



Cycle "La Constitution genevoise"

Institutions et droits politiques

Prof. Pascal Sciarini

Département de science politique et relations internationales

Genève, Institut national genevois
2 février 2011



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

FACULTÉ DES SCIENCES
ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

Remarques liminaires

➤ Objectifs

- Discuter les innovations (ou l'absence d'innovations)
- Identifier les enjeux sous-jacents

➤ Conception de mon rôle

- Avis personnel mais fondé
 - Appui si possible sur des études de science politique
 - Bons 😊 et mauvais ☹ points

➤ Base

- Avant-projet de constitution

➤ Appréciation générale

- Travail considérable et avant-projet prometteur
 - Documentation, transparence
- Pas de grandes innovations
 - Equilibre politique/acceptabilité populaire



Plan de l'exposé

➤ Droits politiques

➤ Titularité des droits politiques

- Vote et éligibilité des Etrangers/ères

➤ Démocratie directe

- "Prix d'entrée" (nombre de signatures)
- Référendum obligatoire extraordinaire

➤ Institutions/autorités

➤ Grand Conseil

- Taille et mode d'élection
- Organisation/mode de travail

➤ Conseil d'Etat

- Mode d'élection
- Présidence
- Programme de législature



Droits politiques

➤ Vote et éligibilité des Etrangers

➤ Innovation

- Droit de vote et d'éligibilité niveau communal (art 47), pas au niveau cantonal

➤ Arguments

- Commune = cadre de vie immédiat, niveau où l'on s'intègre
- Canton = échelon étatique; y participer requiert la nationalité; les 8 ans n'assurent pas une intégration dans le canton; crainte de compromettre le projet

➤ Autre enjeu (inavoué) ?

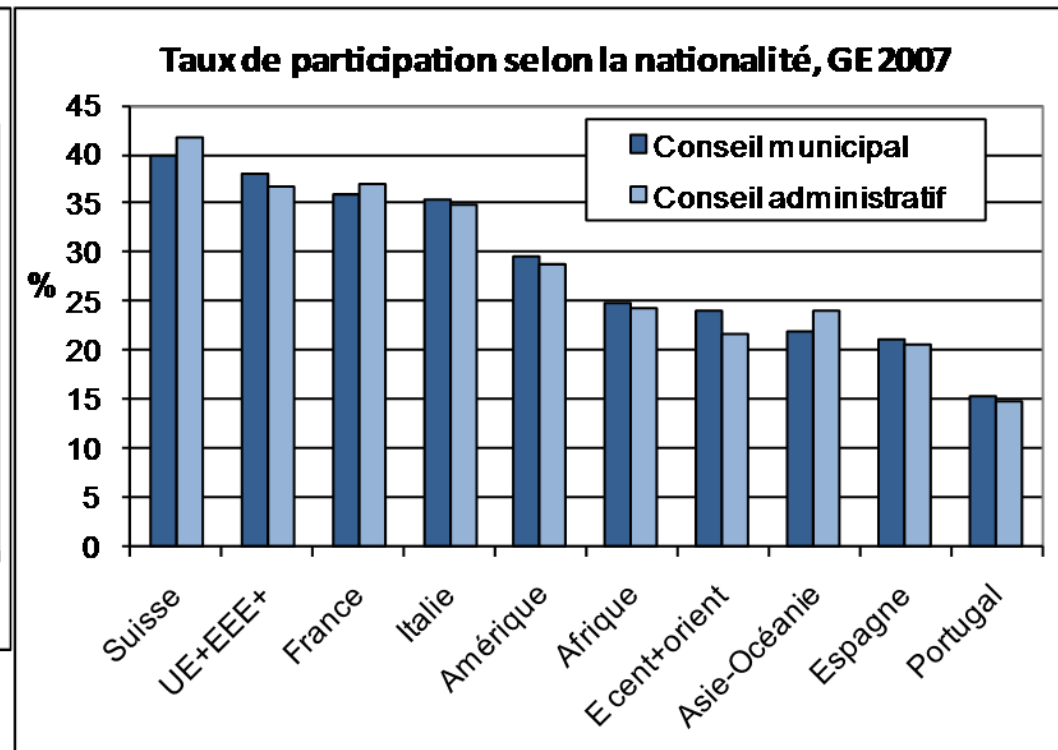
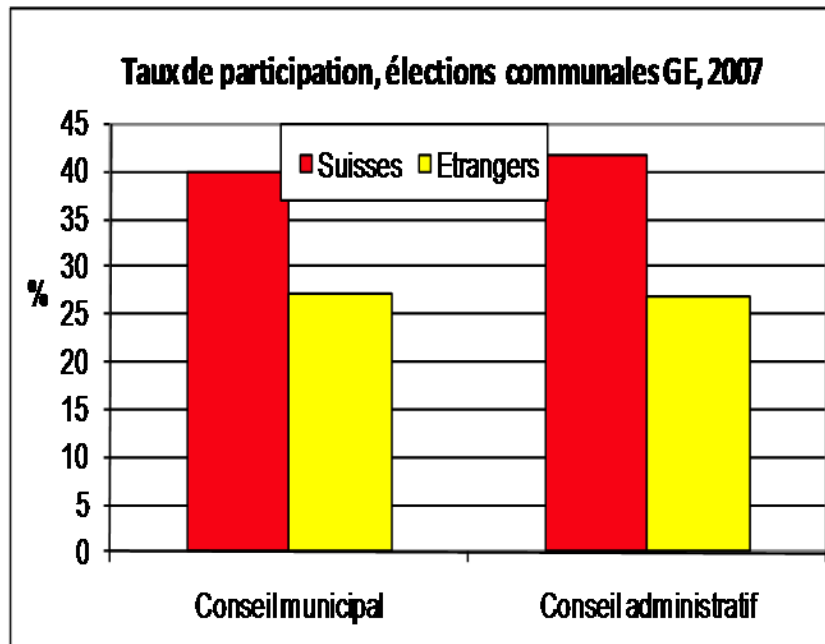
- Crainte que l'extension des droits politiques aux Etrangers modifie les rapports de force ?
- Impact d'une telle extension dépend de la participation des Etrangers *et* de leurs préférences



Droits politiques: vote des Etrangers

➤ Participation

- Les Etrangers (25% du corps électoral) participent nettement moins que les Suisses
- Certains participent encore moins que d'autres



Source: SVE/OCSTAT

Droits politiques: vote des Etrangers

➤ Préférences politiques

- On ne les connaît pas (ou mal)
 - Les études se contredisent: certaines montrent un soutien plus fort pour les partis de gauche, mais d'autres ne trouvent pas de différences
 - Les différences semblent surtout dues à la composition des populations étrangères: les plus intégrées/les plus proches culturellement ne se différencient pas des nationaux

→ les craintes d'un bouleversement du rapport de force politique sont infondées et ne doivent donc pas justifier une limitation des droits politiques aux Etrangers



Droits politiques

➤ Démocratie directe

➤ Innovation

- Réduction du nombre de signatures (de 10'000 à 7'000 pour les initiatives législatives et de 7'000 à 5'000 pour les référendums) (art. 56 et 65)

➤ Arguments

- Corriger la difficulté croissante à collecter les signatures
- Éviter de favoriser les groupes les plus puissants
- Exemple de Zurich

➤ Commission 2, rapport de minorité

- Augmenter le nombre de signatures pour tenir compte de l'évolution de la population et réduire le nombre de votations

➤ Enjeux sous-jacents

- "Prix d'entrée" à Genève en comparaison
- Evolution du recours à la démocratie directe
- Effets du nombre de signatures sur le recours à la démocratie directe



Droits politiques: démocratie directe

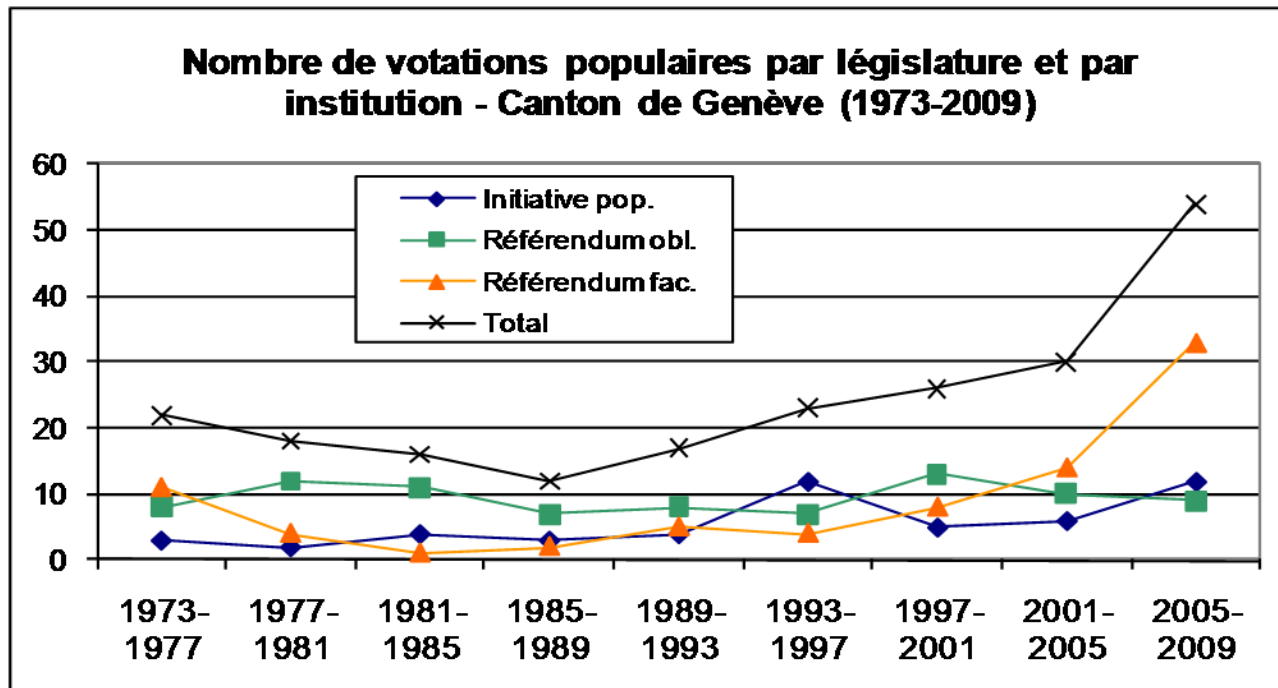
➤ Situation empirique

➤ Prix d'entrée

➤ Genève un peu au-dessus de la moyenne nationale

➤ Evolution du recours à la démocratie directe

➤ Forte augmentation depuis le début des années 90



Droits politiques: démocratie directe

➤ Situation empirique

➤ Effet du "prix d'entrée"

- Aucun: le taux de signatures et le délai n'influencent pas le nombre de votations populaires
- Raisons? Le seuil est peut-être partout très bas

➤ Bilan

- Pas de bonnes raisons d'augmenter le nombre de signatures, mais pas de bonnes raisons non plus de le diminuer
- Si la réduction est un casus belli pour la droite, la gauche pourrait y renoncer, mais vu l'absence de liens entre nombre de signatures et nombre de votations populaires, la droite pourrait aussi se rallier au projet actuel ("ouverture démocratique")



Droits politiques: démocratie directe

- **Innovation** (heureusement rejetée par la plénière)
 - Référendum obligatoire extraordinaire
 - ≈ référendum facultatif à la demande d'une minorité (un tiers) des députés
 - Arguments
 - Gagner du temps; éviter la récolte onéreuse de signatures; existence dans d'autres cantons (SG, ZH)
 - Faiblesses
 - Corps étranger (déclenchement pas par le peuple)
 - Instrumentalisation (perversion) de la démocratie directe
 - Problème de gouvernabilité: risque de multiplication des votations populaires
- **Manque**
 - Ratification des conventions inter-cantoniales



Institutions

➤ Grand Conseil

➤ Problème de fond

- Manque d'efficacité et surcharge chronique

➤ Causes

- Emiettement des forces politiques

→ agir sur la taille du parlement et le mode d'élection

- Organisation/mode de travail

→ agir sur le poids des commissions et du plenum

➤ Enjeu sous-jacent

- Dilemme efficacité/représentativité

- Renforcer l'une signifie presque nécessairement affaiblir l'autre



Institutions: Grand Conseil

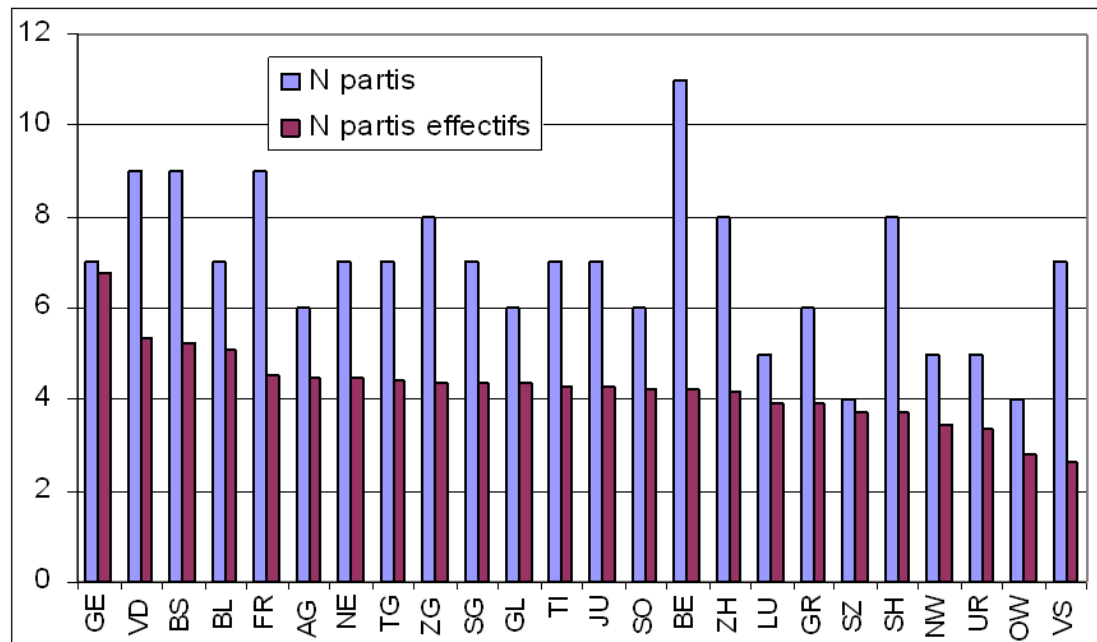
➤ Situation empirique

➤ Proportionnalité-représentativité

- Dans la moyenne supérieure en comparaison inter-cantonale (pas de circonscriptions électorales mais quorum de 7%)

➤ Fragmentation du système de partis

- Très élevée (peut-être la plus élevée de Suisse)



Institutions: Grand Conseil

➤ Causes de la fragmentation

- Clivages sociaux
 - Facteurs structurels → peu de prise ("polarisation")
- Mode d'élection
 - Facteur institutionnel → possible d'influencer

➤ Avant-projet

- Taille et mode d'élection inchangés (art. 80)
- Argument
 - Ne pas discriminer les petites formations
- Proposition minoritaire 1
 - Diminuer la taille et/ou augmenter le quorum (10%) (forcera les petites formations à s'unir)
 - Emiettement réduit → gain en efficacité du Grand Conseil
 - Légère perte de représentativité serait acceptable



Institutions: Grand Conseil

➤ Organisation/mode de travail

➤ Problèmes

- Pas de hiérarchie claire entre Plenum et commissions
- Commissions pléthoriques et "réunionite"
 - Le Grand Conseil alimente sa propre surcharge

➤ Avant-projet: pas d'innovation (art. 88)

- Pas de fixation du nombre de commissions
- Formule vague de délégation aux commissions

➤ Argument

- Problèmes d'organisation ne peuvent pas être réglés dans la Constitution
- Mais: encouragements au Grand Conseil à se réformer ne suffiront pas

→ la Constitution devrait être plus contraignante (aussi suite à loi sur financement public des partis)



Institutions

➤ Conseil d'Etat

➤ Innovations

- Mode d'élection
- Présidence sur 5 ans et création d'un Département présidentiel
- Programme de législature
- (Ré)affirmation de son rôle dans la phase initiale de la procédure législative
- Renforcement des liens avec les Conseillers aux Etats

➤ Mode d'élection

- Système majoritaire (avec second tour)
- Pas de grands changements à attendre: maintien de la "concordance large"
- Temps pas mûrs pour passage à gouvernement plus homogène ("petite concordance")



Institutions: Conseil d'Etat

- Président/e
 - Elu/e par ses pairs pour 5 ans (art. 99 al 2)
 - Création d'un Département présidentiel (art 101 al 2) (≈ Vaud)
 - ☺ Stabilité, visibilité, transversalité, relations extérieures (internationales et inter-cantoniales)
 - ☹ Limite (quadrature du cercle): comment introduire de la hiérarchie dans un système non hiérarchique ?
 - Le renforcement de la direction et de la cohérence gouvernementales suppose des changements institutionnels plus conséquents
- Ambiguïté sémantique
 - Maintien du "Conseil d'Etat" mais création des "ministres" (et non plus des conseillers d'Etat)
→ Pourquoi pas "gouvernement" ?



Institutions: Conseil d'Etat

- Programme de législature (art. 101)
 - Avec contrôle annuel de réalisation
 - 😊 Trouve enfin sa place dans la Constitution
 - ☹ Le Grand Conseil approuve ou rejette ("se détermine"; quelles conséquences?)
 - 💣 Ne pas faire comme s'il s'agissait d'un "contrat de coalition" qui lierait les partis gouvernementaux
→ Le Grand Conseil devrait "prendre acte" du programme, mais pas "l'approuver"
- Composition des Départements
 - Même réserve ☹
 - Le Grand Conseil n'a pas à se prononcer (art. 100 al. 2)
 - Séparation des pouvoirs (vieille querelle au niveau fédéral, dépassée depuis 15 ans)

