

*Date de dépôt : 25 juillet 2013*

**Réponse du Conseil d'Etat**

**à la question écrite urgente de Mme Marie Salima Moyard : Quelle méthodologie de travail pour la mise en œuvre de la nouvelle Constitution ?**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

En date du 6 juin 2013, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite urgente qui a la teneur suivante :

*Le 14 octobre 2012, le peuple souverain a accepté la nouvelle Constitution. Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin dernier, la Constitution doit donc dès aujourd'hui être mise en œuvre.*

*Durant les 4 ans de travail de la Constituante, le Conseil d'Etat a, à quelques exceptions près, été davantage en retrait et, le cas échéant, en réaction que dans une attitude proactive.*

*A l'heure de l'élaboration d'une méthodologie de travail, on peine aujourd'hui à situer le Conseil d'Etat sur le dossier de mise en œuvre de la nouvelle constitution. Peu disert sur ses priorités et sa vision politique de mise en œuvre de la charte fondamentale, il s'est, semble-t-il, jusqu'à maintenant strictement contenté de réunir un groupe technique et juridique, si l'on en croit les informations transmises par la Chancellerie.*

*En effet, le 14 octobre 2012, son communiqué de presse répétait, pour tout programme de mise en œuvre, presque mot pour mot l'article 226 de la nouvelle Constitution<sup>1</sup> : « Conformément aux dispositions transitoires de la nouvelle constitution, et particulièrement son article 226, le Conseil d'Etat va soumettre d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2014 un programme législatif. En effet, il s'agira de revoir de fond en comble la législation actuelle afin de la mettre en conformité avec le nouveau texte fondamental d'ici au 1<sup>er</sup> juin 2018, cinq ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution. Le Conseil d'Etat fera dans un premier temps l'inventaire des textes du droit cantonal qui devront être adaptés. Il déposera ensuite, à partir de 2014 et en les priorisant, des projets de lois à l'attention du Grand Conseil. »<sup>2</sup>.*

*De son côté, la Chancellerie d'Etat, par l'intermédiaire de Fabien Waelti, son directeur des affaires juridiques, annonce dans sa lettre d'information d'avril 2013 jouer « un rôle de plaque tournante entre les départements et le Conseil d'Etat, en facilitant les échanges. Chaque département doit évaluer ses priorités. Notre tâche est de réunir les acteurs du processus législatif en vue de présenter une synthèse au Conseil d'Etat qui fixera la marche à suivre. Fin février, ce dernier a accepté la création d'un collège spécialisé aux affaires juridiques. Un juriste par département et moi-même nous consacrons à cette tâche en plus de nos activités habituelles. »<sup>3</sup>.*

*Cette démarche d'un groupe technico-juridique soumettant des propositions au Conseil d'Etat pour validation pose toutefois plusieurs questions sur :*

- la réelle volonté du Conseil d'Etat de prendre politiquement en main le dossier : un groupe de rédaction technico-juridique tel que décrit par la Chancellerie n'en prend nullement la direction;*
- la transparence présidant au processus de choix des priorités retenues pour le programme législatif : elle semble, vu la procédure choisie, cruellement manquer;*

---

<sup>1</sup>Art. 226, al. 1 Cst. : Les modifications législatives requises par la présente constitution sont adoptées sans retard, mais au plus tard dans un délai de 5 ans dès son entrée en vigueur.

Al. 2 : A cette fin, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil un programme législatif avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

<sup>2</sup> [http://www.ge.ch/conseil\\_etat/2009-2013/communiqués/20121014.asp](http://www.ge.ch/conseil_etat/2009-2013/communiqués/20121014.asp)

<sup>3</sup> <http://www.ge.ch/chancellerie/lettre-info/2013-04/interview.asp?t=1>

- *la consultation et la participation démocratique sur ces choix : à l'heure de l'entrée en vigueur d'une constitution inscrivant notamment les principes de concertation<sup>4</sup> et de consultation<sup>5</sup> (ainsi que la reconnaissance du rôle des partis politiques et des associations), on ne peut croire que le Conseil d'Etat imagine nullement en faire usage.*

*Dans ce contexte, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat :*

- *Selon quels critères les départements évaluent-ils leurs priorités pour le programme législatif ?*
- *Selon quels critères le Conseil d'Etat définira-t-il ensuite ses propres priorités pour aboutir au programme législatif pour le 1<sup>er</sup> janvier 2014, comme l'exige la Constitution ?*
- *Comment le Conseil d'Etat intégrera-t-il les principes de cohérence, de transparence et de participation pour la mise en œuvre de la nouvelle constitution, alors que seule une structure juridique et technique a actuellement été mise en place ?*
- *Très concrètement, le Conseil d'Etat compte-t-il consulter, et si oui quand et quels organismes (partis politiques, associations), avant de saisir le Grand Conseil de son programme législatif (art. 226 al. 2 Cst.) ?*

*Je remercie d'avance le Conseil d'Etat pour sa réponse.*

---

#### **<sup>4</sup> Art. 11 Information**

Al. 1 : L'Etat informe largement, consulte régulièrement et met en place des cadres de concertation.

#### **<sup>5</sup> Art. 110 Consultation**

Les communes, les partis politiques et les milieux représentatifs sont invités à se prononcer lors des travaux préparatoires concernant des actes législatifs et des conventions intercantonaux importants, ainsi que sur les autres projets de grande portée.

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'Etat salue la question posée, qui a le mérite à la fois de rappeler l'importance de l'enjeu que représente la mise en œuvre de la nouvelle constitution acceptée par le peuple le 14 octobre 2012 tout en lui permettant de clarifier les étapes successives qui permettront d'aboutir à l'adoption d'une législation d'exécution de cette nouvelle constitution par le Grand Conseil.

Il convient de rappeler que l'article 226 Cst-GE prévoyant que le Conseil d'Etat doit soumettre d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2014 un « *programme législatif* » au Grand Conseil doit être lu en parallèle avec deux autres dispositions fondamentales de la nouvelle constitution qui sont d'une part l'article 109, alinéa 1 (« Le Conseil d'Etat dirige la phase préparatoire de la procédure législative. ») et d'autre part, l'alinéa 1 de ce même article 226, qui dispose que « les modifications législatives requises par la présente constitution sont adoptées sans retard, mais au plus tard dans un délai de 5 ans dès son entrée en vigueur ».

A l'instar de ce qui a été prévu dans d'autres cantons, la constitution opte pour une procédure de mise en œuvre en deux temps : dans la première phase, le Conseil d'Etat, en sa qualité d'organe chargé de la phase préparatoire de l'action législative, « soumet un programme », qui ne consiste qu'en un récapitulatif des textes légaux qui devront faire l'objet d'un projet de loi en vue de concrétiser la nouvelle constitution, avec un échéancier prévisionnel. Dans un second temps seulement, les projets eux-mêmes seront présentés au Grand Conseil.

Contrairement à ce que sous-entend la question posée, la création par le Conseil d'Etat d'un nouveau collège spécialisé aux affaires juridiques ne signifie en aucune manière que le Conseil d'Etat n'entendrait pas s'impliquer politiquement dans le dossier de la mise en œuvre de la nouvelle constitution. La création de ce nouvel organe a en effet précisément pour but de permettre une plus grande cohérence dans l'articulation des projets législatifs, et ce dans un objectif d'efficience qui va bien au-delà de la préparation du seul programme législatif en cause. Par ailleurs, la nature même des premières opérations à entreprendre en vue de l'élaboration de ce programme est effectivement technique et juridique, puisqu'il s'agit de se livrer à l'inventaire des dispositions de la nouvelle constitution qui nécessitent une mise en œuvre législative, afin de voir si et dans quelle mesure ces dispositions ont déjà été concrétisées par la législation ou sont sur le point de l'être et enfin, pour celles qui resteraient à être mises en œuvre, d'identifier précisément les textes légaux à modifier.

Ce travail est compliqué par le fait que la législation genevoise est dense et que les acteurs du processus législatif sont multiples. Ce ne sont en effet pas moins de 819 textes normatifs qui composent actuellement le recueil systématique. Le Conseil d'Etat relève en outre que, sans attendre le programme législatif prévu pour le 1<sup>er</sup> janvier 2014, plusieurs projets de loi émanant de divers groupes de l'actuel Grand Conseil ont été déposés dans le but de mettre en œuvre cette nouvelle constitution<sup>6</sup>. Enfin, plusieurs initiatives populaires récemment déposées visent à modifier<sup>7</sup> d'ores et déjà la nouvelle constitution entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2013. Dans ce contexte, le programme législatif que le Conseil d'Etat est amené à déposer avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014 relève d'un exercice délicat, qui présuppose une approche aussi pragmatique et cohérente que possible.

En réponse à la première question posée, le Conseil d'Etat rappelle que, jusqu'à la fin de la présente législature, les projets qui sont déposés par le Conseil d'Etat sous l'impulsion des départements ayant la charge de la conduite des diverses politiques publiques concernées le sont non seulement en fonction des objectifs du programme de la législature, mais aussi dans une volonté évidente de faciliter la mise en œuvre de la nouvelle constitution chaque fois que cela est possible, en fonction des échéances les plus proches. Ainsi, le Conseil d'Etat a, déjà avant l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution, déposé auprès du Grand Conseil, qui les a votés, plusieurs projets de loi indispensables à la mise en œuvre des modifications constitutionnelles concernant les droits politiques, dans la perspective des élections de cet automne<sup>8</sup>. Il a également déposé un projet de loi concrétisant les principes posés par la nouvelle constitution en matière de surveillance de l'Etat<sup>9</sup>.

En réponse à la deuxième question, c'est le nouveau Conseil d'Etat élu qui définira ses priorités pour présenter un programme législatif au nouveau Grand Conseil élu avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014 sur la base des propositions qui lui seront faites en ce sens.

---

<sup>6</sup> Voir notamment, dans l'ordre de leur dépôt, les PL 11061, 11062, 11064 et 11177.

<sup>7</sup> Voir l'IN « Pour des transports publics plus rapides ! » lancée le 2 juillet 2013 modifiant l'article 190 Cst-GE ou encore l'IN 152 visant à inscrire dans la nouvelle constitution une traversée de la rade.

<sup>8</sup> Voir les lois L 11070, 11071 et 11098.

<sup>9</sup> PL 11150 déposé le 10 avril 2013.

En réponse à la troisième question, le Conseil d'Etat estime que le collège spécialisé mis en place pour préparer les éléments nécessaires à la prise de décision ultérieure du Conseil d'Etat relativement au programme législatif s'inscrit dans un souci de cohérence et dans une volonté politique manifeste d'assurer à l'exercice un caractère aussi objectif qu'exhaustif. Pour le surplus, le choix des priorités retenu pour le programme législatif sera exprimé dans ce programme lui-même.

Quant à la consultation et la participation démocratique sur ces choix, le Conseil d'Etat considère pour les motifs exposés dans la présente réponse que toutes les consultations nécessaires ou souhaitables des partis ou des autres représentants de la société civile seront opérées dans le cadre des projets futurs qui mettront en œuvre le programme législatif.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte de la présente réponse.

#### AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :  
Anja WYDEN GUELPA

Le président :  
Charles BEER