

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Pierre Vanek, Cyril Mizrahi, Jean Batou, Jocelyne Haller, Claire Martenot, Salika Wenger, Christian Zaugg, Nicole Valiquer Grecuccio, Jean-Charles Rielle, Christian Frey, Olivier Baud, Romain de Sainte Marie, Salima Moyard, Marion Sobanek, Irène Buche

Date de dépôt : 3 novembre 2017

- a) **PL 12211** **Projet de loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00)** *(Mise en conformité avec la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées - CDPH)*

- b) **PL 12212** **Projet de loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05)** *(Mise en conformité avec la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées - CDPH)*

PL 12211**Projet de loi constitutionnelle**
modifiant la constitution de la République et canton de Genève
(Cst-GE) (A 2 00) (Mise en conformité avec la Convention de l'ONU
relative aux droits des personnes handicapées - CDPH)

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. 48 al. 4 (abrogé)**Art. 228 al. 3 (nouveau)**

³ Les personnes privées des droits politiques à l'entrée en vigueur la loi
constitutionnelle du ... (*à compléter*) recouvrent immédiatement ces droits.

PL 12212**Projet de loi**

modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05)
(Mise en conformité avec la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées - CDPH)

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. 2 En matière cantonale (nouvelle teneur)

La titularité des droits politiques en matière cantonale est définie par
l'article 48, alinéa 1, de la constitution de la République et canton de Genève,
du 14 octobre 2012.

Art. 3 En matière communale (nouvelle teneur)

La titularité des droits politiques en matière communale est définie par
l'article 48, alinéas 2 et 3, de la constitution de la République et canton de
Genève, du 14 octobre 2012.

Art. 9 Exclusion du droit de vote en matière fédérale (nouvelle teneur)

Les personnes qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, sont
protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause
d'incapacité, sont exclues du seul droit de vote en matière fédérale, ceci en
application de l'article 2 de la loi fédérale sur les droits politiques, du
17 décembre 1976.

Art. 2 Entrée en vigueur

¹ La présente loi entre en vigueur simultanément à la loi constitutionnelle
modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE)
(A 2 00) *(Mise en conformité avec la Convention de l'ONU relative aux droits
des personnes handicapées - CDPH)* (12211).

² Elle est abrogée de plein droit en cas de refus par le corps électoral de la
loi 12211.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat a déposé, en septembre 2016, un projet de loi constitutionnelle – le PL 11969 – visant à modifier les règles du jeu constitutionnelles *cantonaux* en matière de titularité des droits politiques. Il s'agissait d'aligner les dispositions de l'art. 48 visant la suspension des droits politiques de certaines personnes en situation de handicap pour remplacer la disposition actuelle, issue des travaux de la Constituante disant ce qui suit...

4 Les droits politiques des personnes durablement incapables de discernement peuvent être suspendus par décision d'une autorité judiciaire.

... par une disposition constitutionnelle nouvelle, alignant la pratique genevoise sur la pratique en matière de droits politiques fédéraux régie par le droit fédéral.

En effet, aux yeux du Conseil d'Etat l'écart entre la titularité des droits politiques fédéraux, prévue dans la loi fédérale, et celle des droits politiques cantonaux, découlant de notre constitution posait divers problèmes. Il s'agissait de problèmes administratifs, mais aussi de problèmes de compréhension par le public de ces écarts: comment expliquer en effet que quelqu'un-e soit admis à se prononcer sur des questions fédérales importantes, mais n'ait pas le droit de voter sur des problématiques cantonales ou municipales? ...ou l'inverse?

Ainsi, le Conseil d'Etat proposait dans son PL constitutionnelle 11969, pour l'art.48, al. 4, la formulation nouvelle suivante :

4 Les personnes qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, sont protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'inaptitude ne sont pas titulaires des droits politiques en matière cantonale et communale.

Or, au cours des travaux en commission sur ce projet de loi constitutionnelle du Conseil d'Etat, il est apparu rapidement que la Constituante s'était écartée, *en connaissance de cause*, et *pour de justes motifs*, des dispositions existantes en matière de titularité des droits politiques au plan fédéral.

Il a été admis, avons-nous en effet appris, de manière très large dans le cadre des travaux des constituant-e-s, que l'incapacité de discernement n'est

nullement considérée aujourd'hui comme une notion absolue. Il est en effet parfaitement possible qu'une personne n'ait pas la capacité de gérer ses affaires personnelles. Cette situation nécessite ou peut nécessiter le prononcé d'une curatelle ou d'un mandat pour cause d'incapacité. En revanche, cela ne signifie pas *ipso facto* que la personne ne puisse pas en conséquence se déterminer au niveau du droit de vote.

L'art. 48, al. 4 actuel de la constitution genevoise est donc apparu comme une solution *intermédiaire*, entre le droit sans condition de personnes concernées à voter, défendu par certains à l'époque de la Constituante déjà, et la position fédérale.

Aujourd'hui, pour Genève, c'est l'autorité judiciaire qui pèse les intérêts - de cas en cas - au niveau de la capacité de vote. Cette approche plus souple que celle adoptée au plan fédéral correspond, au demeurant, à celle de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans une affaire relativement récente où la Cour a estimé que la privation *automatique* des droits politiques pour mise sous tutelle n'était pas conforme au droit international applicable.

Cette explication, a été dans le sens d'un *refus* de la commission des droits politiques d'entrer en matière sur la modification législative proposée par le Conseil d'Etat qui est apparue, quelles que soient les bonnes intentions du gouvernement, comme une *régression* vers des dispositions *dépassées* au regard de l'évolution en cours du droit international auquel la Suisse adhère. Une telle régression n'est ni souhaitable, ni acceptable. D'autant que les motifs invoqués sont largement administratifs et ne relèvent pas de questions de principe.

Au contraire, la question s'est posée lors des débats de la commission des droits politiques de faire un nouveau pas *en avant* par rapport à la position intermédiaire adoptée par la Constituante. En effet, il est apparu que le droit international lui-même a évolué *depuis* l'adoption de la constitution genevoise.

Ainsi, depuis le 15 mai 2014, la Convention de l'ONU relatives aux droits des personnes handicapées (CDPH) est en vigueur. En son art. 29, cette convention prévoit que «*Les Etats Parties garantissent aux personnes handicapées la jouissance des droits politiques et la possibilité de les exercer sur la base de l'égalité avec les autres* ».

La mise en œuvre la plus complète, pleine et entière, de cette norme implique, tout simplement, que l'on *renonce* à retirer les droits politiques à toute personnes handicapée que ce soit. C'est aussi une question de non-discrimination: en effet, seules des personnes vivant avec un handicap seraient l'objet d'une telle privation de droits... qui ne s'applique à aucune des *autres*

situations, imaginables et existantes d'incapacité de discernement (état d'ébriété, influence de drogues, etc.)

La commission a donc été saisie d'un projet d'amendement du député Pierre Vanek allant dans ce sens, et portant sur la simple *suppression* de l'alinéa 4 de l'art 48 de la constitution, que les professeurs Tanquerel et Hottelier, anciens constituants par ailleurs, avaient présentée comme souhaitable. Cette mise en œuvre d'un accès complet – y compris pour les personnes vivant avec un handicap – aux droits politiques à l'échelle cantonale a rallié des député-e-s de tous les partis au sein de la commission.

Dans cette situation, celle-ci a tenu à entendre le président du Conseil d'Etat François Longchamp sur la question et sur cette proposition d'amendement. En substance, celui-ci a indiqué qu'il avait suivi et tenu compte des débats de la commission et que ceux-ci l'avaient conduit à décider de proposer de *retirer* le projet de loi constitutionnel du gouvernement. Ce qui a par ailleurs été fait. Il convient ici de *saluer* cette attitude raisonnable et ouverte du Conseil d'Etat et de son président sur la question.

En contrepartie et à la demande du Conseil d'Etat, les député-e-s de la commission ont renoncé à « reprendre » purement et simplement le PL du Conseil d'Etat, comme la LRGC le leur aurait permis, pour l'amender dans une direction inverse de celle initialement envisagée par le gouvernement cantonal.

Ils ont privilégié le dépôt d'un nouveau projet de loi, celui que vous avez en main, cosigné ou soutenu par des député-e-s de tous les partis ou presque représentés à la commission des droits politiques. Il faut signaler cependant, que si pour des raisons institutionnelles le président François Longchamp n'a pas souhaité que le PL *initial* du Conseil d'Etat serve de « véhicule » à une réforme différente, voire opposée, à celle envisagée initialement, le président du Conseil d'Etat ne s'est pas *opposé* à cette dernière.

Au contraire, il a déclaré *comprendre* la « *composante symbolique forte* » qu'il y avait à faire primer les droits politiques des personnes concernées sur toute forme de restriction. Il a en outre émis l'opinion que cette mesure n'aurait « *pas d'impact déterminant sur les élections* » et que – dans cette mesure - on pouvait donc l'accepter pour l'affirmation symbolique qu'elle représentait.

Rappelons qu'aujourd'hui, selon les informations fournies à la commission, ce sont de l'ordre d'un millier de personnes qui sont privées des droits politiques cantonaux et qui verraient leurs droits *rétablis* par le présent projet de loi modifiant notre constitution genevoise. Il s'agit de moins d'un demi-pourcent du corps électoral cantonal !

Enfin, il convient de signaler que si l'effet de cette loi entraîne une disjonction encore plus forte de la titularité des droits politiques à Genève entre

plans cantonal ou communal et plan fédéral... cette discrédance avec plus de droits aux plans cantonal et communal, ne constitue pas une « inégalité de traitement » problématique. On est dans une situation analogue à celle qu'on connaît, à Genève et ailleurs, liée aux droits politiques des étrangers-ères plus étendus au plan cantonal ou communal qu'au niveau fédéral.

En outre, le droit fédéral est en principe – lui aussi – appelé à évoluer à terme dans un sens qui réduira ou supprimera cet écart ! Par ailleurs, la mesure proposée entraîne une indéniable simplification administrative et une réduction de la charge de travail demandée aux tribunaux genevois qui ont probablement mieux à faire.

A signaler que l'art. 228, dans sa nouvelle teneur, complète la disposition transitoire portant sur l'alinéa 4 de l'article 48 de la nouvelle constitution. Il clarifie et explicite, si besoin était, la portée de la suppression de cet alinéa.

Enfin, le PL 12212 modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) déposé par les mêmes signataires simultanément au présent projet de loi constitutionnelle adapte simplement les dispositions de la LEDP au nouveau droit constitutionnel genevois qu'il est proposé d'introduire. Ce projet concernant la LEDP comprend, comme de coutume dans des cas de ce type, une clause d'entrée en vigueur qui *abroge* de plein droit la loi en question en cas de refus par le corps électoral de la modification constitutionnelle proposée.

Au bénéfice de ces explications les auteur-e-s de ce projet vous invitent à le soutenir et à tout faire pour permettre son entrée en vigueur la plus rapide possible.