

Date de dépôt : 21 avril 2015

Rapport

de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'examiner le projet de loi de M^{me} et MM. Antoine Droin, Antoine Barde, Béatrice Hirsch, François Lefort, Patrick Lussi modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (Adaptations à la nouvelle constitution)

Rapport de majorité de M. Murat Julien Alder (page 1)

Rapport de minorité de M^{me} Frédérique Perler (page 45)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Murat Julian Alder

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil (ci-après : « la commission ») a consacré quatre séances au traitement de l'objet mentionné en référence, les mercredis 28 janvier, 4, 18 et 25 février 2015.

Au nom de la commission, le rapporteur de majorité tient en particulier à remercier les personnes suivantes de leur précieuse contribution aux travaux :

- M. le député Bernhard Riedweg (UDC), ancien Président de la Commission ;
- M. le député Pierre Vanek (EAG), Président de la Commission ;
- M. Antoine Barde, Président du Grand Conseil ;
- M^{me} Maria Anna Hutter, Sautier du Grand Conseil ;

- M. Fabien Mangilli, directeur des affaires juridiques, Chancellerie d'Etat ;
- M^{me} Irène Renfer, secrétaire scientifique, SGGC ;
- M. Grégoire Pfaeffli, procès-verbaliste, SGGC ;
- M. Gérard Riedi, procès-verbaliste, SGGC ;
- M^{me} Delphine Steiner, procès-verbaliste, SGGC.

1. Présentation du PL par M. Antoine Barde, Président, et M^{me} Maria Anna Hutter, Sautier du Grand Conseil ; vote d'entrée en matière (séance du 28 janvier 2015)

M. Barde indique que le PL 11583 constitue une adaptation de la LRGC pour une mise en conformité avec la nouvelle constitution genevoise. Cette adaptation permet à la LRGC de rester le plus directement applicable et proche de ce qu'a voulu l'Assemblée constituante.

Si la plupart des adaptations sont sémantiques, il faut toutefois relever un point : la modification de l'art. 24 LRGC. Cette disposition a été adaptée sur la base de l'art. 84 Cst./GE. Le Bureau a décidé de le formuler de la manière présentée par le PL suite aux processus parlementaires concernant la nouvelle LPOL. En effet, au cours des travaux relatifs à ce vote, la question de savoir si des parlementaires membres de la police pouvaient se prononcer sur ce sujet avait été soulevée.

Afin de répondre à cette interrogation, le Bureau avait demandé un avis de droit à M^c François Bellanger, avocat et professeur à l'Université de Genève. Selon ce dernier, les députés membres de la police étaient légitimés à participer au vote de la LPOL. Le Bureau a donc formulé ce PL en fonction des conclusions de cet avis de droit, selon lequel le lien d'intérêt ne doit pas consister en un lien entre le député et la représentation d'un corps de métier auquel il appartient. Par exemple, un député médecin travaillant aux HUG n'est pas le représentant de tous les médecins. Ainsi, les députés médecins, policiers ou enseignants peuvent se prononcer sur des éléments législatifs qui concernent le corps des métiers qu'ils exercent. En revanche, un député travaillant au DIP et qui rédigerait dans cette fonction un PL ou un avis pour le Conseil d'Etat dans le but de le présenter à la députation pose un problème de conflit d'intérêts.

Par ailleurs, le Bureau a précisé que l'intérêt devait être matériel ou financier, car cela lui semblait être la volonté exprimée par la nouvelle constitution genevoise. M. Barde indique que les modifications de l'art. 24 présentées par le Bureau renferment deux volets. Un premier qui concerne les liens directs, matériels et financiers, et un deuxième qui concerne la

participation aux travaux de rédaction d'un avis pour le Grand Conseil. Il estime que cette modification de l'art. 24 est le point important du PL, et que tout le reste ne consiste qu'en des adaptations sémantiques.

Pour les articles 65A et 66 proposés, l'exercice 2014 a déjà été effectué de cette manière, et il ne lui semble pas avoir entendu de député s'élever contre cette mise en œuvre directe de la constitution. M. Barde rappelle qu'un PL en cours de traitement à la Commission judiciaire et de la police pourrait éventuellement modifier l'art. 106, al. 2. La présente proposition du Bureau ne comprend pas les modifications éventuelles proposées par le PL en cours d'examen à la Commission judiciaire et de la police.

M^{me} Hutter précise que trois des cinq signataires de ce PL sont membres de la commission, et qu'ils pourront certainement aider à répondre aux questions.

Une députée (MCG) demande pourquoi le choix a été fait de mettre l'accent sur l'intérêt matériel plutôt que sur l'intérêt concret.

M. Barde répond que c'est ce qui ressort de l'avis de droit et des jurisprudences citées par M^c Bellanger. Il ne s'agit pas de l'intérêt à être élu à un poste, mais par exemple de celui d'un maître d'ouvrage qui obtient le marché à voter le crédit correspondant. Il serait en ce cas de bon ton qu'il s'abstienne car il a un intérêt matériel et financier. Dans le cas où le député présentant un lien matériel et financier ne s'abstient pas, aucune sanction n'est prévue. En ce sens, l'esprit de la LRGC actuelle n'est pas modifié par le PL 11583. M. Barde rappelle que les liens d'intérêts ont toujours relevé d'un aspect de responsabilité individuelle non contraignante. En tant que Président du Grand Conseil, il ne peut pas juger un député ayant enfreint cette règle.

Un député (PLR) rappelle que, dans le canton de Genève, le député maître d'ouvrage ayant un lien d'intérêts peut voter le crédit, car ce vote du crédit sera suivi d'une mise en soumission, qui ne sera pas forcément acquise pour ledit député maître d'ouvrage. Celui-ci se retrouve donc dans la même situation qu'un policier, un médecin ou un enseignant qui vote un budget relatif à son département, et c'est ce qui ressort de l'avis de droit. L'art. 24, bien que relevant de la responsabilité individuelle et n'étant pas contraignant, peut amener à des situations difficiles. L'art. 24 donne régulièrement lieu à des protestations de députés, alors qu'il n'est actuellement pas clair. La clarification apportée par le PL n'est pas suffisante et proposera ultérieurement d'indiquer qu'il faut que cela constitue un « intérêt matériel direct ».

M. Barde explique qu'il faisait référence à un député-entrepreneur qui avait déjà obtenu le marché, ce qui correspondrait typiquement au vote d'un crédit complémentaire.

M^{me} Hutter rappelle que le PL présenté par le Bureau s'efforce d'adapter les nouvelles dispositions constitutionnelles. Elle estime que le problème en soi n'est pas réglé et ne le sera probablement jamais dès lors qu'il s'agit d'un parlement de milice. La nouveauté présentée par le Bureau réside surtout dans l'art. 24, al. 2 qui fait référence à la qualité de membre de l'administration cantonale. La précision apportée par l'art. 24, al. 3 n'est qu'une mise par écrit de la pratique constante du Bureau, confirmée par l'avis de droit de M^e Bellanger. M^{me} Hutter est parfaitement consciente que cet article ne permet pas de régler de manière finale la question. Elle indique que, au niveau fédéral, l'idée de régler la question a été abandonnée. La pratique fédérale demande simplement aux députés de déclarer leurs liens d'intérêts de manière claire avant de voter sur un sujet avec lequel ils ont un lien. L'art. 24, al. 3 est un essai de régler un peu plus la question suite à la confirmation de la pratique du Bureau par l'avis de droit.

Un député (S) relève que l'avis de droit cite un arrêt du Tribunal fédéral selon lequel la question de l'intérêt personnel est très difficilement définissable. Il ressort à la lueur de cet ATF que le cas genevois, quasiment identique, du vote des députés membres de la police, ne rentre pas dans le cadre de l'art. 24.

Un autre député (S) rappelle qu'en règle générale, le département est présent lors de la présentation d'un PL qui émane de l'exécutif. En ce sens, il estime nécessaire que le Président du Conseil d'Etat soit présent lors de la discussion article par article. L'art. 24, al. 3 ne découle pas à proprement parler de la constitution genevoise, à moins que des éléments n'aient été trouvés dans les travaux préparatoires, mais il dépend essentiellement de l'avis de droit de M^e Bellanger. Ce député trouve que cela reste encore flou et se demande si ancrer des précisions dans la loi alors que l'on maintient qu'il s'agit de décisions personnelles n'est pas contradictoire. Il s'interroge sur la pratique des autres cantons et demande s'il ne vaudrait pas mieux prévoir une procédure qui empêche une personne ayant des liens d'intérêts personnels directs de voter, afin d'éviter toute contestation ultérieure. Enfin, il demande si le cas du député qui vote pour lui-même lors de l'élection à un poste est couvert par l'art. 24, al. 3. A son avis, les précisions apportées par le PL sont positives, mais sans sanction, on ne résout pas le problème.

M. Barde confirme que, si tout le reste du PL n'est qu'une adaptation en fonction de la nouvelle constitution genevoise, l'art. 24, al. 3 est bien une nouveauté introduite par le Bureau qui profite du contexte pour inscrire dans

la loi sa pratique confirmée par l'avis de droit de M^e Bellanger. Quant à la question de savoir si un député votant pour lui-même dans une élection à un poste rémunéré rentre dans le cadre de l'art. 24, al. 3, M. Barde ne peut répondre car l'avis de droit ne traite pas de ce point.

M^{me} Hutter indique que, si l'on parle de créer dix postes dans un département, l'art. 24, al. 3 ne s'applique pas, car le député ne peut savoir s'il sera choisi pour l'un des postes. Si l'on parle des élections ayant eu lieu il y a quelques années au Grand Conseil, notamment pour le Procureur général, et concernant lesquelles un recours a été déposé, l'art. 24 ne trouve pas à s'appliquer du tout. En l'occurrence, le recours a conforté l'avis du Bureau, car il indiquait que, dans le cas de ces élections judiciaires, le Grand Conseil est un corps électoral composé de cent députés. Ainsi l'application de l'art. 24 se fait au cas par cas. Le Bureau a essayé de clarifier sa pratique en tenant compte de la jurisprudence fédérale en la matière, extrêmement rare du fait que chaque canton a des règles différentes.

Le même député (S) salue le fait que le PL veuille davantage détailler l'organisation des départements, mais rappelle que l'art. 106, al. 2 Cst./GE parle de « toute modification », et demande si l'approbation de la résolution, prévue à l'art. 65A du PL, ne devrait pas porter que sur la modification, et non pas sur l'ensemble de la nouvelle composition des départements. Il se demande si le PL n'élargit pas ainsi la volonté de la Constituante, à savoir de décourager le Conseil d'Etat de faire tout et n'importe quoi quant à l'organisation des départements, sans pour autant mettre en place un mécanisme très intrusif du parlement dans l'organisation interne du gouvernement. Il se demande s'il ne faudrait pas préciser que le Grand Conseil ne se prononce que sur les modifications et pas sur l'ensemble.

M. Barde répond que si le résultat est le même il ne voit pas ce que cela change.

Un député (UDC) fait référence aux économies attendues par le PL et présentées en fin de page 8 de l'exposé des motifs. Il demande s'il a été tenu compte de celles-ci dans les 68 mesures présentées par le Conseil d'Etat.

M^{me} Hutter répond que les mesures sont déjà en vigueur, et que les économies sont déjà faites, puisqu'il n'y a plus de publication le mardi et le vendredi, et qu'il n'y a donc que deux publications.

Un autre député (UDC) ne souhaite pas trop rentrer dans les détails de l'art. 24, al. 3, mais rappelle que certains votes se font à une majorité d'une voix ou à égalité. Il est conscient qu'administrativement il est difficile de voir si une personne a voté alors qu'elle n'aurait pas dû, mais il demande si l'absence de sanction ne serait pas une lacune.

M. Barde indique qu'il ne peut répondre pour le Bureau, car il ne dispose pas de son avis sur la question. A titre personnel, il estime que, pour sanctionner, il faut une base légale. Il ne sait pas comment il pourrait se poser en juge. Il faudrait qu'il ait connaissance en tant que Président du Grand Conseil d'un lien d'intérêts d'un député, qu'il l'ait vu voter personnellement, et s'être dit qu'il faudrait réagir. Cette méthode ne lui paraît pas cohérente. M. Barde rappelle qu'un contrôle postérieur est toutefois possible, comme cela a été le cas pour l'élection du Procureur général, par un ou plusieurs citoyens, à travers un recours. Personnellement, M. Barde n'irait pas dans la sanction, car il estime que ce ne serait pas bon pour le parlement.

Un député (PLR) demande si le Bureau a envisagé d'abroger complètement l'art. 24.

M^{me} Hutter répond que, personnellement, elle l'a envisagé, mais qu'au vu de l'art. 84 Cst./GE, l'art. 24 LRGC doit même être renforcé par son nouvel alinéa 2. Son opinion personnelle correspond à la pratique fédérale actuelle, qui n'exige que la déclaration des liens d'intérêts avant le vote. Puisqu'il n'y a pas de sanction et que forcément, dans un parlement de milice, une grande majorité des députés présente divers liens d'intérêts, M^{me} Hutter estime qu'il serait opportun de s'aligner sur la pratique fédérale. Elle rappelle toutefois que la constitution genevoise actuelle ne le permet pas et qu'elle en est bien consciente.

Ce même député (PLR) demande si le délai de six mois prévu à l'art. 66 est praticable sous les aspects tant de la planification de la législature que financier.

M^{me} Hutter répond par l'affirmative. Ce délai a d'ailleurs été respecté au cours du dernier exercice par le Conseil d'Etat de la manière prévue par le PL, le programme de législature ayant été déposé fin juin, sur lequel le Grand Conseil s'est prononcé au mois de septembre.

Un député (S) confirme en tant qu'ancien Président du Grand Conseil que cela s'est très bien passé. Il explique toutefois que les vacances ont perturbé les délais, qui ont tout de même été respectés grâce à des discussions entre le Bureau et le Président du Conseil d'Etat.

Le Président rappelle que le délai est constitutionnel.

Un député (MCG) estime que tous les députés ont effectivement des liens d'intérêts. Selon l'art. 134 LRGC, le troisième débat a lieu à une séance ultérieure par rapport à celle lors de laquelle a eu lieu le deuxième débat, mais l'alinéa 3 de cet article prévoit qu'il peut avoir lieu immédiatement sur demande du Conseil d'Etat, du Bureau unanime, ou d'une commission unanime. Traditionnellement, le Conseil d'Etat demande toujours le troisième

débat immédiat. Or, lors de la dernière séance plénière, il ne l'a pas fait en raison du mécontentement de l'un de ses membres au sujet du sort réservé par le plenum à un PL, ce qui est très rare. Ce député (MCG) se demande dès lors quelle est la pertinence de permettre à un conseiller d'Etat de pouvoir ainsi influencer sur le parlement, et s'il ne faudrait pas profiter des modifications apportées par ce PL pour supprimer purement et simplement l'art. 134, al. 3 LRGC et remplacer l'art. 134, al. 2 LRGC. Ce qui s'est produit lors de la dernière plénière n'est pas acceptable et constitue une atteinte à la démocratie.

Par ailleurs, ce même député (MCG) rappelle que la parole est toujours donnée au Conseil d'Etat à la fin des débats. Il indique que certains des conseillers d'Etat se font un malin plaisir à envoyer des piques auxquelles il n'est pas possible pour les députés de répondre, ce qui est inacceptable, le Conseil d'Etat n'étant qu'un invité au parlement. La moindre des corrections serait d'avoir un certain respect à l'égard des parlementaires. Il désire connaître l'origine de cette coutume et propose que les conseillers d'Etat puissent prendre la parole en début plutôt qu'à la fin du débat.

M. Barde comprend cette interrogation et ce souhait de se sentir chez soi, ce qui ne signifie pas qu'il partage son point de vue, ni qu'il s'y oppose. Il rappelle que la pratique actuelle peut être changée. Il propose toutefois de ne pas la changer à travers le PL 11583, car celui-ci ne se veut qu'une adaptation à la nouvelle constitution genevoise. Ce serait une perte de temps non constructive. Il invite donc son collègue (MCG) à proposer des réformes sur la base d'un autre PL. De plus, les alinéas 2 et 3 de l'art. 134 LRGC ne sont pas concernés par les modifications constitutionnelles, raison pour laquelle il ne leur a pas été apporté de changement par ce PL.

Sur question de ce même député (MCG), M. Barde et le Président confirment qu'il est théoriquement possible d'amender le PL sur cette question.

M. Barde rappelle toutefois qu'à l'exception de l'art. 24 al. 3, l'ensemble du PL ne fait que mettre en œuvre les changements apportés par la nouvelle constitution genevoise.

Un autre député (MCG) demande si le Bureau avait connaissance, lors de l'élaboration du PL, de députés policiers, médecins ou enseignants qui auraient collaboré à l'élaboration d'une proposition ou d'une position du Conseil d'Etat au sens de l'art. 24, al. 2 proposé. Il lui semble que l'art. 21 al. 2, let. c LRGC actuel répond déjà à cette éventualité en établissant une incompatibilité entre cette charge et celle de député.

M. Barde répond que le Bureau n'a pas d'élément particulier ou de chiffre à ce sujet. L'art. 84 Cst./GE précise simplement quelque chose que le Bureau a adapté.

Un député (S) indique que le Bureau ne fait que reprendre ce qui a été voulu par une majorité de la Constituante. Un débat récurrent a eu lieu sur la question de savoir s'il y avait un problème de séparation des pouvoirs entre le fait de siéger au parlement et d'être fonctionnaire. Le compromis qui a été trouvé est cet art. 24, al. 2 pour le cas éventuel ou des personnes qui ne sont pas des hauts cadres auraient tout de même participé à l'élaboration d'une position ou d'une proposition du gouvernement. Ce qui est visé par l'art. 24, al. 2, ce n'est pas le policier ou l'enseignant qui aurait participé en sa qualité syndicale à l'élaboration d'un PL et serait donc tout de façon écarté sous l'angle de l'art. 21, al. 2, let. c actuel. Ce que vise l'art. 24, al. 2, c'est la personne qui travaille par exemple au secrétariat général d'un département, qui ne serait pas un haut cadre de l'administration, mais qui aurait tout de même participé à l'élaboration d'une proposition ou d'une position pour le Conseil d'Etat.

Un député (MCG) demande des précisions quant à l'abrogation de l'art. 2, let e LRGC.

M. Barde répond qu'il s'agit d'une adaptation de la nouvelle constitution genevoise. La seule réponse qu'il peut donner est que cela n'y apparaît plus, et que le Bureau adapte son règlement en fonction.

Le même député (MCG) demande si cela signifie, pour prendre un exemple actuel, qu'il pourrait créer une congrégation soutenant l'Etat islamique sans que quiconque puisse s'y opposer.

M. Barde rappelle que le peuple a accepté sur proposition de la Constituante la nouvelle constitution, et qu'il ne peut s'opposer à cela ni aux modifications que cela apporte sur la LRGC.

Le Président indique que l'ancienne constitution genevoise disposait à son art. 176, al. 1 qu'« aucune corporation, soit congrégation, ne peut s'établir dans le canton, sans l'autorisation du Grand Conseil, qui statue après avoir entendu le préavis du Conseil d'Etat ». Il estime que cette disposition vient d'un choix de sécurité fait dans le contexte des conflits religieux ayant eu lieu à Genève au XIX^e siècle. Certains milieux se sont d'ailleurs opposés à la nouvelle constitution avec des arguments du même type. Rien n'empêche toutefois de légiférer dans cette direction si cela est compatible avec le droit supérieur.

M. Mangilli estime depuis longtemps que cet art. 176 Cst./GE n'était plus conforme à la Constitution fédérale et aux normes qui garantissent la liberté

d'association et de réunion notamment. Toutefois, l'interdiction ou la dissolution d'une corporation qui aurait un but illicite peut être obtenue par d'autres moyens qu'un régime d'autorisation préalable. Enfin, cet art. 176 n'avait pas été modifié depuis l'entrée en vigueur de l'ancienne constitution en 1847.

Un député (S) indique qu'à sa connaissance il n'est plus possible d'être magistrat même non professionnel au sein du pouvoir judiciaire lorsque l'on est membre du Grand Conseil. Ainsi, le cas d'un député exerçant une fonction judiciaire au sein d'une juridiction pénale n'existe plus et il suppose que l'art. 203, al. 7 proposé par le PL devrait être totalement retiré au lieu d'être adapté.

M^{me} Hutter précise que le Bureau a enlevé la commission de libération conditionnelle qui n'existe plus.

Le même député (S) estime que le Bureau aurait dû aller plus loin et supprimer l'alinéa en entier.

M^{me} Hutter indique que la LRGC, en plus d'être une loi, est aussi une manière de faire qui permet dans le cas discuté de déterminer tout de suite qui doit être retiré du tirage au sort.

Le même député (S) répète qu'il n'est pas possible que des députés exercent une fonction judiciaire au sein d'une juridiction pénale suite aux changements apportés à la LOJ. A moins qu'une raison spéciale qu'il ignore existe, il suggère de biffer l'alinéa 7.

Mise aux voix, l'entrée en matière sur le PL 11583 est acceptée à l'unanimité.

2. Audition de M. François Longchamp, Président du Conseil d'Etat (séance du 4 février 2015)

M. Longchamp rappelle que, pour l'essentiel, il s'agit de la reprise de dispositions constitutionnelles. Le Conseil d'Etat ne voit qu'un élément qui mérite d'être relevé. Il s'agit de la disposition sur la composition des départements. Celle-ci, d'après la constitution genevoise, doit faire l'objet d'une résolution de la part du Grand Conseil, ce qui a été le cas lors des derniers remaniements en date. Le problème réside dans l'idée du délai qui est adjoint à la résolution et qui figure à l'art. 65A, al. 3 (« En cas de refus, le Conseil d'Etat dispose de trois mois pour présenter une nouvelle résolution. Dans l'intervalle, l'organisation antérieure demeure »). Si en théorie cette disposition semble pleine de bon sens, dans la pratique, les exemples récents ont montré qu'elle est inadéquate, car elle amène à une situation de blocage

quasi immédiate de l'administration dès le moment de l'élection. En effet, l'organisation des départements est une conséquence de l'organisation que le Conseil d'Etat se sera donné lors de son élection ou à la faveur d'une élection partielle.

M. Longchamp explique ce qui se serait passé si les élections partielles de 2012 avaient dû suivre cette règle. L'entrée en vigueur et la prestation de serment avait eu lieu le 29 juin 2012. La modification des départements aurait supposé l'approbation du Grand Conseil, ce qui n'aurait pas été possible en juillet et en août. Dans l'hypothèse où le Grand Conseil aurait refusé la proposition, il aurait fallu en faire une nouvelle, ce qui aurait pris trois mois de plus. Ainsi, un conseiller d'Etat élu en juin 2012 n'aurait pu travailler que cinq mois après son entrée en fonction, soit dès décembre de la même année. Par ailleurs, l'organisation précédente du Conseil d'Etat liait les conseillers d'Etat précédents, et maintenir cette organisation le temps de trouver une majorité rend impossible le fonctionnement de l'administration pendant les premiers mois du mandat du conseiller d'Etat.

M. Longchamp indique que si l'on prend l'exemple de la répartition des départements demandée au début de cette législature, il ne voit premièrement pas à qui chaque département aurait dû être attribué. Les questions de santé et de l'action sociale ont été regroupées au sein d'un département, selon les souhaits du parlement. M. Poggia aurait alors dû hériter du département de l'économie mais, puisque l'économie et la sécurité ont été liés, M. Maudet aurait dû rester en attente. Le département de M^{me} Rochat n'aurait été à personne. D'après M. Longchamp il y aurait donc eu un département sans conseiller d'Etat le temps que le Grand Conseil accepte la nouvelle organisation.

M. Longchamp estime donc que l'art. 65A, al. 3 du PL rend le fonctionnement de l'administration extrêmement dangereux. Il estime que c'est d'autant plus vrai à une époque où le parlement n'est plus composé des majorités traditionnelles, mais de trois blocs, qui amènent à des majorités de circonstance, refusant certains dossiers pour des raisons qui tiennent à la forme et non au fond.

Un député (S) estime que cet article est nécessaire, très correct et conforme à la volonté de la Constituante. Par ailleurs, il ne voit pas les problèmes soulevés par M. Longchamp : la situation décrite de la création du département présidentiel ne se reproduira pas. Ainsi, en cas d'élection partielle comme générale, une répartition ou un échange de départements est possible, sans avoir à modifier la composition de ceux-ci, et c'est bien ce que désire la Constituante, à savoir limiter la possibilité de découpages en dentelle dont le Conseil d'Etat a régulièrement fait usage. Il s'agit de brider

ce côté créateur du Conseil d'Etat qui a crédité le canton d'un certain nombre de départements tels que celui des affaires régionales, de l'économie et de la santé. Puisqu'il n'y a pas de modification avant la décision en bloc du Grand Conseil, les départements peuvent continuer à travailler de la même manière que précédemment.

En imaginant qu'il n'y a pas d'effet suspensif, d'après ce qu'il a compris des propos de M. Longchamp, ce député (S) estime qu'il s'agirait d'une perte de temps et de moyens, puisqu'il faudrait déménager des services, changer les en-têtes du papier à lettres et les plaques sur les portes et dans les couloirs, pour attendre ensuite la décision du Grand Conseil. Si le Grand Conseil refuse ensuite la modification, le processus doit être inversé, avec les mêmes frais, faute de quoi cela signifie que la décision du Grand Conseil est vide de sens. Il demande quelle est l'alternative proposée par le Conseil d'Etat à ces deux possibilités.

M. Longchamp estime que ce qui est exotique, mais voulu par la constitution, c'est d'imaginer qu'un parlement organise un gouvernement. Il s'agit d'après lui d'une genevoiserie au niveau mondial, et pas uniquement suisse. Il rappelle que, lors de la réorganisation du gouvernement au début de cette législature, la création du département présidentiel n'a pas été la seule modification effectuée. Le parlement n'a eu de cesse de demander au gouvernement de réunir l'action sociale et la santé au sein d'un même département, ce qui est contestable selon M. Longchamp. Il demande, dans ce cas, à qui ce nouveau département aurait dû être attribué, dans la mesure où il y a cinq nouveaux magistrats et qu'il ne souhaite pas leur donner des vacances jusqu'à l'approbation de la réorganisation par le Grand Conseil. Le DARES aurait pu être attribué à M. Poggia, mais alors à qui attribuer l'ancien département de M^{me} RoCHAT qui contient l'action sociale ? Le gouvernement se serait alors précisément retrouvé dans la situation décrite précédemment.

Si l'élection complémentaire du 17 juin 2012 avait été tenue selon les nouvelles règles constitutionnelles, il y aurait pu avoir une vacance au Conseil d'Etat pendant près de neuf mois de la démission à la prestation de serment, entre l'organisation des deux tours des votations et les éléments de calendrier. Il faut supprimer l'al. 3. Il ne faut pas exciper du fait que la modification des départements doit être validée par le Grand Conseil, mais ne pas maintenir l'ancienne organisation dans l'intervalle. Les seules dépenses qu'implique la réorganisation des départements sont les dépenses de plaques, modestes, les en-têtes du papier à lettres étant faits de manière informatique. Les dépenses de déménagement ne sont pas liées à la réorganisation.

M. Longchamp ne peut légitimement soutenir une modification qui implique un risque d'arrêt du fonctionnement gouvernemental pendant plusieurs mois.

Une députée (PDC) entend les réticences de M. Longchamp et demande comment faire correspondre la LRGC à la constitution en l'absence d'une telle disposition. Dans le cas où toute la réorganisation est faite et que le Grand Conseil la refuse à plusieurs reprises, elle demande ce qui se passe.

M. Longchamp estime qu'il est nécessaire que l'administration puisse fonctionner même dans ce cas où le Grand Conseil n'a pas encore validé l'organisation gouvernementale. Les mandats des conseillers d'Etat commencent et finissent à des heures précises, car cela n'est pas anodin du point de vue des responsabilités. Lorsqu'un conseiller d'Etat doit gérer un détournement d'avion par exemple, comme en février dernier, la ligne de commandement doit être claire. Dans le cas précis, il est nécessaire d'assumer les conséquences politiques extrêmes qu'un tel événement amène. Il faut que les choses soient précises, car si le département de la sécurité n'a pas de conseiller d'Etat pendant cinq mois parce que la prestation de serment a lieu pendant une vacance du parlement, qui assumera la responsabilité des décisions politiques qui y sont prises dans un tel cas ?

M. Longchamp ne peut prendre la responsabilité de laisser voter une disposition avec de telles conséquences sans dire ce qu'il en pense. Dans le cas de la dernière législature, si l'organisation n'avait pas été acceptée, une modification aurait été représentée, mais les chefs de départements auraient pu assumer les responsabilités, même de manière provisoire. Le département présidentiel a été composé comme septième département, alors qu'il aurait pu s'agir d'un huitième département, car la constitution ne le précise pas. L'organisation de ce département présidentiel devra être approuvée en mai 2018. Certains membres de la Constituante désiraient que le nom des départements soient écrits dans la constitution. Il rappelle qu'il existait un département de l'hygiène en 1924... L'organisation des départements est soumise aux enjeux de l'époque, ce qui par définition implique de pouvoir les modifier régulièrement.

Sur demande du Président, M. Longchamp indique qu'il s'agit en première priorité de supprimer la deuxième partie de l'art. 65A, al. 3 libellé comme suit « dans l'intervalle, l'organisation antérieure demeure ». Par ailleurs, le délai de trois mois proposé dans la première phrase du même alinéa est un délai extrêmement long. L'art. 65A, al. 3 pourrait être modifié de la manière suivante : « En cas de refus, le Conseil d'Etat dispose d'un délai de 30 jours pour présenter une nouvelle résolution ».

Le Président rappelle que le délai de trois mois prévu est une liberté laissée au Conseil d'Etat, mais que ce dernier peut absolument présenter une nouvelle résolution avant ce délai. Il propose à M. Longchamp de présenter une proposition ultérieure.

M. Longchamp approuve et indique que le Conseil d'Etat transmettra un amendement en ce sens à la commission par l'intermédiaire de M. Mangilli lors de la prochaine séance.

Un député (PLR) estime que, si le délai de trois mois laisse effectivement une marge de manœuvre au Conseil d'Etat, il est possible de mettre comme délai la prochaine séance plénière du Grand Conseil. En effet, même dans le cas extrême du mois de juin qui est suivi de deux mois sans séance du Grand Conseil, cela ne change rien, puisque de toute façon cela doit être voté lors de la prochaine séance, indépendamment du délai de trois mois auquel doit être présenté la nouvelle résolution. Cela pourrait donc tout à fait être valable, notamment avec la session supplémentaire d'août à l'ordre du jour de laquelle il serait possible de rajouter un point. Le Conseil d'Etat doit avoir une latitude pour s'organiser, quand bien même la résolution n'est pas encore formellement adoptée. La suppression de la deuxième phrase de l'art. 65A, al. 3 lui semble donc relever du bon sens.

Un autre député (PLR) estime qu'il serait pertinent de dire clairement dans la loi que l'organisation qui intervient entre le moment où le Conseil d'Etat organise ses départements et le moment où cette organisation est adoptée par le Grand Conseil consiste en l'organisation prévue par le Conseil d'Etat, et non l'organisation antérieure.

Un député (S) rappelle qu'il existait une liste présentée à la presse des modifications de l'organisation des départements, qui présentait chaque nouveau département de la manière suivante : le nom du département qu'il remplace, avec les additions ou soustractions des services (le nouveau département A est l'ancien département Z, moins le service X, plus le service Y). Il estime qu'il n'y a donc pas de vide lors d'une modification de l'organisation des départements. Il estime toutefois que la proposition de M. Longchamp peut être acceptée, car ce qui lui importe est que le Grand Conseil ait un impact sur l'organisation des départements, comme le demande la constitution. Il propose d'ajouter dans la loi le premier élément qu'il a abordé, soit une mise en valeur des modifications apportées lors du remaniement. En ce qui concerne la question de six ou sept départements en plus du département présidentiel, il explique que c'est une liberté qui avait volontairement été laissée par la Constituante au Conseil d'Etat.

M. Longchamp indique que le document juridique qui est modifié lorsque l'organisation des départements est touchée est le Règlement sur l'organisation de l'administration cantonale (ROAC, RS GE, B 4 05.10), et non le document de presse qui avait été fait à l'occasion du remaniement en question. Ce document est régulièrement mis à jour, y compris en cour de législature, lors de changements de noms de services par exemple. Le document dont parle le député (S) est un document qui avait été créé par le service communication et information.

3. Lecture article par article (séances des 4 et 18 février 2015)

Le Président ouvre le deuxième débat.

Le titre et le préambule sont adoptés sans opposition.

Mis aux voix, l'art. 1 souligné est adopté sans opposition.

Mis aux voix, l'art. 2 let. e (abrogée) et let. g (nouvelle teneur) est adopté sans opposition.

Mis aux voix, l'art. 2 dans son ensemble est adopté sans opposition.

Article 24

Sur question d'un député (S), M^{me} Renfer confirme que l'art. 24, al. 2 du PL reprend l'art. 84, al. 2 Cst./GE, aucune liberté n'ayant été prise en l'occurrence. Pour ce qui est de l'alinéa 3, il s'agit d'une modification proposée en lien avec l'avis de droit de M^e Bellanger. Cette modification, comme expliqué par M^{me} Hutter au cours de la séance précédente, sort un peu du cadre de la simple mise en œuvre de la Constitution.

Un député (PLR) se demande s'il serait envisageable d'abroger cet article 24, qui est là un peu pour le décor, et de le remplacer par des dispositions qui seraient fixées dans les conditions d'éligibilité des députés.

Le Président rappelle que les incompatibilités existent déjà, et qu'en l'occurrence il s'agit d'autre chose, puisque l'obligation de s'abstenir intervient dans le cadre des votes, et non pas à l'élection des députés.

Un député (S) estime que l'on ne peut pas faire cela dans le cadre de ce PL, car cela serait contraire à la constitution genevoise. Celle-ci pose une liste exhaustive des incompatibilités, et donc priver d'autres catégories de personnes de leurs droits politiques sans se baser sur une norme constitutionnelle violerait le droit. Sur le fond, si l'on ne veut aucun conflit d'intérêt, il faudrait élire un parlement de Vaudois, de frontaliers ou de professionnels. Le parlement tel qu'il existe, composé de personnes ayant des

activités professionnelles et qui représentent différents intérêts, connaît forcément des conflits d'intérêts. Il ne serait donc pas possible d'empêcher tout conflit d'intérêts par le biais des incompatibilités. Techniquement, il apparaît difficile de résumer un avis de droit en deux lignes à l'art. 24, al. 3. C'est réducteur. D'ailleurs, à moins de réellement vouloir mettre en place un système de sanctions, l'alinéa 3 est inutile. Une sanction pourrait être prise par exemple de la manière suivante : la personne est privée de son droit de vote ; en cas de contestation, le Grand Conseil statue sans débat, sans que la personne en question puisse participer au vote. Ce modèle est probablement imparfait, mais il permet d'engendrer une conséquence lors d'une violation de l'art. 24. Pour l'heure, ce député (S) propose donc de supprimer l'alinéa 3.

Un député (PLR) rappelle que la constitution genevoise parle de « conflit d'intérêts », que l'art. 24 LRGC actuel, qui deviendrait l'art. 24, al. 1 LRGC, parle d'un « intérêt personnel direct », et que l'art. 24, al. 3 LRGC parle d'un « intérêt matériel ou financier ». Il faudrait clarifier les termes afin que la liaison entre la norme constitutionnelle et la loi soit plus claire. Le flou de ces termes ne permet pas de déterminer clairement un cas dans lequel un député devrait s'abstenir. L'art. 24 est régulièrement invoqué par des députés à l'encontre d'autres. Il vaudrait la peine de déterminer clairement ce que permet et ce qu'interdit cet article.

Une députée (PDC) relève que la LRGC se base sur l'art. 84 Cst./GE, mais en n'en reprenant pas les mêmes termes. Le seul élément commun est le début de l'art. 84, al. 2 Cst./GE : « Ils s'abstiennent », et le titre de l'art. 24 LRGC : « Obligation de s'abstenir ». Il faudrait reformuler cette disposition de manière à ce qu'elle reprenne mieux la constitution. Elle propose par ailleurs de ne pas faire de débat de fond sur l'art. 24 au sein de la commission, mais de transmettre cette question à la Commission législative qui saurait probablement mieux s'en occuper. Elle s'oppose à la suppression de l'art. 24 al. 3 car elle estime qu'il serait dommage de devoir refaire à chaque fois les travaux et les débats qui mènent à la conclusion présentée par l'avis de droit.

Un député (S) propose des amendements à l'art. 24, al. 3 (nouvelle teneur) et al. 4 (nouveau). Il s'agit de deux propositions qui fonctionnent indépendamment, étant précisé que l'al. 4 a surtout de l'intérêt si la commission accepte d'aller vers une définition plus précise de la notion de conflit d'intérêts. L'art. 24, al. 3 du PL est un raccourci assez saisissant de l'avis de droit du Prof. Bellanger. Le but de cet amendement est donc de préciser la portée de cet alinéa. On ne voit pas non plus pourquoi utiliser la formule « avant tout » qui introduit davantage de confusion. Il s'agit d'un intérêt matériel ou financier par opposition à un intérêt idéal. Le conflit

d'intérêts doit être limité au cas d'un intérêt matériel et financier et à l'exception d'un intérêt que l'on qualifierait d'idéal.

Cela étant, c'est surtout la deuxième phrase de l'alinéa 3 qui pose problème : « Ne sont pas comprises les normes générales et abstraites ». En effet, cette distinction est trop schématique. Il peut y avoir des cas où l'on n'est pas en présence d'une norme générale et abstraite, mais où l'on a néanmoins un intérêt spécifique qui est constitutif d'un conflit d'intérêts. Tel est le cas des déclassements qui ne relèvent pas d'une norme strictement générale et abstraite. C'est un acte relativement concret et qui touche un périmètre concret, mais qui est susceptible de concerner plus spécifiquement certaines personnes. A l'inverse, il peut y avoir des normes générales et abstraites (par exemple le PL sur la PPE en zone de développement) qui peuvent toucher certaines personnes plus spécifiquement et où il y a quand même un conflit d'intérêts potentiel. Dès lors, ce député (S) propose de remplacer la deuxième phrase de l'art. 24, al. 3 par : « *L'intérêt n'est pas spécifique lorsque l'objet concerne un grand nombre de personnes et que le ou la membre du Grand Conseil n'est pas touché de manière spécifique* ».

Un autre député (S) pense que la première question consiste à savoir si la commission veut aller dans le détail de la définition du conflit d'intérêts ou non. Si la réponse est négative, le débat est clos. En l'occurrence, la version proposée par le projet de loi à l'al. 3 est suffisante.

Le précédent député (S) ne voit pas pourquoi ne pas se donner la peine d'être un peu plus précis. Si l'on reste vague, autant garder le texte actuel. Il aimerait donc savoir pourquoi les auteurs du projet de loi veulent garder ce « avant tout ». Concernant la deuxième phrase, on peut comprendre qu'il ne peut y avoir un conflit d'intérêts que dans les cas qui ne concernent pas des normes générales et abstraites. Même si des députés sont concernés de manière spécifique, matérielle et financière par une norme générale et abstraite, le PL 11583 leur permettrait quand même de voter. Cela est gênant, parce que cela n'existe pas maintenant et rétrécirait ainsi le champ d'application de l'art. 24. Pour bien faire comprendre le but de sa démarche, il précise qu'elle ne concerne pas le cas d'un fonctionnaire ou d'un policier puisque, dans ce cas, le député ne sera pas concerné de manière spécifique. Par contre, si une norme générale et abstraite a des conséquences spécifiques sur un député, l'art. 24 doit s'appliquer, de même qu'il s'applique déjà maintenant.

Une députée (PDC) indique que les auteurs du projet de loi ne s'accrocheront pas à la formule « avant tout ». Pour le reste, plus on soulève de spécificités et de différences, plus on s'enfonce dans des difficultés. Il faut donc en rester à l'al. 3 tel que proposé par le projet de loi. Les commissaires

ont tous lu l'avis de droit et il semble que l'al. 3 reprend l'essentiel de celui-ci sans entrer trop dans les détails.

Un député (PLR) prend l'exemple d'une loi de déclassement d'un terrain agricole. S'il y a un député agriculteur concerné, celui-ci va tirer la conclusion, de lui-même, qu'il ne peut pas participer au vote. Dès lors, le libellé général de la disposition suffit. En revanche, un député entrepreneur pourrait voter un crédit de construction. En effet, cela ne veut pas dire qu'il aura le mandat puisqu'il y aura un appel d'offres public.

Un député (MCG) partage cet avis. Le PL est là pour donner une direction à prendre. Ensuite, les détails doivent figurer dans un règlement. L'art. 24 du PL est assez clair pour ne pas en faire de mauvaise interprétation. Les députés respectent généralement cet article 24 lorsqu'un objet les touche directement. Le groupe MCG soutiendra l'art. 24, al. 3 du PL.

Le Président fait remarquer que la commission travaille sur une loi, la LRGC, qui fait office de règlement. Il n'y a pas de règlement d'application en sus.

Un député (PLR) ne comprend pas la pertinence de la disposition « ne sont pas comprises les normes générales et abstraites ». Dans quoi ne sont-elles pas comprises ? Dans l'intérêt personnel direct ou dans les textes qui sont soumis au vote ? Une norme générale et abstraite est une loi au sens matériel. On ne voit pas comment une loi peut être comprise dans un intérêt personnel et direct. Il y a quelque chose de juridiquement curieux dans la formulation.

Le Président lui répond que l'art. 24 ne s'applique simplement pas à des votes concernant des textes ayant une portée générale et abstraite. Pour autant, il est peut-être possible de rédiger cela de manière plus claire.

Un député (S) propose d'abord de voter séparément sur la suppression de la formule « avant tout ». Par rapport à la deuxième phrase, il constate que la formulation qu'il propose avec son amendement ne pose pas le problème soulevé par son collègue (PLR). Quant au cas de l'agriculteur qui a été évoqué par un précédent préopinant, tout dépend de la question de savoir si l'on considère que le déclassement est une norme générale et abstraite. Dans le cas d'un déclassement concernant un grand nombre de personnes, un député du Grand Conseil touché de manière spécifique ne devrait pas voter avec la formulation proposée par l'amendement (S). En effet, si un député est concerné par une zone de déclassement, il y a un problème s'il vote sur cet objet.

Mis aux voix l'art. 24 al. 2 (nouveau) est adopté sans opposition.

Le Président met aux voix l'amendement (S) à l'art. 24, al. 3 :

« ³ *Par intérêt personnel direct, on entend un intérêt matériel ou financier spécifique. L'intérêt n'est pas spécifique lorsque l'objet concerne un grand nombre de personnes et que le ou la membre du Grand Conseil n'est pas touché de manière spécifique.* »

Pour : 2 (2 S)

Contre : 13 (1 EAG, 1 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Abstention : –

Cet amendement (S) est refusé.

Le Président met aux voix l'amendement supprimant la formule « avant tout » à l'art. 24 al. 3 (nouveau) :

Pour : 8 (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 2 MCG)

Contre : 3 (1 EAG, 1 S, 1 MCG)

Abstentions : 4 (2 PLR, 2 UDC)

Cet amendement est accepté.

Un député (S) explique que l'idée de son amendement, ajoutant un alinéa 4, libellé comme suit « ⁴ *En cas de contestation, l'assemblée décide sans débat et à huis clos, après avoir entendu la personne concernée et le Bureau. La personne concernée est de plein droit privée de son droit de vote lors de cette décision.* », est de savoir ce qu'il se passe en cas de contestation. Actuellement, si quelqu'un est concerné par un conflit d'intérêts et qu'il vote, il n'y a aucune conséquence. L'amendement propose donc de résoudre cette situation avec une procédure simple.

Le Président comprend que, en cas de contestation de la participation d'un député à un vote, celle-ci doit être traitée immédiatement à huis clos. Il aimerait des précisions sur la procédure proposée.

Le même député (S) ne prétend pas avoir trouvé la solution parfaite. L'idée est que, en cas de contestation, la personne concernée ainsi qu'un représentant du Bureau sont entendus et que l'assemblée se prononce ensuite sans débat et à huis clos.

Un autre député (S) indique, en tant qu'ancien président, que cette procédure est matériellement impossible à réaliser et ouvre la voie à ceux qui voudraient faire obstruction. C'est une idée irréaliste et irréalisable, sans parler de possibilités de voie de recours par rapport à une personne qui ne serait pas d'accord avec la sanction infligée.

Un député (PLR) partage ce point de vue. Le député (S) auteur de l'amendement à l'alinéa 4 confond la règle de l'art. 24 avec le devoir de récusation applicable à un juge. C'est totalement différent de ce qui se passe dans un organe de rang politique. En fait, la proposition alourdirait inutilement la procédure parlementaire. Si un député est concerné par l'art. 24, il doit s'appliquer cette sanction de manière autonome. On sait également que, en cas de conflit flagrant, on peut compter sur la réaction des autres parlementaires. La formulation proposée dans le PL ne pose donc aucun problème.

Un autre député (S) a une proposition intermédiaire qui consiste à ce que la décision soit prise par le Bureau et non par le plenum. Cela permet de donner une responsabilité claire à une instance dirigeante du parlement, mais qui ne soit pas uniquement le Président du Grand Conseil.

Une députée (PDC) estime que cette proposition permettrait de réduire le délai par rapport à l'amendement (S), mais que celui-ci resterait long. En l'état, pour certaines choses, l'article 24 repose sur la responsabilité de chacun. A chaque fois que l'on va essayer d'y mettre une sanction au moment des débats, cela va ralentir les travaux du Grand Conseil.

Un député (PLR) pense qu'il faudra effectivement interrompre la séance pour que le Bureau puisse se déterminer, ce qui va prendre du temps. Il estime que cette proposition pourrait paralyser le parlement.

Un député (S) pense que cela reviendrait à donner un droit régalien au Bureau et cela n'enlèverait pas de potentiel recours ultérieur au tribunal.

Un autre député (PLR) pense qu'il faut relativiser les choses. Le parlement aime parfois s'agiter, mais les cas où il y a des manquements sont relativement rares. En réalité, l'amendement proposé à l'al. 4 fait référence aux suites des faits déplorables du 10 octobre 2014 lorsqu'un membre du Bureau a pu voter lui-même contre le principe d'ouvrir une enquête disciplinaire à son encontre. Il s'agit d'un cas différent puisque cette procédure disciplinaire tombe sous le coup de la loi sur la procédure administrative et que le devoir de récusation était alors de rigueur (malheureusement cela n'a pas été relevé à ce moment). Le PL va dans la bonne direction. Il faut éviter de l'alourdir avec des manœuvres procédurières. Si vraiment le Grand Conseil se retrouve tout le temps dans des situations où l'article 24 s'applique, il faudra alors revoir la LRGC de manière plus approfondie.

Un député (UDC) constate que l'amendement prévoit que toute cette procédure devrait se dérouler avant le vote. De plus, il n'y a pas de sanction prévue en cas de violation de l'art. 24. Dans ce cas, quelle que soit la

formulation, cela va conduire à une paralysie du Grand Conseil alors qu'il n'y a même pas de sanction.

Un député (S) pense qu'il est faux de dire que c'est uniquement un devoir moral des députés. Il estime qu'il faudrait un mécanisme qui permette qu'un député soit privé de son droit de vote en cas de conflit d'intérêts. Il devrait y avoir une conséquence, d'autant plus si c'est susceptible de faire une différence sur le résultat d'un vote. Enfin, il ne faut pas exagérer les inconvénients et le temps que cela prendrait. On ne peut pas dire que cela va durer 90 minutes. Cela pourrait même avoir un effet préventif.

Un député (PLR) estime que, si cette procédure a lieu avant le vote, il y aura des inquisitions contre tous les députés sur les tous les objets mis au vote.

Une députée (Ve) met en évidence la difficulté de priver un élu de son droit de vote. C'est une question complexe qui a notamment été étudiée dans le cadre du règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève avec l'aide du service de la surveillance des communes. Des sanctions peuvent être prises en privant par exemple l'élu de participer aux commissions. Par contre, empêcher un élu de siéger est une manœuvre très compliquée.

Un député (EAG) partage cet avis. Certes, il y a un problème avec le vote de députés concernés par un éventuel conflit d'intérêts, mais en face, il y a aussi un droit fort des députés de voter dans l'enceinte parlementaire. Le fait de priver trop légèrement un député pose aussi de gros problèmes. Il ne suivra pas la proposition d'amendement.

Le Président convient effectivement que ce n'est pas seulement un droit moral. Il y a une disposition légale qui doit s'appliquer.

Un député (S) fait remarquer que les commissaires parlent du retrait d'une possibilité de voter à quelqu'un, mais cela peut aussi être dans l'autre sens. Si l'assemblée décide tout de même de l'octroyer, mais que la minorité s'y oppose, celle-ci peut aussi mal le prendre.

Le député (S) auteur du premier amendement, propose, après réflexion, un système permettant au Bureau de sanctionner la violation de cette disposition a posteriori : « *En cas de violation de la présente disposition, le bureau peut prononcer les sanctions prévues par la présente loi. La personne concernée est de plein droit privée de son droit de vote lors de cette décision* ».

Une députée (Ve) a clairement exprimé le fait qu'un élu est élu démocratiquement par le peuple et qu'il n'appartient pas à un autre élu de le sanctionner. La sanction doit venir du peuple par une non-réélection.

Le Président met aux voix l'amendement (S) à l'art. 24, al. 4 (nouveau), ainsi formulé :

« En cas de violation de la présente disposition, le bureau peut prononcer les sanctions prévues par la présente loi. La personne concernée est de plein droit privée de son droit de vote lors de cette décision. »

Pour : 2 (2 S)

Contre : 13 (1 EAG, 1 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Abstention : –

Cet amendement est refusé.

Le Président met aux voix l'article 24 dans son ensemble.

Pour : 13 (1 EAG, 1 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : –

Abstentions : 2 (2 S)

L'article 24, dans son ensemble, est adopté.

Article 65A

Un député (S) propose l'art. 65A, al. 1 comme suit :

«¹ En cas de modification de la composition des départements, le Conseil d'Etat présente, dans les 30 jours, une résolution comportant la nouvelle composition des départements, avec indication, pour chaque département, des politiques publiques concernées, ainsi que des services transférés par rapport à la composition précédente. »

Il s'agit de supprimer les termes « en annexe » puisqu'il n'est pas important que la liste figure en annexe ou dans le corps de la résolution. Par ailleurs, il est proposé d'ajouter les politiques publiques concernées pour chaque département et les services transférés. Au début de la présente législature, ce dernier point avait d'ailleurs été indiqué de manière claire à la presse, mais pas aux députés.

M. Mangilli fait savoir que la Chancellerie suggère le rejet de la proposition. A ce stade, on ne peut en effet dire quelle teneur aura la future résolution. Il imagine toutefois qu'elle comportera les politiques publiques. Quant à la composition des départements, elle se fonde juridiquement sur le ROAC. C'est sur cette base que se fait la composition de l'administration et des services. Concernant la question de savoir quels services sont transférés, cette information a été transmise à tout le public, y compris aux députés. En

résumé, la Chancellerie considère que ces précisions ne doivent pas figurer dans la loi.

Un député (PDC) relève que la nouvelle constitution prévoit que le Grand Conseil doit se prononcer sur la composition des départements, ce qui relève quand même de l'opérationnel. S'il faut ajouter les politiques publiques concernées pour chaque département ainsi que les services transférés par rapport à la composition précédente, le Grand Conseil se mêle à nouveau de l'opérationnel. C'est dans le ROAC que cela doit figurer. Pour elle, l'al. 1 proposé par le projet de loi suffit largement pour respecter la nouvelle constitution.

Un député (PLR) constate que le Conseil d'Etat avait présenté, en début de législature, une nouvelle répartition des départements en l'absence de l'art. 65A du PL et en appliquant directement l'art. 106, al. 2 Cst./GE sans que cela ne pose le moindre problème. L'amendement (S) est par conséquent superflu.

Un autre député (PLR) estime que l'amendement proposé reviendrait à créer un gouvernement d'assemblée et introduirait un déséquilibre dans la séparation des pouvoirs.

Un député (S) précise que l'on peut penser que cet amendement est inutile, mais on ne peut pas dire que c'est un gouvernement d'assemblée. Il ne change rien à la répartition des compétences. La seule prérogative du Grand Conseil demeure uniquement celle de pouvoir accepter ou refuser la composition des départements. L'amendement n'apporte aucun élargissement au niveau des compétences. Il s'agit simplement d'avoir une information plus complète.

Le Président met aux voix l'amendement (S) modifiant l'art. 65A, al. 1 (nouveau) comme suit :

« En cas de modification de la composition des départements, le Conseil d'Etat présente, dans les 30 jours, une résolution comportant la nouvelle composition des départements, avec indication, pour chaque département, des politiques publiques concernées, ainsi que des services transférés par rapport à la composition précédente. »

Pour : 1 (1 S)

Contre : 11 (1 S, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Abstentions : 3 (1 EAG, 1 S, 1 Ve)

Cet amendement (S) est refusé.

Mis aux voix l'art. 65A, al. 2 (nouveau) est adopté sans opposition.

Le Président ouvre la discussion à propos de l'art. 65A, al. 3 du PL. Un amendement (S) se présente comme suit :

« En cas de refus, le Conseil d'Etat dispose de 30 jours pour présenter une nouvelle résolution. Dans l'intervalle, l'organisation antérieure demeure. »

L'amendement du Conseil d'Etat se présente comme suit :

« En cas de refus, le Conseil d'Etat dispose de 3 mois pour présenter une nouvelle résolution. L'alinéa 2 est applicable. »

Un député (S) rappelle que le président du Conseil d'Etat avait déclaré devant la commission que 30 jours suffisaient, mais il maintient le délai de trois mois dans sa proposition. Le plus tôt est le mieux. Il est possible de garder la deuxième phrase que le Conseil d'Etat propose de biffer. Si l'on ne veut pas de l'effet suspensif, c'est une raison supplémentaire pour que la composition nouvelle soit proposée rapidement. Quant à la formulation que le Conseil d'Etat propose d'ajouter (« L'alinéa 2 est applicable »), cet ajout apporte une clarification bienvenue.

Une députée (PDC) fait remarquer que, lors de l'élection partielle du Conseil d'Etat du 17 juin 2012, il n'y avait de toute façon pas de séance du Grand Conseil dans les 30 jours. Cela veut dire que, dans certaines conditions, il faudra un délai plus long. Par ailleurs, elle déplore que la commission n'ait pas entendu les arguments du Conseil d'Etat sur l'organisation antérieure avec des morceaux de départements qui ne sauraient pas pendant un certain temps de qui ils dépendent. Il est juste de dire que, à partir du moment où le Conseil d'Etat entre en fonction et décide d'une nouvelle répartition, il faut que cette nouvelle répartition soit effective dès le départ. Si le Grand Conseil n'est pas d'accord avec la nouvelle répartition, le Conseil d'Etat apportera ensuite les corrections nécessaires.

Un député (PLR) rappelle que la Constituante voulait mettre un terme au cirque auquel se livrait le Conseil d'Etat en début de chaque législature et par lequel on taillait des départements sur mesure en fonction des désirs de chaque conseiller d'Etat. On avait ainsi séparé la santé et le social, de même que l'aménagement et les constructions, ce qui est parfaitement absurde. Force est de constater qu'au début de la présente législature, le message a été entendu, puisque la nouvelle répartition obéit à une logique cohérente et équilibrée. Les situations qui se sont produites dans le passé ne devraient ni se reproduire, ni s'aggraver. Cela étant dit, il est juste de prévoir un mécanisme suffisamment clair. Un délai de trois mois est excessif. Ce député (PLR) propose ainsi l'amendement suivant : *« En cas de refus, le Conseil*

d'Etat présente une nouvelle résolution lors de la session du Grand Conseil qui suit ».

Une députée (Ve) partage ce point de vue, mais elle avait compris que, dans l'intervalle, l'organisation antérieure demeurerait. Elle aimerait donc savoir à quel moment la composition des départements change. Lorsqu'il est élu, le Conseil d'Etat travaille sur l'organisation des départements et fait une proposition de résolution au Grand Conseil. Si celui-ci l'accepte, l'organisation de l'administration bascule à ce moment. En revanche, si le Grand Conseil refuse la résolution, le Conseil d'Etat doit se remettre au travail et donner une nouvelle composition dans le délai qui aura été déterminé. Il est ainsi correct de dire que l'organisation antérieure demeure dans l'intervalle.

M. Mangilli explique que le Conseil d'Etat élu se réunit sous la présidence de son doyen. Ensuite, il arrête des décisions et, au moment de la séance d'installation, après la prestation de serment, les décisions sont validées. C'est ce jour-là que le nouveau ROAC est adopté. Ce n'est qu'à ce moment-là que le Conseil d'Etat peut soumettre une résolution au Grand Conseil. En attendant que le Grand Conseil se prononce sur celle-ci lors de sa prochaine séance, on ne voit pas comment il serait possible de fonctionner avec une ancienne organisation. Peut-être que ce n'est pas problématique pour certains services, mais quand il s'agit d'avoir des pouvoirs sur la police ou sur des forces publiques et qu'il y a besoin d'interventions et d'un commandement fait par le conseiller d'Etat, il est important de savoir qui commande quoi. Cela étant, il va de soi que le Conseil d'Etat se conformera à la décision du Grand Conseil quant à son organisation.

Un député (Ve) estime que la constitution ne serait pas respectée puisque l'on ferait entrer en vigueur des décisions alors que le Grand Conseil n'a pas encore pu les approuver.

Un député (S) trouve la proposition de son collègue (PLR) intéressante, mais irréaliste. En effet, il y a parfois deux sessions du Grand Conseil par mois et cela reviendrait à être plus restrictif que les 30 jours proposés dans le projet de loi.

Un député (UDC) pense que, si la question du délai pose un problème, la commission pourrait aussi choisir un délai de 60 jours.

Un député (S) ne voit pas la nécessité de chinoiser puisque le président du Conseil d'Etat lui-même était d'accord de dire que c'était possible en 30 jours. Cela étant, il se rallie volontiers à la proposition de son collègue (PLR) ou à la prochaine séance après l'écoulement d'un délai de 30 jours. Par contre, trois mois semblent trop longs pour les raisons indiquées.

Concernant l'effet suspensif, il y a deux modèles, mais on ne peut pas dire que celui proposé par le projet de loi est le chaos absolu. Le projet de loi propose que la décision du Grand Conseil ait un effet constitutif. Cela veut dire que les départements vont être repris en l'état par le ou les nouveaux conseillers d'Etat. Ensuite, une fois que le Grand Conseil aura validé la nouvelle répartition des départements, les conseillers d'Etat se répartiront les départements selon la nouvelle formule. La proposition du Conseil d'Etat prévoit que la décision du Grand Conseil a un effet « cassatoire ». Autrement dit, la décision du Conseil d'Etat entre en vigueur immédiatement et le Grand Conseil peut ensuite refuser celle-ci, ce qui oblige uniquement le Conseil d'Etat à faire une nouvelle proposition. Maintenant, il faut que la commission se détermine entre une solution et l'autre sans dire que l'une ou l'autre est catastrophique.

M. Mangilli indique que la lecture faite de la constitution par le Conseil d'Etat est très claire. La nature de l'art. 106, al. 2 Cst./GE est « cassatoire ». La compétence primaire de l'organisation de l'administration, des départements et de la direction figure à l'art. 106, al. 1 et le Grand Conseil a ensuite un droit de décision sur la modification de la composition voulue par le Conseil d'Etat. La constitution utilise le terme d'approbation, mais c'est similaire à une convention que le Grand Conseil ratifierait a posteriori et, si elle n'est pas approuvée, le Conseil d'Etat doit remettre son ouvrage sur le métier. M. Mangilli estime que la question des plaques avec le nom des départements est anecdotique. Il s'agit surtout de savoir comment cela va se passer s'il faut par exemple maintenir l'ancienne organisation entre une élection au mois de juin et une session du Grand Conseil au mois d'août. Cela risque d'être compliqué.

Un député (PLR) estime qu'il n'y a pas d'effet suspensif. Le Conseil d'Etat peut s'asseoir juridiquement sur la résolution du Grand Conseil, même si, politiquement, il ne le fera jamais. Cela étant, il faut éviter d'ériger en règle générale des situations extraordinaires. Durant les quinze dernières années, il n'y a eu que deux élections complémentaires au Conseil d'Etat. Pour autant, un délai de trois mois est trop long. Il propose donc de modifier son amendement dans le sens suivant : « *En cas de refus, le Conseil d'Etat présente une nouvelle résolution au plus tard 2 sessions du Grand Conseil plus tard* ».

Le Président propose à ses collègues (PLR) et (UDC) de présenter leurs amendements lors du troisième débat.

Il met aux voix l'amendement (S) fixant à 30 jours le délai prévu à l'art. 65A, al. 3 (nouveau) :

Pour : 12 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 3 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Contre : –

Abstentions : 3 (1 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Cet amendement (S) est accepté.

Le Président met aux voix l'amendement du Conseil d'Etat supprimant la formule « *Dans l'intervalle, l'organisation antérieure demeure.* » à l'art. 65A, al. 3 (nouveau).

Pour : 12 (1 EAG, 2 S, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 2 MCG)

Contre : 3 (1 S, 1 Ve, 1 MCG)

Abstention : –

Cet amendement du Conseil d'Etat est accepté.

Le Président met aux voix l'amendement du Conseil d'Etat ajoutant la formule « *L'alinéa 2 est applicable.* » à l'art. 65A, al. 3 (nouveau).

Pour : (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : –

Abstention : –

Cet amendement du Conseil d'Etat est accepté à l'unanimité.

Le Président met aux voix l'art. 65A (nouveau), tel qu'amendé, dans son ensemble :

« *Art. 65A (nouveau)*

¹ *En cas de modification de la composition des départements, le Conseil d'Etat présente, dans les 30 jours, une résolution comportant en annexe la nouvelle composition des départements.*

² *Le Grand Conseil approuve ou refuse la résolution lors de la séance qui suit la proposition du Conseil d'Etat.*

³ *En cas de refus, le Conseil d'Etat dispose de 30 jours pour présenter une nouvelle résolution. L'alinéa 2 est applicable. »*

Pour : 13 (1 EAG, 2 S, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : –

Abstentions : 2 (1 S, 1 Ve)

L'article 65A, dans son ensemble, est adopté.

Articles 66 et suivants

Mis aux voix l'art. 66, al. 1 (nouvelle teneur), est adopté sans opposition.

Mis aux voix l'art. 66, al. 2 est adopté sans opposition.

Mis aux voix l'art. 66, al. 3 est adopté sans opposition.

Mis aux voix l'art. 66, al. 4 est adopté sans opposition.

Mis aux voix l'art. 66, al. 5 est adopté sans opposition.

Mis aux voix l'art. 66, al. 6 est adopté sans opposition.

Mis aux voix l'art. 66, al. 7 est adopté sans opposition.

Mis aux voix l'art. 66, al. 8 est adopté sans opposition.

Mis aux voix l'art. 66 dans son ensemble est adopté sans opposition.

Mis aux voix, l'art. 96 (nouvelle teneur) est adopté sans opposition.

Mis aux voix, l'art. 106, al. 2 (nouvelle teneur) est adopté sans opposition.

Mis aux voix, l'art. 121, al. 2 (nouvelle teneur) est adopté sans opposition.

Un député (PLR) signale qu'il ne faudra pas oublier d'ajouter une virgule à l'art. 121, al. 3 après « constitutionnelle » :

«³ En cas d'acceptation ou de refus d'une initiative constitutionnelle, le Grand Conseil décide immédiatement de préparer ou non un contreprojet formulé de rang constitutionnel ou législatif. »

Mis aux voix, l'art. 121, al. 3 (nouveau, l'al. 3 ancien devenant l'al. 6) est adopté sans opposition.

Mis aux voix, l'art. 121, al. 4 (nouveau, l'al. 4 ancien devenant l'al. 7) est adopté sans opposition.

Mis aux voix, l'art. 121, al. 5 (nouveau) est adopté sans opposition.

Mis aux voix, l'art. 121 dans son ensemble est adopté sans opposition.

Mis aux voix, l'art. 123A, al. 3 (nouveau, l'alinéa 3 ancien devenant l'alinéa 4) est adopté sans opposition.

Mis aux voix, l'art. 134, al. 5 (nouveau) est adopté sans opposition.

Mis aux voix, l'art. 142 (nouvelle teneur) est adopté sans opposition.

Mise aux voix, l'abrogation de l'art. 173A est adoptée sans opposition.

Mis aux voix, l'art. 203, al. 1 (nouvelle teneur) est adopté sans opposition.

Mis aux voix, l'art. 203, al. 4 (nouvelle teneur) est adopté sans opposition.

Un député (S) propose l'abrogation de l'art. 203, al. 7 dans la mesure où il est contraire à la Constitution et à la nouvelle LOJ.

Mis aux voix, cet amendement (S) abrogeant l'art. 203, al. 7 est accepté à l'unanimité :

Pour : 14 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : –

Abstention : –

Mis aux voix, l'art. 203 dans son ensemble est adopté sans opposition.

Mis aux voix, l'abrogation de l'art. 208, al. 2 est adoptée sans opposition.

Mis aux voix, l'art. 2 souligné est adopté sans opposition.

4. Troisième débat (séance du 25 février 2015)

Le président rappelle que la commission est arrivée au terme du deuxième débat, mais qu'elle n'a pas formellement approuvé l'art. 1 souligné.

Mis aux voix, l'art. 1 souligné est adopté par :

Pour : 12 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 1 MCG)

Contre : –

Abstention : 1 (1 S)

Une députée (Ve) estime qu'il est nécessaire que la commission tienne un nouveau débat sur l'art. 65A. En effet, son groupe s'interroge rapport à la retranscription dans la loi de l'art. 106 Cst./GE. Elle souhaiterait ainsi connaître les discussions de la Constituante sur cette disposition, à tout le moins avoir un éclairage sur la raison d'être de cet article et connaître les raisons précises pour lesquelles la constitution a été rédigée de cette manière.

Un député (PLR) explique que la raison de cet art. 106, al. 2 Cst./GE est liée au fait que, au cours des trois ou quatre dernières législatures, le Conseil d'Etat a procédé à des répartitions des départements qui n'étaient pas logiques et qui visaient à contenter ses membres élus plutôt que d'organiser l'administration de manière efficace. La Constituante a donc introduit la règle de l'art. 106, al. 2 Cst./GE, dont on sait qu'elle donne des boutons à certains conseillers d'Etat. On peut le comprendre parce que cela touche à la séparation des pouvoirs, mais c'est une disposition tout à fait valable. Il faut savoir que la proposition originale de la Constituante consistait à dire que « *le Grand Conseil peut par voie de résolution refuser le projet d'organisation des départements présenté par le Conseil d'Etat* ». L'idée était que le Grand

Conseil valide la proposition d'organisation du Conseil d'Etat. La Constituante a alors eu une discussion pour savoir s'il y avait un effet suspensif, mais le fait est que le Conseil d'Etat peut juridiquement faire ce qu'il veut étant donné qu'il s'agit d'une résolution. Cela étant, la disposition du PL issue du deuxième débat oblige le Conseil d'Etat de revenir dans les 30 jours avec un nouveau projet d'organisation si le Grand Conseil n'est pas satisfait par sa proposition initiale. Le problème est ainsi réglé.

Un député (S) indique que l'idée de la disposition adoptée par la Constituante était d'éviter trop de modifications de la part du Conseil d'Etat et non pas d'intervenir dans le détail de l'organisation des départements. Il s'agit d'avoir une certaine stabilité de la composition des départements pour des raisons d'efficacité. Cela constitue probablement une petite entorse à la séparation des pouvoirs, mais que la Constituante n'a pas voulue trop démesurée. Sur les effets, la Constituante n'a pas fermé la question des effets d'un refus du Grand Conseil. Il a introduit un système avec une certaine dose de contraintes et qui n'est pas purement formel.

Un député (UDC) a le souvenir que la Constituante avait eu le sentiment que le Conseil d'Etat avait parfois fait preuve de fantaisie dans la composition des départements. C'est ce fondement qui a conduit à la rédaction de cette disposition, mais la Constituante ne s'est guère préoccupée de ce qui allait se passer ensuite.

Une députée (Ve) a le souci que cette disposition du PL respecte la constitution. Elle ne se voit pas approuver un mode de faire contraire à cette dernière dans la LRG. Si la constitution demande une validation par le Grand Conseil, cela signifie que le Conseil d'Etat ne peut mettre en œuvre sa nouvelle organisation avant qu'elle ne soit approuvée. Dès lors, la disposition proposée par le Bureau du Grand Conseil avait toute sa pertinence : « *Dans l'intervalle, l'organisation antérieure demeure.* »

Article 65A

Une députée (Ve) souhaite revenir à la formulation initiale du projet de loi à l'art. 65A al. 3. Autrement dit, il s'agit de réintroduire la formule « *Dans l'intervalle, l'organisation antérieure demeure* », sans toucher au délai de 30 jours. Le fait de supprimer cette phrase vide l'article constitutionnel de sa substance. Avec la disposition votée en deuxième débat, si le Grand Conseil refuse la composition proposée par le Conseil d'Etat, celui-ci doit en proposer une autre, mais la composition non souhaitée par le Grand Conseil persisterait. Cela ne respecte pas la constitution.

Un député (PLR) pense qu'il ne faut pas toucher une virgule à l'article issu du deuxième débat. Si la disposition dit que l'organisation antérieure demeure, cela pourrait avoir un effet contraire à celui voulu. Si le Grand Conseil refuse à plusieurs reprises les compositions proposées, cela veut dire qu'il y aura autant de déménagements et de modifications qu'il y aura de votes au Grand Conseil. Il ne faut pas aller trop loin dans la manière de faire. Le principe est posé par la constitution et il ne faut pas commencer à décider à la place du Conseil d'Etat comment celui-ci s'organise. D'ailleurs, les conseillers d'Etat savent qu'ils ont tout intérêt à faire une proposition qui sera acceptée par le Grand Conseil.

Un député (MCG) aimerait comprendre ce qu'il se passe si la résolution n'est pas acceptée par le Grand Conseil et si c'est le *statu quo* qui alors prévaut.

M. Mangilli explique que le Conseil d'Etat nouvellement élu se réunit sous la présidence du doyen et prend des décisions sur son organisation. A sa séance d'installation, il valide alors les décisions qu'il a prises et le ROAC est adopté. A ce moment, la nouvelle organisation entre alors en place et le Conseil d'Etat peut déposer la résolution sur sa nouvelle organisation. Il faut toutefois comprendre que, si la résolution est refusée par le Grand Conseil à sa séance de fin juin, il faudra attendre la fin août pour avoir un nouveau vote. Il est vrai qu'un tel délai pose moins de problèmes pour certains services, mais la situation est plus problématique lorsqu'il y a des pouvoirs de commandement ou de surveillance.

Un député (S) rappelle, puisque ce point est remis en discussion, que la norme constitutionnelle a été approuvée à une large majorité. La Constituante comptait ainsi sur l'effet préventif de cette disposition. Sur les craintes de blocage exprimées, ce qui s'est passé en début de législature montre qu'il n'y a pas de raison de craindre un blocage systématique, le gouvernement s'étant montré raisonnable dans son projet de réorganisation. Pour qu'il y ait un effet préventif, il faut quand même une contrainte et ne pas être trop large. Il pense également que l'interprétation de sa collègue (Ve) est possible, le constituant ayant laissé cette question ouverte. Par contre, on ne peut pas laisser dire qu'on ne peut pas avoir un autre modèle qu'actuellement. En effet, cela ne poserait pas de problème de chaîne de commandement. Dans le modèle proposé par sa collègue (Ve), et qu'il soutient, la nouvelle répartition n'entrera pas en vigueur tant qu'elle n'a pas été approuvée par le Grand Conseil. Les conseillers d'Etat commenceraient ainsi par se répartir les départements tels qu'ils existent tant que la nouvelle composition n'a pas été approuvée. Cela ne poserait aucun problème pratique.

Sa collègue (Ve) précise que, pour elle, il n'est pas question de déménager trois fois ou de changer trois fois les plaquettes ou le papier à lettres. A son sens, la bascule devrait se faire au moment où le Grand Conseil a approuvé la résolution du Conseil d'Etat. La seule difficulté que pourrait exprimer le gouvernement est qu'il devrait travailler dans la configuration de l'ancien Conseil d'Etat jusqu'à l'approbation du Grand Conseil. Le groupe des Verts soutient que le Conseil d'Etat peut attendre l'approbation du Grand Conseil. Si le Conseil d'Etat devait revenir plusieurs fois avec une composition devant le Grand Conseil, cela serait toujours l'organisation ancienne qui prévaudrait.

Le Président met aux voix l'amendement (Ve) modifiant l'art. 65A, al. 3 comme suit :

« ³ *En cas de refus, le Conseil d'Etat dispose de 30 jours pour présenter une nouvelle résolution. L'alinéa 2 est applicable. Dans l'intervalle, l'organisation antérieure demeure.* »

Pour : 3 (1 EAG, 1 S, 1 Ve)
Contre : 9 (2 S, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC)
Abstentions : 3 (3 MCG)

Cet amendement (Ve) est refusé.

Un député (UDC) propose d'allonger le délai de prévu à l'art. 65A, al. 3 du PL de 30 à 60 jours.

Un député (S) propose d'en rester au texte du deuxième débat puisque le Conseil d'Etat lui-même a dit que 30 jours suffisaient. Par ailleurs, ce délai concerne le dépôt de la proposition. Ensuite, s'il n'y a pas de session dans les 30 jours, la résolution est traitée à la prochaine séance du Grand Conseil.

Un député (PLR) confirme que ce délai de 30 jours concerne le dépôt de la proposition par le Conseil d'Etat et non le vote du Grand Conseil.

Mis aux voix, l'amendement (UDC) est refusé par :

Pour : 5 (2 UDC, 3 MCG)
Contre : 10 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR)
Abstention : -

Cet amendement est refusé.

Article 121

M^{me} Renfer rappelle qu'un député (S) avait des doutes, à l'art. 121, al. 3, au sujet de la possibilité du Grand Conseil d'approuver une initiative constitutionnelle, mais aussi de lui opposer un contreprojet. La formulation de la norme constitutionnelle est assez claire : l'art. 61, al. 3 Cst./GE prévoit

que « *s'il refuse une initiative législative, il peut lui opposer un contreprojet formulé* », ce qui n'est pas précisé pour l'initiative constitutionnelle. Par ailleurs, l'art. 67 aCst./GE prévoyait que « *le Grand Conseil se prononce sur l'initiative. S'il la refuse, il peut lui opposer un contreprojet (...)* ». La disposition ne différenciait pas l'initiative constitutionnelle et l'initiative législative.

M^{me} Renfer a également consulté les travaux de la Constituante. Initialement, le texte constitutionnel prévoyait que « *s'il ne l'accepte pas, il peut lui opposer un contreprojet* » en parlant tant de l'initiative constitutionnelle que législative. Au cours des travaux, un alinéa 2 libellé comme suit précisait qu'« *il peut opposer un contreprojet formulé à une initiative constitutionnelle* », et un alinéa 3 selon lequel « *s'il refuse une initiative législative, il peut lui opposer un contreprojet formulé* ». Il y a là une distinction faite entre l'initiative législative et constitutionnelle. Enfin, l'exposé des motifs du rapport de commission indique que : « *quelle que soit la position du Grand Conseil à propos d'une initiative constitutionnelle, il doit pouvoir lui opposer tant un projet constitutionnel qu'un contreprojet législatif (...)* ». Selon M^{me} Renfer, cela englobe le fait que le Grand Conseil se soit prononcé favorablement ou non sur l'initiative.

Un député (S) remercie M^{me} Renfer de ces explications et indique n'avoir aucun amendement à proposer à ce sujet.

Article 134

Un député (MCG) souhaite que l'art. 134 al. 2 soit supprimé et que l'al. 3, devenant l'al. 2, soit ainsi formulé : « *Il est passé immédiatement au troisième débat, sauf décision contraire de l'assemblée* ». En effet, il considère qu'il n'est pas acceptable que le Conseil d'Etat, parce qu'il n'est pas d'accord avec la décision de la majorité du Grand Conseil, puisse refuser que le troisième débat ait lieu et que celui-ci soit reporté à la séance suivante. Il rappelle que le Grand Conseil est le premier pouvoir et que le Conseil d'Etat doit exécuter ce qu'on lui demande de faire.

Une députée (PDC) fait d'abord une remarque de forme. Elle trouve très amateur de présenter une telle proposition en troisième débat alors qu'elle modifie profondément le fonctionnement du passage du deuxième au troisième débat. Cela demanderait au moins une audition du Bureau et du Président du Conseil d'Etat, ainsi qu'une étude sur l'historique du fonctionnement actuel. Elle suggère plutôt au groupe MCG de déposer un projet de loi distinct sur ce point. Sur le fond, le groupe PDC s'opposera à cette proposition d'amendement. Il pense qu'il n'est pas sain de ne pas laisser

la possibilité au Conseil d'Etat de reporter le troisième débat, ne serait-ce que pour des vérifications d'ordre législatif ou pour apporter des compléments.

Un député (S) comprend l'idée de l'amendement, mais il pense que le fait de le formuler au troisième débat n'est pas justifié. Il doute également de son utilité, car le fait que le troisième débat soit reporté à une session ultérieure ne fait que le reporter à la session suivante. Le pouvoir de blocage du Conseil d'Etat est donc assez limité.

Un autre député (S) pense que cet amendement est une mauvaise idée. Il pense que la possibilité pour le Conseil d'Etat de se prononcer sur l'opportunité d'un troisième débat immédiat peut tempérer d'éventuelles fougues du parlement. Autrement dit, il s'agit d'un garde-fou. Rien que pour cette raison, cet amendement est une mauvaise idée. Par ailleurs, le fait de supprimer cette possibilité constitue une défiance envers le gouvernement alors que l'exécutif et le législatif devraient travailler le plus possible en harmonie. Les intérêts du parlement qui légifère sont importants, mais c'est quand même le Conseil d'Etat qui applique les décisions du parlement. Il faut également constater que, depuis 2011, cette possibilité n'a été utilisée qu'exceptionnellement (deux fois, sauf erreur).

Un député (MCG) rappelle que le Grand Conseil n'est pas sous la tutelle du Conseil d'Etat et qu'il ne devrait pas se faire dicter son mode de fonctionnement. D'ailleurs, il trouve scandaleux que le Conseil d'Etat ait le mot de la fin sur les objets parlementaires qui viennent de faire l'objet d'une décision par le Grand Conseil, d'autant plus lorsqu'il se permet d'envoyer des piques à cette occasion à certains députés. Le Conseil d'Etat devrait s'exprimer avant les débats. Par ailleurs, l'erreur est effectivement humaine et le parlement peut faire des erreurs, d'où l'intervention possible du troisième pouvoir lorsqu'un projet de loi anticonstitutionnel est voté. Certains commissaires semblent regretter les années où le MCG n'était pas encore au Grand Conseil. Cela leur fait peut-être mal d'entendre les réalités rappelées par le MCG. Ce même député (MCG) estime également que l'on n'a pas de leçon à lui donner sur le moment où il doit déposer son amendement. Il rappelle qu'il avait manqué le bon moment pour présenter son amendement en deuxième débat et que les commissaires lui avaient alors demandé de revenir avec celui-ci en troisième débat.

Un député (PLR) considère lui aussi qu'il n'est pas adéquat de traiter cet amendement maintenant, mais on ne peut s'opposer à ce que la commission se prononce sur celui-ci. Il ne sait pas depuis combien de temps la disposition actuelle existe, mais, depuis longtemps, le Grand Conseil fonctionne de cette manière sans se sentir brimé. Par ailleurs, ce n'est pas avec cette modification que le parlement vivra une révolution de palais. Il n'a pas non plus

l'impression que le parlement soit sous tutelle du Conseil d'Etat. Le mécanisme prévu permet au Bureau d'outrepasser le veto du Conseil d'Etat. Deux éléments sont problématiques dans cette proposition. Tout d'abord, le fait que Conseil d'Etat demande de ne pas faire le troisième débat peut être utile. Cela a été le cas pour les Corbillettes où cela a permis de revenir à la session ultérieure avec une demande de retour en commission par la commission concernée elle-même afin d'obtenir un avis de droit et de réétudier la question. Ensuite, il ne faut pas oublier que le passage automatique au troisième débat pourrait être problématique pour les contrats de prestations. En effet, un contrat de prestations, auquel des modifications doivent être apportées en deuxième débat, ne serait pas valable s'il n'a pas été signé par les parties concernées avant le vote du troisième débat.

Un député (PLR) fait remarquer à son collègue (MCG) que c'est bien le parlement qui a le dernier mot. Il n'y a pas d'inquiétude à avoir. De plus, la séparation des pouvoirs ne veut pas dire qu'il n'y a pas un espace de négociation entre le législatif et l'exécutif. Il ne faut pas arriver à une dictature de l'assemblée. Si cela fonctionne en Suisse, c'est bien parce qu'il existe des espaces de négociation.

Un député (UDC) considère tout d'abord que les arguments présentés en défaveur de l'amendement peuvent être retournés. Par ailleurs, ce qui l'agace, c'est cette espèce de droit de veto dont dispose le Conseil d'Etat.

Un député (S) a d'abord eu la réaction de son collègue (MCG), mais on voit que c'est le Conseil d'Etat qui s'est un peu emporté dans son élan sur la Cour des comptes alors qu'il n'y avait aucun argument juridique pour s'opposer à aller de l'avant sur ce projet. Dans ce cas, il doute que le Conseil d'Etat ait fait un très bon usage de cette possibilité, mais on observe que, à chaque fois, une solution a été trouvée à la session suivante et qu'il n'y a donc pas eu de blocages. Le projet de loi constitutionnelle sur la Cour des comptes a bien été voté et le projet de loi de déclassement sur les Corbillettes a été envoyé en commission. On peut trouver que le système comporte des risques, mais on voit que des mécanismes ont été prévus pour qu'ils ne conduisent pas à des blocages.

Un député (EAG) indique avoir de la sympathie pour l'idée selon laquelle c'est le parlement qui fait des lois et qu'il n'a pas d'ordre à recevoir du gouvernement en la matière. Toutefois, au pire, si la majorité qui se serait vu refuser un troisième débat tient jusqu'à la session suivante, elle peut alors imposer le troisième débat. Au mieux, le privilège du Conseil d'Etat est un droit de veto d'un mois. Il n'est pas persuadé que le Grand Conseil doit avoir le pouvoir instantané de voter des lois et que le report à la séance suivant soit un problème insurmontable.

Un député (S) a été interpellé par les propos de son collègue (MCG) sur le troisième pouvoir. Effectivement, il a la capacité, le cas échéant, à faire obstacle à des lois inconstitutionnelles, mais il faut le voir comme un garde-fou. Les premiers exemples de fonctionnement de ce mécanisme montrent qu'on a le recours facile à Genève et qu'il faut, peut-être, mieux affiner les solutions en amont plutôt que de voter au plus vite en considérant que la Cour constitutionnelle pourra se prononcer par la suite. Dans un tel cas, cela risque en effet de se produire souvent. Concrètement, concernant la soumission de la loi sur les taxis au référendum à 500 signatures, la Cour constitutionnelle a rendu un arrêt pour le moins alambiqué, ce qui ne fait pas vraiment avancer les choses. En résumé, il vaut mieux avoir des solutions solides en amont. Si le report du troisième débat rend cela possible, il préfère cette solution, même s'il reste un partisan de l'instauration de la Cour constitutionnelle.

Selon un député (EAG), on pourrait retirer le Conseil d'Etat de ce mécanisme pour aller dans le sens de son collègue (MCG) puisque c'est une affaire qui concerne le législatif et pas le gouvernement. Il faudrait également que le Bureau unanime demande le troisième débat pour qu'il ait lieu. Cela donnerait aux groupes du Grand Conseil la possibilité de suspendre le processus législatif durant un mois. Cela étant, l'affaire n'est pas simple, car les intérêts (majorité/minorité, Grand Conseil/Conseil d'Etat) sont divers.

Le Président met aux voix l'amendement (MCG) modifiant ainsi l'art. 134 :

«¹ Le troisième débat porte sur le texte résultant du deuxième débat. (inchangé)

² Il est passé immédiatement au troisième débat, sauf décision contraire de l'assemblée.

³ Chaque article ou chaque chapitre est mis séparément en discussion et soumis au vote, puis il est procédé au vote sur l'ensemble.

⁴ Le Grand Conseil peut décider de soumettre une loi au corps électoral. Cette décision requiert la majorité des deux tiers des voix exprimées, les abstentions n'étant pas prises en considération, mais au moins à la majorité des membres du Grand Conseil. »

Pour : 5 (2 UDC, 3 MCG)
Contre : 9 (3 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR)
Abstention : 1 (1 EAG)

Cet amendement (MCG) est refusé.

Un député (MCG) indique que la discussion lui a donné l'idée d'ajouter un article, dont l'emplacement reste à définir, pour dire que « a) le Conseil

d'Etat prend la parole en début des débats », « b) les députés débattent après la prise de parole du Conseil d'Etat » et « c) les rapporteurs prennent la parole pour le mot final ».

Le Président pense que la prise de parole actuelle du Conseil d'Etat en fin de débat ne découle pas d'une disposition légale. C'est une tradition.

M^{me} Renfer signale que l'art. 72 LRGC traite déjà de l'ordre des prises de parole :

« Art. 72 Ordre de parole

1 Les députés et les conseillers d'Etat parlent dans l'ordre où ils ont demandé la parole.

2 L'auteur de la proposition a le premier la parole. Si la proposition est signée par plusieurs députés, seul le premier signataire présent à la séance est considéré comme auteur au sens des articles 71 et 72 de la présente loi.

3 Les rapporteurs de commission prennent place à la table ad hoc pendant la discussion des rapports. Ils prennent les premiers la parole, en commençant par celui de la majorité. »

Le Président note que le Conseil d'Etat, en ce qui concerne l'ordre de prise de parole, est considéré comme n'importe quel député qui demande la parole. Ce qui est mis en cause par le groupe (MCG) n'est pas une disposition légale ou réglementaire, mais un usage.

Une députée (PDC) indique que, sur le fond, l'argumentation l'a fait sourire. Elle consiste, comme chez les enfants, à considérer qu'il est toujours bien de parler en dernier. Il faut également comprendre que le Conseil d'Etat parle en dernier pour pouvoir répondre aux différentes interrogations ou affirmations des députés. Il y a donc une certaine logique à ce que le Conseil d'Etat parle après tout le monde. Par ailleurs, le président du Grand Conseil a toute marge de manœuvre pour choisir de laisser parler les députés dans l'ordre où ils ont demandé la parole et de laisser le Conseil d'Etat s'exprimer à la fin ou non. Elle ne voit donc pas l'intérêt d'introduire cette disposition dans la loi.

Un député (MCG) estime que ce n'est pas la question de pouvoir parler en dernier. Pour lui, le Conseil d'Etat devrait s'exprimer en début de débat, parce que cela permettrait de recadrer les prises de position des partis, de casser des fausses idées que certains pourraient avoir et de donner une direction au débat. Il pense qu'il est important que les parlementaires aient la possibilité de répliquer au Conseil d'Etat. En effet, certains conseillers d'Etat, notamment lors de la précédente législature, envoyaient à cette occasion des piques à certains députés. D'ailleurs, aucun président du Grand Conseil ne

les a remis au pas pour ces quolibets. Par contre, si le Conseil d'Etat savait que les députés ont la possibilité de répliquer, il n'est pas certain que les conseillers d'Etat se permettraient de faire de telles remarques. Il entend bien qu'il n'y a pas de règlement sur cet usage, mais le Président du Grand Conseil devrait donner la possibilité à un député par groupe de répliquer s'il l'estime nécessaire.

Un député (UDC) estime qu'il est concevable qu'un conseiller d'Etat s'exprime en premier. Cela étant, la coutume genevoise, bien que différente, est bien rôdée. Par son expérience, il a toutefois constaté que, lorsqu'un député demandait la parole après le conseiller d'Etat, il n'était pas forcément bien accueilli par le Président du Grand Conseil. Il le comprend d'ailleurs fort bien puisqu'il faut bien que la discussion s'arrête à un moment donné.

Un député (EAG) pense qu'il faut rappeler le fait que le Conseil d'Etat n'a pas le privilège d'intervenir forcément en fin de débat. S'il reste du temps à un groupe ou à un député, celui-ci peut appuyer sur le bouton et le Président du Grand Conseil doit lui donner la parole. Il voit toutefois un inconvénient à l'idée que le Conseil d'Etat ne puisse s'exprimer qu'au début. En effet, il est quand même l'auteur de nombreux projets de lois et il faut pouvoir aussi faire en sorte qu'il puisse s'exprimer en tant qu'acteur du débat, sinon le Conseil d'Etat aurait un alibi pour ne rien dire sur le projet de loi. En tout cas, il est attaché à l'idée qu'un député, auquel il resterait du temps de parole et souhaitant parler, puisse le faire, même après que le conseiller d'Etat se soit exprimé.

Un député (MCG) précise que l'objectif de son amendement n'est pas d'avoir le mot final puisque le Conseil d'Etat peut reprendre la parole à n'importe quel moment, l'art. 72 de la LRGC indiquant que les prises de paroles se font en fonction de l'ordre des demandes de parole. Cela étant, il faudrait que le Conseil d'Etat prenne la parole en début de débat. Ensuite, si le Conseil d'Etat a reçu plusieurs questions, il peut redemander la parole pour y répondre en fin de débat. Il n'y a pas de base légale relative à une prise de parole du Conseil d'Etat en fin de débats, mais il y a une pratique dans ce sens au Grand Conseil. En mettant une disposition à cet effet dans la LRGC, cela permettrait aux députés de s'exprimer en toute légitimité après le Conseil d'Etat. Par ailleurs, il faut que les rapporteurs aient le dernier mot après toutes les autres prises de parole.

Un député (PLR) ne prend pas position sur la teneur de l'amendement, mais suggère au groupe MCG de déposer un projet de loi puisque sa proposition va au-delà du cadre de la révision proposée par le projet de loi.

Un autre député (PLR) trouve cette proposition insensée. La commission vient d'avoir un grand discours sur la nécessaire séparation des pouvoirs en disant que le parlement ne doit pas subir l'influence du Conseil d'Etat. Maintenant, on est en train de dire qu'il faut que le Conseil d'Etat intervienne dans les débats du parlement. En outre, les projets déposés par le Conseil d'Etat font l'objet d'un travail en commission, dont le rapport contient les motifs pour lesquels ils ont été présentés. Le Conseil d'Etat n'est pas censé venir rappeler en début de séance ce qui a fait l'objet des travaux de commission. Par ailleurs, il peut y avoir une différence dans le projet de loi entre le début des travaux et la fin du deuxième débat. Il n'y a donc pas de sens que le Conseil d'Etat s'exprime sur un projet de loi qui peut être au final complètement modifié. Enfin, le Conseil d'Etat s'exprime en dernier, lorsque le parlement a fini son travail et que le Président a demandé s'il n'y a plus de prises de parole, parce que, en tant qu'exécutif, c'est lui qui va devoir mettre en œuvre la loi sur le point d'être voté. Il peut alors attirer l'attention du législatif sur des conséquences de la loi. La pratique actuelle fonctionne bien et ne nécessite pas l'introduction d'un nouvel article dans la loi.

Un député (MCG) rappelle que les députés déposent aussi des projets de lois et qu'ils les présentent. Si l'on suit l'argument de son collègue (PLR), cela voudrait dire qu'il ne faudrait pas les présenter.

Un autre député (MCG) présente son amendement :

« Art. 72 Ordre de parole

¹ Le Conseil d'Etat prend la parole en début des débats. Il est libre de la reprendre en cours des débats.

² Les députés et les conseillers d'Etat parlent dans l'ordre où ils ont demandé la parole.

³ Les rapporteurs prennent la parole en dernier. »

Le Président demande à l'auteur de cet amendement (MCG) s'il entend conserver ou supprimer l'art. 72, al. 2 du PL, ainsi libellé : *« L'auteur de la proposition a le premier la parole. Si la proposition est signée par plusieurs députés, seul le premier signataire présent à la séance est considéré comme auteur au sens des articles 71 et 72 de la présente loi ».*

Un député (MCG) indique qu'il faut garder l'art. 72, al. 2, qui deviendrait l'art. 72, al. 4. Cela reviendrait au même principe que si le Conseil d'Etat prend la parole pour présenter son projet de loi. Si un député dépose un projet de loi, le premier signataire prend la parole pour l'expliquer. Il doit en aller de même pour le Conseil d'Etat alors que ce n'est pas le cas actuellement. Le Conseil d'Etat doit pouvoir expliquer pourquoi il a déposé ce projet de loi et dans quel sens il veut aller.

Un député (S) fait d'abord remarquer qu'un projet de loi n'est jamais présenté en plénière puisqu'il est renvoyé directement en commission. Ensuite, une fois que la commission a étudié le projet de loi et rendu son rapport, ce sont les rapporteurs qui présentent le résultat des travaux sur un projet de loi issu de députés ou du Conseil d'Etat.

Le Président note que, selon l'art. 72, al. 2, le député auteur d'un projet de loi aurait la parole avant le ou les rapporteurs, ce qui n'est pas le cas du Conseil d'Etat lorsqu'il est à l'origine du projet de loi.

Une députée (PDC) fait remarquer que, si un projet de loi ou une motion sont passés par une commission, il ne s'agit plus de quelqu'un qui présente son projet. Il s'agit d'un projet présenté par une commission à travers ses rapporteurs. En l'occurrence, l'auteur de la proposition prend la parole en premier lorsqu'une proposition n'a pas été traitée par une commission.

Un député (PLR) note que la procédure pour les projets de lois est claire, ceux-ci allant directement en commission. Pour les motions, c'est en principe le premier signataire qui s'exprime en premier lors de son premier examen par le Grand Conseil. Sur ce point, il existe une disposition claire. Concernant les projets de lois, cela ne sert à rien, puisqu'ils sont renvoyés directement en commission.

Le Président comprend bien les remarques, mais il semble que le groupe MCG a soulevé un lièvre. Cela étant, il serait toutefois plutôt favorable à ce que le groupe MCG dépose un projet de loi *ad hoc* sur ce point.

Un député (MCG) annonce le retrait de son amendement, en faveur du dépôt d'un nouveau projet de loi, et d'un rapport de minorité.

Un autre député (MCG) confirme que le groupe MCG ne votera pas en faveur de ce PL parce que l'amendement à l'art. 134 n'a pas été pris en considération. Il présentera par ailleurs un rapport de minorité.

Une députée (Ve) fait savoir que le groupe Verts ne votera pas le projet de loi parce que la commission n'a pas été sensible à ses arguments liés au respect de la constitution à l'art. 65A, al. 3.

Un député (S) indique que le groupe socialiste a exprimé des nuances sur certaines dispositions. Personnellement, il a de la compréhension pour la position de sa collègue (Ve), qu'il partage sur ce point, mais cela ne justifie pas son opposition au projet de loi. Personnellement, il s'abstiendra, mais le groupe socialiste acceptera le projet de loi.

Un député (PLR) annonce que son groupe considère le PL comme étant parfaitement conforme à la nouvelle constitution et aux travaux préparatoires de la Constituante. Le PLR votera donc en faveur du PL.

Un député (UDC) annonce que son groupe votera en faveur du PL.

Une députée (PDC) votera en faveur du PL qu'elle considère comme étant équilibré.

Mis aux voix, le PL 11583 dans son ensemble est adopté par :

Pour : 9 (2 S, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC)

Contre : 4 (1 Ve, 3 MCG)

Abstentions : 2 (1 EAG, 1 S)

Catégorie de débat : II, 40 minutes

Projet de loi (11583)

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (*Adaptations à la nouvelle constitution*)

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 2, lettre e (abrogée) et lettre g (nouvelle teneur)

g) fixer les impôts;

Art. 24, al. 2 et 3 (nouveaux)

² Il en va de même lorsqu'ils ont collaboré à l'élaboration de la proposition ou de la position du Conseil d'Etat en qualité de membre de l'administration cantonale.

³ Par intérêt personnel direct, on entend un intérêt matériel ou financier. Ne sont pas comprises les normes générales et abstraites.

Art. 65A Départements (nouveau)

¹ En cas de modification de la composition des départements, le Conseil d'Etat présente, dans les 30 jours, une résolution comportant en annexe la nouvelle composition des départements.

² Le Grand Conseil approuve ou refuse la résolution lors de la séance qui suit la proposition du Conseil d'Etat.

³ En cas de refus, le Conseil d'Etat dispose de 30 jours pour présenter une nouvelle résolution. L'alinéa 2 est applicable.

Art. 66 Présentation (nouvelle teneur)

Programme de législature

¹ Dans les 6 mois suivant son entrée en fonction, le Conseil d'Etat présente son programme de législature au Grand Conseil assorti d'un plan financier quadriennal.

² Le Grand Conseil se détermine par voie de résolution dans un délai de 2 mois, sauf en cas d'impossibilité justifiée.

³ Au début de chaque année, le Conseil d'Etat présente un rapport au Grand Conseil sur l'état de réalisation du programme de législature.

⁴ En fin de législature, il présente un rapport sur sa réalisation.

Projet de budget

⁵ Le Conseil d'Etat présente chaque année le projet de budget pour l'année suivante et les données actualisées du plan financier quadriennal, au plus tard le 15 septembre.

Etats financiers et rapport de gestion

⁶ Le Conseil d'Etat présente chaque année les états financiers individuels et consolidés, ainsi que le rapport de gestion pour l'année précédente, au plus tard le 31 mars. Les projets de lois relatifs à l'approbation des états financiers et des rapports de gestion des entités du périmètre de consolidation de l'année précédente sont déposés au plus tard le 30 avril.

Politique extérieure

⁷ Le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil un plan d'action en matière de politique extérieure pour la durée de la législature.

⁸ Le Conseil d'Etat présente chaque année un rapport sur ses activités en matière de politique extérieure qui comprend notamment un état des lieux des accords intercantonaux. Ce rapport est renvoyé à l'examen de la commission des affaires communales, régionales et internationales.

Art. 96 Publication dans la Feuille d'avis officielle (nouvelle teneur)

Un extrait de l'ordre du jour est publié dans la Feuille d'avis officielle qui précède la séance du Grand Conseil.

Art. 106, al. 2 (nouvelle teneur)

² L'élection est annoncée par 2 publications dans la Feuille d'avis officielle, dont la première au plus tard dès l'ouverture de l'inscription, avec mention des documents que doivent présenter les candidats.

Art. 121, al. 2 (nouvelle teneur) et al. 3, 4 et 5 (nouveaux, les alinéas 3 et 4 anciens devenant les alinéas 6 et 7)

² Le débat se conclut par un vote sur l'acceptation ou le refus de l'initiative.

³ En cas d'acceptation ou de refus d'une initiative constitutionnelle, le Grand Conseil décide immédiatement de préparer ou non un contreprojet formulé de rang constitutionnel ou législatif.

⁴ En cas de refus d'une initiative législative, le Grand Conseil décide immédiatement de préparer ou non un contreprojet formulé de rang constitutionnel ou législatif.

⁵ Le contreprojet peut, le cas échéant, être approuvé à l'issue du vote sur la prise en considération.

Art. 123A, al. 3 (nouveau, l'alinéa 3 ancien devenant l'alinéa 4)

³ En cas d'acceptation d'une initiative constitutionnelle et d'un contreprojet, le Grand Conseil indique par un vote sa préférence.

Art. 134, al. 5 (nouveau)

⁵ Le Grand Conseil peut décider de soumettre une loi au corps électoral. Cette décision requiert la majorité des deux tiers des voix exprimées, les abstentions n'étant pas prises en considération, mais au moins à la majorité des membres du Grand Conseil.

Art. 142 Clause d'urgence (nouvelle teneur)

Les lois dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peuvent être déclarées urgentes par décision du Grand Conseil à la majorité des deux tiers des voix exprimées, les abstentions n'étant pas prises en considération, mais au moins à la majorité de ses membres. Ces lois entrent en vigueur immédiatement.

Art. 173A (abrogé)

Art. 203, al. 1 et 4 (nouvelle teneur) et al. 7 (abrogé)

¹ En application de l'article 99 de la constitution, le Grand Conseil forme en son sein une commission de grâce.

⁴ La commission est renouvelée chaque année après le changement de présidence du Grand Conseil. Tout membre titulaire sortant de charge est exclu du tirage au sort pour une année, durant la législature.

Art. 208, al. 2 abrogé**Art. 2 Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Date de dépôt : 21 avril 2015

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Frédérique Perler

Mesdames et
Messieurs les députés,

En préambule, la minorité tient à préciser que son opposition au PL 11503 porte sur l'article 65A, alinéa 3, amendé en commission par la suppression de la disposition « *Dans l'intervalle, l'organisation antérieure demeure* ».

Art. 65A Départements (nouveau)

¹ En cas de modification de la composition des départements, le Conseil d'Etat présente, dans les 30 jours, une résolution comportant en annexe la nouvelle composition des départements.

² Le Grand Conseil approuve ou refuse la résolution lors de la séance qui suit la proposition du Conseil d'Etat.

³ En cas de refus, le Conseil d'Etat dispose de 30 jours pour présenter une nouvelle résolution. L'alinéa 2 est applicable. ~~*Dans l'intervalle, l'organisation antérieure demeure.*~~

Ainsi, biffer purement et simplement cette disposition, laquelle ne fait qu'anticiper sur la conduite à tenir quant à l'organisation des départements en cas de refus du Grand Conseil, revient à vider totalement de son sens l'ensemble de l'article 65A.

En effet, on peut être totalement opposé à ce que le parlement ait son mot à dire quant à l'organisation des départements, partant de l'idée qu'il revient au Conseil d'Etat de s'entendre pour se répartir l'activité gouvernementale selon les vœux et compétences de chaque conseillère et conseiller d'Etat élu.

En cela, désapprouver l'exigence de présentation de l'organisation des départements au Grand Conseil, qui se prononce par voie de résolution, considérant qu'il s'agit d'un empiètement du législatif sur l'exécutif, est une position que certains sans doute partagent.

Il n'en reste pas moins que la constitution genevoise prévoit une disposition très claire dans son article 106, alinéa 2 qu'il s'agit de respecter :

« Toute modification de la composition des départements est soumise pour approbation au Grand Conseil. Ce dernier se détermine par voie de résolution à la séance qui suit la proposition du Conseil d'Etat ».

C'est donc en toute logique que figure ce nouvel article (art. 65A) dans le présent projet de loi d'adaptations à la nouvelle constitution genevoise, lequel ne fait que reprendre ce qui a été voulu par l'Assemblée constituante et confirmée par le peuple.

La constitution genevoise existe, elle se doit d'être respectée, quelle que soit l'appréciation qui en est faite par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil.

Dès lors, il est inimaginable que les élus de ce Grand Conseil adoptent l'article 65A, alinéa 3 de ce projet de loi tel qu'issu des travaux en commission en transgressant de la sorte, et en toute conscience, la constitution genevoise.

Si l'intention du Conseil d'Etat était de maintenir un statu quo dans l'organisation de ses départements, il lui aurait été possible de proposer une modification de la constitution sur ce point, selon la formule consacrée qui veut que seul le peuple peut défaire ce qu'il a fait.

Durant les travaux en commission sur cet article, les débats ont porté sur l'interprétation de l'article constitutionnel, et, partant, à quel moment précis le Conseil d'Etat devait mettre en œuvre sa nouvelle organisation. C'est-à-dire à quel instant, précisément, l'organisation antérieure va basculer vers la nouvelle organisation des départements. Et c'est bien là que les interprétations divergent.

Pour le Conseil d'Etat, tout repose sur la séance d'installation du nouveau Conseil d'Etat ; dès la prestation de serment, toutes les décisions prises par celui-ci déploient leurs effets juridiques à ce moment précis. Et ce ne serait qu'à ce moment-là qu'il pourrait soumettre une résolution au Grand Conseil. En attendant son approbation, il lui serait impossible de gouverner avec l'ancienne organisation.

Du moins, c'est ce qu'il soutient à partir de sa lecture de l'article constitutionnel. Pour lui, très clairement, le Conseil d'Etat a la compétence primaire de l'organisation de l'administration cantonale en départements, cette disposition figure à l'alinéa 1. Ensuite, à l'alinéa 2, figure la disposition qui prévoit l'approbation du Grand Conseil sur la modification de la composition des départements. Le terme « d'approbation » est considéré comme similaire à une convention que le Grand Conseil ratifie *a posteriori*. Et si tel ne devait pas être le cas, le Conseil d'Etat devra soumettre une autre proposition de résolution.

Si la minorité peut comprendre la logique selon laquelle à nouveau gouvernement nouvelle organisation, qui se déploie au moment exact de la prestation de serment du Conseil d'Etat, elle ne comprend pas le sens d'une approbation du Grand Conseil *a posteriori*.

Quel est le sens et la logique de laisser entrer en vigueur des décisions alors que le Grand Conseil n'a pas encore pu les approuver ?

Quel est le sens et la logique de soumettre une résolution au Grand Conseil, si, en cas de refus, cela n'entraînerait aucun effet si ce n'est celui de l'obligation, pour le Conseil d'Etat, d'en soumettre une nouvelle ?

De la sorte, la minorité soutient que la constitution ne serait alors pas respectée. Il convenait, pour le moins, de s'interroger quant à l'intention de l'Assemblée constituante sur ce point.

La majorité n'a pas jugé nécessaire d'ouvrir un débat au sein de la commission sur cette question pourtant cruciale, en s'appuyant sur le Mémorial de l'Assemblée constituante afin d'être au clair sur l'interprétation de l'article 106, alinéa 2 de la constitution genevoise. Elle a estimé bien plus commode de faire appel à la mémoire peu objective des députés anciens constituants présents au sein de la commission.

Cette même majorité s'est en outre laissé convaincre par les arguments du Président du Conseil d'Etat, lesquels sont largement contenus dans le rapport de majorité.

L'interprétation et la position de la minorité s'appuie sur les travaux de l'Assemblée constituante. La synthèse de sa réflexion et de ses décisions ne souffre d'aucune ambiguïté comme on peut le constater indubitablement dans l'annexe ci-après, et la minorité vous invite d'ores et déjà à en prendre connaissance.

Malgré tout, la majorité a préféré nuancer, pour ne pas dire minimiser, la portée de cet article constitutionnel et de la cohérence qu'il induit.

Il serait pour le moins incongru et anticonstitutionnel que ce Grand Conseil, sous l'influence du Conseil d'Etat opposé dès son origine à cet article, ignore purement et simplement les prérogatives qui lui sont imposées par la constitution genevoise.

En effet, la lettre et l'esprit de cet article ont été maintenus tout au long des travaux de l'Assemblée constituante, si ce n'est que la possibilité offerte au Grand Conseil dans un premier temps « *Le Grand Conseil peut par voie de résolution refuser le projet d'organisation des départements présenté par le Conseil d'Etat* » pour devenir plus contraignante, avec une approbation à caractère obligatoire : « *Toute modification de la composition des*

départements est soumise pour approbation au Grand Conseil. Ce dernier se détermine par voie de résolution à la séance qui suit la proposition du Conseil d'Etat ».

Cela indique qu'il n'est pas donné au Conseil d'Etat la possibilité de mettre en œuvre son projet de réorganisation des départements sans en avoir reçu, au préalable, l'aval du Grand Conseil. Il lui est toutefois possible de la préparer, mais il se doit d'attendre cet accord pour le mettre en œuvre.

Dès lors, l'article 106, alinéa 2 de la constitution de la République et canton de Genève, adoptée par le peuple le 14 octobre 2012, et les travaux liés de l'Assemblée constituante démontrent clairement que le nouveau Conseil d'Etat se doit d'entrer en fonction obligatoirement dans les départements organisés selon la précédente législature.

En proposant de supprimer la disposition « *Dans l'intervalle, l'organisation antérieure demeure* », le Conseil d'Etat prolonge son opposition à l'article constitutionnel, comme il l'a démontré tout au long des travaux de l'Assemblée avec sa demande réitérée de retrait dudit alinéa. A cet égard, la minorité s'étonne d'autant plus lorsque certains anciens constituants ne respectent plus l'esprit du texte et leurs positions de l'époque.

A noter enfin que, selon l'article 124 de notre constitution, « la Cour constitutionnelle contrôle sur requête la conformité des normes cantonales au droit supérieur ». Il faut alors que notre parlement prenne conscience que l'interprétation de notre constitution par le Conseil d'Etat et la majorité de la commission ne pourra pas tenir devant la chambre constitutionnelle.

Par conséquent, dans le respect de la constitution genevoise votée par le peuple, la minorité vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à amender l'article 65A, alinéa 3, de ce projet de loi en y réintégrant le sens qui doit être le sien :

Art. 65A, al. 3 (nouvelle teneur)

³ En cas de refus, le Conseil d'Etat dispose de 30 jours pour présenter une nouvelle résolution. L'alinéa 2 est applicable. **Dans l'intervalle, l'organisation antérieure demeure.**

Annexe : Analyse récapitulative des travaux de l'Assemblée constituante.

ANALYSE RÉCAPITULATIVE DES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE

L'origine de l'article 106 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, se trouve dans le rapport sectoriel n°302, du 30 avril 2010, de la Commission 3 « Institutions : les trois pouvoirs »¹.

Extrait du rapport n°302 de l'Assemblée constituante², du 30 avril 2010 - Chapitre 302.7 - Organisation du pouvoir exécutif : Départements

Thèse 302.71.a

« Le Grand Conseil peut par voie de résolution refuser le projet d'organisation des départements présenté par le Conseil d'Etat ».

Adoptée par 9 voix pour, 3 voix contre, 4 abstentions

Argumentaire

La commission estime que les réguliers changements des départements, quant à leur appellation et à leur contenu, est un exercice coûteux qui sème un certain trouble dans la population, les raisons de ces changements n'étant pas toujours évidentes !

Pourtant, la commission est consciente que l'organisation des départements est un acte politique qui doit appartenir en propre au Conseil d'Etat. Aussi la commission a-t-elle renoncé à fixer ou à désigner dans la constitution le nombre et le nom des départements.

La commission estime en revanche que le Conseil d'Etat doit faire un effort d'information et qu'il doit proposer son organisation départementale au Grand Conseil. Celui-ci a le droit de refuser cette proposition de répartition des départements par voie de résolution.

Le moyen de la résolution a été choisi, car il s'agit d'une déclaration « qui n'entraîne aucun effet législatif » (art. 150 de la loi portant règlement du Grand Conseil). **Le vote de cette résolution n'est pas sujet à référendum et oblige le Conseil d'Etat à remanier son projet d'organisation des départements et des services de l'administration.**

¹ cf. <http://www.ge.ch/constituante/welcome.asp>

² Assemblée constituante ; Commission 3 « Institutions : les trois pouvoirs » ; Rapport sectoriel 302 - Exécutif, du 30 avril 2010, pages 28 et 29 ; cf.

http://www.ge.ch/constituante/doc/d40/AC_CoT3_RA_302_Executif_2010-04-30.PDF

Toujours dans le même esprit de favoriser une efficacité accrue de l'Exécutif, la commission, battant un peu en brèche les principes exposés plus haut, décide de créer un département présidentiel et d'en dessiner les contours. Ce département serait en charge « *notamment* » des relations avec la Confédération et les autres cantons, avec la Genève Internationale, avec la Région et de la Chancellerie. L'adverbe « *notamment* » a tout son poids, il exprime le fait que le Conseil d'Etat est libre, s'il le juge bon, d'ajouter d'autres tâches à ce département présidentiel. (...)

Cette thèse 302.71.a, a traversé toutes les étapes du processus constitutionnel. Elle a été amendée et adoptée lors de la séance du 22 septembre 2010³ comme suit :

« La composition des départements est une compétence du Conseil d'Etat. Toute modification de l'organisation des départements est soumise, pour approbation, au Grand Conseil ».

Adoptée par 65 voix pour, 2 voix contre, 4 abstentions.

A noter à ce stade que tout au long des travaux de l'Assemblée constituante, la définition de cet article par les Constituants, selon l'argument « Le vote de cette résolution n'est pas sujet à référendum, et oblige le Conseil d'Etat à remanier son projet d'organisation des Départements et des services de l'administration » (cf. rapport 302), a été voulu pour ne pas permettre le référendum populaire sur la composition des Départements, mais aussi pour obliger le Conseil d'Etat à soumettre son projet d'organisation des Départements au Grand Conseil, qui avait alors les prérogatives nécessaires pour l'accepter ou le refuser. Dans cette dernière éventualité, le Conseil d'Etat devrait proposer une autre organisation au Grand Conseil en tenant compte des avis exprimés.

Dans les travaux qui ont suivis l'Assemblée, notamment le rapport complémentaire de la commission n°3⁴ (Art. 100, al. 2 - numérotation du moment), on y trouve les éléments suivants :

Art. 100 al. 2

« Toute modification de la composition des départements est soumise pour approbation au Grand Conseil, lequel se détermine par voie de

³ Bulletin officiel de l'Assemblée constituante genevoise, Tome VII, pages 3466 à 3485, Session n°17 du 2 septembre 2010 ; cf.

http://www.ge.ch/constituante/doc/presse/TOME_XII_ARP.pdf

⁴ Assemblée constituante ; Commission 3 « Institutions : les trois pouvoirs » ; Rapport et annexe de la commission 3 en vue de la première lecture de l'avant-projet de constitution, juillet 2011, page 47 - cf.

http://www.ge.ch/constituante/travaux_cot/rapport_avant-projet.asp?comm=332

résolution à la première séance utile qui suit la proposition qui lui est faite par le Conseil d'Etat ».

Adopté par 10 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions

Exposé des motifs : Nonobstant l'opposition du Conseil d'Etat, la majorité de la commission pense utile de mettre en place un instrument encadrant la compétence de l'exécutif de modifier à chaque législature la « géographie » des départements. De tels changements entraînent parfois des coûts financiers et organisationnels injustifiés.

On comprend bien alors que le Conseil d'Etat était, à l'époque déjà, défavorable à cet article, qui limite quelque peu ses prérogatives d'organisation en l'obligeant à donner une cohérence institutionnelle à l'organisation de ses départements.

Lors de la session plénière n°35⁵ de l'Assemblée du 6 octobre 2011, (première lecture du projet), l'amendement de la commission (donné ci-dessus) a été accepté par 48 oui, 9 non et 6 abstentions.

A noter que la proposition de la suppression de cet alinéa, formulée par le Conseil d'Etat, n'a pas été suivie, du moment où l'Assemblée a préféré l'amendement de la commission.

Lors de la session plénière n°46⁶ de l'Assemblée (deuxième lecture du projet), du 2 février 2012, le texte de l'article 108, al. 2 (nouvelle numérotation) a été amendé comme suit :

Art. 108 al. 2

« Toute modification de la composition des départements est soumise pour approbation au Grand Conseil. Ce dernier se détermine par voie de résolution à la première séance qui suit la proposition du Conseil d'Etat ».

Adopté par 54 voix pour, 4 voix contre et 7 abstentions

Lors de cette deuxième lecture du projet de constitution, le Conseil d'Etat a souhaité faire supprimer cet alinéa. A nouveau, il n'a pas été suivi par l'Assemblée.

Lors de la session plénière n°53⁷ de l'Assemblée (troisième lecture du projet, traitement des divergences), du 26 avril 2012, le texte de l'article 108,

⁵ Bulletin officiel de l'Assemblée constituante genevoise, Tome XVI, pages 8751 à 8772, Session n°35 du 6 octobre 2011; cf.

http://www.ge.ch/constituante/doc/presse/TOME_XVI_ARP.pdf

⁶ Bulletin officiel de l'Assemblée constituante genevoise, Tome XXII, pages 11'262 à 11'264, Session n°46 du 2 février 2012 ; cf.

http://www.ge.ch/constituante/doc/presse/TOME_XXII_ARP.pdf

al. 2 a été maintenu dans sa formulation de deuxième lecture (60 pour, 0 contre et 8 abstentions). La suppression de cet alinéa a aussi été proposée par un groupe (AVIVO) et n'a pas été suivie (12 pour, 44 contre et 6 abstentions).

Au final, l'article 106, al. 2 (numérotation finale) fait partie intégrante de la nouvelle constitution de la République et canton de Genève. Elle a été adoptée par l'Assemblée constituante dans son ensemble comme suit : 57 voix pour, 15 voix contre et 5 abstentions⁸.

⁷ Bulletin officiel de l'Assemblée constituante genevoise, Tome XXV, pages 13'226 et 13'227, Session n°53 du 26 avril 2012 ; cf.

http://www.ge.ch/constituante/doc/presse/TOME_XXV.pdf

⁸ Bulletin officiel de l'Assemblée constituante genevoise, Tome XXVI, pages 13'877 à 13'880, Session n°56 du 31 mai 2012 ; cf.

http://www.ge.ch/constituante/doc/presse/TOME_XXVI.pdf