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten) a été abrogé en 2004.

⁵⁵ *Le vote obligatoire*, *op. cit.*

Argumentaire

La commission n'a pas retenu de thèses sur l'obligation du vote et a été contre l'introduction d'une telle obligation.

Pour la minorité en faveur de l'introduction de l'obligation de voter, les pratiques de vote obligatoire existent dans des pays très démocratiques et existent déjà en Suisse. On sait par ailleurs que le taux de participation aux élections et votations est bien plus élevé dans le canton de Schaffhouse qui a instauré cette pratique, avec une sanction mineure. Cette mesure permet une action réelle sur la participation et la conséquence serait que le résultat des votations et élections n'est plus décidé par une minorité de participantes et participants, mais par une majorité. Il y a de ce point de vue un gain démocratique, aux yeux de la minorité de la commission. Enfin, la minorité a plaidé pour l'instauration du vote obligatoire, afin de rendre les citoyennes et citoyens responsables des choix que le corps électoral est appelé à faire. Avec cette mesure, les citoyen-ne-s seraient appelé-e-s à voir ce qu'ils peuvent faire pour leur pays, avant de demander ce que leur pays peut faire pour eux.

Aux yeux de la majorité, il est juste de dire que la participation est problématique. Toutefois, il est juste aussi de souligner que les personnes qui participent aux votations ne sont pas toujours les mêmes – ainsi, les personnes choisissent quels sujets les touchent et y participent ou non.

La majorité a également estimé qu'en démocratie le droit de s'abstenir et la liberté de ne pas participer à un vote sont tout aussi importants que le droit d'exprimer son vote.

Enfin, la majorité s'est questionnée quant à la garantie du secret du vote. Comment peut-on vouloir rendre le vote obligatoire, alors que le secret du vote devrait être garanti et qu'en conséquence on ne sait pas qui vote ?

203.82 Thèse et argumentaire de la minorité 1

Rapporteur de la minorité 1 : Pierre Schifferli. Cosignataire : Jacques Pagan.

Thèses, articles et résultats des votes

La minorité 1 propose la thèse suivante :

203.82.a

1. Le droit de vote implique le devoir de voter.
2. Il appartiendra à la loi de prévoir des sanctions éventuelles à la violation de cette obligation de principe.

Argumentaire de la minorité 1

Les droits politiques existent pour permettre aux personnes d'exercer les devoirs liés à leur qualité de citoyen. Le droit de voter est ainsi la conséquence logique du devoir de voter. En d'autres termes, celui-ci précède et conditionne celui-là - et non l'inverse. Le maintien d'un système politique de démocratie directe et indirecte ne

peut se concevoir que par la participation politique active du plus grand nombre des membres du corps électoral. C'est la loi de la majorité qui doit s'affirmer, non celle d'une minorité, qu'elle soit de droite ou de gauche. Il y va de la survie du système ou de son effondrement - hélas ! - déjà perceptible au vu des participations de plus en plus faibles des votant(e)s aux scrutins dont, paradoxalement, le nombre ne cesse d'augmenter. Il y a manifestement danger !

203.83 Thèse et argumentaire de la minorité 2

Rapporteur de la minorité 2 : Patrick-Étienne Dimier.

Thèses, articles et résultats des votes

La minorité 2 propose la thèse suivante sur le rôle des partis politiques :

203.83.a

La possession des droits civiques comporte la responsabilité de ceux qui en bénéficient de les exercer.

Argumentaire de la minorité 2

Les réformes voulues par la majorité de la commission 2 ne portent que sur l'accroissement des droits.

Une démocratie n'a de sens, et de chance d'exister à long terme, qu'à l'expresse condition que l'ensemble droits et devoirs soit en équilibre.

Cet équilibre ne s'atteint pas par des ukases, d'où qu'elles proviennent et quelle qu'en soit la nature mais par le patient apprentissage du vivre ensemble.

Cet apprentissage ne peut qu'être le fruit d'une volonté partagée. Au même titre que la démocratie ne s'impose pas au bruit des canons, elle ne peut vivre à long terme si, ce qui en constitue l'architecture, est le résultat d'oppositions de moments de force.

C'est la raison pour laquelle, l'extension des droits, qui semble être majoritairement souhaitée, n'a de sens que si ceux qui, demain, bénéficieront de droits nouveaux (que la majorité d'entre eux n'a pas même sollicité), soient incités à les exercer.

Notre commission a débattu de l'obligation de voter/élire. Il en est résulté que même ceux qui étaient d'accord d'inscrire le rappel de la responsabilité individuelle d'exercer ses droits civiques n'ont pas été d'accord d'aller aussi loin.

Certes l'obligation est peut-être excessive, en revanche, il apparaît utile de rappeler dans notre Charte fondamentale que le fait de bénéficier de droits civiques, dont la majorité des êtres humains qui peuplent cette planète ne jouissent pas, comprend la responsabilité individuelle de leur exercice.

Nous ne sommes pas là dans l'affrontement de clichés dépassés gauche/droite, qui n'a aucune justification dans ce débat précis, mais dans la défense de ce qui nous permet, notamment dans cette enceinte de défendre nos idées, la démocratie.

C'est à ce titre que nous vous proposons d'inscrire dans la Constitution le principe de la responsabilité individuelle de l'exercice des droits civiques.

Liste des annexes disponibles sur internet (www.ge.ch/constituante)

- Annexe 1** : Dispositions concernant les partis politiques dans les constitutions cantonales.
- Annexe 2** : Comparaison des indemnités parlementaires versées aux groupes.
- Annexe 3** : Propositions collectives, pétitions et demandes d'auditions
- Annexe 4** : Note de synthèse n°2 de la commission 2 : « La parité, un outil de réalisation de l'égalité des sexes sur le plan politique ? », 10.11.2009.

Table des thèses

Les thèses de minorité sont en italique.

203.1 De la parité

203.11.a

L'État promeut une représentation équilibrée de femmes et d'hommes au sein des autorités ; la loi encourage les partis à présenter pour toutes les élections au système proportionnel des listes comportant un nombre égal de candidatures féminines et masculines.

203.13.a

Le Grand Conseil et les conseils municipaux sont composés d'un collège masculin et d'un collège féminin, chacun élu par l'ensemble du corps électoral selon les règles actuellement en vigueur pour ces conseils.

203.2 Du rôle et financement des partis et organisations politiques

203.21.a Rôle des partis politiques

L'État reconnaît la contribution des partis et organisations politiques à la formation de l'opinion et à l'expression de la volonté publique.

203.21.b

L'État peut soutenir les partis et organisations politiques dans leurs missions au service du bien commun, notamment par des aides financières.

203.21.c

La loi fixe des exigences de transparence qui s'appliquent aux partis et organisations qui participent aux élections et aux campagnes politiques. Elle subordonne toute aide publique au respect de ces exigences.

203.21.d

L'État met en œuvre une politique de soutien et d'encouragement à l'engagement civique, notamment auprès des jeunes. Il facilite par des mesures concrètes l'exercice des fonctions électives et participatives.

203.22.a

1. Les partis politiques sont des personnes morales de droit privé démocratiquement et durablement constituées dans le seul but de participer activement et de manière permanente à la vie institutionnelle de l'État et des collectivités publiques ;

2. Les partis politiques contribuent de manière déterminante à former l'opinion et la volonté populaires, de même qu'à assurer la promotion de celles-ci de façon indépendante et libre à l'égard du pouvoir politique et des médias ;

3. Constituant un lien institutionnel et intergénérationnel irremplaçable entre le peuple et les autorités élues, les partis politiques sont reconnus d'utilité publique ; l'État et les collectivités publiques leur prêtent l'assistance voulue pour leur permettre d'accomplir leur mission au service du bien commun.

203.23.a

L'État reconnaît la contribution des partis politiques et du tissu associatif à la formation de l'opinion et à l'expression de la volonté publique.

203.24.a

L'État reconnaît la contribution des partis politiques et des associations à la formation de l'opinion et à l'expression de la volonté publique.

203.24.b

L'État peut soutenir les partis politiques et les associations dans leurs missions, notamment par des aides financières.

203.24.c

La loi fixe des exigences de transparence qui s'appliquent aux partis, associations et groupements qui participent aux élections et aux campagnes politiques. Elle subordonne toute aide publique au respect de ces exigences.

203.3 Des modalités de l'exercice des droits politiques**203.31.a**

Les droits politiques sont garantis.

203.31.b

La loi règle les modalités de l'exercice des droits politiques.

203.31.c

L'intégrité, la sécurité et le secret du vote sont garantis.

203.32.a

La loi veille à ce que l'intégrité, la sécurité et le secret du vote soient assurés.

203.4 Du soutien à l'exercice des droits politiques des personnes vivant avec un handicap**203.41.a**

La loi garantit que toute personne jouissant des droits politiques puisse effectivement les exercer.

203.42.a

La loi veille à ce que toute personne jouissant des droits politiques puisse effectivement les exercer.

203.5 Du droit de consultation**203.51.a**

Les communes, les partis politiques et les milieux intéressés sont invités à se prononcer sur les actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée lors des travaux préparatoires, ainsi que sur les concordats et accords intercantonaux importants.

203.6 Du droit de pétition

203.61.a

1. Toute personne a le droit, sans encourir de préjudice, d'adresser une pétition aux autorités et de récolter des signatures à cet effet.
2. Les autorités examinent les pétitions qui leur sont adressées. Les autorités législatives et exécutives sont tenues d'y répondre le plus tôt possible.

203.7 De la révision de la Constitution

203.71.a

Aucune procédure élaborée pour la révision totale de la Constitution n'est introduite dans la Constitution.

203.71.b

Toute révision de la Constitution est d'abord délibérée et votée suivant la procédure législative ordinaire. Elle est soumise au référendum obligatoire.

203.8 De l'obligation de voter

203.82.a

1. *Le droit de vote implique le devoir de voter.*
2. *Il appartiendra à la loi de prévoir des sanctions éventuelles à la violation de cette obligation de principe.*

203.83.a

La possession des droits civiques comporte la responsabilité de ceux qui en bénéficient de les exercer.

* * * * *

