

Date de dépôt : 11 janvier 2021

Rapport

de la commission des Droits de l'Homme (droits de la personne) chargée d'étudier le projet de loi constitutionnelle de M^{mes} et MM. Jocelyne Haller, Pablo Cruchon, Jean Burgermeister, Christian Zaugg, Olivier Baud, Stéphanie Valentino, Salika Wenger, Pierre Bayenet, Pierre Vanek, Jean Batou, Marjorie de Chastonay, David Martin, Katia Leonelli, Adrienne Sordet, Yves de Matteis, Yvan Rochat, Paloma Tschudi, Frédérique Perler, Delphine Klopfenstein Broggin, François Lefort, Pierre Eckert, Anne Marie von Arx-Vernon, Claude Bocquet, Diego Esteban, Salima Moyard, Jean-Charles Rielle, Léna Strasser, Caroline Marti, Nicole Valiquer Grecuccio, Alessandra Oriolo, Sylvain Thévoz, Grégoire Carasso modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00) (*Pour une constitution cantonale protégeant les personnes transgenres des discriminations*)

Rapport de majorité de M. Diego Esteban (page 2)

Rapport de première minorité de M^{me} Céline Zuber-Roy (page 22)

Rapport de seconde minorité de M. Marc Falquet (page 24)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Diego Esteban

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des Droits de l'Homme du Grand Conseil a examiné le PL 12377 lors de ses séances des 28 février, 21 mars, 4 avril et 9 mai 2019, sous la présidence de M. Cyril Mizrahi. Les procès-verbaux ont été tenus par M^{me} Virginie Moro. La commission a également bénéficié de l'apport précieux des personnes auditionnées, qui est résumé dans le présent rapport. Que toutes ces personnes soient remerciées pour leur contribution aux travaux de la commission.

Synthèse

Le principe d'égalité et l'interdiction des discriminations qui en est le corollaire font partie de l'ordre constitutionnel suisse et genevois depuis des décennies. Les dispositions pertinentes disposent que « Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de... », puis énumèrent une liste exemplative de critères sur la base desquels toute discrimination est inadmissible, dans les limites de l'art. 36 de la Constitution fédérale, respectivement l'art. 43 de la Constitution genevoise.

La notion de discrimination concerne les différences de traitement inadmissibles, en particulier lorsqu'elles reposent sur les éléments inhérents à la personnalité de la personne discriminée. En d'autres termes, on est potentiellement en présence d'une discrimination lorsque deux situations identiques sont traitées de manière différente, mais également lorsque deux situations différentes sont traitées de manière identique.

Les « listes exemplatives » de critères mentionnent les cas de discrimination qui, historiquement, visaient systématiquement les membres d'un groupe social déterminé. Lors de la révision de la Constitution cantonale en 2012, les Genevois·es ont accepté l'ajout du critère de l'orientation sexuelle. Cette nouveauté marquait une étape logique dans l'évolution des droits des personnes homosexuelles, suite notamment à la dépathologisation de l'homosexualité par l'OMS en 1990, ou encore à l'introduction du partenariat enregistré en Suisse en 2005.

Le PL 12377 propose d'introduire les notions d'identité de genre et de structure familiale, afin de renforcer en particulier la protection juridique des personnes transgenres et des familles arc-en-ciel. La majorité de la commission a approuvé ces ajouts, convaincue de leur pertinence et de leur utilité, notamment sur la base des arguments avancés par les personnes auditionnées dans le cadre de ses travaux. Par exemple, l'OMS a décidé en 2019 de retirer la transidentité de la liste des maladies mentales figurant dans sa classification internationale des maladies (CIM-11).

La majorité a également jugé pertinent d'accorder la Constitution cantonale avec le droit fédéral, en ajoutant les critères de l'âge et du sexe. La majorité a toutefois refusé une autre proposition d'ajout, au motif que les critères proposés manquaient de précision. Elle a également refusé la suppression de la liste exemplative, qu'une minorité de la commission proposait de remplacer par une interdiction « générale » des discriminations, sans autre précision.

La majorité de la commission recommande l'acceptation de ce projet de loi constitutionnelle tel qu'amendé. Les lacunes de l'art. 15 al. 2 seraient comblées, et cette disposition refléterait de manière plus complète les valeurs guidant l'action du canton de Genève dans la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations. L'interdiction des discriminations en tant que telle ne garantissant pas une protection universelle, la mention de certains groupes de personnes discriminées évite de laisser la protection juridique à la libre appréciation des juges.

La majorité souhaite également mettre en garde le Grand Conseil contre les velléités de supprimer la liste exemplative de l'art. 15 de la constitution genevoise. Juridiquement, réduire le degré de précision des droits fondamentaux réduirait d'autant la protection que ceux-ci accordent aux individus en vue de garantir leur dignité. De plus, moins d'une décennie après l'ajout du critère de l'orientation sexuelle par le peuple genevois, il est réaliste de s'attendre à ce que le corps électoral s'oppose fortement à la suppression de la liste exemplative.

En 2020, l'organisation ILGA-Europe a mis à jour son classement européen des pays protégeant le mieux les droits des personnes LGBTIQ. La Suisse pointe à la 23^e place, avec un résultat de 35,9%. Les progrès à faire sont nombreux, et un ancrage constitutionnel des principes à réaliser dans le domaine serait une étape majeure dans la bonne direction, au-delà du seul symbole.

Vous trouverez ci-dessous un récapitulatif des critères mentionnés par la Constitution fédérale et la Constitution cantonale, ainsi que ceux proposés par le PL 12377, dont ceux ajoutés par voie d'amendement.

	Constitution fédérale (1999) Art. 8, al. 2	Constitution genevoise (2012) Art. 15, al. 2
Critères communs	Origine Situation sociale Convictions religieuses, philosophiques ou politiques Déficiência corporelle, mentale ou psychique	Origine Situation sociale Convictions Déficiência
Critères spécifiques	Race Sexe Âge Langue Mode de vie	Orientation sexuelle
PL 12377		Sexe (amendement) Âge (amendement) Identité de genre Structure familiale

Pour toutes ces raisons, la majorité de la commission vous recommande de réserver un accueil favorable à ce projet de loi constitutionnelle.

28 février 2019 : audition de M^{me} Jocelyne Haller, première signataire du PL 12377

Cette audition étant destinée à la présentation de plusieurs objets qui n'ont pas été liés en vue du présent rapport, ci-dessous figure l'extrait de la présentation directement lié au PL 12377.

M^{me} Haller indique à la commission que ce projet de loi fait suite aux débats menés au sein de l'Assemblée constituante concernant l'interdiction

des discriminations. L'ajout de critères relevant de la discrimination fondée sur le genre n'avait à l'époque pas été considéré comme pertinent. Les signataires de ce projet de loi ont un avis différent et proposent le comblement d'une lacune constitutionnelle.

Echanges avec les commissaires

Un·e commissaire (S) rappelle que la majorité de l'Assemblée constituante avait jugé que les personnes victimes de discrimination visant leur identité de genre étaient déjà protégées par la Constitution de manière suffisante, mais souhaite toutefois soutenir l'ajout du critère de l'identité de genre, ne pensant pas que cela alourdisse le texte et reconnaissant la vocation pédagogique. Concernant le critère de la structure familiale, il·elle demande quelles sont les situations visées et qui ne seraient pas déjà couvertes par les autres critères.

M^{me} Haller répond que la Constitution est lacunaire quant à la reconnaissance de la diversité des modèles familiaux. Elle évoque des cas de discrimination dans le domaine scolaire de la part du corps enseignant, lorsque l'enfant grandit avec deux parents du même sexe.

Un·e commissaire (S) estime que l'identité de genre n'est pas englobée dans le critère de l'orientation sexuelle, et évoque le critère du « mode de vie » figurant à l'art. 8 al. 2 de la Constitution. Il·elle demande si ce critère serait plus pertinent que celui de structure familiale.

M^{me} Haller estime que le critère de structure familiale est plus clair que celui de mode de vie, et donne une indication précise de la diversité des modèles familiaux à reconnaître.

Un·e commissaire (UDC) demande si le critère de structure familiale vise de manière large les couples avec enfant(s).

M^{me} Haller confirme, mais constate qu'il peut s'agir d'une famille même sans enfants. Elle ajoute que le communiqué de presse du Conseil d'Etat daté du 27 février 2019 annonce la création d'une commission consultative sur les thématiques liées à l'orientation sexuelle, l'identité et l'expression de genre sous la direction du Bureau de promotion de l'égalité et de prévention des violences (BPEV), ce qui révèle une progression de la réflexion dans notre canton. Elle considère que traduire cette progression dans la Constitution permettrait de donner un message politique clair.

A l'issue de cette audition, la commission décide, à l'unanimité, d'effectuer les auditions résumées ci-dessous.

21 mars 2019 : audition de M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat (DF), et de M^{me} Emanuela Dose Sarfatis, secrétaire générale adjointe (DF)

Cette audition concernant plusieurs objets n'ayant pas été liés en vue du présent rapport, ci-dessous figure l'extrait de la présentation directement lié au PL 12377.

M^{me} Fontanet indique qu'elle s'exprimera au sujet de la loi en cours de rédaction au sein de son département, ce qui permettra à la commission de juger si ce projet répond aux attentes de ses membres. Elle laissera le soin au BPEV d'analyser pour le compte du département les objets examinés par la commission.

M^{me} Fontanet informe que la politique du Conseil d'Etat en matière d'égalité va dans le sens de la lutte contre les discriminations. Lorsqu'elle a pris ses fonctions, elle a repris les travaux de rédaction d'un avant-projet de loi, initiés par M. Longchamp, le Conseil d'Etat précédent ayant souhaité attendre la nouvelle législature. Elle précise s'être approprié ce projet, raison pour laquelle des séances de travail ont été remises en place.

Elle indique que cette nouvelle loi va porter sur l'égalité, la lutte contre les violences et la discrimination en raison du sexe, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre, de même que l'expression de genre. Le contenu des objets actuellement soumis à la commission est largement repris dans cette loi, dont les buts seront de promouvoir l'égalité, de lutter contre les violences et les discriminations en raison du sexe, de l'orientation sexuelle et de l'identité ou l'expression de genre.

Elle mentionne que la loi comprendra des dispositions relatives à la représentation équilibrée et à la communication inclusive, ajoutera le critère de promotion de l'égalité dans l'ouverture des marchés publics par l'Etat, et s'intéressera aux enjeux de la publicité et de l'affichage. Elle précise que cette loi place un certain nombre de cautions, sans être liberticide. Concernant la prévention et la lutte contre les discriminations, il ne s'agit pas de bouleverser les règles mais de faire en sorte que toute personne puisse être respectée dans son identité. Elle mentionne que le Conseil d'Etat a la volonté de protéger les familles homoparentales, qui doivent être reconnues en tant que telles, tout comme il souhaite assurer une protection liée à l'identité de genre, tant en ce qui concerne la transidentité que l'intersexuation. Elle ajoute enfin que la lutte contre le harcèlement de rue fait partie des enjeux en cours de développement, sans engendrer un doublon vis-à-vis du droit pénal.

M^{me} Fontanet constate que le processus est long, mais elle exprime le souci de pouvoir présenter une loi ayant des chances d'être acceptée, surtout

concernant des questions aussi sensibles, en prenant le temps d'étudier toutes les questions abordées. Son vœu est de voir cette loi engendrer des discussions et non pas des oppositions, étant donné que sa finalité est de permettre à l'ensemble de la population de vivre sereinement avec ses spécificités.

Echanges avec les commissaires

Un·e commissaire (S) comprend que le Conseil d'Etat envisage davantage une loi-cadre mais juge pertinent de ne pas se limiter aux seuls principes. Il·elle demande quels outils concrets sont prévus dans le projet de nouvelle loi pour renforcer la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations.

M^{me} Fontanet indique que la nouvelle loi sera accompagnée de modifications à d'autres lois et que des règlements de mise en œuvre seront adoptés. Elle informe qu'une des mesures notables déjà prises est la création d'une commission consultative en matière d'orientation sexuelle, d'identité et d'expression de genre. Cette structure permet au Conseil d'Etat de faire un état des lieux régulier sur sa politique et les enjeux de terrain. Elle propose de détailler les mesures concrètes contenues dans le projet de nouvelle loi une fois que celui-ci sera rendu public.

Un·e commissaire (Ve) estime que les enjeux abordés sont techniques et que, pour assurer le traitement le plus adéquat de cette nouvelle loi par le Grand Conseil, il serait pertinent d'organiser une formation à l'attention des député·es.

M^{me} Fontanet considère que la terminologie, par exemple, est déjà connue de la commission, et elle estime qu'organiser une formation pour l'ensemble du Grand Conseil n'est pas nécessaire. Elle déclare toutefois rester ouverte aux demandes, mais pense que le développement des connaissances techniques doit être laissé à la libre volonté des un·es et des autres.

Un·e commissaire (PDC) remarque être satisfait·e des propos entendus et que l'approche du Conseil d'Etat est globale.

Un·e commissaire (PLR) constate qu'il a été dit que le projet de nouvelle loi du département répondra au PL 12377, alors que celui-ci vise à modifier la Constitution. Il·elle demande si une révision constitutionnelle est nécessaire.

M^{me} Fontanet répond que la question est politique, le parlement étant libre de choisir le rang normatif à attribuer. Elle pense que le rang législatif est suffisant, mais constate que l'assise n'est pas la même que pour le rang constitutionnel.

21 mars 2019 : audition de M^{me} Colette Fry, directrice du BPEV

Cette audition concernant plusieurs objets n'ayant pas été liés en vue du présent rapport, ci-dessous figure l'extrait de la présentation directement lié au PL 12377.

M^{me} Fry indique que le BPEV est favorable au PL 12377, en opinant que la notion de « situation familiale » est préférable à celle de « structure familiale », mais que cette réserve ne fait pas obstacle en définitive. Elle estime pertinent d'ajouter la notion de sexe, tout comme le fait l'art. 8 al. 2 de la Constitution fédérale ; en effet, la Constitution genevoise mentionne l'égalité de droit, mais pas l'interdiction des discriminations en raison du sexe. Il n'y a donc pas d'égalité dans les faits. Elle précise que la modification prévue de l'art. 261^{bis} du Code pénal suisse vise les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle, mais pas celles fondées sur l'identité de genre ou le sexe.

Echanges avec les commissaires

Un·e commissaire (PLR) demande s'il est nécessaire de doter chaque discrimination d'un dispositif *ad hoc*, ou s'il ne vaudrait pas mieux regrouper l'ensemble. Elle constate que la lutte contre chaque discrimination poursuit la même finalité, à savoir permettre à chacun·e de vivre en fonction de ses envies, besoins et caractéristiques, sans subir de discriminations.

M^{me} Fry relève qu'il y a un sens à associer les enjeux engendrés par les discriminations fondées tant sur le sexe que sur l'orientation sexuelle par exemple, puisque ce sont les conceptions du masculin et du féminin qui sont en jeu. Elle estime en revanche que la lutte contre le racisme implique la déconstruction de stéréotypes très différents. L'importance du travail spécifique en lien avec chaque discrimination est de savoir ce qui la nourrit et fait qu'il y a une dévalorisation ; avec une prévention trop globale, on risque de passer à côté de la cible, à savoir identifier les stéréotypes qui engendrent la dévalorisation, la stigmatisation ou la violence. Elle pense que les raisons pour lesquelles une personne devient homophobe ou sexiste, par exemple, ne sont pas les mêmes que celles pour lesquelles elle devient raciste. Elle indique préférer garder une certaine spécificité, bien que les enjeux puissent se rejoindre sur certains points.

Un·e commissaire (PLR) relève que le BPEV suggère l'ajout du critère du sexe, et demande si elle en propose d'autres.

M^{me} Fry estime que les critères déjà mentionnés couvrent toutes les discriminations majoritairement problématiques aujourd'hui.

4 avril 2019 : audition de M^{me} Djemila Carron, maître d'enseignement à l'Université de Genève (UNIGE), co-coordinatrice du Réseau Droit, genre et sexualités en Suisse romande, et ancienne responsable de la Law Clinic de l'UNIGE sur les droits des personnes vulnérables

Cette audition concernant plusieurs objets n'ayant pas été liés en vue du présent rapport, ci-dessous figure l'extrait de la présentation directement lié au PL 12377.

M^{me} Carron indique que, en tant que responsable de la Law Clinic, elle a eu l'occasion de participer à la publication d'une brochure relative aux droits des personnes LGBT, dont la rédaction a pris deux ans. Elle précise avoir participé aux discussions concernant l'avant-projet de loi en cours de rédaction par le département, mais ne pouvoir s'exprimer à ce sujet en raison du secret de fonction.

M^{me} Carron indique que, dans l'ensemble, les objets examinés par la commission sont largement repris par l'avant-projet de loi en cours de rédaction. Les propositions y contenues correspondent par ailleurs à des constats effectués par la Law Clinic sur les besoins du terrain. Elle précise que la Law Clinic regroupe trente étudiant·es et quatre chargé·es de cours et représente 10 000 pages d'avis de droit sur ces questions. Elle informe qu'une modification du code civil sur le changement de la mention de sexe à l'état civil est examinée par les Chambres fédérales ; cette proposition vise à simplifier la procédure actuelle.

Concernant le PL 12377, M^{me} Carron déclare y être favorable pour plusieurs raisons. Elle estime que la mention générale du principe de non-discrimination ne suffit pas, raison pour laquelle les motifs de discrimination particuliers sont mentionnés. Cela correspond aux valeurs qu'un canton décide de mettre en avant dans sa Constitution. Toutefois, cela ne crée pas de nouvelles obligations, la question de l'identité de genre étant déjà couverte par l'art. 8 al. 2 Cst., comme l'indique la jurisprudence du Tribunal fédéral. Elle estime important de relever qu'à Genève le critère du sexe n'est pas mentionné par la Constitution, l'art. 15 ne traitant que de l'égalité « femme-homme », ce qui complique la situation des personnes trans. Elle déclare qu'un tel ajout dans la Constitution faciliterait le travail juridique, et permettrait aussi à Genève d'être pionnière en la matière sur le plan suisse. Elle rappelle enfin l'existence d'un règlement pour l'égalité et la prévention, qui mentionne l'identité de genre. En conclusion, elle juge cet objet clair et adéquat.

Echanges avec les commissaires

Un·e commissaire (S) demande dans quelle mesure le fait de mentionner des motifs particuliers de discrimination comporte une plus-value plutôt que de formuler des termes généraux.

M^{me} Carron constate que chaque discrimination comporte des spécificités, des aspects juridiques différents, des procédures particulières. Elle indique qu'englober ces spécificités dans un tout risque d'éloigner les spécialistes, et par extension leurs compétences et connaissances. Accueillir des victimes de racisme, des victimes d'antisémitisme et des victimes de transphobie n'est pas du tout le même travail. Nommer des critères particuliers est également important en raison de la reconnaissance qu'ils accordent aux groupes concernés. Elle évoque la notion de « mode de vie » contenue dans la Constitution fédérale, qui englobe les enjeux d'homosexualité en stigmatisant les personnes homosexuelles. Les termes ont une importance.

Un·e commissaire (S) demande les références de la jurisprudence fédérale reconnaissant la transidentité comme motif sur la base duquel la discrimination est interdite.

M^{me} Carron transmettra les références à la commission.

Un·e commissaire (S) déclare être interpellé·e quant à l'absence de mention du sexe dans la liste de l'art. 15 al. 2 de la Constitution genevoise. Il·elle demande quelle terminologie serait la plus adéquate.

M^{me} Carron estime que la mention du critère du sexe est pertinente pour cibler les enjeux d'égalité hommes-femmes, à l'instar de ce qui figure dans la Constitution fédérale. L'ajout du critère de l'identité de genre permettrait d'inclure les personnes intersexes et transgenres.

4 avril 2019 : audition de M^{me} Delphine Roux, membre de la Fédération genevoise des associations LGBT, de M^{me} Chatty Ecoffey, coordinatrice du groupe Homoparents de l'association 360, et de M^{me} Alexandra Nolasco, membre du groupe Trans

Cette audition concernant plusieurs objets n'ayant pas été liés en vue du présent rapport, ci-dessous figure l'extrait de la présentation directement lié au PL 12377.

M^{me} Nolasco souligne le sentiment d'inexistence des personnes transgenres auprès de l'Etat, par le biais de procédures pouvant être très discriminantes, tout comme les documents officiels. Elle indique qu'une personne trans n'ayant pas encore obtenu le changement de sexe officiel se voit contrainte à révéler sa transidentité de manière forcée à chaque fois

qu'elle entame une démarche administrative. Le droit au respect de l'identité de genre ne devrait pas être laissé à la libre interprétation des autorités, comme lorsque les juges exigent des preuves de stérilisation. Elle estime que l'introduction du critère de l'identité de genre à l'art. 15 de la Constitution genevoise pourrait protéger les personnes trans.

M^{me} Ecoffey rappelle que l'art. 22 de la Constitution genevoise prévoit le droit de fonder une famille, et constate que cela soulève aussi la question du congé parental, notamment pour la personne qui n'a pas porté l'enfant. Si la Ville de Genève a précisé le cadre pour les couples liés par un partenariat enregistré, rien n'est prévu pour les couples sans partenariat. Dans les formulaires, laisser une case « père » vide par exemple pourrait engendrer une stigmatisation, car dans la logique actuelle on a un ou deux parents, mais pas deux parents d'un côté et aucun de l'autre. La notion de « structure familiale » a donc du sens et doit être prise en compte par l'Etat à tous les niveaux.

Les auditionnées concluent leur présentation en déclarant être favorables au PL 12377.

Echanges avec les commissaires

Un·e commissaire (UDC) estime qu'il faut également prendre la souffrance des parents dans ces situations.

M^{me} Nolasco pense que le cercle des personnes affectées est même plus large encore. Toutes ces personnes bénéficieraient d'un renforcement de la lutte contre ces discriminations.

M^{me} Ecoffey rappelle que les jeunes LGBT ne sont souvent pas soutenu·es dans leurs familles.

Un·e commissaire (MCG) s'inquiète de la possibilité pour une femme d'être officiellement reconnue comme homme, quand bien même il pourrait encore porter un enfant. Il·elle soutient toutefois la possibilité pour une femme, ayant l'apparence d'une femme, de ne plus être désignée comme homme dans son passeport, et relève les difficultés que la situation pose par exemple à l'identification lors d'un contrôle de police, notamment en cas d'agression.

M^{me} Nolasco répond que cela touche à la vie privée des personnes concernées, et que l'être humain n'est pas limité aux questions biologiques. Elle ajoute que, même si c'était le cas, la question des personnes intersexes ne serait toujours pas résolue. Elle relève l'importance de l'autodétermination d'une personne quant à son propre corps. Elle souligne qu'un certain nombre

de préjugés sont en train d'être remis en question, et qu'il faut rester ouvert·es à une évolution qui prenne en compte le contexte social.

Un·e commissaire (MCG) déclare que cela revient à ce qu'une petite minorité impose son point de vue à la majorité.

M^{me} Nolasco répond qu'il s'agit de la reconnaissance d'un droit, et que tout le monde a les mêmes droits.

M^{me} Ecoffey remarque qu'il est contradictoire de dénoncer une transgression biologique et d'exiger en même temps une stérilisation, qui a pour conséquence d'enlever la possibilité de procréer. Elle estime que la possibilité de fonder une famille doit rester un droit, de la même manière que son interdiction ne doit pas être une condition du respect de l'identité de genre. Elle considère que cela va à l'encontre d'un droit fondamental.

9 mai 2019 : discussion et vote final

Sur le traitement du PL 12377 lié à d'autres objets

Un·e commissaire (S) propose de maintenir le traitement lié de tous les objets traitant d'enjeux liés à l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, dans la mesure où un·e commissaire au moins se trouverait dans toutes les majorités. Il·elle déclare soutenir l'ensemble des objets concernés, mais propose d'attendre l'issue de leur traitement avant de désigner les personnes chargées du ou des rapports.

Un·e commissaire (EAG) rejoint ce point de vue.

Un·e commissaire (PLR) souhaite grouper ces objets dans un seul rapport, et estime qu'il serait contre-productif d'avoir une discussion séparée à chaque fois alors que la commission les a examinés ensemble.

Un·e commissaire (S) constate une absence de consensus sur ce projet de loi et propose une motion d'ordre pour en suspendre le traitement, afin de voter les objets non contestés en premier.

Le·la président·e met aux voix la motion d'ordre consistant à suspendre les travaux sur cet objet :

Oui :	4 (2 S, 1 Ve, 1 PDC)
Non :	4 (2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Abst. :	—

Cette motion d'ordre est refusée.

A l'unanimité, la commission décide le traitement de ce projet de loi comme objet propre, sans le lier à d'autres objets.

Prise en considération du projet de loi (premier débat)

Un·e commissaire (PLR) déclare adopter la même position que lors de la révision de la Constitution genevoise en 2012, à savoir son opposition à ce que l'interdiction des discriminations soit assortie d'une liste exemplative. Il·elle rappelle que, initialement, l'Assemblée constituante avait supprimé cette liste, au motif que le propre des listes exemplatives est d'être rallongées, ce qui les affaiblit. Il·elle estime qu'en rester à « Nul ne doit subir de discrimination » aurait permis à tout le monde d'être concerné·e sans se poser de question.

Il·elle rappelle que l'ajout de l'identité de genre avait été proposé au sein de l'Assemblée constituante et que, par rapport à la Constitution fédérale, la Constitution genevoise ne comprend pas les critères du sexe, de l'âge, de la langue ni du mode de vie, ce dernier étant partiellement remplacé par celui de l'orientation sexuelle. Il·elle déclare ne pas souhaiter soumettre au peuple une révision constitutionnelle pour ajouter un seul élément, cela cristalliserait le débat et créerait une incompréhension. Il·elle se déclare favorable à ajouter le critère du sexe au minimum, et pense qu'il serait pertinent d'en faire de même quant à l'âge. Il·elle recommande de procéder à une réflexion globale, afin de ne pas revoter sur cet article tous les deux ans. Il·elle déclare proposer un amendement pour le cas où l'entrée en matière serait acceptée, mais s'opposera au vote final au motif qu'il·elle ne souhaite pas de liste exemplative.

Un·e commissaire (Ve) indique avoir entendu des voix déclarer que les deux critères proposés par le projet de loi renvoient au même concept, ce qui n'est pas le cas. Il·elle estime utile d'ajouter ces critères. Concernant l'identité de genre, il y est souvent fait référence de concert avec l'orientation sexuelle, il·elle estime donc que cela revient à enfoncer une porte ouverte. Il·elle reconnaît comme pertinente la proposition de ne pas limiter ce projet de loi à ce seul critère, et est favorable à y ajouter les critères du sexe et de l'âge.

Un·e commissaire (S) relève que le projet de loi lui convient dans son état actuel. Il·elle note toutefois que tant le BPEV que M^{me} Carron ont recommandé l'ajout du critère du sexe lors de leurs auditions. Il·elle souligne également que l'audition de M^{me} Carron a démontré que les principes d'égalité et de non-discrimination ne suffisent pas en tant que tels, raison pour laquelle on liste les critères sur la base desquels il est interdit de discriminer. Les ajouts proposés par le projet de loi sont cohérents, de même que ceux pour le sexe et l'âge. Il·elle soutient cette proposition d'élargir la liste, car il est fondamental de montrer qu'il n'y a pas de hiérarchisation des discriminations. Il·elle s'oppose toutefois à retranscrire l'ensemble de l'art. 8

al. 2 de la Constitution fédérale, car la notion de « mode de vie » a pour effet de suggérer que l'orientation sexuelle est un choix, ce qui est une conception erronée.

Un·e commissaire (S) pense que l'absence du critère du sexe dans la liste de l'art. 15 de la Constitution genevoise n'est probablement pas un oubli, mais lié au fait que la disposition spécifique de l'art. 15 al. 3 semblait déjà suffisante. Il·elle estime pertinent d'ajouter ce critère à l'al. 2.

Un·e commissaire (MCG) juge problématique de vouloir tout indiquer dans la Constitution ou la loi. Il·elle estime que l'art. 15 al. 2 de la Constitution genevoise mérite d'être allégé, en gardant ce qui est utile ; il·elle proposera ainsi l'amendement suivant : « Nul ne doit subir de discrimination ». Il·elle pense que cela permettrait d'avoir une ouverture, sans devoir réviser la Constitution régulièrement. Il·elle estime qu'une modification du code pénal selon les besoins est plus adéquate.

Un·e commissaire (S) rappelle que l'Assemblée constituante n'avait pas rédigé la nouvelle Constitution dans le but de la figer, mais était au contraire consciente du fait qu'elle serait amenée à évoluer. Il·elle s'accorde sur le besoin d'une notion globale, mais relève que la liste exemplative comporte une fonction pédagogique, et reflète également des éléments déjà admis. Il·elle conteste en revanche l'idée selon laquelle une modification du code pénal pourrait remplacer une modification constitutionnelle, en raison du fait que les discriminations comportent plusieurs dimensions qui ne sont pas toutes pénales.

Un·e commissaire (EAG) rejoint cette position. Il·elle relève que, même lorsque les outils législatifs sont en place, cela ne signifie pas qu'ils sont utilisés suffisamment ou même à bon escient. Il·elle mentionne à cet égard les discriminations visant les femmes, considérées comme une minorité alors qu'elles représentent plus de la moitié de la population.

Un·e commissaire (MCG) pense au contraire que la simplicité et la généralité du texte constitutionnel permettraient de couvrir toutes les discriminations.

Un·e commissaire (UDC) approuve ce raisonnement, estimant que l'existence même d'une liste exemplative appelle à de nouvelles modifications. Il·elle déclare être favorable à un texte qui englobe l'ensemble des discriminations, en donnant l'exemple de l'art. 139 du code pénal traitant de l'infraction de vol.

Un·e commissaire (S) dresse un parallèle avec l'art. 7 de la Constitution fédérale, qui dispose que la dignité humaine est inviolable. La dignité humaine ne comporte aujourd'hui aucune autonomie juridique, et ne peut pas

être invoquée seule. Il·elle estime qu'une simple interdiction des discriminations sans liste exemplative connaîtrait le même sort.

Un·e commissaire (Ve) considère qu'il serait maladroit de supprimer complètement la liste exemplative, et que si telle était la position d'une majorité du Grand Conseil, l'opposition au sein de la population serait très forte. Il·elle déclare ne pas avoir connaissance d'un texte législatif ou constitutionnel qui se contente de déclarer que nul ne doit être discriminé, et que si nous décidions d'en faire autrement, Genève serait la risée d'à peu près tous les cantons et pays.

Un·e commissaire (S) poursuit en indiquant que le signal politique donné serait catastrophique. Il·elle relève que le bon sens ne suffit pas sur le plan juridique, raison pour laquelle il existe des règles de droit. Il·elle constate que la question de savoir si elles s'appliquent ou non à un groupe discriminé est d'une certaine importance. Il·elle considère qu'ôter cette liste affaiblirait l'impact juridique, et qu'y ajouter les propositions contenues dans le projet de loi n'en modifierait pas substantiellement le contenu ou le sens.

Un·e commissaire (PLR) déclare ne pas voir d'élément factuel nouveau depuis le débat mené à l'occasion de la révision de la Constitution en 2012, et estime que, si on ouvre à nouveau le débat, il faut le faire en entier.

Un·e commissaire (MCG) indique que la Constitution fribourgeoise, révisée en 2004, se contente d'interdire les discriminations sans mentionner de liste exemplative. Il·elle estime que, si cela fonctionne dans d'autres cantons, cela peut fonctionner à Genève.

Un·e commissaire (PDC) relève qu'il est important de légiférer sur ce point, étant précisé que beaucoup de jeunes sont en souffrance et ont besoin d'être soutenu·es. Il·elle constate que la société évolue et qu'il est normal que la Constitution évolue dans le même temps. Il·elle déclare soutenir ce projet de loi.

Un·e commissaire (S) regrette que la commission accepte de renforcer la lutte contre les discriminations lorsqu'il s'agit, à travers des motions, de dire au gouvernement ce qu'il devrait faire, mais qu'il y ait autant de réticences à voter des propositions avec un réel impact. Il·elle ne souhaiterait pas que Genève s'inspire de la Constitution fribourgeoise, car, lorsqu'on ne précise pas ce qui est interdit dans le domaine des discriminations, cela laisse la liberté aux juges de le définir.

Vote

Le·la président·e met aux voix l'entrée en matière sur le PL 12377 :

Oui : 5 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC)

Non : 4 (2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Abst. : –

L'entrée en matière sur le PL 12377 est acceptée.

Examen article par article du projet de loi (deuxième débat)

Votes

Le·la président·e met aux voix l'amendement du groupe MCG, soit : « Nul ne doit subir de discrimination » :

Oui : 4 (2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Non : 5 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC)

Abst. : –

Cet amendement est refusé.

Le·la président·e met aux voix l'amendement du groupe PS consistant à ajouter « de son sexe » au début de la liste :

Oui : 5 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC)

Non : –

Abst. : 4 (2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Cet amendement est accepté.

Le·la président·e met aux voix l'amendement du groupe Ve consistant à ajouter « de son âge » au début de la liste :

Oui : 5 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC)

Non : –

Abst. : 4 (2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Cet amendement est accepté.

Un·e commissaire (MCG) suggère d'ajouter la notion « de sa langue ».

Un·e commissaire (PLR) répond que cette notion a un sens au niveau fédéral puisqu'il y a quatre langues officielles, ce qui n'est pas le cas à Genève.

Un·e commissaire (UDC) propose un nouvel amendement consistant à ajouter « **ou de ses particularités physiques, psychiques ou intellectuelles** » à la fin de la liste de l'art. 15 al. 2.

Un·e commissaire (S) estime que cela est déjà inclus dans la liste actuelle.

Le·la président·e met aux voix l'amendement du groupe UDC :

Oui : 4 (1 Ve, 1 PLR, 1 MCG, 1 UDC)

Non : 3 (1 EAG, 2 S)

Abst. : 2 (1 PDC, 1 PLR)

Cet amendement est accepté.

Le·la président·e met aux voix l'article 15 al. 2 tel qu'amendé : « Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son sexe, de son âge, de son origine, de sa situation sociale, de son orientation sexuelle, de son identité de genre, de sa structure familiale, de ses convictions, d'une déficience ou de ses particularités physiques, psychiques ou intellectuelles » :

Oui : 5 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC)

Non : 3 (2 PLR, 1 UDC)

Abst. : 1 (1 MCG)

L'article 15 al. 2 tel qu'amendé est accepté.

Un·e commissaire (S) constate que le titre devrait être modifié afin d'être libellé « Pour une constitution cantonale protégeant la population des discriminations ».

Un·e commissaire (PLR) pense qu'il faut que cela soit complet, pour que la population sache ce sur quoi elle vote, à savoir : « Pour une constitution cantonale protégeant des discriminations notamment en raison de son sexe, de son âge, de son origine, de sa situation sociale, de son orientation sexuelle, de son identité de genre, de sa structure familiale, de ses convictions, d'une déficience ou de ses particularités physiques, psychiques ou intellectuelles ».

Un·e commissaire (S) propose un nouvel amendement qui remplace le précédent : « Pour une constitution cantonale renforçant la protection contre les discriminations ».

Un·e commissaire (PLR) propose un nouvel amendement qui remplace le précédent : « Pour une constitution cantonale élargissant l'énumération des protections contre les discriminations ».

Votes

Le·la président·e oppose les deux amendements proposés par les groupes S et PLR :

Amendement S : 5 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC)

Amendement PLR : 4 (2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

L'amendement du groupe S est accepté.

Le·la président·e met aux voix le titre tel qu'amendé :

Oui : 5 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC)

Non : –

Abst. : 4 (2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Le titre tel qu'amendé est accepté.

L'article unique souligné est adopté sans opposition.

Troisième débat et vote final

Un·e commissaire (S) propose de supprimer la notion de « ses particularités physiques, psychiques ou intellectuelles » adoptée en deuxième débat, afin de ne pas trop charger le bateau. Il·elle propose de formuler l'art. 15 al.2 comme tel : « Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son sexe, de son âge, de son origine, de sa situation sociale, de son orientation sexuelle, de son identité de genre, de sa structure familiale, de ses convictions ou d'une déficience ».

Un·e commissaire (PLR) estime au contraire que cet ajout a l'avantage de mettre fin à la discussion, en prenant acte, de manière large, que toutes les discriminations, quelles qu'elles soient, ne sont pas acceptables. Il·elle opine que cette expression est le meilleur moyen d'éviter de refaire une votation populaire.

Un·e commissaire (MCG) propose à nouveau l'amendement général suivant : « Nul ne doit subir de discrimination ».

Un·e commissaire (Ve) indique revenir sur son vote concernant la notion ajoutée en deuxième débat et visée par l'amendement du groupe S.

Votes

Le·la président·e met aux voix l'amendement du groupe MCG :

Oui : 4 (2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Non : 5 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC)
Abst. : –

L'amendement est refusé.

Le·la président·e met aux voix l'amendement du groupe S :

Oui : 5 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC)
Non : 4 (2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Abst. : –

L'amendement est accepté.

Le·la président·e met aux voix le projet de loi constitutionnelle dans son ensemble tel qu'amendé :

Oui : 5 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC)
Non : 4 (2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Abst. : –

Le PL dans son ensemble tel qu'amendé est accepté.

La commission préavise un traitement en catégorie II, 50 minutes.

Projet de loi constitutionnelle (12377-A)

**modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE)
(A 2 00)** *(Pour une Constitution cantonale renforçant la protection contre les discriminations)*

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

Article unique Modification

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

Art. 15, al. 2 (nouvelle teneur)

² Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son sexe, de son âge, de son origine, de sa situation sociale, de son orientation sexuelle, de son identité de genre, de sa structure familiale, de ses convictions ou d'une déficience.

ANNEXE

Commission des Droits de l'Homme

Annexe_4 Procès-verbal du 4 avril 2019

Réponses de Mme Djemila Carron, maître d'enseignement à l'UNIGE et co-coordinatrice du Réseau Droit, genre et sexualité en Suisse Romande

"(...) quelques éléments de réponses aux questions qui m'ont été posées lors de mon audition à la Commission :

1. Voici les quelques références qui montrent que le critère de « sexe » de l'article 8 alinéa 2 de la Constitution fédérale couvre les personnes trans* :
 - Conseil fédéral, *Le droit à la protection contre la discrimination, Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Naef 12.3543 du 14 juin 2012*, 25 mai 2016, p. 9-10 (« [l']interdiction générale de la discrimination inscrite à l'art. 8 al. 2 Cst. vaut pour les LGBTI. Selon la doctrine et la jurisprudence dominantes, la caractéristique « mode de vie » couvre les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle (LGB) et la caractéristique « sexe » celles découlant de l'identité sexuelle (TI) »).
 - Voir aussi, avec les arrêts et autres références doctrinales citées : Alecs RECHER, « Les droits des personnes trans* », in Andreas R. ZIEGLER, Michel MONTINI, Eylem Ayse COPUR (éd.), *Droit LGBT*, 2e éd., Bâle 2015, p. 116-117 ; Andreas Auer, Giorgio Malinverni, Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, *Les droits fondamentaux*, 3^e éd., Berne 2013, p. 505 ; Andrea BÜCHLER et Michelle COTTIER, « Transgender-Identitäten und die rechtliche Kategorie Geschlecht. Potential der Gender Studies in der Rechtswissenschaft », in Therese FREY STEFFEN, Caroline ROSENTHAL, Anke VÄTH (éd.), *Gender Studies. Wissenschaftstheorien und Gesellschaftskritik*, Würzburg 2004 ; Bernhard Waldmann, « Artikel 8 », in Bernhard Waldmann, Eva Maria Belser, Astrid Epiney (éd.), *Bundesverfassung - Basler Kommentar*, Bâle 2015, p. 200-201 ; Rainer J. Schweizer, « Artikel 8 », in Bernhard Ehrenzeller, Benjamin Schindler, Rainer J. Schweizer, Klaus A. Vallender (éd.), *Die schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Kommentar*, 3^e éd., Zürich 2014, p. 229-230.
2. Du côté des spécialistes en matière de protection des données pour les questions admissibles ou non sur les catégories « femme », « homme », « partenarié-e », « marié-e » dans les formulaires : le Professeur Alexandre Flückiger a été mentionné. Je pense aussi à Vanessa Chambour-Lévy qui a écrit un chapitre du livre *Droit LGBT sur la protection de la vie privée*, notamment selon la LPD.
3. Pour les pays qui reconnaissent les personnes LGBTI+ comme un groupe spécifique en ce qui concerne l'asile : Les recherches préliminaires de la Law Clinic ont montré par que la France et l'Espagne par exemple ont explicité dans leur législation nationale que les persécutions liées à l'orientation sexuelle et parfois à l'identité de genre étaient pertinentes pour l'obtention de l'asile. Voir par exemple l'article 3 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria en Espagne.
4. Mes propositions de modification dans le texte des motions :
 - M2493, p. 2/5, référence faite à la stérilisation demandée pour changement de nom pour les personnes transgenres. Ces stérilisations étaient surtout demandées pour le changement de la mention de sexe légal à l'état civil, pas pour le changement de prénom.
 - M2493 : p. 2/5, il faut supprimer la mention de « pacés-e » qui n'existe pas en droit suisse.
 - R 858 : p. 3/4, il n'y a pas d'obligation en droit suisse de prouver une stérilité avant un changement de la mention de sexe à l'état civil. Cette pratique est par ailleurs illégale depuis l'arrêt d'avril 2017 de la CourEDH contre la France.

Date de dépôt : 20 septembre 2019

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M^{me} Céline Zuber-Roy

Mesdames et
Messieurs les députés,

Ce PL vise à modifier la nouvelle constitution, adoptée par le peuple en 2012. La modification proposée est présentée comme la correction d'un « oubli » de l'Assemblée constituante. Il ne s'agit évidemment pas de cela. L'article 15 alinéa 2 de la constitution, portant sur l'interdiction des discriminations, a fait l'objet de nombreuses heures de discussions, qui ont abouti à un compromis, le texte actuel :

« Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa situation sociale, de son orientation sexuelle, de ses convictions ou d'une déficience. »

Outre le fait qu'il est pour le moins inélégant de revenir si rapidement sur des accords interpartis, le projet de loi 12377 ouvre un débat sans fin. Le principe de l'interdiction des discriminations est un principe général – déjà garanti par le droit fédéral – et la liste exemplative de motifs de discrimination est par définition non exhaustive. Ainsi, à moins de vouloir faire un inventaire à la Prévert, des choix doivent être effectués, ce qu'ont fait avec soin les membres de l'Assemblée constituante.

L'ouverture de la boîte de Pandore s'est du reste confirmée en commission, puisque de la proposition initiale d'ajouter l'identité de genre à la liste exemplative, la majorité a déjà rajouté deux autres motifs : le sexe et l'âge. Ces ajouts, qui ne suffisent évidemment pas à rendre la liste exhaustive, légitiment pleinement les futures demandes, qui ne manqueront pas d'être émises, de compléter la liste par d'autres motifs.

Ce processus engendre des coûts tant pour la procédure parlementaire que pour la votation populaire – obligatoire pour chaque modification de la constitution. De plus, pendant que les députés recommencent sans cesse les mêmes débats, ils ne traitent malheureusement pas des sujets qui peuvent avoir réellement un impact sur la population. Rappelons à ce stade que l'interdiction des discriminations est déjà garantie par la Constitution fédérale

et donc qu'il ne s'agit au niveau cantonal que d'une disposition déclaratoire et symbolique.

Pour ces motifs, la première minorité vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser l'entrée en matière sur ce projet de loi et à maintenir l'accord trouvé dans le cadre des travaux de l'Assemblée constituante. Toutefois, si l'entrée en matière devait être acceptée, la première minorité vous encourage à limiter l'article 15 alinéa 2 au principe de l'interdiction de l'arbitraire en renonçant à toute liste exemplative, afin de mettre définitivement fin au débat.

Amendement de la 1^{re} minorité :

Art. 15, al. 2 (nouvelle teneur)

² Nul ne doit subir de discrimination.

Date de dépôt : 1^{er} octobre 2019

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de M. Marc Falquet

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le projet de loi qui nous est soumis propose de modifier l'article 15, alinéa 2 de la constitution genevoise afin d'étendre la lutte contre les discriminations en proposant de renforcer les droits des personnes transgenres.

La constitution genevoise actuelle prévoit :

Article 15 *Egalité*

¹ *Toutes les personnes sont égales en droit.*

² *Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa situation sociale, de son orientation sexuelle, de ses convictions ou d'une déficience.*

Le projet de loi qui nous est soumis propose d'ajouter **l'identité de genre et la structure familiale** à l'article 15, chiffre 2.

Cette proposition de modification renforce la défense d'une catégorie spécifique de personnes sans inclure les autres formes de discrimination.

Une loi de rang constitutionnel se doit de donner une orientation inclusive.

Lors des travaux de commission, nous avons appris que les discriminations entre élèves, par exemple, ne concernent de loin pas uniquement les personnes transgenres.

Des enfants, mais également des adultes, sont victimes de méchanceté gratuite, de moquerie, de vexation publique, d'humiliation, de violence psychologique et physique, d'exclusion, de discriminations en raison de leur morphologie, de leurs particularités, de leurs singularités ou capacités physiques, de leur sensibilité, de leur émotivité, de leur faiblesse psychique et intellectuelle. C'est inacceptable ! Pourquoi toutes ces catégories de

personnes n'auraient-elles pas également le droit à une protection renforcée contre les discriminations ?

Proposition d'amendement

La 2^e minorité vous suggère un amendement inclusif, qui renforce par ailleurs la protection des personnes transgenres, sans oublier les autres catégories de personnes qui subissent et souffrent également et régulièrement de discriminations :

Art. 15, al. 2 (nouvelle teneur)

² Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa situation sociale, **de ses particularités et singularités morphologiques, de ses capacités physiques, psychiques et intellectuelles**, de son orientation sexuelle et de ses convictions. ~~Ou d'une déficience~~