

Date de dépôt: 4 janvier 2007

Messagerie

Rapport

de la Commission législative chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Pascal Pétroz, Véronique Pürro, Claude Aubert, Mariane Grobet-Wellner, Antonio Hodgers, Jean Rossiaud et Anne-Marie von Arx-Vernon modifiant la Constitution de la République et canton de Genève (A 2 00) (Une nouvelle Constitution pour Genève)

Rapport de Mme Michèle Ducret

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission législative, présidée successivement par MM. Damien Sidler et Guillaume Barazzone, s'est réunie les 20 janvier, 3 février, 10 février, 3 mars, 24 mars, 12 mai, 2 juin, 1^{er} septembre, 15 septembre, 6 octobre, 10 novembre, 24 novembre et 8 décembre 2006 pour traiter ce projet de loi. Tout au long de ses travaux, elle a bénéficié de l'assistance juridique de MM. Frédéric Scheidegger, secrétaire-adjoint au Département des Institutions, Fabien Waelti, directeur des affaires juridiques de la Chancellerie, et Jean-Marc Verniory, directeur-adjoint des affaires juridiques de la Chancellerie. Les procès-verbaux ont été rédigés par MM. Christophe Vuilleumier, Maximilien Luecker, Jean-Luc Constant et par M^{me} Eszter Major. Un chaleureux merci à eux tous.

1. **Bref retour en arrière**

La Constitution genevoise n'a pas été revue de façon complète depuis sa proclamation en 1847. Fruit de la révolution radicale, elle est restée non pas immuable, puisqu'elle a été retouchée à de nombreuses reprises, mais ses structures n'ont pas été modifiées, ni les principes qui la gouvernent. Il est à noter qu'une révision complète tous les quinze ans était prévue dans la Constitution originelle mais que cette norme n'a jamais été appliquée (sauf une fois, en 1862, sans succès).

En 1999, quelques députés radicaux ont proposé au Grand Conseil un projet de loi qui prévoyait l'élection d'une constituante chargée de réviser de fond en comble la Constitution qui ne leur semblait plus adaptée à la Genève moderne dont ils rêvaient.

La question n'a pas paru urgente aux députés de l'époque qui, à deux reprises, ont renvoyé ce projet en commission. Les arguments développés alors par les adversaires d'une révision pourraient faire sourire quand on connaît l'unanimité qui a finalement prévalu au sein de la Commission législative, à la fin de l'examen du présent projet de loi.

Pendant ce temps, l'idée mûrissait au sein de ce qu'il convient d'appeler la « société civile ». Un petit groupe très actif de personnes intéressées par la question a travaillé, de concert avec quelques députés de tous bords politiques, pour présenter un nouveau projet de loi, proposant à nouveau l'élection d'une constituante. Ce processus avait été déjà suivi auparavant, de diverses manières, dans de nombreux cantons suisses et par la Confédération elle-même.

C'est ce texte, modifié par la Commission législative, qui vous est présenté maintenant. Les membres de la commission ont, tout le temps de leurs travaux, été très conscients que modifier une Constitution n'est pas un acte ordinaire. Ils ne méconnaissent pas la somme d'ambitions et d'espoirs qui peut se cristalliser autour d'une constituante. Ils ont donc voulu lui faciliter la tâche en préparant soigneusement son élection, sa composition et son mode de fonctionnement afin qu'elle puisse, au plus vite, se mettre au travail sans être ralentie par des considérations de détails.

2. Travaux de la commission

Audition du professeur de droit constitutionnel Andreas Auer et de MM. Pittet, Rihs et Doret

Le professeur Auer estime que la Constitution genevoise actuelle ne joue plus le rôle de charte fondamentale qu'elle devrait assumer. Elle est encombrée de dispositifs obsolètes et souffre de grosses lacunes. De plus, il pense que les institutions cantonales ne fonctionnent plus correctement et doivent être revues. La solution de faire élire par le peuple une constituante qui serait chargée de créer une nouvelle Constitution, qui serait à son tour approuvée par le peuple lui semble bonne parce que démocratique et impliquant toutes les couches de la société et tous les milieux intéressés.

MM. Pittet, Doret et Rihs abondent dans son sens. Ils notent que le gouvernement paraît concerné par la question puisqu'il a fait, en vain, des propositions pour une simplification des relations entre l'Etat et les communes et ils rappellent que l'organisation politique du canton est dépassée aujourd'hui. Ce devrait être à la constituante, dans sa grande sagesse, de moderniser les relations entre les différents pouvoirs dans le canton, à tous les niveaux.

Il est cependant clair pour les personnes auditionnées que la constituante ne pourra pas résoudre tous les problèmes du canton !

Audition de M. Bernard Lescaze, ancien président du Grand Conseil

Auteur et initiateur du projet radical de 1999 (PL 8163), M. Lescaze explique que la procédure qu'il avait proposée pour la révision de la Constitution était un peu différente de celle du projet de loi 9666 à laquelle, finalement, il adhère. Il considère que les limites de temps imposées à la constituante et l'abaissement du quorum sont de bonnes choses, de même que la suppression des incompatibilités.

Il rappelle tout de même quelques principes qui lui paraissent intangibles dans un Etat républicain : par exemple, la séparation des pouvoirs. Elle ne devrait pas être remise en question.

Mais il met en garde contre le fait qu'une constituante peut faire naître trop d'espoirs. Un nouveau texte fondamental ne ramènera pas l'équilibre des finances, ni ne réglera tous les problèmes du canton. Il relève pourtant que les constituants vaudois ont trouvé des solutions originales à certaines questions et que la constituante pourra se montrer créative et novatrice. Il rappelle enfin

que Genève, en 1847, était un Etat souverain, ce qu'elle n'est plus aujourd'hui. D'autres textes de loi, fédéraux ceux-là, priment la Constitution genevoise et les constituants n'auront pas les mains complètement libres.

Audition de M^{me} Yvette Jaggi

M^{me} Jaggi, ancien syndic de Lausanne, coprésidente de la constituante vaudoise avec Jean-François Leuba et René Perdrix, est en partie à l'origine de la constituante vaudoise. C'est à la suite d'une crise des institutions qu'elle en a eu l'idée. Elle précise que les constituants ont travaillé en se fondant sur deux projets émanant de groupes d'experts et après des travaux préparatoires. Elle ajoute que la constituante a commencé ses travaux le 14 avril 1999 et les a clos le 14 avril 2003 !

Elle souligne particulièrement le fait que la mise en place d'une constituante a été, dans le canton de Vaud, un élément très fédérateur et très mobilisateur. De nombreux milieux autres que les milieux politiques habituels se sont montrés intéressés à ce projet et s'y sont investis sérieusement. Les constituants ont été soutenus par une logistique sans faille et une équipe de trois personnes consacrée uniquement à son service. Le budget de 3312 millions de francs n'a pas été dépassé. M^{me} Jaggi précise que les acquis sociaux n'ont pas été amoindris mais au contraire, augmentés.

En somme, cette constituante a eu une dimension de « psychothérapie sociale » très importante.

Audition de M. Antoine Geinoz

M. Geinoz est l'ancien secrétaire général de la constituante fribourgeoise et dirige actuellement le comité de pilotage pour la mise en œuvre de la nouvelle Constitution fribourgeoise.

Il indique que l'idée d'une réforme constitutionnelle était dans l'air depuis 1968 à Fribourg. Mais le concept n'était pas mûr et est revenu sur le tapis en 1997 lors de l'accession au gouvernement de M. Corminboeuf, qui avait inscrit la révision totale de la Constitution dans son programme de législature. L'impulsion donnée, le peuple fribourgeois a été consulté et s'est prononcé favorablement (à 86% des votants) pour une révision totale. Il a choisi également la solution de la constituante, malgré l'avis du Grand Conseil, ce qui compliqua un peu les rapports entre le parlement et la constituante.

L'élection de la constituante permit à des personnes jusqu'alors peu impliquées dans la politique de se révéler et deux au moins des constituants

sont devenus par la suite des élus fédéraux. D'où l'idée d'un effet mobilisateur de la constituante en faveur du débat politique. La constituante a, en quelque sorte, réveillé l'intérêt des citoyens pour les affaires publiques.

Les travaux de la constituante fribourgeoise n'avaient pas été préparés par un groupe d'experts et l'assemblée est partie d'une page blanche. Evidemment, là encore, l'aide d'un secrétariat général et de juristes aguerris aux problèmes constitutionnels a été nécessaire. Une commission de rédaction a joué également un grand rôle. La tâche de la constituante a été de rédiger un catalogue de 391 thèses qui ont ensuite été mises sous forme d'articles de loi par les constitutionnalistes spécialistes.

Finalement, le peuple fribourgeois a adopté la nouvelle Constitution le 16 mai 2004.

Les coûts de mise en œuvre de la nouvelle Constitution fribourgeoise devraient, pour M. Geinoz se monter à environ 30 millions par an.

Audition de M. Laurent Moutinot, président du Département des institutions

Il constate que plusieurs éléments institutionnels fondamentaux pour la bonne marche de l'Etat sont grippés et ne remplissent plus leur rôle. Cependant, il considère que la Constitution actuelle est satisfaisante sur de nombreux autres points et il souhaiterait, avec le Conseil d'Etat, que la révision ne concerne que certaines parties du texte constitutionnel. Lui aussi met en garde contre la foi en une constituante à effet magique qui résoudrait tous les problèmes qui se posent au canton. Il se demande du reste si c'est au Grand Conseil ou à une constituante de faire ce travail. Le Conseil d'Etat n'a pas d'avis unanime sur la question.

Pratiquement, il estime qu'un projet préliminaire serait une bonne chose, qu'il soit élaboré par un groupe de travail ou par un seul constitutionnaliste. L'idée de la rédaction d'un catalogue des sujets à traiter en priorité ne le choque pas et il pense que c'est aux partis de dresser cette liste.

Auditionné à nouveau quelques mois plus tard, M. Moutinot explique que le gouvernement n'a pas changé d'avis à propos de la révision de la Constitution. Il estime que certains points doivent être traités en priorité. Le Conseil d'Etat les indiquera en temps utile. Il redoute que le débat d'idées ne s'enlise. Il pense que les chapitres les plus récents de la Constitution ne devraient pas être touchés. Il signale aussi que cinq pouvoirs vont désormais s'affronter pour la direction de l'Etat : le Grand Conseil, le Conseil d'Etat, le pouvoir judiciaire, la Cour des comptes et la constituante. Le gouvernement souhaite un travail d'envergure particulièrement sur les questions

institutionnelles. Les questions inhérentes aux relations transfrontalières et intercantionales devront aussi être traitées avec soin. Les rapports entre les différents pouvoirs devront être réglés. Il trouverait judicieux qu'un groupe d'experts prépare le travail de la constituante.

Auditions des représentants des partis politiques

MM. Philippe Glatz (PDC), Pierre Maudet (parti radical) et Olivier Jornot (parti libéral)

M. Glatz signale que son parti est favorable à la révision totale de la Constitution par une constituante. Il souhaite que le texte soit rédigé par des constitutionnalistes et approuvé ensuite par la constituante.

M. Maudet rappelle le projet radical de 1999, dont le présent projet est un avatar. Il indique que le parti radical mène, depuis des années, une réflexion sur les institutions, qu'il est favorable à une révision complète de la Constitution par une constituante et pense qu'il faudra porter l'accent sur la révision des rapports entre les diverses institutions. Lui aussi émet des réserves quant aux espoirs qu'une nouvelle Constitution ait des effets magiques sur les problèmes qui accablent le canton. Il souhaite que le projet soit finalement adopté à l'unanimité de tous les partis, ce qui serait un gage de réussite mais exprime une certaine réserve en raison de l'extrême difficulté de l'entreprise.

M. Jornot rappelle que son parti a longtemps été réticent à l'idée d'une réforme de la Constitution. Il ne pense pas, comme M. Auer, que l'âge d'une Constitution soit un motif de révision et cite la Constitution américaine (1787) qui est toujours en vigueur. Quant à l'esthétique de la Constitution, également évoquée par les juristes puristes, elle ne lui paraît intéresser qu'un tout petit groupe de spécialistes.

Le parti libéral a cependant changé d'avis, au vu de certains mauvais fonctionnements des institutions. Il a, du reste, présenté plusieurs projets de lois constitutionnelles pour changer cela. Il approuve la démarche qui vise à faire préparer par des experts un texte sur lequel la constituante devra travailler. Comme ses collègues de l'Entente, il marque une certaine réserve devant l'ampleur de la tâche qui attend la constituante.

MM. Albert Rodrik et René Longet (PS), Antonio Hodggers et Olivier Perroux (Verts), René Ecuyer (ancienne Alliance de gauche)

M. Rodrik et le groupe socialiste ont été aussi, longtemps, sceptiques quant à la nécessité de réformer la Constitution. Finalement conquis par cette idée, ils la soutiennent et souhaitent, eux aussi, que tous les partis soient unanimes sur ce point. Ils estiment qu'une constituante serait le lieu d'un vrai débat d'idées, avec obligation de réussite.

M. Longet estime que l'Etat souffre à l'heure actuelle d'un manque de repères et pense que la meilleure solution serait de le légitimer à nouveau par le biais d'un texte fondamental. Les socialistes sont en faveur d'une constituante composée de la manière la plus large possible.

M. Hodggers évoque, lui, l'avance prudente de son parti sur cette question. Il admet que la constituante serait un espace de discussion bienvenu, mais doute qu'elle résolve tous les problèmes.

M. Perroux, donne les grandes options que les Verts entendent voir considérer dans les débats de la constituante (développement durable, intégration des étrangers, égalité hommes-femmes)

M. Ecuyer, lui, explique que les partis membres de l'ancienne Alliance de gauche sont très sceptiques à l'égard d'une modification de la Constitution, qui demeure la fierté des Genevois. Il craint aussi la perte des acquis sociaux, il est donc opposé à toute révision de la Constitution, il n'y voit « rien de bon ».

MM. Pierre Schifferli et Eric Bertinat (UDC) et Roger Golay (MCG)

Déjà opposée au projet de loi radical, l'UDC, selon M. Schifferli, est aussi contre le présent projet de loi. Une constituante risquerait de provoquer de nombreux conflits et une révision partielle serait bien préférable. De plus, des oppositions stériles s'installeraient entre le Grand Conseil et la constituante. Les représentants UDC concluent donc à l'inutilité d'une constituante.

M. Golay (MCG) déclare que son groupe est intéressé par le projet de loi 9666. Il sait que certains craignent des modifications des droits acquis (ceux des locataires ou ceux des contribuables) mais se dit prêt à courir le risque.

Audition de MM. Patrick-Etienne Dimier et de M. Franck Ferrier

Auteurs d'un livre sur la révision de la Constitution genevoise, ces deux messieurs ont demandé à être entendus. Ils considèrent que, depuis un siècle et demi, la société a subi des mutations profondes. Ils en concluent donc que la Constitution de 1847 n'est plus adaptée aux circonstances actuelles. Selon eux, si la Constitution américaine, bien plus ancienne, a tenu le coup, c'est qu'elle est « simple et souple », ce qui ne leur paraît pas être le cas de la Constitution genevoise. Ils sont favorables à une réforme complète de notre texte fondamental et surtout, au débat public qu'elle entraînera inévitablement. Ils sont aussi en faveur d'un quorum bas, d'une petite assemblée, dont seront exclus conseillers d'Etat et députés.

3. Discussions de la commission

Plusieurs des personnes auditionnées l'ont répété : une nouvelle Constitution ne saurait résoudre comme par enchantement tous les problèmes qui affectent le canton. Hormis quelques convaincus de la première heure, tous ceux qui se sont exprimés ont fait part de leur prudence à cet égard, voire de leur scepticisme. Certains se sont même opposés à toute modification. Ce n'est que progressivement que les membres de la Commission législative ont pris conscience que « l'option constituante » était, finalement, la meilleure solution.

Elle permettra d'abord un débat public que tous appellent de leurs vœux. On espère que ce débat attirera ceux qui, d'habitude, ne s'intéressent pas aux questions politiques. Elle donnera ensuite l'occasion aux citoyens de se pencher sur les problèmes institutionnels (rapport entre les pouvoirs, entre les divers niveaux politiques, relations canton-communes par exemple) qui, désormais, entravent le fonctionnement du canton. On souhaite enfin qu'elle puisse dégager des idées nouvelles et qu'elle dise quels sont les changements nécessaires aux yeux des citoyens.

Le présent projet de loi prévoit les modalités de l'élection, de l'organisation de la constituante, sa composition, sa durée, mais ne donne aucune indication sur les problèmes à traiter ni sur la manière de s'y prendre. On ne parle pas de projet préparé à l'avance par des constitutionnalistes ni de catalogue de thèmes à aborder. Les détails de l'organisation de la constituante seront de son ressort, elle édictera un règlement pour déterminer son fonctionnement. Elle sera entièrement maîtresse de ses travaux.

Pour autant, elle n'aura pas le champ totalement libre. Ses décisions devront naturellement être conformes au droit fédéral. Par ailleurs, il semble raisonnable de considérer que les principes fondamentaux qui gouvernent

notre République depuis cent soixante ans et qui ont fait leurs preuves ne seront pas touchés. Le principe de la séparation des pouvoirs, par exemple, ou les principes républicains de liberté et d'égalité paraissent intangibles. On ne voit pas non plus comment on pourrait toucher aux droits humains. Certaines personnes auditionnées ont émis le désir qu'on ne remette pas en cause les droits constitutionnels acquis récemment.

Les partis politiques auront un rôle important à jouer dans cette vaste entreprise mais, finalement, c'est le peuple qui aura le dernier mot, en acceptant ou en refusant la nouvelle Constitution.

Pendant les travaux de la constituante, les projets constitutionnels déjà pendants devant le Grand Conseil seront mis en sommeil. Les constituants auront du reste tout loisir de les consulter pour les inclure, ou non, dans leurs conclusions.

Malgré les limites (légales, éthiques ou découlant du principe de séparation des pouvoirs dégagé de la Constitution fédérale par le Tribunal fédéral) imposées à la constituante, les commissaires estiment qu'il reste encore beaucoup de place pour la créativité. La constituante « doit permettre aux citoyens de réfléchir à certains problèmes fondamentaux que pose la société contemporaine » comme l'écrivit Bernard Lescaze en 2001. Gageons que cela engendrera un réjouissant réveil civique.

Certains intervenants ont exprimé leurs craintes quant aux rapports qui s'instaureraient entre le Grand Conseil et la constituante. La commission estime avoir, par ses amendements, tenté d'éviter au maximum les frictions entre ces deux pouvoirs. Chacun d'eux fonctionnera de façon autonome, bien que des députés puissent également être des constituants. Mais bien sûr, le danger existe et il faudra y veiller particulièrement.

Le principe d'une constituante devra d'abord être accepté par notre Conseil puis par le peuple. Au plus tard un an après une décision positive, la constituante sera élue par le peuple. Il a semblé raisonnable de fixer un terme aux travaux de la constituante. Si, dans le délai de quatre ans, elle n'a pas achevé ses travaux ou si la nouvelle Constitution proposée est refusée, la révision totale aura échoué.

Les coûts

La question des coûts a agité à plusieurs reprises la Commission législative. On trouvera en annexe un tableau des coûts des constituantes de différents cantons. Le fonctionnement sera assuré par un vote lors du budget annuel de l'Etat.

Un catalogue de propositions comme préalable aux travaux de la constituante ?

C'était le vœu d'un certain nombre de commissaires et de personnes auditionnées. Il ne sera pas exaucé, certains estimant que l'exposé des motifs du projet de loi 9666 est suffisamment explicite sur ce point.

A ce propos, il est important de signaler que le projet de loi 9666 dépouille momentanément le Grand Conseil d'une de ses prérogatives qui est de procéder à la révision totale de la Constitution. Certains commissaires s'irritent et considèrent cela comme un signe de défiance de la part de la « société civile » à l'égard du Parlement. Ils acceptent néanmoins ce projet pour dénouer une situation de crise des institutions. Finalement, ce sera à la constituante puis au peuple genevois de trancher.

4. Conclusion

La Constitution reste malgré tout le texte fondamental sur lequel est bâti l'Etat. Elle donne les grandes orientations politiques auxquelles la majorité des citoyens genevois adhère. Chacun en attend beaucoup. La commission législative en avait bien conscience lors du vote final du présent projet de loi. Elle pensait qu'un accord politique solide serait un gage de réussite. C'est la raison pour laquelle elle a voté ce projet de loi à l'unanimité et vous propose, Mesdames et Messieurs les députés, de faire de même.

5. Votes, amendements, article par article

Vote d'entrée en matière

Accepté à l'unanimité des neuf membres de la commission législative (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 R, 2 L, 1 UDC, 1 MCG).

Article 1

Adopté à l'unanimité de la commission, les neuf membres étant présents.

Article 2

Adopté à l'unanimité de la commission, les neuf membres étant présents.

Est ensuite proposé un amendement du groupe socialiste visant à introduire un article 3 nouveau pour intégrer dans le corps électoral devant élire la constituante **les résidents étrangers** ayant leur domicile légal à Genève depuis au moins huit ans.

Amendement refusé par 6 non (1 PDC, 1 UDC, 2 L, 1 R, 1 MCG) contre 3 oui (2 S, 1 Ve).

Une proposition semblable concernant **les résidents étrangers** est faite à l'article 4 lettre b par les socialistes et 4 lettre f par les Verts. Elles sont également refusées par 6 non (1 PDC, 1 UDC, 2L, 1 R, 1MCG) contre 3 oui (2 S, 1 Ve).

Article 3

Un amendement PDC et des Verts propose d'éliminer l'idée d'un second projet de Constitution présenté en cas d'échec du premier.

Il est accepté par 1 Ve, 1 PDC, 1R, 2 L, 1 UDC contre un non (S) et deux abstentions (S et MCG).

Un second amendement des Verts proposant un délai de trois ans (et non quatre) pour les travaux de la constituante est rejeté par 6 non (1 MCG, 1 R, 2 L, 1 UDC, 1 PDC), 1 oui (Ve) et deux abstentions (S).

Article 4

Un amendement MCG propose, à l'article 4, lettre a une assemblée de 50 membres.

Il est repoussé par 8 non ((2 L, 1 Ve, 1 R, 1 UDC, 1 PDC, 2 S) contre un oui (MCG).

Un amendement des Verts propose une assemblée à 150 membres. Il est refusé par 8 voix (2 S, 2 L, 1 R, 1 UDC, 1 PDC, 1 MCG) contre une (Ve).

Un amendement PDC/Libéral propose une assemblée de **80 membres**.

Il est accepté par 5 oui (1 PDC, 2 L, 1 R, 1 UDC) contre 4 non (1 MCG, 2 S, 1 Ve).

Un amendement des Verts demande la **parité hommes/femmes** dans la composition de l'assemblée constituante. Il s'agit du reste plutôt d'un vote de principe pour des raisons de difficultés de mise en place.

La parité est refusée par 6 non (1 PDC, 1 R, 2 L, 1 UDC, 1 MCG) contre 3 oui (1 Ve, 2 S).

Plusieurs propositions concernant le **quorum** ont été exprimées par les Libéraux/PDC (quorum à 5%) et le MCG (quorum à 1 %). Rappelons que le quorum proposé par le projet de loi 9666 est de 3%, qui était aussi la proposition du projet de loi radical de 1999.

L'amendement MCG est refusé par 8 non ((1 PDC, 1 R, 2 L, 1 UDC, 1 Ve, 2 S) contre un oui (MCG).

L'amendement Libéral/PDC est refusé également par 5 non (1 R, 2 S, 1 Ve, 1 MCG) contre 4 oui (1 PDC, 2 L, 1 UDC).

Une discussion s'engage sur l'**incompatibilité** entre les fonctions de député et de constituant.

Il est décidé de passer à un vote de principe, qui sera confirmé par la suite (art. 9 du PL 9666).

Quatre commissaires sont en faveur de l'incompatibilité entre la fonction de député et celle de constituant ((1 R, 2 L, 1 MCG) et 5 commissaires sont contre ((1 PDC, 1 UDC, 2 S, 1 Ve). Le principe de **compatibilité** est donc adopté.

Article 5

Article 5 alinéa 1

Un amendement des Verts propose que la séance constitutive de l'Assemblée constituante soit co-présidée par le doyen et le benjamin. Cet amendement est refusé par 4 non (1 S, 2 L, 1 UDC) contre deux oui (1 Ve, 1 R) et 3 abstentions (1 PDC, 1 MCG, 1 S).

En troisième débat, les Verts proposeront que la séance constitutive de l'Assemblée constituante ne soit présidée que par le benjamin, proposition acceptée par 6 oui (1 R, 1 PDC, 1 UDC, 2 S et 1 Ve) et trois abstentions (2 L, 1 MCG).

Article 5 alinéa 2

Un amendement libéral propose d'organiser de façon plus précise le travail de la constituante, notamment par le moyen de commissions distinctes et d'une commission de rédaction. La majorité des commissaires estime cet amendement bienvenu dans la mesure où il fera gagner du temps à la constituante et l'accepte, par 8 oui (2 L, 1 S, 1 Ve, 1 MCG, 1 R, 1 PDC, 1 UDC) contre un non (S).

Remarque : le commissaire MCG ayant quitté la séance, les votes des articles 5 alinéa 3 et 6 ne comprennent pas de voix MCG.

Article 5 alinéa 3

Les Verts proposent de limiter les séances de la constituante à un jour par semaine et d'organiser une garderie.

Les séances d'un jour par semaine sont refusées par 6 non (2 L, 1 S, 1 R, 1 PDC, 1 UDC) contre 2 oui (1 Ve, 1 S). La raison en est que cette solution empêcherait de nombreux citoyens actifs professionnellement de siéger à la constituante.

La garderie est refusée par 3 non (2 L, 1 R) contre 3 oui (1 Ve, 2 S) et 2 abstentions (1 UDC, 1 PDC).

Article 6

Le groupe libéral présente plusieurs amendements visant à faciliter le fonctionnement de la constituante en lui donnant pour appui un secrétariat général et des juristes.

Article 6 alinéa 1 : accepté à l'unanimité des 8 commissaires présents.

Article 6 alinéa 2 : le concours d'experts est prévu dans cet alinéa qui est accepté à l'unanimité des 8 commissaires présents.

Quant au financement de tous les services qui seront rendus à la constituante, sur proposition des Verts et des libéraux, il se fera par un vote annuel du Grand Conseil dans le cadre du budget.

Cet amendement est accepté à l'unanimité des 8 commissaires présents.

Article 6 alinéa 4

Les indemnités versées aux membres de la constituante seront les mêmes que celles allouées aux députés.

Cet amendement est adopté à l'unanimité des 8 commissaires présents.

Article 7

Un amendement libéral vise à rendre harmonieuses les relations entre la constituante et le public.

Il est accepté à l'unanimité des 9 commissaires présents.

La commission a considéré qu'il fallait préciser que les séances des commissions et leurs procès-verbaux ne seraient pas publics.

Cet amendement est accepté à l'unanimité des 9 membres de la commission.

Article 8

Dans le même esprit, un amendement libéral visant à rendre harmonieuses les relations de la constituante avec les autorités est accepté à l'unanimité des 9 membres de la commission.

Article 9

Une discussion avait déjà eu lieu plus tôt sur les incompatibilités. Il est décidé que seuls les membres du Conseil d'Etat ne pourront pas faire partie de la constituante. Ils pourront cependant assister aux séances avec voix consultative et faire des propositions.

Cet article est adopté à l'unanimité des 9 membres de la commission.

Article 10

Il est repris tel quel du projet de loi 9666 et adopté à l'unanimité des 9 membres de la commission.

Article 11

Il est repris tel quel du PL 9666 et adopté à l'unanimité des 9 membres de la commission.

Le projet de loi 9666, amendé par la commission, est finalement soumis au vote d'ensemble et il est accepté **à l'unanimité des 9 membres de la commission.**

Projet de loi (9666)

modifiant la Constitution de la République et canton de Genève (A 2 00) *(Une nouvelle Constitution pour Genève)*

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

Article unique

La Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, est complétée par la loi constitutionnelle « Une nouvelle Constitution pour Genève » qui suit :

Art. 1 Révision totale

La Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, est soumise à une révision totale.

Art. 2 Assemblée constituante

La révision totale est opérée par une Assemblée constituante, élue au plus tard un an après l'entrée en vigueur de cette loi constitutionnelle.

Art. 3 Procédure

Au plus tard quatre ans après son élection, l'Assemblée constituante soumet au Conseil général un projet de nouvelle constitution. En cas de refus, la révision totale a échoué.

Art. 4 Election

L'Assemblée constituante est élue comme le Grand Conseil, sous réserve des règles suivantes :

- a) Elle est composée de 80 membres.
- b) Le quorum est de 3%.
- c) L'appareusement de listes est interdit.
- d) Les dispositions relatives aux incompatibilités et à la durée de fonction ne s'appliquent pas.
- e) La durée de fonction s'étend de la séance constitutive à l'acceptation de la nouvelle Constitution ou à l'échec de la révision totale.

Art. 5 Séance constitutive, règlement

¹ Le Conseil d'Etat convoque les membres de l'Assemblée constituante à la séance constitutive, qui est présidée par le benjamin.

² L'Assemblée constituante se constitue elle-même et édicte un règlement. Elle s'organise en commissions, dont une commission de rédaction.

Art. 6 Fonctionnement

¹ L'Assemblée constituante dispose d'un secrétariat général, qui lui fournit l'appui nécessaire à l'exécution de ses travaux. Le secrétariat général est composé d'un secrétaire général, d'un secrétaire-juriste et de personnel de secrétariat.

² L'Assemblée constituante s'assure le concours d'experts.

³ Le Grand Conseil vote annuellement, dans le cadre du budget de l'Etat, les moyens nécessaires au fonctionnement de l'Assemblée constituante.

⁴ Les membres de l'Assemblée constituante ont droit aux mêmes indemnités que les députés au Grand Conseil.

Art. 7 Relations avec le public

¹ L'Assemblée constituante auditionne les milieux et groupements représentatifs de la vie genevoise.

² Les séances de l'Assemblée constituante sont publiques. Les séances de commission et leurs procès-verbaux ne sont pas publics.

³ L'Assemblée constituante informe régulièrement le public sur l'avancement de ses travaux.

Art. 8 Relations avec les autorités

¹ L'Assemblée constituante a le droit de consulter tous les documents nécessaires à ses travaux.

² Elle peut auditionner les membres des autorités cantonales et communales, les magistrats du pouvoir judiciaire et de la Cour des comptes, ainsi que les fonctionnaires de l'Etat et des communes, et leur demander des rapports sur des objets précis.

³ Elle informe régulièrement le Conseil d'Etat et le Grand Conseil sur l'avancement de ses travaux.

Art. 9 Position du Conseil d'Etat

¹ Les membres du Conseil d'Etat ne peuvent pas être membres de l'Assemblée constituante.

² Ils peuvent assister aux séances avec voie consultative et jouissent du droit de proposition.

Art. 10 Dispositions de la Constitution genevoise

Les dispositions de la Constitution de la République et canton de Genève concernant la révision totale de la constitution ne sont pas applicables pendant la durée de fonction de l'Assemblée constituante.

Art. 11 Entrée en vigueur

¹ La présente loi constitutionnelle est soumise au Conseil général.

² Elle entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

³ Elle cesse d'être en vigueur avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution ou en cas d'échec de la révision totale.

Le coût de la Constituante dans les autres cantons¹

Fribourg (1999 – 2004)

Constituante de 130 membres,

Budget initial : 2 millions

Coût total : 5.2 millions sans votations et l'élection

Sur 50 ans de viabilité de la Constitution = 48 ct par habitant...

Vaud (1996-2003)

Constituante de 180 membres

Budget voté suite à la décision de principe : 3.9 millions sur trois ans, dont 2/3 pour le fonctionnement et 1/3 pour le secrétariat ; pour 2002 crédit supplémentaire de 700'000 ; le budget a été respecté

Coût total 4.6 millions, sans votations et élection

Zurich (1999 – 2005):

Constituante de 100 membres, sur 6 ans

Séances 3.3 millions, prestations de tiers 3.3 millions, contributions aux groupes 1.7 millions, indemnités 1.3 millions

Coût total 10 millions, sans votations et élection

Bâle-Ville (1999 – 2005)

Constituante de 60 membres, sur 6 ans

1.1 millions pour le personnel, 1.4 millions pour les indemnités et 300'000 pour les expertises

Total 3.5 millions sans votation et l'élection

Genève, le 16 mai 2006

Association « Une nouvelle Constitution pour Genève »

¹ Informations basées sur des communications fournies par les responsables de la révision totale des différents cantons concernés.

Secrétariat du Grand Conseil**PL 9666**

*Projet présenté par les députés:
M^{mes} et MM. Pascal Pétroz, Véronique Pürro,
Claude Aubert, Mariane Grobet-Wellner, Antonio
Hodgers, Jean Rossiaud et Anne-Marie von Arx-
Vernon*

*Date de dépôt: 19 septembre 2005
Messagerie*

Projet de loi constitutionnelle
modifiant la Constitution de la République et canton de Genève
(A 2 00) (Une nouvelle Constitution pour Genève)

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

Article unique

La Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, est complétée par la loi constitutionnelle « Une nouvelle Constitution pour Genève » qui suit :

Art. 1 Révision totale

La Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, est soumise à une révision totale.

Art. 2 Assemblée constituante

La révision totale est opérée par une Assemblée constituante, élue au plus tard un an après l'entrée en vigueur de cette loi constitutionnelle.

Art. 3 Procédure

Au plus tard quatre ans après son élection, l'Assemblée constituante soumet au Conseil général un projet de nouvelle constitution. Si le Conseil général le rejette, l'Assemblée constituante lui soumet un nouveau projet dans un délai d'un an. En cas de nouveau refus, la révision totale a échoué.

Art. 4 Election

L'Assemblée constituante est élue comme le Grand Conseil, sous réserve des règles suivantes :

- a) Elle est composée de 100 membres.
- b) Le quorum est de 3%.
- c) L'apparement de listes est interdit.
- d) Les dispositions relatives aux incompatibilités et à la durée de fonction ne s'appliquent pas.
- e) La durée de fonction s'étend de la séance constitutive à l'acceptation de la nouvelle Constitution ou à l'échec de la révision totale.

Art. 5 Séance constitutive, règlement

¹ Le Conseil d'Etat convoque les membres de l'Assemblée constituante à la séance constitutive, qui est présidée par le doyen d'âge.

² L'Assemblée constituante se constitue elle-même et édicte un règlement.

Art. 6 Publicité

Les séances sont publiques.

Art. 7 Droit à l'information

¹ L'Assemblée constituante a le droit de consulter tous les documents nécessaires aux délibérations de la révision totale de la Constitution.

² Elle peut auditionner les membres du Conseil d'Etat et des pouvoirs exécutifs communaux, les magistrats ainsi que les fonctionnaires de l'Etat et des communes, et leur demander des rapports sur des points précis.

³ Elle peut s'assurer le concours d'experts.

⁴ Elle informe régulièrement le public sur l'avancement de ses travaux.

Art. 8 Position du Conseil d'Etat

¹ Les membres du Conseil d'Etat ne peuvent pas être membres de l'Assemblée constituante.

² Ils peuvent assister aux séances avec voie consultative et jouissent du droit de proposition.

Art. 9 Indemnités

Les membres de l'Assemblée constituante ont droit aux mêmes indemnités que les députés.

Art. 10 Dispositions de la Constitution genevoise

Les dispositions de la Constitution de la République et canton de Genève concernant la révision totale de la constitution ne sont pas applicables pendant la durée de fonction de l'Assemblée constituante.

Art. 11 Entrée en vigueur

¹ La présente loi constitutionnelle est soumise au Conseil général.

² Elle entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

³ Elle cesse d'être en vigueur avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution ou en cas d'échec de la révision totale.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Une Constitution moribonde

La Constitution genevoise est ancienne, c'est la plus vieille de Suisse. Son langage, sa structure, son contenu ne sont plus de notre temps. Elle comporte des banalités devenues inutiles et des dispositions trop détaillées, tout en présentant des lacunes importantes. Malgré de nombreuses révisions partielles, elle ne donne pas une image adéquate de ce que l'Etat et les communes font et ne traduit pas les spécificités de la société civile genevoise. Ainsi, elle ne donne plus d'impulsions aux acteurs politiques, économiques et sociaux et passe à côté des problèmes les plus actuels et difficiles. Elle a fait son temps.

La crise des institutions

Riche en potentiel humain, dynamique du point de vue économique et fier de sa réputation internationale, le canton de Genève est en crise. Ses institutions, datant du milieu du XIX^e siècle, sont dépassées et fonctionnent mal. Les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, surchargés, ne travaillent plus ensemble, mais se dressent les uns contre les autres. L'Etat est partout, mais il semble impuissant, l'administration est désorientée et le peuple est toujours plus souvent appelé à arbitrer les conflits. Résultat : les prestations sont en danger, les finances en chute libre, le débat public s'envenime et le mécontentement se généralise.

Pour une révision totale de la Constitution

La crise de l'Etat et le désenchantement de la société ne sont pas dus aux seules défaillances du système institutionnel. Il y a aussi la globalisation, le vide idéologique, l'individualisation croissante et la perte des repères traditionnels. Mais les institutions et la Constitution y sont pour quelque chose.

La Constitution est la loi fondamentale de l'Etat. Elle fixe les règles du jeu : le jeu entre les autorités, le jeu entre le canton et les communes, le jeu entre les citoyens et le pouvoir. Si l'on veut changer le jeu, il faut donc changer les règles.

Une révision totale de la Constitution est l'occasion de regarder les problèmes en face et de les affronter, dans une perspective d'ensemble. Ce qui a fait la preuve peut être maintenu, ce qui ne va plus doit être changé, ce qui a de l'avenir doit être tenté. Si certaines règles, institutions et principes méritent d'être conservés, ils doivent être replacés dans une perspective globale. La révision totale pose un défi aux générations actuelles, qui ont ainsi l'occasion de « reconstituer » l'Etat dans ses relations avec la société et l'individu.

Pour une Assemblée constituante

L'Assemblée constituante est une institution classique qui a fait ses preuves, de la Convention de Philadelphie de 1787 à la Convention pour l'avenir de l'Europe de 2003, en passant par une dizaine de cantons suisses. Elle pourra se concentrer entièrement à la tâche de rédiger un projet de Constitution, ce qui n'est certainement pas le cas du Grand Conseil. Elle jouit de plus de distance à l'égard de la politique de tous les jours et peut mener ses travaux à bout, sans que sa composition soit modifiée en cours de route à la suite d'élections.

Pourquoi une loi constitutionnelle ?

Formellement, le présent projet de loi constitutionnelle demande la révision partielle de la Constitution de 1847. Au lieu cependant d'en modifier un article déterminé, il a pour objet l'adoption d'une loi constitutionnelle *ad hoc*, qui fixe le principe, les modalités et les règles de procédure pour une révision totale opérée par une Assemblée constituante. La loi suspend l'application de certaines dispositions de la Constitution (révision totale, incompatibilités, etc.). C'est un peu comme une disposition transitoire de la Constitution.