

Date de dépôt : 9 février 2021

Rapport

de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Marjorie de Chastonay, Alessandra Oriolo, Yves de Matteis, Katia Leonelli, Pierre Eckert, Dilara Bayrak, Adrienne Sordet, Claude Bocquet, Frédérique Perler modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05) (*Femmes : Ouvrir la voie à des élections plus égalitaires*)

Rapport de majorité de M. Pierre Conne (page 1)

Rapport de minorité de M. Yves de Matteis (page 14)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Pierre Conne

Avertissement

La commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a traité en parallèle les projets de lois suivants, qui font l'objet de trois rapports séparés :

- **Pour une représentation paritaire provisoire des hommes et des femmes au Grand Conseil.** Le modèle proposé ici revient à effectuer deux élections simultanées de deux demi parlements de cinquante sièges chacun : cinquante sièges pour des femmes et cinquante sièges pour des hommes.
 - PL 12581-A Projet de loi constitutionnelle
 - PL 12582-A Projet de loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques

- PL 12583-A Projet de loi modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil
- **Pour une représentation paritaire provisoire des hommes et des femmes dans les conseils municipaux.** Ce modèle revient à effectuer deux élections simultanées de deux demi conseils municipaux : l'un pour des femmes et l'autre pour des hommes.
 - PL 12652-A Projet de loi constitutionnelle
 - PL 12653-A Projet de loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques
 - PL 12654-A Projet de loi modifiant la loi sur l'administration des communes
- **Femmes : Ouvrir la voie à des élections plus égalitaires.** Le modèle consiste à faire respecter l'égalité des genres sur chaque liste électorale (sauf pour l'élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 10 000 habitants).
 - PL 12650-A Projet de loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques

Les débats et les auditions ayant parfois porté simultanément sur tout ou partie de ces projets de loi, le rapporteur de la majorité vous invite à regrouper la lecture de ces rapports.

* * * *

Mesdames les députées,
Messieurs les députés,

La commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a examiné ce projet de loi lors des séances du mercredi 20 mai 2020 et du mercredi 4 novembre 2020.

M. Fabien Mangilli, directeur (DAJ), M^{me} Sahra Leyvraz-Currat, conseillère juridique (DAJ), et M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique (SGGC) ont assisté à ces séances.

Les procès-verbaux ont été tenus avec exactitude par M. Nicolas Gasbarro et M. Aurélien Krause.

Séance du 20 mai 2020

Présentation du projet de loi par son auteure, M^{me} Marjorie de Chastonay

M^{me} de Chastonay indique que ce projet de loi a pour but d'ouvrir la voie à des élections plus égalitaires entre hommes et femmes.

M^{me} de Chastonay fonde son projet sur la constitution genevoise, qui dispose à son article 50, alinéas 1 et 2 :

«¹L'Etat promeut une représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des autorités.

²Il prend des mesures pour permettre aux personnes élues de concilier leur vie privée, familiale et professionnelle avec leur mandat ».

Or, élection après élection, et malgré ce cadre légal promulgué en 2013, le nombre de femmes au sein du Parlement et des délibératifs progresse peu, voir régresse.

M^{me} de Chastonay expose plusieurs arguments qui plaident en faveur de la promotion des femmes en politiques :

- La composition du Grand Conseil n'est pas représentative de la population genevoise, car il est composé de 69% d'hommes et 31% de femmes. Le fait de promouvoir la représentation des femmes en politique promeut la démocratie car une représentativité plus égalitaire sera justement plus représentative de la population ;
- Plusieurs d'études mettent en évidence les contraintes qui expliquent cette faible représentation des femmes. Notamment des obstacles structurels, en lien avec les doubles, voire triples journées qui restent à la charge des femmes. Selon M^{me} de Chastonay, il est du devoir des partis de mettre en place des actions pour susciter l'intérêt de ces femmes qui sont très occupées ;
- La faible représentation des femmes dans les parlements provient essentiellement d'une problématique d'accessibilité et en aucun cas de compétences. Genève et la Suisse de manière générale disposent d'un bon système éducatif accessible à tous, sans barrière liée au genre ;

M^{me} de Chastonay relève toutefois que les obstacles pour accéder à une fonction élective ne sont pas tous liés au genre, mais également à l'âge, l'origine, la classe sociale, l'orientation sexuelle ou à un handicap.

M^{me} de Chastonay attire l'attention de la commission sur les études qui font état de beaucoup de préjugés sur les femmes, en général et en politique. Cela relève du sexisme latent et du sexisme ordinaire. Le milieu de la

politique n'est pas facilement accessible et les femmes préfèrent donc passer par des associations plus militantes, plutôt que de s'engager dans un parti politique.

Ce projet de loi vise donc à introduire des mesures structurelles forçant les partis politiques à présenter des listes paritaires entre hommes et femmes pour les élections proportionnelles.

Le projet de loi propose de modifier l'article 149, alinéa 3 LEDP comme suit :

³ » Chaque liste respecte, à une unité près en cas de nombre impair, l'égalité des genres, sauf pour l'élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 10 000 habitants ».

M^{me} de Chastonay explique que le parti Les Verts pratique de la sorte et, qu'à l'usage, il s'avère difficile d'assurer la parité dans les petites communes, ce qui explique l'exception : « sauf pour l'élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 10 000 habitants ».

Ainsi, ce projet de loi concernerait les communes suivantes : Ville de Genève, Vernier, Lancy, Meyrin, Carouge, Onex, Thônex, Versoix, Grand-Saconnex, Chêne-Bougeries, Veyrier, Plan-les-Ouates et Bernex.

M^{me} de Chastonay a connaissance d'un certain nombre de partis genevois qui ont déjà mis en place des groupes de travail « égalité » et qui essaient de trouver des solutions pour promouvoir l'égalité au sein des partis.

L'intérêt de ce projet de loi est qu'il se focalise sur les listes et permet d'agir en amont, au niveau des partis, avant les élections.

Dans cet ordre d'idée et bien qu'il n'est pas évident de constituer une liste paritaire, le fait d'instaurer une telle contrainte permettrait aux partis de se remettre en question et de se demander pour quelles raisons les femmes ne s'engagent pas plus au sein leur parti.

M^{me} de Chastonay insiste sur le fait que les électeurs/trices garderaient leur liberté de vote, une totale liberté dans leur choix, une fois que ces listes sont conçues.

M^{me} de Chastonay conclut sa présentation en relevant que cette mesure n'est pas très contraignante et ne coûtera rien à l'Etat de Genève.

Questions des commissaires

Un commissaire (Ve) demande si l'efficacité d'une telle mesure sur le rééquilibrage hommes/femmes a été évaluée, si le fait de présenter une liste paritaire induit un résultat paritaire.

M^{me} de Chastonay n'a pas de statistiques en sa possession.

Un commissaire (PLR) souligne que l'on va incidemment considérer que le fait d'atteindre la parité des genres va également permettre d'assurer une diversité des compétences. Or, cet aspect (diversité des compétences comme étant le reflet de la diversité des compétences en termes de métiers et de situation sociales dans la population générale) est mis de côté dans tous les projets « paritaires » qui sont proposés. Il est important que les partis politiques respectent la diversité de la population, à la fois en termes de genres et en termes de compétences.

Un commissaire (PLR) relève qu'en limitant l'application de ce projet de loi aux communes de plus de 10 000 habitants, il y aurait une inégalité de traitement entre les communes genevoises. Les femmes auraient beaucoup plus de chance d'être promues en politique dans les communes genevoises de plus de 10 000 habitants et moins de chances de l'être dans les communes de moins de 10 000 habitants. Ce commissaire considère que cela contredit le principe même sur lequel M^{me} de Chastonay s'appuie pour proposer ce projet de loi.

M^{me} de Chastonay pense que cela pourrait effectivement créer une inégalité de traitement. Elle explique avoir instauré cette exception pour des raisons pratiques, car les partis des petites communes ont déjà assez de difficultés pour composer leur liste. En ce sens, elle pense qu'il serait trop compliqué pour ces sections de proposer des listes paritaires car il y a moins d'habitants et de personnes intéressées.

Un commissaire (S) évoque les dernières élections de 2018, au cours desquelles une liste femme a été présentée. Il a trouvé qu'il s'agissait d'une bonne expérience pour mettre la question de l'égalité au centre des thèmes de campagne. Il comprend, avec ce projet de loi, qu'il ne serait plus possible de mettre en avant cette thématique par ce biais-là. Il demande si elle a pondéré cet élément dans la rédaction du projet de loi.

Il relève par ailleurs que lors des mêmes élections, une personne candidate s'est présentée ouvertement comme étant non binaire. Il explique que la loi ne permettait pas de la catégoriser de cette manière, raison pour laquelle cela a été rajouté à sa description. Il demande comment ces personnes sont considérées dans la qualification proposée par ce projet de loi puisque les questions d'égalité et de binarité commencent à être de plus en plus abordées conjointement.

M^{me} de Chastonay s'est effectivement posé la question par rapport à la liste femmes qui s'est présentée en 2018. Elle pense simplement qu'il y aurait davantage de femmes en politique si chaque parti atteint la parité sur ses

listes. Elle explique qu'elle a choisi cette option après avoir effectué une pesée des intérêts. Si ce projet de loi devait entrer en vigueur, il ne serait plus nécessaire de déposer une liste composée exclusivement de femmes pour mettre en avant la thématique.

M^{me} de Chastonay s'est également fait la réflexion par rapport aux personnes non binaires. Elle explique qu'il était compliqué d'inclure les personnes non binaires ou intersexuées dans la rédaction de ce projet de loi, à tout le moins au niveau de la parité. C'est la raison pour laquelle elle a parlé d'égalité des genres. M^{me} de Chastonay indique que cela reste général et peut être étudié au niveau de la doctrine. Elle pense que cette question pourrait être réglée dans un autre projet de loi qui irait un peu plus loin. M^{me} de Chastonay pense que la parité homme/femme serait déjà un bon début, étant précisé qu'il sera également possible de réfléchir à cette question à l'avenir, de sorte à respecter toute la diversité humaine.

Un commissaire (UDC) constate que M^{me} de Chastonay a beaucoup mis en avant les listes politiques dans son exposé. Or, il lui semble que les partis auront de moins en moins d'influence à l'avenir et qu'il y aura peut-être, ainsi, davantage de listes de regroupement, listes femmes ou transgenre. Il demande si le fait de vouloir instaurer une parité au sein de chaque liste ne serait pas un frein à une autre forme d'expression démocratique qui ne passe pas par les partis.

M^{me} de Chastonay constate que les partis politiques sont des associations et que toutes les associations peuvent se regrouper et présenter des listes. Elle admet que cela empêcherait peut-être ces associations de présenter une liste composée uniquement de femmes ou de transgenres. Toutefois, M^{me} de Chastonay souligne que cela aurait le mérite d'instaurer un principe qui amènerait les partis à rechercher des candidats et candidates de manière égalitaire et ainsi défendre ces causes.

Une commissaire (PDC) est un peu confuse quant à la réponse qui vient d'être donnée sur le fait de parler de genres, alors que ce projet de loi se concentre sur la parité homme/femme. Elle pense que les choses se compliquent avec l'ajout des transgenres. Elle demande comment ils vont calculer le nombre de sièges que devraient avoir ces personnes. Selon elle, il serait compliqué pour les associations de trouver les candidats dans les bonnes proportions.

M^{me} de Chastonay indique qu'il s'agit effectivement d'une question à laquelle il faut réfléchir, car il y a une évolution sociétale. Toutefois, elle précise que ce projet de loi ne prend pas en considération ces thématiques. Elle précise que l'exposé des motifs est bien clair à cet égard. Elle souligne

que cela n'empêche pas de se poser des questions sur les mesures à prendre pour ces personnes.

Un commissaire (EAG) cite l'exemple de la liste EAG en Ville de Genève pour le Conseil municipal sur laquelle il y avait 17 candidates et 15 candidats. Cinq femmes et deux hommes ont été élus. Il note que ce projet de loi proscrirait cette liste inégalitaire en faveur des femmes. Il demande s'il ne faudrait pas trouver une autre solution pour permettre aux partis de favoriser les candidatures féminines.

M^{me} de Chastonay préfère avancer doucement mais sûrement. Elle pense que ce projet de loi serait un bon premier pas car il permettrait de mettre en place une mesure politique large au niveau de tous les partis politiques. M^{me} de Chastonay trouve très bien que le groupe EAG mette en avant des candidatures féminines, même au-delà de la moyenne mais elle rappelle que ce n'est pas le cas de tous les partis.

Ce même commissaire (EAG) comprend alors que M^{me} de Chastonay n'est pas ouverte à l'idée de trouver une possibilité, même de manière transitoire, pour que les listes puissent être composées de plus de femmes que d'hommes.

M^{me} de Chastonay répond qu'elle n'y est pas opposée. Elle précise qu'elle a rédigé un projet de loi modéré mais qu'il est possible d'aller plus loin.

Ce même commissaire (EAG) demande si M^{me} de Chastonay est alors ouverte, le cas échéant, à prévoir une mesure transitoire tolérant des listes avec plus de femmes, tant que ces dernières ne représentent pas 40% du Parlement.

M^{me} de Chastonay indique que l'objectif principal de ce projet de loi est d'encourager la promotion des femmes en politique, leur engagement et leur élection, pour qu'il y ait une représentativité équitable.

Un commissaire (S) constate que M^{me} de Chastonay n'a pas jugé bon de faire un projet de loi constitutionnelle. Il demande si elle considère que ce n'était pas nécessaire.

M^{me} de Chastonay ne pense pas qu'il est opportun de procéder à une modification constitutionnelle car la constitution contient déjà des principes généraux sur la question. Il lui a semblé plus pertinent de procéder à une modification de la LEDP, qui est une loi spécifique. Cela permettrait d'explicitier ce que l'on attend des élections et listes.

Un commissaire (MCG) demande ce qu'elle pense de l'atteinte à la liberté d'association et l'ingérence au sein des partis qui seraient induites par ce projet de loi. Par ailleurs, il demande quelle est la proportionnalité

homme/femme, selon l'OCPM, au sein du corps électoral genevois. Il indique que certains partis connaissent d'ores et déjà de grandes difficultés pour remplir leurs listes électorales au niveau communal et cantonal. Il se demande si ce projet de loi ne ferait pas qu'amener une contrainte supplémentaire pour constituer ces listes. En ce sens, il propose alors d'étendre cette parité aux autres minorités de la population.

M^{me} de Chastonay indique que ce projet de loi remet effectivement en question ces aspects, mais cela ne concerne pas la gestion interne des partis. Il n'est pas question d'aller voir comment le parti est géré ou comment il s'organise. En effet, elle souligne que chaque parti pourra s'organiser comme il le souhaite. Elle ne connaît pas les données de l'OCPM.

M^{me} de Chastonay admet qu'il y a d'autres minorités à défendre. Toutefois, elle souligne que les femmes ne sont pas minoritaires dans la mesure où elles représentent environ 50% de la population. Elle insiste sur le fait que ce projet de loi ne concerne pas une minorité. Il s'agit d'un principe fondamental et le fait d'inclure cette moitié de la population aura des conséquences au niveau politique et social, car cela permettra d'avoir un autre regard et de représenter les intérêts de l'autre moitié de la population. Elle relève que cela pourrait permettre de faire un pas vers plus de démocratie et une meilleure gouvernance.

Un commissaire (PDC) a des réticences par rapport à l'exception prévue pour les communes de moins de 10 000 habitants. Il revient sur la relation de cause à effet que M^{me} de Chastonay a avancée en disant que les Verts présentent des listes paritaires et que c'est la raison pour laquelle la députation Verte est paritaire au Grand Conseil. Il évoque l'exemple cité à l'instant par un commissaire d'EAG au sujet de la constituante qui contredit cette corrélation. Il ajoute que son groupe (PDC) est paritaire (5 femmes et 5 hommes) alors que leur liste ne l'était pas lors des élections. Il conteste donc l'argumentaire de ce projet de loi.

M^{me} de Chastonay pense que le fait de mettre en place ce type de mesure positive incite les différents groupes à procéder à des recherches et à travailler sur l'engagement des femmes en politique. Elle admet qu'il n'est pas possible de garantir un résultat paritaire car les électeurs/trices sont libres dans leur choix.

M^{me} de Chastonay rappelle que ce projet de loi n'est pas contraignant pour les électeurs qui auront toujours la possibilité de supprimer des noms. Elle a constaté que le fait de mettre en place des listes paritaires permet aux partis de se remettre en question pour faciliter l'engagement des femmes en politique. Elle pense qu'il est important que les femmes sachent qu'elles

peuvent s'engager en politique et qu'elles sont soutenues. Elle ne peut effectivement pas expliquer les résultats mentionnés par le commissaire PDC mais elle croit quand même qu'une présence plus importante des femmes sur les listes amènera un effet de motivation et d'accompagnement grandissant.

Un commissaire (PLR) relève que les partis politiques n'ont certes pas d'obligations internes s'agissant de la parité mais ils cherchent une diversité dans leur liste, en termes d'âge, profession et domaine d'intérêt. Il prend l'exemple d'une commune comme Bernex, qui a juste un peu plus que 10 000 habitants. Il indique qu'il est possible qu'un parti veuille présenter une liste de 20 candidats. Il se trouve que si le parti ne trouve que 6 femmes, il serait contraint de se limiter à une liste de 12 candidat/e/s dans la mesure où il faut arriver à une parité. Il demande si ce projet de loi ne va pas engendrer, à long terme, un appauvrissement du personnel politique communal sachant qu'il est aujourd'hui très difficile de susciter des vocations.

M^{me} de Chastonay admet que ce projet de loi créerait des contraintes en termes de recherches de candidatures, mais elle ne pense pas que cela puisse déboucher sur un appauvrissement du personnel politique. Elle pense que cela revient à la discussion sur la compétence. M^{me} de Chastonay considère qu'il y a autant de diversité de compétence dans la population féminine que masculine. Elle indique que ce projet de loi vise justement une recherche un peu plus intense et différente de la part des partis pour permettre d'attirer des femmes en politique. Elle souligne que l'objectif n'est pas de faire chuter drastiquement le nombre d'hommes en politique, mais de faire en sorte qu'il y ait autant de femmes que d'hommes. Elle relève qu'il y a peut-être d'autres manières de faire pour inclure d'autres personnes mais elle pense qu'il est nécessaire, pour les partis, de se remettre en question à ce niveau.

Séance du 4 novembre 2020

Prises de position des groupes

Un commissaire (EAG) déclare être favorable à une parité dans les listes. Cette parité dans les listes ne déploie pas forcément de représentation égalitaire en termes de genre. Ce texte ne permettrait pas à un parti de déposer une liste constituée uniquement – ou avec une prépondérance – de femmes, bien que cela aille dans le sens de la promotion des femmes en politique. Dès lors, si l'entrée en matière est votée, il ajouterait une formulation qui respecte cette possibilité et qui irait dans le sens des intentions des auteurs du projet.

Un commissaire (S) estime que la parité dans les listes est souhaitable. Toutefois, le fait de l'obliger est contraire à la liberté. De plus, il est possible que certains partis ne trouvent pas suffisamment de femmes ou d'hommes et se retrouvent dans l'impossibilité de déposer une liste. Par conséquent, il semble plus sage de laisser le choix aux électeurs et non de l'imposer légalement.

Une commissaire (PDC) considère que ce projet de loi ne permettrait pas d'atteindre la parité, sachant que chaque électeur aurait la possibilité d'élire uniquement des hommes ou uniquement des femmes. Dès lors, le fait d'obliger la parité dans une liste apparaît comme une contrainte pour les partis qui ne permettrait pas d'atteindre son but. Par conséquent, elle refusera l'entrée en matière.

Un commissaire (PDC) s'accorde avec les arguments sur la liberté et la responsabilité donnée aux partis d'assumer le choix des candidats qu'ils souhaitent soumettre aux électrices et électeurs. Par ailleurs, le choix de limiter la règle aux communes de plus de 10 000 habitants n'est pas souhaitable. Par conséquent, il ne votera pas l'entrée en matière de ce projet de loi.

Un commissaire (S) précise à l'attention du président qu'une liste uniquement composée de femmes ne pourrait pas être déposée. A cet égard, il suffirait de modifier le projet de loi en mentionnant que les partis peuvent présenter des listes ayant au moins 50% de femmes. Le président lui demande si est prêt à proposer un amendement de ce type. Ce commissaire (S) répond par l'affirmative.

Un commissaire (PLR) estime que ce projet de loi soulève un problème de fond. En effet, l'exposé des motifs fait référence aux dispositions sur l'égalité homme-femme contenues dans les constitutions fédérale et cantonales. Alors que les constitutions prévoient la promotion de l'égalité des droits et de leur expression, ce projet de loi fait glisser cette notion en termes d'égalité numérique des genres. Dès lors, l'on peut douter que le texte traduise la volonté constitutionnelle. De plus, les partis politiques sont des associations privées qui ont le droit d'exprimer une tendance particulière. A ce titre, un parti qui souhaiterait présenter uniquement les femmes ou uniquement des hommes doit avoir la liberté et le pouvoir de le faire. Par conséquent, en imposant une logique de symétrie numérique ce projet de loi perd tout sens. Pour ces deux raisons, il convient de ne pas entrer en matière.

Un commissaire (MCG) souligne que l'égalité entre hommes et femmes est garantie en termes de droits politiques et des progrès s'opèrent dans le cadre de l'égalité salariale. Le fait de fixer la parité à 50% sur les listes

électorales ne permet pas de créer une représentation qui correspond à la part de chaque genre dans la population. En outre, certains partis peinent à trouver des candidats pour les élections cantonales ou communales. Dans ce cadre, une obligation de trouver autant de femmes que d'hommes rendrait cette tâche encore plus difficile. Par conséquent, ce projet ne semble pas être le bon moyen de régler cette problématique et il convient de ne pas entrer en matière.

Un commissaire (PLR) souhaite répondre aux interrogations soulevées. Bien que la parité volontaire soit promue par certains partis, celle-ci est évoquée depuis longtemps sans que les résultats soient probants. L'idée des Verts était, au travers de ce projet de loi, de pousser les partis vers cette pratique. Il est toutefois vrai que le résultat d'une élection ne suit pas forcément la parité. Dans l'exemple des Verts, la parité s'est souvent réalisée suite à une élection, ce qui montre qu'un tel scénario est praticable. Dans ce cadre, il est souhaitable de mettre en place une telle mesure quand bien même le résultat ne suit pas forcément. De plus, la question s'est posée de permettre l'élaboration d'une liste composée uniquement de femmes. Lors des discussions, il a été envisagé d'introduire un pourcentage minimum de femmes – au moins 50% – qui doivent figurer sur une liste. Or, dans certaines instances au sein des Verts, il est arrivé que le nombre d'hommes soit insuffisant. Pour promouvoir une certaine égalité, il est préférable de ne pas faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre. En outre, une autre formulation pourrait être de prévoir la présence de 50% de personne du genre le moins représenté dans la législature précédente. Or, dans cette hypothèse, cela ne signifierait pas le genre le moins représenté au moment de l'élection. Les Verts continuent de soutenir avec enthousiasme cet objet, tout en restant ouverts à d'éventuelles modifications.

Un commissaire (UDC) estime qu'il n'est pas souhaitable d'entrer en matière sur ce projet de loi. Il revient à la population de décider. Dans le cadre actuel, on peut douter qu'un parti soit suffisamment suicidaire pour présenter une liste composée d'un seul genre. A ce titre, lors de la dernière élection, la liste composée uniquement de femmes n'a pas obtenu le quorum. Il est donc préférable de laisser ce choix à la population, sachant que les partis mettent tout en œuvre pour permettre aux femmes de s'inscrire. Dès lors, il est préférable de laisser les partis, qui sont des sociétés privées, s'organiser au plus proche des convictions de la partie de la population qu'ils entendent représenter. Pour ces raisons, il indique refuser l'entrée en matière sur ce projet de loi.

Un commissaire (S) considère que la confiance dans le fonctionnement des autorités se voit renforcée lorsque les personnes peuvent s'y reconnaître

et s’y sentir représentées. Dès lors, l’intention de ce projet de loi est de permettre d’augmenter la représentation d’une catégorie de la population souvent sous représentée. Ce projet de loi comporte toutefois le défaut d’empêcher la survenance de projets exceptionnels telle que la liste femme lors des élections cantonales au Grand Conseil de 2018. Liste qui avait précisément pour objectif d’attirer l’attention sur les problèmes de représentativité féminine. Dans ce cadre, le projet de loi pourrait être amélioré. En tout état de cause, la réflexion autour de ce sujet est riche et nourrie. Ce projet de loi traduit une réflexion de fond sur le fonctionnement de la démocratie et des institutions. Pour les raisons qui précèdent, le groupe Socialiste soutient l’entrée en matière sur ce projet de loi et se dit à l’écoute de toute proposition d’amendement.

Un commissaire (EAG) se dit favorable à l’entrée en matière, quitte à proposer un amendement sur la prédominance féminine. Paradoxalement, une grande partie des arguments opposés à ce projet incitent à le soutenir.

Vote

Le président met aux voix l’entrée en matière du PL 12650

Oui :	6	(1 EAG, 3 S, 2 Ve)
Non :	9	(2 PDC, 4 PLR, 2 MCG, 1 UDC)
Abstention :	0	

L’entrée en matière du PL 12650 est refusée.

Catégorie : II (30’)

Mesdames les députées, Messieurs les députés,

La majorité de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil vous invite à refuser l’entrée en matière de ce projet de loi.

Organisation des débats en plénière

La commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil propose de lier cet objet (PL 12650-A *Femmes : Ouvrir la voie à des élections plus égalitaires*) aux projets de loi suivants qui traitent de la même thématique :

- PL 12581-82-83-A (*Pour une représentation paritaire provisoire des hommes et des femmes au Grand Conseil*)
- PL 12652-53-54-A (*Pour une représentation paritaire provisoire des hommes et des femmes dans les conseils municipaux*)

Projet de loi (12650-A)

modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05)
(Femmes : Ouvrir la voie à des élections plus égalitaires)

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

Art. 1 Modification

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

Art. 149, al. 3 (nouveau)

³ Chaque liste respecte, à une unité près en cas de nombre impair, l'égalité
des genres, sauf pour l'élection des conseillers municipaux dans les
communes de moins de 10 000 habitants.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Date de dépôt : 12 janvier 2021

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Yves de Matteis

Mesdames et
Messieurs les députés,

Suite à la non-entrée en matière de la majorité de la commission des droits politiques du Grand Conseil genevois, j'ai le privilège de déposer le rapport de minorité suivant.

Ce rapport vise à montrer que, malgré les objections qui ont été opposées à ce projet de loi, ce dernier pourrait néanmoins contribuer de manière significative au processus électoral dans le canton de Genève, ceci en particulier dans la perspective de la constitution genevoise.

But du PL 12650 : un impératif constitutionnel

Le but de ce PL est de répondre aux impératifs constitutionnels de manière concrète. En effet, en plus des articles art. 8, al. 3 de la Constitution fédérale (égalité) et de sa contrepartie cantonale, l'art. 15 de la constitution genevoise, cette dernière prévoit également, à son article 50, alinéa 1, que :

« L'Etat promeut une représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des autorités. »

Les autorités, dans le cadre de la constitution, recouvrent notamment le Grand Conseil. L'Etat doit donc promouvoir une représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein du Grand Conseil. Il faut se rendre à l'évidence. A l'heure actuelle, l'Etat ne fait pas grand-chose pour faire en sorte que cet équilibre soit atteint, ceci avec pour effet direct que le Grand Conseil continue de voir la participation féminine sous-représentée.

La composition du Grand Conseil actuel n'est pas représentative de la population genevoise, car il est composé de 69% d'hommes et de 31% de femmes. Promouvoir la représentation des femmes en politique promeut, de fait, la démocratie, car une représentativité plus égalitaire serait justement plus représentative de la population.

L'action de l'Etat en la matière pourrait se matérialiser d'au moins deux manières :

- 1) Par exemple par le biais de campagnes de promotion ou d'encouragement aux partis présentant les candidatures au Grand Conseil. Force est de constater que même de telles campagnes de promotion ou d'encouragement ne sont actuellement pas menées et ne l'ont pas été ces dernières années. Cette lacune montre la réticence de l'Etat à influencer sur l'acte démocratique que représente l'élection au Grand Conseil. Le coût de telles campagnes – qui ne seraient pas gratuites – explique également les réticences de l'Etat pour mener de telles campagnes ou actions. A cela s'ajoute que l'Etat, selon sa composition, pourrait vouloir concrétiser de manière plus ou moins forte cet impératif constitutionnel, par le biais de campagnes qui pourraient être plus ou moins importantes – et donc efficaces – selon les législatures.
- 2) Une autre manière de promouvoir une représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des autorités, comme le prévoit la constitution, serait d'acter une action de promotion qui serait la même quelle que soit la composition de l'Etat, puisqu'elle serait réglée non pas par la volonté de ce dernier, mais par le biais d'une loi qui règle de manière identique, de législature en législature, cette promotion. C'est le moyen qui a été prévu par l'autrice de ce projet de loi. Demander aux partis politiques de présenter le même nombre de femmes et d'hommes pour l'élection au Grand Conseil semble donc une bonne manière de prendre au sérieux l'impératif constitutionnel, au moins jusqu'à ce que cette parité soit atteinte.

Rejeter ce projet de loi, c'est reconnaître implicitement que l'Etat ne peut sérieusement faire la promotion d'une représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des autorités et, donc, c'est faire bon marché de l'impératif constitutionnel correspondant. Si l'on veut, de manière cohérente, faire en sorte que le terme de « promotion » ne soit pas un vain mot, dans l'article 50 de notre constitution, il faut alors agir de manière significative, ce que demande ce projet de loi.

La seule manière de faire en sorte que cette « promotion » soit effectuée de manière équitable et juste, de législature en législature, est de la concrétiser de manière identique à chaque fois, jusqu'à obtention de l'effet escompté. Si l'on peut effectivement passer par le biais de campagnes d'encouragement, qui peuvent être plus ou moins intenses et plus ou moins efficaces, il serait encore plus efficace de passer par une modification de l'article 149, al. 3 LEDP, ceci de la manière suivante :

«³ Chaque liste respecte, à une unité près en cas de nombre impair, l'égalité des genres, sauf pour l'élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 10 000 habitants ».

C'est ce que demande ce projet de loi. Cependant, un certain nombre d'objections ont été formulées dans le cadre de l'examen en commission. Ces objections sont passées en revue ci-dessous.

Réponse aux objections formulées

A. Une mesure inefficace ?

Lors des travaux sur cet objet, plusieurs objections ont été formulées. L'une d'entre elles consistait à dire que le fait de présenter des listes paritaires n'aurait pas forcément pour résultat une parité de résultat des élections. Ceci est vrai, mais les Verts considèrent tout de même qu'une modification de loi aurait pour conséquence de se rapprocher de ce but, et, ce faisant, contribuerait donc à une égalité de représentation telle que préconisée par notre constitution cantonale.

En effet, une telle modification de la loi, même si elle devait ne pas aboutir de fait à une stricte égalité pour ce qui serait de la composition du parlement, permettrait néanmoins d'aller dans ce sens. Une règle visant à ce que les listes des partis soient, elles, paritaires aurait également pour effet de sensibiliser la population, et donc l'électorat, à la nécessité d'avoir une meilleure représentation des sexes et, du coup, une meilleure représentation de la population pour ce qui est de ce critère. Un tel dispositif pourrait donc aussi avoir comme effet de rééquilibrer les chances. Une présence plus importante des femmes sur les listes pourrait amener un effet de motivation et d'accompagnement grandissant. Il est important que les femmes sachent qu'elles peuvent s'engager en politique et qu'elles sont soutenues.

Dans tous les cas, la mesure préconisée par le projet de loi irait plus loin que la situation actuelle, qui ne voit aucun type de promotion mise en avant.

B. Une mesure anticonstitutionnelle ?

En ce qui concerne la constitutionnalité d'un tel dispositif, le professeur Tanquerel, interrogé sur ce principe des quotas de liste, a répondu que, bien qu'il s'agisse incontestablement d'une limitation, « cette limitation est admissible parce que l'égalité des chances est respectée en termes de chance d'être élu une fois que la personne est candidate ». M. Tanquerel avait ajouté que « la liberté de l'électeur, soit de voter pour des hommes ou pour des femmes, est respectée ». Même si une telle possibilité n'a pas été jugée

jusqu'à aujourd'hui¹, il considère que « la proportion de quotas sur les listes va nettement moins loin que les proportions rejetées par le Tribunal fédéral ».

Lors des auditions, il avait également été précisé que certaines élections comportent déjà l'obligation de présenter le même nombre d'hommes et de femmes. C'est le cas pour les élections départementales françaises pour lesquelles il y a une obligation de candidature par pair nécessairement mixte, à savoir des binômes homme/femme.

C. Une mesure difficile à réaliser ?

On peut constater que, élection après élection, malgré le cadre légal existant, l'augmentation du nombre de femmes au sein du parlement et des délibératifs communaux est lente. Il y a parfois eu des régressions.

Ce projet de loi est intéressant dans la mesure où il se focalise sur les listes et permet d'agir en amont, soit avant les élections. Même s'il n'est pas évident de constituer une liste paritaire, certains partis ont déjà franchi ce pas, ce qui prouve que cela est possible, si l'on y met de la bonne volonté. Et s'il ne s'agissait plus d'une simple volonté des partis, mais d'une loi à laquelle ces derniers devraient se soumettre, gageons que le résultat préconisé par notre constitution serait plus vite atteint que par la teneur actuelle de notre arsenal juridique.

Comme précisé plus haut, certains partis ont d'ores et déjà fait le pas, et présentent des listes paritaires, preuve que cela est possible. De nombreux partis sont d'ailleurs très conscients des difficultés liées à l'égalité femmes-hommes, puisque beaucoup d'entre eux ont mis en place, notamment, des groupes de travail « égalité » qui essaient de trouver des solutions pour promouvoir l'égalité au sein des partis.

Il s'agit également d'un changement de mentalités. La Suisse aura mis, le 7 février prochain, très exactement un demi-siècle pour accepter que les femmes obtiennent le droit de vote au niveau national. N'attendons pas un autre demi-siècle avant d'agir pour une meilleure représentation parlementaire ! Il s'agit aussi d'un changement de mentalités nécessaire.

¹ Concernant une initiative cantonale uranaise, par exemple, qui visait à introduire des quotas destinés à garantir une meilleure représentation des femmes au sein des autorités cantonales, l'arrêt ayant été rendu (ATF 125 I 21 consid. 3d/aa p. 29 s.) n'excluait pas a priori des règles de quotas, comme mesure de promotion des femmes, même si elles pouvaient entrer en collision avec l'interdiction, en principe absolue, de discriminer à raison du critère du sexe.

D. Un obstacle à la présentation d'une liste féminine ?

Une autre objection formulée consistait à dire que cette modification ne permettrait pas à un parti de présenter une liste avec un pourcentage de femmes plus élevé que 50%. Par exemple, si un parti décidait de présenter plus de 50% de candidates (par exemple 60% ou 70%), ce qui serait compatible avec la promotion d'une représentation équilibrée des femmes et des hommes (au moins jusqu'à obtention du résultat), ce même parti ne pourrait pas le faire avec cette formulation. De même, durant les dernières élections de 2018, une liste femmes a été présentée, ce qui ne serait plus possible avec la modification demandée dans ce projet de loi.

Le texte initial (« chaque liste respecte, à une unité près en cas de nombre impair, l'égalité des genres ») pourrait être modifié de la manière suivante :

« ³ Chaque liste **présente un nombre de candidature féminines égal ou supérieur aux autres candidatures de la liste**, sauf pour l'élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 10 000 habitants ». (ndr nous soulignons)

E. Un obstacle à la candidature de personnes non binaires ?

Une des objections formulées était également que, lors d'une des dernières élections, une personne candidate s'est présentée ouvertement comme étant non binaire. Et il est vrai que la formulation initiale du projet de loi pose un problème à cet égard :

« ³ Chaque liste respecte, à une unité près en cas de nombre impair, **l'égalité des genres**, sauf pour l'élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 10 000 habitants » (ndr nous soulignons).

Si, par exemple, un tiers des personnes candidates devaient se considérer à l'avenir comme non binaires, on peut se poser la question de savoir comment interpréter le terme « égalité des genres ».

Pendant, là aussi, un amendement permettrait de contourner la difficulté. En fait, la formulation mentionnée plus haut (« Chaque liste présente un nombre de candidatures féminines égal ou supérieur aux autres candidatures de la liste ») serait également compatible avec la candidature de personnes non binaires, étant donné que cette formulation précise simplement qu'il devrait au moins y avoir 50% de candidatures féminines, sachant qu'il ne serait pas nécessaire de préciser le genre des autres personnes ayant déposé leur candidature. Le problème serait donc tout à fait résolu avec une formulation de ce genre.

F. Une formulation inégalitaire par rapport aux communes

Une des objections concernait le fait que le projet de loi prévoit une exception prévue pour les communes de moins de 10 000 habitants :

«³ Chaque liste respecte, à une unité près en cas de nombre impair, l'égalité des genres, **sauf pour l'élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 10 000 habitants** ». (ndr nous soulignons)

En limitant l'application de ce PL aux communes de plus de 10 000 habitants, il y aurait, de fait, une inégalité de traitement entre les communes genevoises. Les femmes auraient beaucoup plus de chances d'être promues en politique dans les communes genevoises de plus de 10 000 habitants et moins de chances de l'être dans les communes de moins de 10 000 habitants.

Comme expliqué en commission, le fait de restreindre cette obligation aux communes de moins de 10 000 habitants s'explique par le fait qu'il n'est pas toujours facile de trouver une parité dans les sections des petites communes. Il pourrait donc être trop compliqué pour ces sections communales de proposer des listes paritaires, car il y a moins d'habitants et de personnes intéressées.

Ce projet de loi, ainsi formulé, ne concernerait que les communes suivantes : Ville de Genève, Vernier, Lancy, Meyrin, Carouge, Onex, Thônex, Versoix, Grand-Saconnex, Chêne-Bougeries, Veyrier, Plan-les-Ouates et Bernex.

Néanmoins, comme l'avait expliqué M^{me} de Chastonay en commission, les Verts ne seraient pas opposés à un amendement visant à supprimer, le cas échéant, cette exception.

Le texte, s'il était amendé en prenant en compte à la fois les obstacles liés à la présentation d'une liste féminine (D), les obstacles à la présentation de candidatures de personnes non binaires (E) et les obstacles liés à l'inégalité de traitement pour les communes (F), aurait la teneur suivante :

«³ Chaque liste présente un nombre de candidatures féminines égal ou supérieur aux autres candidatures ».

G. Une mesure gratuite, et ne coûtant donc rien à l'Etat

Finalement, cette mesure ne coûtera rien à l'Etat de Genève, ce qui en fait non seulement une mesure plus efficace que d'éventuelles campagnes de persuasion ou d'encouragement visant les partis, mais aussi plus économique, notamment en matière de dépenses effectuées par l'Etat.

Pour toutes ces raisons, nous vous recommandons, Mesdames les députées, Messieurs les députés, d'adopter ce projet de loi.