

Projet présenté par les députés :

M^{me} et MM. Pierre Bayenet, Jocelyne Haller, Jean Batou

Date de dépôt : 27 septembre 2019

- a) **PL 12581** **Projet de loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00)** *(Pour une représentation paritaire provisoire des hommes et des femmes au Grand Conseil)*

- b) **PL 12582** **Projet de loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05)** *(Pour une représentation paritaire provisoire des hommes et des femmes au Grand Conseil)*

- c) **PL 12583** **Projet de loi modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01)** *(Pour une représentation paritaire provisoire des hommes et des femmes au Grand Conseil)*

Secrétariat du Grand Conseil**PL 12581****Projet de loi constitutionnelle**
modifiant la constitution de la République et canton de Genève
(Cst-GE) (A 2 00) (Pour une représentation paritaire provisoire des
hommes et des femmes au Grand Conseil)

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

Art. unique Modification

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

Art. 238 Représentation des deux sexes au Grand Conseil (nouveau)

En dérogation de l'article 81, le Grand Conseil est composé de 50 députées et
de 50 députés durant les trois législatures qui suivent l'entrée en vigueur des
présentes dispositions transitoires. Deux élections distinctes ont lieu
simultanément pour attribuer les 50 sièges réservés aux femmes et les
50 sièges réservés aux hommes. Les personnes intersexuées peuvent choisir
de se porter candidats ou candidates.

Secrétariat du Grand Conseil**PL 12582****Projet de loi****modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)
(A 5 05) (Pour une représentation paritaire provisoire des hommes et
des femmes au Grand Conseil)**

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. 194 Représentation paritaire provisoire des hommes et des
femmes au Grand Conseil (nouveau)**

¹ Lors de l'élection au Grand Conseil pour les trois législatures visées à
l'article 238 de la constitution de la République et canton de Genève, du
14 octobre 2012, les partis politiques, autres associations ou groupements qui
désirent participer à l'élection déposent une liste de candidats ou une liste de
candidates, ou les deux.

² Chaque liste doit comporter 7 candidatures au moins, de personnes du
même sexe ou intersexuées. Il existe un bulletin officiel hommes et un
bulletin officiel femmes.

³ Les suffrages nominatifs attribués à des candidats sur une liste femmes, ou à
des candidates sur une liste hommes, sont nuls. Le bulletin ainsi modifié reste
valable.

⁴ Les listes hommes et femmes déposées par un même parti, association ou
groupement, sont prises en compte ensemble pour déterminer si elles
atteignent le quorum. La répartition des sièges se fait selon le système
proportionnel, séparément pour les cinquante sièges masculins et les
cinquante sièges féminins. Les députés et députées d'un même parti,
association ou groupement forment un seul groupe politique.

Art. 2 Entrée en vigueur et abrogation

¹ La présente loi entre en vigueur simultanément à la loi constitutionnelle 12581 modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00) (Pour une représentation paritaire des hommes et des femmes au Grand Conseil).

² Elle est abrogée de plein droit en cas de refus par le corps électoral de la loi constitutionnelle visée à l'alinéa premier.

Secrétariat du Grand Conseil**PL 12583****Projet de loi**

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (Pour une représentation paritaire provisoire des hommes et des femmes au Grand Conseil)

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

Art. 1 Modification

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit :

Art. 235 Représentation paritaire provisoire des hommes et des femmes au Grand Conseil (nouveau)

¹ Le présent article prévoit des dérogations à la présente loi, applicables durant les législatures visées à l'article 238 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

² En dérogation à l'article 27, alinéa 1, de la présente loi, les députés et les députées élus sur des listes présentées par le même parti politique, autre association ou groupement, forment un seul groupe.

³ En dérogation à l'article 27A, alinéa 1, de la présente loi, le nombre des députés suppléants et de députées suppléantes de chaque groupe est équivalent au nombre de sièges des groupes en commission, arrondi vers le haut au nombre pair le plus proche.

⁴ Chaque groupe comprend un nombre égal de députés suppléants et de députées suppléantes.

⁵ Un député suppléant ou une députée suppléante peut remplacer sans distinction un député ou une députée.

Art. 2 Entrée en vigueur et abrogation

¹ La présente loi entre en vigueur simultanément à la loi constitutionnelle 12581 modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00) (Pour une représentation paritaire des hommes et des femmes au Grand Conseil).

² Elle est abrogée de plein droit en cas de refus par le corps électoral de la loi constitutionnelle visée à l'alinéa premier.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

a) Données statistiques

Dans son rapport réalisé sur mandat de la Commission fédérale sur les questions féminines CFQF en juin 2016 (*Les femmes et les élections fédérales de 2015 : L'élan est retombé*), Werner Seitz parvient à la conclusion que, tant au niveau de la Confédération qu'au niveau des cantons, on constate au mieux une lente augmentation, au pire une forte régression du nombre de femmes élues.

Ainsi, la proportion de femmes élues au Conseil des Etats est passée de 24% à 15% entre 2003 et 2015. La proportion de femmes élues au Conseil national en 2015 était de 32%, en légère hausse depuis 2007. Selon ce rapport, la proportion de femmes candidates au Conseil national en 2015 était de 37,1% dans le canton de Genève.

Dans les législatifs des cantons, la proportion de femmes est à peu près stable depuis 1996 : elle était de 24,1% durant la période 1996-1999, de 24,2% pour la période 2000-2003, de 26,5% pour la période 2004-2007, de 25,9% pour la période 2012-2015. Il faut également relever que les cantons les plus égalitaires s'agissant de la représentation de femmes au Grand Conseil étaient, pour la période 2012-2015, Bâle-Campagne (37,8%), Zurich (33,95), puis Argovie (32,1%). Genève, avec 26% de femmes au Grand Conseil, était le canton médian, 13^e au classement.

Les exécutifs cantonaux comptaient en 2015 24% de femmes, soit une légère tendance à la hausse au cours des 20 années précédentes.

S'agissant plus particulièrement du canton de Genève, Lorena Parini et Bianka Roiron Ziomek, œuvrant au sein de la faculté des SES, Etudes genre, de l'Université de Genève, ont procédé à l'analyse statistique de la représentation des femmes et des hommes au Grand Conseil genevois et au Conseil municipal de la Ville de Genève. Les taux de représentation des femmes au sein du Grand Conseil, établis dans cette étude, sont les suivants :

1961 : 8% de femmes ;
1965 : 10% de femmes ;
1969 : 11% de femmes ;
1973 : 13% de femmes ;
1977 : 22% de femmes ;
1981 : 20% de femmes ;
1985 : 25% de femmes ;
1989 : 32% de femmes ;
1993 : 36% de femmes ;
1997 : 23% de femmes ;
2005 : 31% de femmes.

S'agissant des élections les plus récentes, les chiffres sont les suivants :

2009 : 30% de femmes ;
2013 : 24% de femmes ;
2018 : 32% de femmes.

Force est de constater que l'évolution de la représentation des femmes au Grand Conseil genevois n'est guère différente de ce que l'on constate dans les autres cantons : après une augmentation nette jusqu'à la fin des années 1980, les chiffres montrent une stagnation.

b) La licéité des quotas

Le Tribunal fédéral s'est prononcé à deux reprises sur la question de la licéité des quotas de représentation des femmes dans les organes politiques.

Un premier arrêt du 19 mars 1997 (ATF 123 I 152 = JdT 1999 I 282) concernait le canton de Soleure. Une initiative populaire demandait une modification de la législation qui imposait une représentation des sexes dans les organes politiques et judiciaires dont la proportion soit identique à leur représentation dans la population. Cette modification n'était pas limitée dans le temps.

Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a estimé que les modifications demandées par les initiants n'étaient pas conformes à la Constitution fédérale. Le Tribunal fédéral a relevé que l'article 4, alinéa 2, de la Constitution fédérale de 1874 garantissait dans sa première phrase un droit constitutionnel qui, à part certaines exceptions, interdisait un traitement

juridique différent selon le sexe et qui était directement applicable ; la deuxième phrase comportait un mandat au législateur qui devait créer l'égalité de fait dans la réalité sociale. Ces deux injonctions, soit l'interdiction de la discrimination et le mandat de créer une égalité matérielle des chances, se trouvent dans une certaine opposition et il faut établir un équilibre entre elles (consid. 3a). Le Tribunal fédéral a retenu que l'initiative favorisait l'égalisation, mais allait à l'encontre de l'égalité formelle. Il fallait donc d'une part évaluer la proportionnalité de l'atteinte : le traitement différent était-il apte et nécessaire à l'exécution du mandat et à établir l'égalité de droit dans le cas concret, et la mesure proposée pouvait-elle se concilier avec le but de l'égalité de fait ? Le Tribunal fédéral a estimé que la Constitution visait l'égalité des chances et non pas l'égalité de fait, que les inégalités n'étaient pas un problème juridique mais un problème social, et que les quotas n'étaient pas un moyen approprié pour réaliser l'égalité. Le Tribunal fédéral a de plus relevé que l'introduction de quotas n'était pas nécessaire, qu'il existait d'autres mesures, notamment entre les mains des partis politiques, pour encourager les femmes, et qu'il apparaissait que la représentation des femmes en politique était en phase de s'améliorer, avec pour conséquence que les quotas n'apparaissaient pas comme absolument nécessaires. De plus, le Tribunal fédéral a estimé que le système des quotas introduisait une restriction disproportionnée de l'égalité formelle. Enfin, le Tribunal fédéral avait retenu que le système des quotas violait les principes électoraux d'égalité de valeur des voix et des chances de succès, puisque d'une part les électeurs qui voteraient pour le sexe sous-représenté auraient plus d'influence que ceux qui voteraient pour le sexe surreprésenté, et d'autre part les candidats du sexe sous-représenté auraient plus de chances que les candidats du sexe surreprésenté.

Cet arrêt a été largement critiqué et la jurisprudence a évolué vers une ouverture au principe des quotas dans un arrêt du Tribunal fédéral du 7 octobre 1998 (ATF 125 I 21 = JdT 2000 I 343). Cet arrêt était relatif à une initiative populaire qui visait à introduire dans le canton d'Uri un article constitutionnel garantissant à chaque sexe une représentation d'un tiers dans toutes les autorités et commissions élues par le peuple ou désignées par des organes élus, et introduisait des quotas de candidats de chaque sexe. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a indiqué que tout régime de quotas n'était pas exclu par principe, mais que le système qui avait été prévu dans l'affaire soleuroise était trop contraignant. Toutefois, en examinant l'initiative uranaise, le Tribunal fédéral a à nouveau estimé que le quota d'un tiers des organes élus par le peuple en faveur du sexe sous-représenté était inadmissible. En revanche, le Tribunal fédéral a accepté l'introduction de quotas dans les

commissions qui ne sont pas directement élues par le peuple, d'une part car la sous-représentation des femmes dans ces commissions le justifiait, et d'autre part car les droits politiques n'étaient pas en cause. Le Tribunal fédéral a estimé que cette mesure était utile et ne violait pas le principe de la proportionnalité. Enfin, le Tribunal fédéral a admis dans certaines conditions le principe des quotas de candidats. Le Tribunal fédéral a précisé qu'il s'agirait là d'une mesure spéciale temporaire qui devrait être abandonnée dès que l'égalité des chances serait effectivement réalisée.

La notion de mesure spéciale temporaire a été reprise par le Tribunal fédéral de la Convention de l'ONU du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, dont l'article 4, alinéa 1, prévoit : *L'adoption par les Etats parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination tel qu'il est défini dans la présente Convention, mais ne doit en aucune façon avoir pour conséquence le maintien de normes inégales ou distinctes ; ces mesures doivent être abrogées dès que les objectifs en matière d'égalité de chances et de traitement ont été atteints.*

c) Le système à double élection simultanée

L'idée d'une séparation du législatif cantonal en deux groupes, l'un masculin, l'autre féminin, élu au moyen de listes elles aussi unisexuées, a été développée au sein du Grand Conseil du canton de Neuchâtel, avec pour proposition de l'introduire pour une durée limitée de trois législatures. Les députés neuchâtelois ont en effet identifié ce système comme permettant d'éviter l'écueil des quotas. Le rapport de la commission législative du Grand Conseil neuchâtelois du 4 avril 2019 sur ce sujet indique ainsi (10.604 p. 6) :

Cela dit, une majorité des membres de la commission législative note qu'il ne s'agit pas là véritablement de l'introduction de quotas, puisque la proposition de mise en œuvre émanant des postulant-e-s, soit deux listes distinctes de 50 candidat-e-s chacune, permet de ne préteriter aucune candidature. En effet, un homme ayant fait moins de voix qu'une femme ne pourrait pas obtenir le siège à sa place (et inversement), puisque ce sont bien deux listes séparées valant chacune pour elle-même.

Le système à deux élections simultanées a pour conséquence que les partis politiques ont intérêt à valoriser de la même manière les candidatures masculines et féminines. Aujourd'hui, on constate que même dans les partis qui présentent autant, voire même plus de femmes que d'hommes, les urnes tendent à favoriser les hommes, pour de multiples raisons sociétales. Les

partis politiques ne sont pas nécessairement poussés à valoriser les candidatures féminines, puisque leur poids politique dépend du nombre total de sièges dont ils disposent, hommes ou femmes. Or, avec le nouveau système, il devient exclu qu'un homme prenne la place d'une femme. Les campagnes électorales devront donc donner la même visibilité aux listes masculines qu'aux listes féminines.

Enfin, dans ce système, le cas de figure redouté par le Tribunal fédéral – dans lequel une femme passerait devant un homme qui aurait pourtant plus de voix – est impossible puisqu'on aura deux scrutins séparés et qu'il n'y aura pas de concurrence entre hommes et femmes.

d) Les détails du système proposé

Le système proposé ici a pour objectif de lancer une dynamique de représentation égalitaire des hommes et des femmes. Une fois la dynamique lancée, on peut espérer que la représentation égalitaire des hommes et des femmes entrera dans les habitudes et n'aura plus besoin d'être fixée par la loi. La mesure proposée n'est pas un système de quota, mais un système de double élection simultanée, qui favorise le sexe sous-représenté de manière globale, mais sans favoriser individuellement une femme candidate au détriment d'un homme candidat. De même, le votant conserve toute sa liberté puisqu'il n'est pas obligé de voter pour des hommes ou pour des femmes – il est toutefois vrai que son vote aura le plus de poids s'il utilise ses 50 scrutins masculins et 50 scrutins féminins.

Quelques adaptations de la LEDP et de la LRGC sont nécessaires. Il est ainsi prévu que si un parti présente une liste homme et une liste femme, le quorum est déterminé en faisant la somme des voix attribuées aux deux listes. Il s'agit d'une sorte d'apparement spécial automatique – raison pour laquelle le projet de loi prévoit qu'il n'est pas possible à une liste hommes de s'apparenter avec une liste femmes. On aurait aussi pu prévoir un système dans lequel le quorum serait fixé à 4% et devrait être atteint séparément par chaque liste, masculine ou féminine. Cela aurait toutefois une incidence plus forte sur le système électoral puisqu'on pourrait alors assister plus facilement à la création de partis qui ne présenterait que des hommes ou que des femmes. Le but du présent projet n'est pas de favoriser cette éclosion, mais plutôt de s'assurer que les partis existants mettent en place des structures qui favorisent, à l'interne, les femmes.

Dans le même sens, il n'est pas prévu que les listes masculines et les listes féminines constituent des groupes politiques séparés. Au contraire, et comme

jusqu'à aujourd'hui, chaque parti constituera un seul groupe politique comprenant les députés et les députées.

Enfin, le système des suppléances est légèrement adapté pour que le nombre de suppléants soit pair dans chaque groupe politique, et occupé par autant d'hommes que de femmes. Par mesure de simplification du travail parlementaire, il sera possible à un député-suppléant de remplacer une députée, et inversement.

Ce système est simple, facile à comprendre, et garantit le mieux une représentation paritaire. Nous vous prions de lui réserver un bon accueil.

Charges et couvertures financières / économies attendues

Il n'est pas prévu que cette modification législative provisoire engendre des charges supplémentaires.