

*Date de dépôt : 26 mars 2008*

## **Rapport**

**de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de MM. Eric Stauffer, Roger Golay et Sébastien Brunny modifiant la Constitution de la République et canton de Genève (A 2 00)**

*(Conseiller d'Etat; incompatibilités avec les Chambres fédérales)*

*Rapport de majorité de M<sup>me</sup> Anne Emery-Torracinta (page 1)*

*Rapport de minorité de M<sup>me</sup> Béatrice Hirsch Aellen (page 10)*

### **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

#### **Rapport de M<sup>me</sup> Anne Emery-Torracinta**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a étudié ce projet de loi sous la présidence de M<sup>me</sup> Fabienne Gautier lors de ses séances des 19 décembre 2007, 9 janvier, 27 février et 19 mars 2008. Elle a été assistée dans ses travaux par MM. Laurent Koelliker, directeur adjoint du service du Grand Conseil, ainsi que soit par M<sup>me</sup> Nadia Borowski, secrétaire adjointe au Département des institutions, soit par M. Frédéric Scheidegger, secrétaire adjoint au Département des institutions. M. Laurent Moutinot, conseiller d'Etat en charge du Département des institutions, a assisté aux séances des 19 décembre et 19 mars. Les procès-verbaux ont été tenus par M<sup>me</sup> Mélanie Michel et M. Laurent Koelliker. Que toutes et tous soient remerciés !

## **Le projet de loi 10167 vise à modifier l'article 106 de la Constitution genevoise concernant les incompatibilités liées à la charge de conseiller d'Etat**

Par souci de clarté, et avant d'en venir aux raisons du dépôt par trois députés du MCG de ce projet de loi constitutionnel, voici ce que prévoit l'actuel article 106 de la Constitution genevoise :

<sup>1</sup> *La charge de conseiller d'Etat est incompatible :*

*a) avec toute autre fonction publique salariée;*

*b) avec tout emploi rémunéré ou avec l'exercice d'une activité lucrative.*

<sup>2</sup> *L'entreprise dont le conseiller d'Etat est propriétaire, ou dans laquelle il exerce, soit directement, soit par personne interposée, une influence prépondérante, ne peut être en relations d'affaires, directes ou indirectes, avec l'Etat.*

<sup>3</sup> *Les conseillers d'Etat peuvent cependant appartenir, à titre de délégués des pouvoirs publics, aux conseils d'institutions de droit public, de sociétés ou de fondations auxquelles la Confédération, l'Etat ou les communes sont intéressés, au sens de l'article 762 du code des obligations.*

<sup>4</sup> *Ils peuvent être également conseiller national ou conseiller aux Etats. Toutefois, seuls deux d'entre eux au plus peuvent être conseiller national ou conseiller aux Etats.*

<sup>5</sup> *Si le nombre fixé à l'alinéa 4 est dépassé et à défaut de renonciation volontaire à l'un ou l'autre des mandats, la priorité appartient, lors d'une élection au Conseil d'Etat, aux plus anciens conseillers d'Etat, et lors d'une élection à l'Assemblée fédérale, aux conseillers nationaux ou aux Etats sortants, puis aux plus anciens conseillers d'Etat. A ancienneté égale, le plus âgé a la préséance.*

<sup>6</sup> *Les conseillers d'Etat doivent, dans les six mois qui suivent la proclamation de leur élection, renoncer à toute activité incompatible avec les prescriptions du présent article.*

<sup>7</sup> *Les fonctionnaires cantonaux ou municipaux élus conseillers d'Etat doivent être mis au bénéfice d'un congé pendant la durée de leur mandat.*

### **Présentation du projet de loi par l'un de ses auteurs**

Ce projet de loi a été présenté par l'un de ses auteurs, par ailleurs membre de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil, notamment lors de la séance du 19 décembre.

Il s'agit d'un projet qui fait suite à l'élection de M. Robert Cramer au conseil des Etats, même si, pour ses auteurs, ce projet ne constitue aucunement une attaque contre M. Cramer. Selon eux, la charge de conseiller d'Etat est lourde et accepter un autre mandat revient à ne pouvoir remplir correctement vis-à-vis de la population genevoise les deux obligations. D'ailleurs, l'expérience montre que les conseillers d'Etat siégeant également à Berne montrent un taux d'absence important au parlement fédéral. Même lorsqu'il s'agit de tâches moins lourdes, comme celle de député, on constate que la plupart des personnes concernées ont renoncé à ce mandat. D'ailleurs, la Constitution genevoise oblige un conseiller d'Etat élu à renoncer à tout emploi rémunéré. Pour ses auteurs, ce projet de loi relève donc de la bonne gouvernance, d'autant plus que selon eux la place d'un conseiller d'Etat est d'abord « auprès de son peuple ». Enfin, ils ne trouvent pas judicieux qu'un mandat fédéral apparaisse comme une sorte d'« échappatoire » pour les conseillers d'Etat lors de leur dernier mandat cantonal.

### **Audition de M. Laurent Moutinot, conseiller d'Etat**

Lors de son audition, M. Moutinot a précisé que le Conseil d'Etat avait débattu de ce projet de loi et en était arrivé aux conclusions suivantes. D'une part, cela n'a pas de sens de légiférer au niveau constitutionnel pour un cas. D'autre part, il s'agit d'une question délicate quant au fond. Actuellement, notre Constitution permet à deux membres du gouvernement d'être élus sur le plan fédéral, à Berne... là où se décide le sort du peuple ! Certes, la question du double mandat est réelle, mais il s'agit d'une problématique qui relève de la Constituante et qui doit s'insérer dans le cadre d'une discussion globale sur les institutions genevoises. Ainsi, si le Conseil d'Etat est ouvert à l'idée d'une discussion générale dans ce cadre, il ne l'est pas sur le fait de légiférer de cette manière.

### **Première discussion de la commission**

Lors d'une première discussion au sein de la commission, il est apparu très clairement qu'**un consensus se dégageait pour constater que ce projet de loi soulevait une vraie question quant au fond** : un mandat d'élus fédéraux peut-il sérieusement être compatible avec celui de conseiller d'Etat ? De l'avis de plusieurs députés, la réponse était même clairement négative.

Par contre, **les avis divergeaient quant à l'opportunité de traiter maintenant de cette question**, à quelques semaines du vote du peuple genevois sur la Constituante et, le cas échéant, à quelques mois de l'élection de cette dernière.

Enfin, sur **la forme, plusieurs députés se sont alors déclarés opposés à l'idée d'une loi visant une personne en particulier.**

De fait, outre le représentant du MCG, auteur du projet, seul un député libéral s'est alors déclaré inquiet d'attendre le résultat du travail de la Constituante pour interdire le cumul des mandats, ce qui reviendrait à attendre au moins 2013. En d'autres termes, la question pourrait se reposer lors des élections cantonales de 2009 et fédérales de 2011, voire même ultérieurement encore. Ce député s'est déclaré favorable à une entrée en matière, mais étant entendu qu'il proposerait sous forme d'amendement une disposition transitoire pour une application à compter des élections cantonales de 2009 seulement. Dans son esprit, il ne serait effectivement pas concevable d'obliger un conseiller d'Etat en exercice à démissionner.

Les autres députés (R, S, Ve, PDC, UDC) estimaient alors plus judicieux de laisser la Constituante réfléchir à cette problématique de manière plus globale. Un représentant du groupe radical a même rappelé que son parti avait proposé un projet de loi instituant un gouvernement de cinq membres au sein duquel siègeraient également les deux conseillers aux Etats, afin de renforcer les liens de notre canton avec la Berne fédérale. Les députés socialistes ont rappelé que les doubles mandats sont interdits par leur parti et que lors de la précédente législature ils avaient même proposé deux projets de lois allant dans ce sens, sans être malheureusement suivis par le parlement<sup>1</sup> ; néanmoins la perspective d'une refonte complète de la Constitution et la nécessité d'une réflexion globale sur les institutions leur faisait penser qu'il serait peut-être plus judicieux d'attendre le résultat du travail de la Constituante.

Au bout du compte, à l'unanimité, **la commission a décidé de reporter le vote d'entrée en matière après le vote populaire du 24 février (Constituante).**

A la suite de ce premier échange de vues, il paraissait donc peu probable que ce projet de loi puisse trouver une majorité de députés pour le soutenir...

### **Vote d'entrée en matière et 2<sup>e</sup> débat**

Après l'acceptation par le peuple le 24 février du principe d'une Constituante, la commission a repris la discussion sur l'opportunité d'une entrée en matière immédiate sur cette question. Les députés MCG et libéraux

---

<sup>1</sup> *Projets de lois 8523 et 8524, soutenus uniquement par les Socialistes et les Verts ; voir les débats du Grand Conseil sur :*

[http://www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/550201/4/550201\\_4\\_partie12.asp](http://www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/550201/4/550201_4_partie12.asp)

ont rappelé leur volonté d'aller de l'avant, quitte à envisager une disposition transitoire. Les socialistes ont expliqué qu'au cas où l'entrée en matière serait acceptée, ils ne pourraient en aucun cas accepter tel quel (sans disposition transitoire) le texte proposé. Deux députés (Ve, R) ont réaffirmé leur volonté de laisser la Constituante travailler sur ce sujet.

Le vote d'entrée en matière, néanmoins, a montré que certains députés avaient déjà changé d'avis depuis la première discussion quelques semaines auparavant...

La présidente a mis aux voix l'entrée en matière sur le projet de loi 10167 :

Pour : 7 (3 L, 1 MCG, 2 UDC, 1 R)

Contre : 4 (2 Ve, 1 PDC, 1 R)

Abstentions : 2 (2 S)

**L'entrée en matière sur le projet de loi 10167 est acceptée.**

En annexe, le lecteur trouvera le tableau synoptique détaillant le résultat des travaux de la commission (amendements et votes des trois débats) par comparaison avec la Constitution dans sa formulation actuelle et le projet de loi 10167. Ci-dessous figurent uniquement les éléments concernant le 2<sup>e</sup> débat.

La présidente a mis aux voix l'article 106, alinéa 1, lettre c (incompatibilité de la charge de conseiller d'Etat avec celle de conseiller national ou aux Etats) :

Pour : 9 (1 S, 3 L, 1 MCG, 2 UDC, 2 R)

Contre : 3 (2 Ve, 1 PDC)

Abstentions : 1 (1 S)

Cet alinéa est accepté.

La discussion a porté sur l'article 106, alinéa 4, qui – s'il était accepté – reviendrait à une entrée en vigueur dès l'acceptation de la loi par le peuple et, donc, à la démission d'un conseiller d'Etat en exercice. Un commissaire libéral a suggéré de biffer cet article et d'abroger l'alinéa 4 actuel.

La présidente a mis aux voix l'abrogation de l'article 106, alinéa 4 :

Pour : 13 (2 S, 2 Ve, 1 PDC, 2 UDC, 3 L, 2 R, 1 MCG)

Contre : –

Abstentions : –

Cet alinéa est abrogé à l'unanimité.

La présidente a mis aux voix l'article 106 dans son ensemble, tel qu'amendé :

Pour : 9 (1 S, 3 L, 1 MCG, 2 UDC, 2 R)

Contre : 2 (2 Ve)

Abstentions : 2 (1 S, 1 PDC)

Cet article, tel qu'amendé, est accepté.

Un commissaire libéral a alors proposé un amendement visant à introduire une disposition transitoire pour que ce projet de loi ne déploie ses effets pour la première fois qu'à l'occasion des élections cantonales de 2009.

La présidente a mis aux voix l'article 182, alinéa 4 :

« *L'article 106, alinéa 1, lettre c, déploie ses effets pour la première fois lors du premier renouvellement du Conseil d'Etat consécutif à son adoption* »

Pour : 13 (2 S, 2 Ve, 1 PDC, 2 UDC, 3 L, 2 R, 1 MCG)

Contre : –

Abstentions : –

Cet alinéa est accepté à l'unanimité.

Enfin, il a été décidé de procéder au vote final lors de la séance suivante, afin de permettre une consultation des groupes.

### Vote final

Au début de la séance du 19 mars, le projet de loi 10167, amendé, a été mis aux voix.

La présidente a mis aux voix le projet de loi 10167 dans son ensemble, tel qu'amendé

Pour : 12 (1 MCG, 1 UDC, 3 L, 2 R, 2 Ve, 3 S)

Contre : 1 (1 PDC)

Abstentions : –

**Le projet de loi 10167, tel qu'amendé, est accepté.**

### Conclusion

Alors que ce projet de loi ne semblait pas susciter l'enthousiasme au début de son traitement par la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil, voilà donc qu'au bout du compte il obtenait la quasi-unanimité des voix des députés présents ! Que s'est-il donc passé ? Comment expliquer le retournement d'attitude de la majorité des députés ? Faute d'explications des partis préalablement au vote final (seul un représentant des Verts a affirmé que son groupe souhaitait soutenir ce projet,

car il y était favorable sur le fond, même s'il regrettait le ton de ce projet de loi dirigé contre une personne), force est de se contenter d'hypothèses. Les lignes qui suivent exprimeront donc le sentiment de la rapporteure à ce propos...

Tout d'abord, comme il l'a été dit précédemment, **le débat sur ce projet de loi a porté plus sur l'opportunité de trancher cette question aujourd'hui et de cette manière, plutôt que sur le fond du problème.** En d'autres termes, les députés qui préféraient voir la Constituante s'en saisir n'étaient pas forcément opposés (et c'est un euphémisme !) à l'incompatibilité entre un mandat fédéral et une charge de conseiller d'Etat.

Deuxièmement, **il est évident que plusieurs personnes ont été gênées à l'idée de légiférer autour d'un cas particulier** et ne souhaitaient pas « hurler avec les loups ». Dans un Etat de droit, un principe veut qu'on ne puisse pas condamner quelqu'un pour un crime qui n'était pas légalement punissable au moment des faits. De la même manière, on ne peut pas demander à un conseiller d'Etat en exercice de démissionner en lui reprochant tant de s'être présenté aux élections fédérales, ce que la Constitution genevoise autorise explicitement, que d'avoir été choisi par une majorité du peuple pourtant parfaitement au courant de cet état de fait lors de l'élection !

Reste qu'**entre le début du traitement de ce projet de loi par la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil et le vote final, trois mois se sont écoulés.** Trois mois durant lesquels chacun a pu constater la difficulté de l'exercice consistant à cumuler les deux mandats. Les discussions à ce propos ont largement dépassé le cadre de la seule Commission des droits politiques et même du parlement, pour déboucher sur la place publique. Elles ont sans doute amené une majorité des partis représentés au Grand Conseil à ne pas souhaiter voir perdurer une telle situation au-delà des élections cantonales de 2009...

Au bénéfice de ces explications, je vous invite donc, Mesdames et Messieurs les députés, à accepter le projet de loi 10167, tel qu'il est issu des travaux de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil.

## **Projet de loi constitutionnelle (10167)**

**modifiant la constitution de la République et canton de Genève (A 2 00)**  
*(Conseiller d'Etat; incompatibilités avec les Chambres fédérales)*

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

### **Article 1 Modifications**

La constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, est modifiée comme suit :

#### **Art. 106, al. 1, lettre c (nouvelle), al. 4 et 5 (abrogés)**

<sup>1</sup> La charge de conseiller d'Etat est incompatible :

- c) avec le mandat de conseiller national ou conseiller aux Etats.

#### **Art. 182 Dispositions transitoires (al. 4 nouveau)**

<sup>4</sup> L'article 106 alinéa 1, lettre c déploie ses effets pour la première fois lors du premier renouvellement du Conseil d'Etat consécutif à son adoption.



Constitution de la République et canton de Genève (A 2 00)	Projet de loi 10167	Amendements et votes
<p><b>Titre VIII</b> <b>Conseil d'Etat</b> <b>Chapitre I</b> <b>Composition et élection du Conseil d'Etat</b></p> <p><b>Art. 106</b> Autres incompatibilités</p>	<p><b>Titre VIII</b> <b>Conseil d'Etat</b> <b>Chapitre I</b> <b>Composition et élection du Conseil d'Etat</b></p> <p><b>Art. 106, al. 1, lettre c (nouvelle), al. 4 et 5 (nouvelle supprimée), al. 5 (abrogés)</b></p>	<p><b>Vote d'entrée en matière le 27.2.2008</b> Oui: 7 (3L, 1MCG, 2UDC, 1R) Non: 4 (2V, 1PDC, 1R) Abst.: 2 (2S)</p>
<p><sup>1</sup> La charge de conseiller d'Etat est incompatible :</p> <p>a) avec toute autre fonction publique salariée;</p> <p>b) avec tout emploi rémunéré ou avec l'exercice d'une activité lucrative.</p> <p><sup>4</sup> Ils peuvent être également conseiller national ou conseiller aux Etats. Toutefois, seuls deux d'entre eux au plus peuvent être conseiller national ou conseiller aux Etats.</p> <p><sup>5</sup> Si le nombre fixé à l'alinéa 4 est dépassé et à défaut de renonciation volontaire à l'un ou l'autre des mandats, la priorité appartient, lors d'une élection au Conseil d'Etat, aux plus anciens conseillers d'Etat, et lors d'une élection à l'Assemblée fédérale, aux conseillers nationaux ou aux Etats sortants, puis aux plus anciens conseillers d'Etat. A ancienneté égale, le plus âgé a la préséance.</p>	<p><sup>1</sup> La charge de conseiller d'Etat est incompatible :</p> <p>c) avec le mandat de conseiller national ou conseiller aux Etats.</p> <p><sup>4</sup> (abrogé) <del>La règle de l'incompatibilité entre les mandats de conseiller d'Etat et de conseiller national ou de conseiller aux Etats définie à l'alinéa 1, lettre c du présent article, s'applique dans un délai d'un mois dès la date de l'élection.</del></p> <p><sup>5</sup> (abrogé)</p>	<p><b>Vote sur l'art. 106, al. 1, lettre c, le 27.2.2008 en 2<sup>e</sup> débat</b> Oui: 9 (1S, 3L, 1MCG, 2UDC, 2R) Non: 3 (2V, 1PDC) Abst.: 1 (1S)</p> <p><b>Vote sur un amendement abrogeant l'al. 4 le 27.2.2008 en 2<sup>e</sup> débat</b> Oui: 13 (2S, 2V, 1PDC, 2UDC, 3L, 2R, 1MCG)</p> <p><b>Vote sur l'art. 106, ainsi amendé le 27.2.2008 en 2<sup>e</sup> débat</b> Oui: 9 (1S, 2UDC, 2R, 3L, 1MCG) Non: 2 (2V) Abst.: 2 (1S, 1PDC)</p>
	<p><b>Art. 182 Dispositions transitoires (al. 4 nouveau)</b></p> <p><sup>4</sup> L'article 106 alinéa 1, lettre c déploie ses effets pour la première fois lors du premier renouvellement du Conseil d'Etat consécutif à son adoption.</p>	<p><b>Vote sur un amendement à l'art. 182, al. 4, 2<sup>e</sup> débat, le 27.2.2008</b> Oui: 13 (2S, 2V, 1PDC, 2UDC, 3L, 2R, 1MCG)</p> <p><b>Vote d'ensemble en 3<sup>e</sup> débat, le 19.3.2008</b> Oui: 12 (3S, 2V, 2R, 3L, 1UDC, 1MCG) Non: 1 (1PDC) Catégorie: II Rapp.maj: Mme Emery-Torraccia/min: Mme Hirsch Aellen</p>

*Date de dépôt : 7 avril 2008*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### **Rapport de M<sup>me</sup> Béatrice Hirsch Aellen**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Quelle mouche a donc piqué la très grande majorité de la Commission des droits politiques ?

Ce projet de loi du MCG, visant à inscrire dans la Constitution genevoise l'interdiction de cumuler la charge de conseiller d'Etat avec celle de député aux Chambres fédérales, avait été abordé en commission, avant d'être suspendu en attente de la votation populaire sur la Constituante. En effet, lors du premier tour de table, tous les commissaires estimaient certes que le problème de cumul de ces deux mandats valait vraiment la peine d'être traité, cependant la plupart des partis estimait que si le peuple genevois votait en faveur d'une révision de la Constitution, il fallait aborder cette problématique dans sa globalité dans le cadre de la Constituante formée à cet effet.

Nous avons donc attendu le verdict populaire du 24 février 2008. Il a été clair : près de 80% des Genevois ont choisi de revoir la Constitution dans son ensemble. Et moins d'un mois après ce vote, la Commission des droits politiques décide qu'il faut absolument changer la Constitution et y inscrire de suite l'incompatibilité entre conseiller d'Etat et élu fédéral, afin que, si le peuple l'accepte, cette loi puisse entrer en vigueur avant l'élection au Conseil d'Etat de 2009. On a même entendu que cela permettrait de tester le système pendant que la Constituante se pencherait sur cette problématique dans sa globalité... !!! Mais que va-t-on tester ? Nous avons eu des législatures avec des conseillers d'Etat élus à Berne et d'autres sans... Les exemples ne manquent pas !

Les démocrates-chrétiens n'ont pas changé d'avis. Ils estiment que le mode d'élection, la représentation (ou non) du gouvernement genevois à Berne et le fonctionnement des institutions en général mérite une réflexion de fond, dans son ensemble, et ce dans le cadre de la Constituante. D'ailleurs

nous ne sommes pas les seuls à penser cela. Les Verts, dans leur campagne lors des votations du 24 février dernier, disaient : « Les Verts estiment donc que la Constituante est une opportunité unique de faire accepter en votation une Constitution globale nettement plus progressiste que ce que nous pourrions atteindre en légiférant au coup par coup. » Sage réflexion, mais un mois plus tard nous assistons à un revirement soudain et incompréhensible. Incompréhensible surtout pour le peuple genevois à qui vous vous apprêtez à demander de se prononcer sur cette incompatibilité-là (et aucune autre...) tout en admettant que la Constituante pourrait très bien arriver à la conclusion qu'il serait nécessaire pour Genève d'avoir un membre du gouvernement à Berne... Où est la cohérence ?

Il est évident que rien ne presse, les démocrates-chrétiens vous recommandent donc de refuser ce projet de loi, de laisser la Constituante se former pour étudier cette question dans son ensemble et de cesser de faire du patchwork.