

Date de dépôt : 21 mars 2014

Rapport

de la Commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (LOJ) (E 2 05) (Cour constitutionnelle)

Rapport de majorité de M. Raymond Wicky (page 1)

Rapport de minorité de M. Christian Zaugg (page 52)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Raymond Wicky

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission judiciaire et de la police (ci-après la commission) a étudié le projet de loi proposé (PL 11311) lors de ses séances des 5 et 12 décembre 2013, du 9 janvier et du 27 février 2014, sous la présidence de M. Cyril Mizrahi assisté de M^{me} Mina-Claire Prigioni, secrétaire scientifique.

M. Pierre Maudet, conseiller d'Etat, a participé à la présentation du projet lors de la séance du 5 décembre 2013.

M. Nicolas Bolle, secrétaire général adjoint du département de la sécurité et de l'économie, a assisté aux séances du 9 janvier et du 27 février 2014.

Les procès-verbaux ont été tenus par M^{me} Laura Andres et M. Tazio Dello-Buono que le rapporteur remercie pour la qualité de leur travail.

Ce projet de loi est le fruit d'une étude conduite par la Commission de gestion du pouvoir judiciaire (CGPJ) et le Conseil d'Etat. Après validation par l'exécutif cantonal, il a été soumis au Grand Conseil pour traitement.

Il répond à la nécessité engendrée par la nouvelle constitution genevoise qui, en son article 124, institue la création d'une Cour constitutionnelle. Cette dernière devant assurer le contrôle de conformité des normes cantonales au droit supérieur et reprendre également le contrôle de certains droits politiques jusqu'ici exercé par le Grand Conseil.

Afin de parfaire son opinion sur ce sujet très technique et de pouvoir remplir son mandat, la commission a procédé à une présentation détaillée, trois auditions et une consultation écrite.

1. Présentation du projet de loi

Le projet de loi ayant été élaboré conjointement entre la Commission de gestion du pouvoir judiciaire et le Conseil d'Etat, M. Pierre Maudet, conseiller d'Etat, laisse le soin au Président de la Commission de gestion et à sa délégation de présenter ce dernier.

Présentation de la Commission de gestion du pouvoir judiciaire du 5 décembre 2013 par MM. Olivier Jornot, Procureur général et président de la CGPJ, Jean-Marc Verniory, juge à la Cour de justice, et Patrick Becker, secrétaire général du Pouvoir judiciaire

M. Olivier Jornot apporte quelques précisions sur l'élaboration du projet de loi, à savoir :

- Les réflexions ayant conduit à la mise sous toit du projet de loi ont été conduites par le Pouvoir judiciaire. Divers modèles ont été envisagés permettant de raisonner en terme de variantes.
- Le modèle privilégié est la variante permettant le meilleur résultat engendrant un coût minimum. Elle garantit également une certaine modularité de l'engagement des magistrats et évite la création d'un greffe dédié comme l'exigerait la création d'une Cour de justice.
- La création d'une Chambre constitutionnelle intégrée à la Cour de justice a été retenue.
- Le Conseil d'Etat a fait sienne la proposition élaborée.
- Le projet de loi préconise également le transfert du contentieux des initiatives populaires à la chambre constitutionnelle créée, car la nouvelle constitution confère au Conseil d'Etat la compétence de statuer sur ces initiatives ce qui engendrerait, en cas de recours, de voir confier le traitement de ces derniers à la chambre administrative. Il semble logique de voir le traitement de ce contentieux assuré par la chambre en charge des droits politiques.

M. Jornot revient sur la problématique de l'art. 118 traitant de l'équilibre de la sensibilité politique des magistrats siégeant dans les Chambres constitutionnelle et administrative.

Ce thème qui a déjà fait l'objet de très nombreuses discussions lors de la réforme « Justice 2011 », ayant cristallisé la création de la Cour de justice dans sa forme actuelle, avait conduit à l'exigence de l'équilibre de la sensibilité politique au sein de cette dernière. Selon le Procureur général, cet exercice particulièrement compliqué et peu adapté à la réalité du terrain (les magistrats, quelle que soit leur couleur politique, faisant preuve d'une impartialité exemplaire) doit s'appliquer uniquement à la chambre constitutionnelle, cette dernière étant la seule à traiter des objets pouvant avoir un impact politique.

A ce sujet la Commission de gestion du pouvoir judiciaire propose l'amendement suivant :

Art. 118, al. 2 lettre c (nouvelle teneur)

Dans la répartition des juges, elle tient compte notamment de :

c) pour la chambre constitutionnelle ~~et la chambre administrative~~, de l'équilibre des sensibilités politiques.

M. Jean-Marc Verniory indique que l'objectif est vraiment de faire une économie de procédure. Il précise également que le vote du projet de loi engendrera l'adaptation de quelques lois, par exemple la loi sur la procédure administrative (E 5 10 – LPA). Il met également en exergue que les lois communales ne sont pas visées par le projet de loi, le Conseil d'Etat exerçant déjà la surveillance par le truchement de son service de surveillance des communes.

M. Verniory constate également qu'il y aurait lieu de modifier l'art. 62 en son alinéa 3 en précisant qu'il s'agit de « publication » et non de « promulgation ». Il constate qu'à l'art. 65 on pourrait imaginer rajouter les éventuelles sanctions d'irrecevabilité. Genève n'acceptant pas de recours constitutionnels, cette démarche ne serait pas très originale, le Pouvoir judiciaire se calquant sur la loi sur le Tribunal fédéral en la matière.

Un député (EAG) déclare ne pas comprendre la position du Procureur général en lien avec l'art 118. Il demande également s'il existe des chambres constitutionnelles dans d'autres cantons et désire être rassuré sur les possibilités de recours ultérieures au Tribunal fédéral.

Le Procureur général confirme que le Pouvoir judiciaire aimerait renoncer au critère de sensibilité politique pour la chambre administrative, il admet par contre la logique de cette dernière en lien avec la chambre

constitutionnelle compte tenu de l'impact politique des décisions prises par elle.

Les auditionnés précisent que les modèles choisis par les cantons pour la mise en œuvre du contrôle de constitutionnalité divergent, généralement la chambre est séparée mais certains cantons ont pris l'option de l'intégrer à la Juridiction du tribunal cantonal.

En matière de recours au Tribunal fédéral, M. Olivier Jornot confirme que la chambre constitutionnelle ne sera que l'antichambre du Tribunal fédéral compétent pour la gestion du contentieux en matière politique.

Un député (PLR) demande pourquoi la fonction de la chambre constitutionnelle n'a pas été confiée à la chambre administrative dans l'optique d'une simplification.

M. Jornot souligne que la simplicité du système est liée à l'adoption du mécanisme par lequel on confie le contentieux à la Cour de justice. L'attribution du traitement à une chambre ou une autre est parfaitement secondaire. L'organisation de la cour en chambre évite la création d'infrastructures particulières dédiées (greffe, etc.). Par contre, la création de cette juridiction ne sera pas gratuite vu l'importance déjà actuelle du contentieux et le volume potentiel engendré par la nouvelle tâche de l'examen des normes attribué par la nouvelle constitution. L'estimation des besoins évalués consiste en une augmentation de 2 magistrats et l'attribution de greffiers et juristes. Dans tous les cas, la création d'une chambre sera beaucoup moins coûteuse que la création d'une cour autonome.

Une députée (PDC) craint une *Genferei* si on différencie les chambres administrative et constitutionnelle dans l'approche de la préservation de la sensibilité politique.

M. Jornot signale que cette disposition n'existe pas en matière d'assurances sociales, d'affaires civiles ou pénales. La solution proposée est calquée sur l'expérience du canton de Vaud et de sa législation.

M. Verniory ajoute qu'il n'y a pas de droit judiciaire ou de droits fondamentaux qui imposent la prise en compte de cet aspect et que, de plus, il n'y a pas d'exigences nationales ou internationales en la matière.

Une députée (S) s'interroge sur les art. 57 et 60 de la loi sur la procédure administrative (LPA). Elle demande pourquoi ne pas inclure les directives du Conseil d'Etat dans les actes susceptibles de recours. Elle désire également savoir si l'on ne devrait pas élargir l'art. 60, al. 1, lettre b, sur la qualité pour recourir en matière de contrôle abstrait en prévoyant l'intérêt virtuel.

M. Jornot précise, en ce qui concerne le champ d'examen, que ce dernier est un choix politique et que le législateur pourrait étendre le choix à loisir.

Au sujet de l'élargissement de la qualité pour recourir, il assure qu'il n'y a pas lieu de modifier la formulation car selon la « formulation de l'intérêt direct », ce dernier doit être concret en relation avec une décision, et abstrait lorsque l'on a affaire à une norme. Cette approche est conforme à la disposition contenue dans la loi fédérale permettant la saisie du Tribunal fédéral et est transposable au canton de Genève.

Le Président, s'exprimant en qualité de député, croit que le canton de Vaud inclut un contrôle en matière de normes communales dans les tâches de la Cour constitutionnelle et se demande pourquoi à Genève il a été fait un autre choix.

M. Jornot souligne que la langue constitutionnelle parle de norme cantonale et qu'à Genève les communes n'ont pas d'autonomie dans ce domaine. Leurs décisions passent sous la houlette du Conseil d'Etat et n'entrent en vigueur qu'avec son aval. Dans un régime de surveillance aussi étroit il n'apparaît pas indispensable d'inclure le contrôle des normes communales.

Un député (S) a cru comprendre qu'une raison de ne pas constituer une Cour constitutionnelle autonome était étroitement liée au volume potentiel à traiter. Il demande pourquoi la solution visant à utiliser des professeurs d'université, comme évoqué à la Constituante, n'a pas été retenue.

M. Verniory précise que si les contrôles abstraits peuvent être exécutés dans des délais relativement longs, il n'en va pas de même en matière de contentieux relatifs aux élections et votations car la décision doit être formulée dans la semaine. Pour ces raisons, l'utilisation de juges de « milice » ne peut être envisagée.

M. Jornot rapporte également que dans certains cas (interdire une votation, retirer des brochures, etc.) le délai se réduit à la journée. La solution proposée garantit cette possibilité tout en assurant une grande économie des moyens.

Un député (S) évoque la surveillance des communes et trouverait intéressant de pouvoir s'adresser directement à la chambre constitutionnelle.

M. Jornot estime que le contentieux constitutionnel est destiné à permettre aux citoyens de se plaindre d'une violation du droit constitutionnel et non pas destiné à régler des différends entre les collectivités publiques. De plus, en introduisant des compétences de contrôle communal, on permettrait au citoyen de se plaindre d'un règlement communal, mais ça ne permettrait pas à la commune de se plaindre d'une décision du Conseil d'Etat. Le

domaine réglementaire communal couvert par les dispositions de la loi sur l'administration des communes (B 6 05 – LAC) ne met en évidence que peu de dispositions justiciables au niveau du Tribunal fédéral.

2. Auditions et consultation écrite

Audition du 9 janvier 2014 de M. Pierre-Yves Bosshard, ancien Président de la Cour constitutionnelle vaudoise

La nouvelle constitution vaudoise, acceptée par le peuple le 14 avril 2003, conduit **M. Pierre-Yves Bosshard** à évoquer les travaux de la Constituante vaudoise. Il souligne que le sujet de la Cour constitutionnelle vaudoise a engendré un débat de fond. Certains juges en fonction, membres de la Constituante, s'y opposaient fortement. C'est pour finir l'option de l'intégration de la Cour constitutionnelle au Tribunal cantonal (Cour de justice) qui a été retenue. Dès l'acceptation par le peuple, le Conseil d'Etat vaudois a rapidement présenté un projet de loi (juin 2004) sur la nouvelle juridiction, texte régissant toujours aujourd'hui son activité.

Sur le plan constitutionnel, à l'image du projet genevois, la Cour constitutionnelle contrôle sur requête, dès leur publication, la conformité des normes cantonales avec le droit supérieur et les litiges des droits politiques en matière communale et cantonale. Les textes vaudois et genevois définissant les compétences de cette juridiction se ressemblent énormément. Ce fait est logique sachant que des constituants des deux cantons s'étaient réunis en mars 2010 afin d'échanger sur le sujet. Il précise encore que le choix genevois d'intégrer la Cour constitutionnelle à la Cour de justice est similaire aux options prises par le législateur vaudois.

M. Bosshard s'interroge et invite le législateur genevois à trancher sur la compatibilité de la terminologie utilisée à l'art. 130B – recours – avec le terme de – requête – utilisé à l'art. 124 de la constitution genevoise.

Le Conseil d'Etat genevois précise que seuls les droits constitutionnels, les lois et règlements de ce dernier seront soumis à contrôle. **M. Bosshard** s'interroge sur le bien-fondé des directives et normes communales. Lors des débats vaudois sur le sujet, la Constituante vaudoise a considéré que les normes cantonales doivent s'interpréter par opposition aux normes fédérales et a voulu que toutes les règles de droit soient soumises au contrôle éventuel de la Cour constitutionnelle.

M. Bosshard évoque également la controverse sur le contrôle des directives des départements genevois par la Cour constitutionnelle. Sujet à débattre car le texte légal prévoit que seules les directives publiées sont soumises à contrôle et la constitution prévoit, elle, que les directives liées aux

lois sont publiées, à moins qu'un intérêt public prépondérant ne s'y oppose (art. 11, al. 2 Cst.).

A sa lecture, le projet de loi soulève également une autre question au sujet du moment où l'acte peut être attaqué. Le projet de loi (art. 62, al. 3) prévoit que le recours part du lendemain de la promulgation, ce qui pose un problème de coordination avec le délai référendaire. Dans le canton de Vaud, le délai de recours part dès la publication de la loi dans la Feuille des avis officiels, donc en même temps que le délai référendaire.

En conséquence, lors d'une requête à la Cour constitutionnelle, le projet n'est soumis au vote populaire qu'après la décision de la Cour. Ce mode de faire permet d'éviter qu'une loi adoptée par le peuple soit ensuite annulée pour des questions juridiques. L'aspect juridique prime sur l'aspect politique.

Un député (S) aimerait savoir si les signatures récoltées sont mises en attente.

M. Bosshard le confirme.

Un député (S) désire connaître les délais respectifs entre Vaud et Genève.

M. Bosshard répond que la loi vaudoise précise 20 jours et que la loi genevoise prévoit 30 jours.

Un député (MCG) aimerait savoir si dans le canton de Vaud la Cour constitutionnelle a déjà été saisie en parallèle du lancement d'un référendum.

M. Bosshard indique qu'il y a déjà eu des référendums avec des recours trop tardifs conduisant la Cour constitutionnelle à rejeter la demande nécessitant ainsi le recours au Tribunal fédéral.

Un député (MCG) s'interroge sur les délais de traitement de la Cour constitutionnelle pour rendre une décision.

M. Bosshard précise que la loi vaudoise fixe plusieurs délais de traitement, à savoir 6 mois pour l'abstrait, 3 mois pour le contrôle de validité des initiatives et 2 mois pour les autres droits politiques.

M. Bosshard évoque également l'effet suspensif et remarque qu'en droit vaudois, la requête suspend l'entrée en vigueur de l'acte attaqué sauf pour les sections non concernées par le recours. Ce système lui paraît cohérent, cette pratique vise à ne pas bloquer le processus législatif ou réglementaire. Si le contrôle a lieu en amont, on bloque moins le processus. Dans la pratique vaudoise, le Conseil d'Etat demande souvent le retrait de l'effet suspensif sauf sur le point vraiment litigieux: en général la Cour fait droit à cette requête. Par ailleurs, la constitution vaudoise prévoit que tout dépôt de requête fait l'objet d'une publication officielle. Il en va de même pour le dispositif de la Cour constitutionnelle. Cette obligation de publication semble

normale, car il est important de savoir si une loi est attaquée ou non par une requête.

En matière de débats publics, **M. Bosshard** précise que la Cour statue en audience publique, mais qu'elle peut également statuer par voie de circulation. Sur les quelques 80 arrêts rendus dans le canton de Vaud, seule une audience publique a été tenue. Si le législateur avait la volonté de faire de la publicité sur ces procédures, les juges, peu enclins à se donner en spectacle, renoncent à ce mode de faire surtout si les affaires sont un peu délicates politiquement. Comme les juges sont élus par le Grand Conseil ils pourraient se mettre en position délicate avec les électeurs. Tout se passe, en principe, par écrit, mais la loi prévoit qu'au bout du compte la Cour délibère en audience publique. Généralement, les juges s'échangent des notes jusqu'à ce qu'ils arrivent à une décision.

M. Bosshard ajoute que la loi vaudoise prévoit à son art. 17 des dispositions spécifiques précisant que si la Cour déclare qu'un article est contraire au droit supérieur, il est annulé, la modification n'étant pas tolérée. Une autre disposition dit que seules les dispositions contraires sont enlevées si elles sont considérées comme « séparables ».

Un député (EAG) désire savoir quelle est la part de l'activité de la Cour constitutionnelle par rapport aux activités générales du Tribunal cantonal dont elle fait partie.

M. Bosshard indique que 7 des 46 juges du Tribunal cantonal sont attribués à la Cour constitutionnelle, et qu'ils proviennent de différentes juridictions. Son taux d'activité théorique est de 10 %, ce qui représente moins d'un juge. Il précise que la Constituante vaudoise n'a pas prévu l'augmentation de l'effectif des juges et ces derniers trouvent la charge un peu lourde. Il salue l'initiative du Conseil d'Etat genevois qui a prévu un juge supplémentaire, ce qui lui semble correct.

Un député (EAG) demande comment sont réparties les affaires traitées par rapport aux compétences de la Cour constitutionnelle vaudoise.

M. Bosshard évoque 80 affaires depuis 2005. 63 cas ont engendré un arrêt ; 17 pour les droits politiques, 2 pour les conflits de compétences et le reste sur le contrôle des normes au droit supérieur.

Le député (EAG) désire également connaître le nombre d'affaires qui ont fait l'objet d'un recours au Tribunal fédéral.

M. Bosshard précise qu'environ un tiers des affaires (21) font l'objet d'un tel recours.

Un député (MCG) est désireux de connaître le nombre d'arrêts de la Cour que le Tribunal fédéral a désavoués.

M. Bosshard précise qu'il s'agit d'environ un tiers également.

Un député (PLR) aimerait connaître les critères de désignation des juges.

M. Bosshard explique que les juges sont désignés par la Cour plénière du Tribunal cantonal, en respectant les sensibilités politiques.

Un député (S) désire connaître le volume des recours en matière d'initiatives populaires dans le canton de Vaud.

M. Bosshard répond que la majeure partie des causes, en matière de droits politiques, concernait la validité des initiatives.

Un député (S) aimerait savoir s'il y a eu des recours au Tribunal fédéral dans ce même domaine.

M. Bosshard confirme que c'est arrivé. Par exemple l'initiative « Sauvez Lavaux ». Le Tribunal fédéral a cassé la décision de la Cour constitutionnelle.

Un député (S) s'interroge sur l'intérêt des Vaudois à disposer d'une Cour constitutionnelle si l'on peut recourir au Tribunal fédéral.

M. Bosshard précise que c'est dans l'intérêt même du Tribunal fédéral. Ce dernier peut ainsi statuer sur la base d'un arrêt évitant de devoir reprendre le débat parlementaire. Sur le tiers des affaires qui vont au Tribunal fédéral, un tiers est infirmé.

Audition du 9 janvier 2014 de MM. Thierry Tanquerel et Michel Hottelier, anciens constituants et professeurs ordinaires à la Faculté de droit de l'Université de Genève

M. Michel Hottelier a examiné ce projet de loi en compagnie de son collègue **M. Thierry Tanquerel**, les deux le trouvent excellent. Selon les deux anciens constituants, il rend bien compte des dispositions de la nouvelle constitution. Ils émettent cependant deux réserves focalisées sur l'art. 130B concernant les compétences de la Chambre constitutionnelle.

D'un côté, le projet de loi 11311 paraît aller trop loin, et de l'autre pas assez. Il affirme même que l'art. 130B ne correspond pas à ce que la Constituante a voté. Le premier point concerne la composition de la chambre constitutionnelle, à l'art. 130A. L'idée du Conseil d'Etat de créer une chambre constitutionnelle au sein de la Cour de justice lui paraît être un excellent système, simple, bon marché et qui a l'avantage déterminant d'être très facile et rapide dans sa mise en place. Ce système correspond à celui qui a été retenu par les cantons qui possèdent une juridiction constitutionnelle

complète, c'est-à-dire le Jura, Vaud, Nidwald et les Grisons. Il précise qu'il n'y a pas un modèle suisse de Cour constitutionnelle. Dans le travail de la Constituante a été évoquée la création d'une instance nouvelle. Cependant, le système proposé est excellent. La chambre constitutionnelle elle-même, selon le choix des magistrats qui relèvera de la Cour de justice, sera composée soit comme la chambre administrative, soit autrement, sachant que le Conseil d'Etat a repris la clause de l'équilibre des sensibilités politiques requises. A l'art. 130B, la seule vraie nouveauté est la mise en place du contrôle abstrait de constitutionnalité des normes cantonales par rapport au droit supérieur, en particulier la constitution genevoise. Il faut savoir que pour le reste, les compétences sont déjà exercées actuellement par la chambre administrative pour le contentieux en matière de droits politiques.

M. Tanquerel affirme que, sur la question des compétences, la disposition est trop large quand elle vise les lois constitutionnelles. Il a relu les débats de la Constituante et répète que ce n'était pas l'intention des constituants que d'élargir la compétence de la Cour aux réformes de la constitution ; ils voulaient se calquer sur Vaud et Jura. Vaud a une disposition semblable, et les révisions constitutionnelles ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle par la Cour constitutionnelle. Si les constituants voulaient prévoir une procédure aussi inhabituelle, ils l'auraient dit expressément. Dans les débats, il a été rappelé que le droit supérieur concerné est le droit cantonal, donc la constitution cantonale est l'acte de référence, et non pas ce que l'on révisé. Par ailleurs, cela poserait un gros problème de garantie fédérale de la constitution cantonale. Si l'arrêt de la Cour constitutionnelle n'était pas conforme au droit fédéral, on ne sait pas ce que ferait le Tribunal fédéral. Un grand mérite du projet est qu'il est simple. Il conseille donc de garder cette simplicité pour la suite et de ne pas ajouter un contrôle qui n'est pas dans l'intention des constituants et poserait des problèmes avec le droit fédéral. A l'inverse, se limiter aux lois du Grand Conseil et aux règlements du Conseil d'Etat paraît trop restrictif. En reprenant le modèle vaudois, on interprète le terme de norme cantonale en opposition à la norme fédérale. Donc tout le droit cantonal, y compris le droit communal, devrait pouvoir faire l'objet d'un contrôle. Si ce n'est pas le cas, il n'y aura pas de recours direct contre un acte communal.

Le deuxième point important est le fait que l'on doit ajouter des prescriptions autonomes. On doit pouvoir contrôler les lois et directives des établissements publics. Il est largement admis aujourd'hui qu'un certain nombre d'ordonnances qui ont effet sur les administrés sont sources de droit, et donc qu'elles doivent aussi pouvoir être contrôlées, ceci à l'image des cantons de Vaud et du Jura. Selon lui, les Vaudois ont commis une erreur

dans la loi en limitant les contrôles aux ordonnances publiées. A Genève, les ordonnances doivent être publiées, sauf si un intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose, ce qui n'a rien à voir avec la qualité de la règle de droit directive. On encouragerait ainsi les administrations à ne pas publier leurs ordonnances pour éviter le contrôle. Il suggère que l'application la plus correcte de l'art. 124 de la constitution serait d'enlever le fait qu'elles sont publiées. On pourrait aussi se contenter de dire que la Cour constitutionnelle connaît les recours contre les normes cantonales et de laisser la Cour constitutionnelle décider par la jurisprudence. Concernant les prescriptions autonomes, il trouve que la constitution ne va pas assez loin, et que la loi ne peut pas restreindre le sens véritable de l'art. 124 Cst. Ici, la disposition législative doit transcrire la constitution, il n'y a pas de marge de manœuvre pour définir l'objet.

M. Hottelier ajoute deux éléments supplémentaires. Selon lui, le but de la Cour constitutionnelle est de pouvoir assurer le contrôle de conformité de textes par rapport à la constitution cantonale, qui est la référence. Il est exclu que la constitution fasse elle-même l'objet de ce contrôle. Il doit reconnaître que la question n'est pas tranchée par la justice, mais il estime que permettre à la Cour constitutionnelle d'annuler une réforme de constitution locale et de priver l'Assemblée fédérale d'exercer ce contrôle est contraire au droit fédéral.

Il y a aussi un problème avec l'art. 130B, al. 1, b). Le contentieux est déjà exercé par la chambre administrative, mais uniquement pour le niveau cantonal et communal ; au niveau fédéral, le canton n'a pas la compétence (cela découle de l'art. 77 de la loi fédérale sur les droits politiques). Selon lui, le texte du projet s'écarte un peu de ce que les constituants ont voulu. De plus, le délai pour attaquer les actes normatifs court dès le lendemain de la promulgation; cela signifierait que le contrôle de la constitutionnalité ne peut intervenir qu'après le délai référendaire. Dans cette optique et en cas de référendum ayant abouti, la Cour constitutionnelle serait amenée à exercer le contrôle de constitutionnalité après le vote de la population.

M. Tanquerel peut vivre avec le système que l'on connaît déjà, mais il trouve malgré tout intéressant de se pencher sur le système vaudois. En cas de recours, le vote du référendum est repoussé afin d'éviter de faire voter le peuple pour rien sur une loi par hypothèse contraire au droit supérieur. Les deux points de vue se défendent, cependant il faut considérer le respect dû au peuple qui peut voir son vote annulé.

M. Hottelier estime que la commission a vraiment le choix, elle peut soit fixer le délai à partir de la promulgation, soit dès la publication de la loi. Dès lors, le contrôle de constitutionnalité a un effet suspensif. D'ailleurs, il en

profite pour dire qu'il trouve que l'art. 66, al. 2 proposé dans le projet de loi est un excellent système.

Il indique qu'un point qui n'a pas été traité est la possibilité de permettre aux autorités elles-mêmes de saisir la Cour constitutionnelle. Les art. 9 et 10 de la loi vaudoise permettent, pour les actes cantonaux, aux particuliers de déclencher la procédure, mais aussi au Conseil d'Etat, à 1/10^e des membres du Grand Conseil ou à une ou plusieurs communes pour cause de violation de leur autonomie. Pour les actes municipaux, on pourrait suivre l'idée de saisie à la française, d'avoir un système dans lequel les autorités peuvent soumettre l'acte au contrôle de la juridiction constitutionnelle.

Un député (EAG) déclare qu'il croit se souvenir que M. Hottelier a fait basculer le vote du groupe Solidarités, avec pour conséquence de faire accepter la Cour constitutionnelle en tant que telle par les constituants. Il se souvient qu'il avait dit que toutes les normes juridiques cantonales et communales devaient être soumises à la moulinette de la Cour constitutionnelle, et c'est pourquoi la gauche a rejoint la majorité. Il persiste dans cette idée, mais il reste la question de l'instance de surveillance des communes du Conseil d'Etat et comment cela va s'articuler entre les deux.

M. Tanquerel explique que le Conseil d'Etat peut casser une norme communale. La commune peut alors accepter cette décision ou recourir auprès de la chambre administrative pour violation de son autonomie. Il est judicieux dans ce cas que ce type de recours aille à la chambre constitutionnelle. On peut prévoir cette disposition expressément dans la loi ou partir de l'idée qu'il y aura un échange de vues. Il pourrait y avoir un problème surtout s'il y a un recours de la commune à la chambre administrative et en même temps un recours citoyen à la Cour constitutionnelle. Il s'agit donc d'une question de coordination. S'agissant des décisions de l'administration communale, le système actuel peut rester inchangé puisque les éventuels recours vont à la chambre administrative.

Le député (EAG) comprend donc qu'il faut élargir l'art. 130B afin de ne pas limiter l'intervention aux lois constitutionnelles, lois et règlements du Conseil d'Etat, mais à l'ensemble du corpus juridique infra-constitutionnel. Ce qui est confirmé par **M. Tanquerel**.

Le député (EAG) demande si, à la lettre b) de l'art. 130B, al. 1, il ne serait pas plus judicieux d'utiliser l'expression « droits politiques » plutôt que « votations et d'élections ».

M. Hottelier croit effectivement qu'il suffit de reprendre le texte de l'art. 124 Cst. parlant de droits politiques en matière cantonale et communale.

L'art. 124 Cst. tel qu'il est conçu est suffisant, mais la jurisprudence devra clarifier les choses.

Le député (EAG), concernant la validité des initiatives, comprend que l'on pourrait avoir trois instances de recours puisqu'il y a la première instance de validation du Conseil d'Etat, puis éventuellement un recours, puis le Tribunal fédéral.

M. Hottelier relève que le contrôle du Conseil d'Etat n'est pas contentieux, c'est un contrôle global qui n'a pas besoin d'être motivé, et qui intervient d'office, tel que voulu par la Constituante (transfert de cette compétence du Grand Conseil au Conseil d'Etat). Contre cette décision, un contentieux est possible devant la Cour constitutionnelle et devant le Tribunal fédéral.

Un député (MCG) remarque que M. Hottelier a fait état d'un principe français de contrôle au niveau de l'autorité législative. Au niveau du Grand Conseil, il comprend que cela signifie que certains pourraient lancer un référendum sur une loi qu'ils ont eux-mêmes votée.

M. Hottelier peut imaginer un système à la française pour le contrôle de la constitutionnalité, où des particuliers ne pourraient pas soumettre des questions de constitutionnalité aux tribunaux judiciaires. Il voulait dire que l'on pourrait imaginer un système comparable à Genève où ce ne sont pas seulement des particuliers, mais aussi des autorités qui soumettent des questions de constitutionnalité. C'est déjà le cas avec les référendums. On peut soumettre spontanément une loi au référendum pour éviter la phase référendaire. De même, il serait possible qu'une minorité du Grand Conseil décide de soumettre une loi votée à la Cour constitutionnelle.

M. Tanquerel souligne le fait qu'il s'agirait d'une minorité. Il n'imagine pas qu'une majorité du Grand Conseil se dise qu'elle vient de faire voter une loi anticonstitutionnelle. Il ne pense pas que ce soit une importation française que l'on devrait faire. Selon lui, on ne devrait pas déférer aux juridictions pour obtenir un avis, mais seulement quand il y a un litige.

Un député (PLR) se souvient que des constituants avaient eu l'idée de confier la tâche de la Cour constitutionnelle à la chambre administrative, et demande si cela serait conforme à l'art. 124 Cst.

M. Tanquerel répond sans hésitation que cela serait conforme. Dans le projet de loi, le Conseil d'Etat ne fixe pas la composition de la Cour, on peut prévoir qu'elle soit composée ou non des mêmes juges. Selon le projet de loi, il appartient à la Cour de justice de décider ceux qu'elle veut désigner.

M. Hottelier partage entièrement cet avis. Il lui paraît clair que l'autre hypothèse consistant à créer un tribunal entièrement nouveau n'est pas possible, ne serait-ce qu'au niveau financier.

Le député (PLR) se souvient que les auditionnés étaient membres de la commission de rédaction à la Constituante. Il remarque que l'art. 130B, al. 1 parle de « recours » et non de « requêtes » comme à l'art. 124 Cst.

M. Hottelier explique qu'ils se sont inspirés de la Constitution vaudoise qui parle de « requête ». De plus, lorsqu'on parle de requête on a une vision plus large : un recours est une bagarre, un contentieux, mais la requête n'est pas loin de l'avis consultatif.

M. Tanquerel indique que le terme est un peu égal, dans la mesure où rien n'est prévu en termes de possibilité de saisie de la cour par d'autres personnes que les individus. Si on prévoit des requêtes par une minorité, par le Président du Grand Conseil ou celui du Conseil d'Etat, le terme requête sera plus approprié, même si la requête est une requête d'opposition.

Un député (UDC) demande si les prescriptions financières entraînent dans les possibilités de recours souhaitées par les constituants.

M. Tanquerel indique qu'il faut être en présence d'une norme telle que définie juridiquement. Cette définition cadre nettement, et il existe toutes sortes d'actes qui sont des décisions pour lesquelles des recours sont déjà prévus maintenant. Les normes pourront être attaquées tout de suite à la Cour constitutionnelle alors qu'aujourd'hui il faut aller au Tribunal fédéral. Le seul élargissement qu'il voit concerne les directives, pour lesquelles aujourd'hui le Tribunal fédéral n'entre en matière que s'il n'est pas possible de provoquer un contrôle à l'occasion d'une décision d'application. Dans l'optique défendue il y aurait un petit élargissement à faire. Ce sont des cas exceptionnels, il n'y aurait pas d'effet suspensif ou de blocage. Il constate que la situation des directives au niveau de la protection des droits fondamentaux est insatisfaisante. Leur protection, leur publicité sont insatisfaisantes, et il y a une inégalité flagrante entre ceux qui connaissent les directives et le citoyen lambda.

Un député (S) remarque que Genève a une importante pratique des initiatives constitutionnelles. Puisqu'il y a la garantie fédérale, il se demande ce qui se passerait si demain une initiative constitutionnelle était lancée.

M. Tanquerel affirme que le contrôle des initiatives est aujourd'hui déjà possible puisque le Conseil d'Etat peut annuler une initiative constitutionnelle pas encore adoptée. Rien ne changera si ce n'est que les recours possibles se feront à la Cour constitutionnelle et non à la chambre administrative.

Un député (S) demande si une loi adoptée qui semble inconstitutionnelle peut faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral.

M. Tanquerel indique que si la loi passe, il n'y a pas de recours au Tribunal fédéral en vertu de la garantie fédérale. Si une initiative constitutionnelle semble inconstitutionnelle, il faut faire recours après la validation du Conseil d'Etat.

Le député (S) remarque que l'on peut alors se retrouver avec une loi inconstitutionnelle.

M. Tanquerel explique que si personne ne recourt contre la décision du Conseil d'Etat, le peuple vote, et si les Chambres fédérales donnent leur garantie, le Tribunal fédéral ne revient pas sur la loi, sauf si le droit fédéral change postérieurement.

M. Hottelier précise que l'art. 130B, al. 1, let. a) parle de loi constitutionnelle et non pas d'initiative. L'initiative précède la loi. Un contrôle de cette dernière est alors possible par la Cour constitutionnelle.

Un député (EAG) pense que l'augmentation importante du champ des compétences de la Cour constitutionnelle crée une charge suffisante pour que l'on ne soit plus dans les normes vaudoises. On peut dès lors imaginer que la charge soit suffisante pour créer une structure ad hoc, d'autant plus qu'un problème de nomination des juges se pose. C'est une instance hautement politique, donc il est normal que le peuple se prononce sur la nomination de ses membres.

M. Tanquerel rappelle que pour les normes dont on parle, un recours est déjà possible au Tribunal fédéral, et que les recours à ce tribunal contre les règlements cantonaux sont très peu nombreux. Il y en a certains contre les lois du Grand Conseil, mais en nombre absolu il y en a très peu. Les recours contre les règlements communaux sont en nombre infime. Il n'y a aucune raison de penser que parce que les recours iront à la Cour constitutionnelle, ceux-ci seront dix fois plus nombreux.

Un député (PLR) reprend les propos d'un auditionné sur l'effet suspensif qui pouvait être partiel (dans le canton de Vaud) par rapport à un article mis en cause. Il demande si cela leur paraît cohérent de ne pas avoir prévu cette différence à Genève.

M. Hottelier affirme que le contexte général entre Vaud et Genève est fondamentalement différent. Dans le canton de Vaud, l'effet suspensif s'exerce avant le référendum, mais dans le présent projet de loi le contrôle s'exerce sur l'acte après la phase référendaire et donc l'effet suspensif s'applique différemment. Au Tribunal fédéral, il n'y a pas d'effet suspensif sur le contrôle abstrait par ce dernier, on respecte la souveraineté des cantons.

Audition du 27 février 2014 de la Commission de gestion du pouvoir judiciaire (CGPJ) représentée par M. Olivier Jornot, Procureur général et président de la CGPJ, Mme Christine Junod, présidente de la Cour de justice, M. Jean-Marc Verniory, juge à la Cour de droit public, vice-président à la chambre administrative

M. Jornot déclare avoir pris connaissance des informations fournies par MM. Pierre-Yves Bosshard, Thierry Tanquerel et Michel Hottelier via les extraits des procès-verbaux qui lui ont été adressés.

Le premier point, à examiner, est la question de l'ordre de traitement entre le référendum et le recours constitutionnel. A son avis, la solution qui fonctionne dans l'ensemble du pays pour le recours au Tribunal fédéral, et dans tous les cantons sauf un, est de donner la priorité à l'aspect politique avant de corriger des éléments qui résultent de la procédure constitutionnelle. Il s'agit de la procédure connue à Genève jusqu'à maintenant et celle proposée par le Conseil d'Etat. Les Vaudois font le contraire, c'est-à-dire que la justice tranche d'abord sur les questions juridiques avant de soumettre l'objet au référendum populaire. Il s'agit donc de choisir entre l'inconvénient de faire voter le peuple sur un texte où l'on va peut-être corriger et biffer l'un ou l'autre alinéa, ou de faire travailler la chambre constitutionnelle de six mois à une année sur un texte que le peuple va peut-être balayer. Il précise que pour qu'un texte soit entièrement invalidé par la Cour constitutionnelle, il faut qu'il traite un sujet où le canton n'est pas compétent : par exemple la création d'une monnaie ou d'une armée cantonale. Il lui semble que la solution proposée par le Conseil d'Etat est la meilleure. Selon lui, la solution vaudoise est remplie d'inconvénients. Concrètement, il s'écoule six mois à un an (pour les cas les plus compliqués) avant que le référendum soit voté. Il rappelle que le Tribunal fédéral met environ une année pour traiter ce genre de cas. Il imagine que, pour les partis et les groupes intéressés, il n'est pas forcément judicieux de « réchauffer » un objet lancé une année auparavant, ceci sans compter que la date du vote est directement influencée par le moment où la justice rend sa décision, ce qui revient à dire que la justice dicte le calendrier politique. Il ajoute qu'il existe un dernier inconvénient à cela : le peuple ne s'étant pas prononcé, la loi ne peut entrer en vigueur, il faut prévoir un mécanisme d'effet suspensif. Ainsi, il suffit de lancer un recours constitutionnel pour empêcher une loi d'entrer en vigueur. On bloque ainsi le processus législatif par le seul recours constitutionnel.

M. Jornot parle ensuite du périmètre des compétences de la Cour constitutionnelle. Il relève que les reproches lancés par MM. Tanquerel et Hottelier sont d'en avoir à la fois trop fait par rapport aux lois constitutionnelles et pas assez pour les normes infra-réglementaires.

Concernant les textes constitutionnels, le régime actuel est celui du fait que les textes constitutionnels cantonaux ne peuvent être examinés de manière abstraite que par le parlement fédéral, dans le cadre de la garantie accordée aux constitutions cantonales. Le Tribunal fédéral considère qu'à cause de la garantie parlementaire, lui-même ne reçoit pas de recours abstraits sur les textes constitutionnels cantonaux. La question qui se pose alors est de savoir si ce mécanisme fédéral de garantie par l'Assemblée fédérale empêche un canton, ayant un article constitutionnel sur les normes cantonales (comme Genève), d'introduire à son niveau un contrôle judiciaire des textes constitutionnels. Sur ce point-là, son avis et celui de ses collègues est que cela ne l'empêche pas. Il indique que M. Verniory a effectué une recherche sur le sujet, et a constaté qu'il existe des cas où le Conseil d'Etat a demandé la garantie constitutionnelle des années après le vote, suite à un oubli, donc on aurait pu avoir pendant tout ce temps un contrôle constitutionnel auprès de la Cour constitutionnelle genevoise avant d'aller demander la garantie fédérale. Il en conclut qu'il n'y a pas d'incompatibilité. Selon lui, il s'agit d'une question d'ordre politique, et non pas d'ordre technique ou juridique. Il faut juste se demander si le Grand Conseil, à la suite du Conseil d'Etat, estime judicieux d'avoir un contrôle constitutionnel cantonal avant la garantie fédérale. Il déclare que la Commission de gestion du pouvoir judiciaire estime que c'est une bonne chose, car, aujourd'hui, le contrôle de constitutionalité est exercé par une assemblée politique et non un organe judiciaire, ce qui rend d'autant moins absurde le fait d'avoir un contrôle judiciaire cantonal. Il trouve d'ailleurs bizarre que lorsqu'on vote sur une initiative populaire constitutionnelle cantonale, il existe plusieurs voies de recours pour vérifier si elle est conforme au droit supérieur, alors que si le parlement vote le même texte mais pas sous forme d'initiative, personne ne peut demander de vérifier la constitutionalité et le respect du droit supérieur de ce même texte. En conclusion, techniquement et juridiquement, cela paraît possible de le faire, il s'agit alors d'une question politique.

En ce qui concerne la problématique des normes communales, des directives internes à l'administration ainsi que l'ensemble des normes des établissements publics autonomes, il s'agit d'un sujet politique d'abord, mais aussi technique. Il lui paraît difficile de dire que les normes communales sont la même chose que les normes cantonales. Il rappelle qu'il n'existe aucun régime de publication des directives internes de l'administration, des normes communales, etc. L'inclusion du contrôle de ces normes par la chambre constitutionnelle ferait exploser le nombre de textes éventuellement soumis au contrôle ; comme il n'y a pas de publication, il affirme que l'on va s'embarquer dans un système où, 15 ans après l'adoption d'une norme,

certaines découvriront le texte et feront un recours constitutionnel. Cela signifie que l'on part dans un régime où on demandera à la chambre constitutionnelle de vérifier si les tarifs des SIG sont conformes, si les normes d'entrée des vélos dans les trams sont conformes, si le cimetière de Collex-Bossy est conforme, etc. Cela donnera une insécurité du droit à cause de l'absence d'un délai clair après une publication dans un organe officiel pour cristalliser un moment déterminé où l'on peut faire un contrôle abstrait. Il rappelle qu'il n'y a pas que le contrôle constitutionnel abstrait, mais aussi le concret (lorsqu'une décision est fondée sur un acte) quel que soit le niveau de cet acte, il est possible de dire que la base qui a fondé la décision était contraire à la constitution et obtenir ainsi qu'une juridiction se prononce sur la constitutionnalité du texte concerné. Il donne l'exemple du Tribunal administratif qui a refusé d'appliquer l'article de la loi sur les taxis, qui interdisait les bombonnes bleues et obligeait à mettre des autocollants sur la porte, au motif que cela allait contre la liberté économique et qu'il n'y avait pas d'intérêt public à le faire. Il s'agissait pourtant d'une loi valablement votée par le parlement cantonal, et qui a été supprimée après que le tribunal ait rendu sa décision. Il reprend l'exemple du problème avec les vélos dans le tram, pour lequel il est possible d'aller jusqu'à Strasbourg sans qu'il ne soit nécessaire d'ouvrir un contrôle abstrait. C'est une question qui a beaucoup de conséquences pratiques et concrètes. Selon lui, il faut d'abord édicter une législation pour la publication de ce type d'actes, pour ne pas risquer un désordre gigantesque. Il ajoute que cela obligerait à augmenter le nombre de magistrats, l'augmentation de deux postes prévue ne suffirait pas si l'élargissement du champ de compétence de la chambre comprenait également le contrôle des normes sur 45 communes et les normes des établissements autonomes. Il prie la commission d'avoir un regard bienveillant sur les conséquences d'une telle décision.

M^{me} Junod aimerait mettre en évidence la différence de travail que cela impliquerait d'ajouter ces compétences. Elle indique avoir imprimé le recueil systématique de la législation genevoise, c'est-à-dire les textes qui pourront faire l'objet d'un contrôle abstrait à chaque modification, et pas seulement lors de leur adoption. Il s'agit de 34 pages écrites dans une police de caractères minuscule. Cependant, pour la législation communale et les prescriptions autonomes publiées au recueil systématique, cela représenterait une centaine de pages. Elle admet que pour Collex-Bossy le nombre de normes sera restreint, toutefois des communes comme celles de la Ville de Genève, de Carouge ou Vernier en auront un nombre conséquent. Elle ajoute que les communes risquent de ne pas hésiter à recourir. Elle s'attend à ce que cette partie-là connaisse un développement beaucoup plus important que

celui de la partie principale visée par le projet de loi. Cela représente un travail sur lequel la cour n'aura pas prise, tant qu'il n'y a pas de législation qui oblige à la publication de tous ces actes. Elle rappelle que tous ces textes ne sont pas publiés, et que l'on sombrerait dans l'incertitude juridique la plus totale. Elle estime qu'il n'y a rien de mieux pour bloquer le fonctionnement d'une nouvelle juridiction qui devra trouver ses marques et se mettre en place.

M. Verniory ajoute, à propos des lois constitutionnelles, qu'il n'est pas très courant que les cantons aient un contrôle des lois constitutionnelles cantonales par la Cour constitutionnelle. Cela n'est pas courant mais ne veut pas dire que l'on ne doit pas le faire. Il ajoute que l'autonomie constitutionnelle ne s'use que si l'on ne s'en sert pas. Il a regardé dans tous les textes, et constate qu'aucun ne fixe de délais à l'Assemblée fédérale pour donner la garantie fédérale. Il a aussi pris contact avec l'Office fédéral de la justice, qui l'a assuré informellement que cela ne posait aucun problème au niveau du droit fédéral. C'est un choix à faire, mais le problème n'est pas de savoir si l'on va s'attirer les foudres de la Confédération, puisqu'a priori cela ne semble pas être le cas. D'une manière générale, le but du projet de loi est de reprendre autant que possible la loi sur la procédure administrative (E 5 10 – LPA), loi qui comprend déjà à peu près tout ce qu'il faut pour traiter le contentieux constitutionnel. Cette solution a été choisie plutôt que la solution vaudoise, où une loi spécifique relative à la Cour constitutionnelle, dotée de nombreux articles pour préciser son fonctionnement, a été votée. Il précise que la sélection de certains termes vient du souci d'être au plus près des termes utilisés dans la LPA. Il lui paraît logique qu'en droit public on utilise tous la même procédure.

M. Jornot s'appuie sur les propos de M. Verniory. Il dit qu'il est égal de savoir si l'on appelle l'acte par lequel on saisit la chambre constitutionnelle un « recours » ou une « requête ». Cependant, il explique que si l'on choisit le terme de « requête » plutôt que celui de « recours », il sera nécessaire de modifier d'autres lois sur de nombreux articles ; c'est donc une question d'économie que de conserver le terme de « recours » que l'on retrouve ailleurs dans la législation. Ce d'autant plus qu'actuellement le contentieux constitutionnel est un recours. Il n'y a donc pas de raison que cela change.

Concernant la qualité pour recourir, les termes de la LPA sont, selon lui, adéquats. On s'inscrit dans la tradition juridique suisse qui dit que la juridiction constitutionnelle est une protection de l'individu (pas forcément du citoyen) contre l'arbitraire de l'Etat. Pendant l'audition des professeurs Tanquerel et Hottelier, il a été proposé d'étendre la qualité pour recourir, de façon à permettre au Conseil d'Etat ou aux communes de saisir la chambre

constitutionnelle. Ceci changerait complètement la philosophie du système, car on ne serait plus dans l'individu mais dans la guerre entre les institutions. Dans le projet de loi proposé, ce qui est au centre c'est l'individu, et dans ce qui a été évoqué par les professeurs, c'est la constitution qui est au centre. Il s'agit de savoir si l'on défend d'abord la constitution ou les droits de l'individu. Evidemment, dans un canton comme Genève, il imagine que si les communes pouvaient faire recours cela garantirait des polémiques.

Quant au dispositif de publication, il s'agit selon lui d'un point tout à fait secondaire ; il signale simplement que la Cour de droit public publie l'intégralité de ses arrêts sur internet aussitôt qu'ils sont notifiés. Il lui paraît beaucoup plus moderne d'avoir l'intégralité des textes sous forme électronique comme la loi sur l'organisation judiciaire (E 2 05 – LOJ) le prévoit aujourd'hui, plutôt que d'avoir des extraits dans la Feuille d'avis officielle qui ne veulent rien dire sans contexte. Il ajoute que, concernant la nécessité d'avoir ou pas dans la loi quelque chose dictant la procédure à suivre en cas d'acceptation du recours, là encore l'attachement à la LPA fait que cela existe déjà.

En ce qui concerne le nombre de juges, **M^{me} Junod** indique que le système vaudois est différent du système genevois, car il n'a pas été nécessaire de prévoir des suppléants particuliers pour la chambre constitutionnelle. En effet, la future chambre constitutionnelle sera rattachée à la Cour de justice, composée de 32, bientôt 33 postes, et la LOJ prévoit que les magistrats titulaires sont suppléants les uns des autres si nécessaire. De plus, il existe également autant de juges suppléants que de titulaires si jamais. Quant à savoir qui siègera dans quelle chambre, le choix des magistrats rattachés de manière permanente à la chambre constitutionnelle respectera la contrainte des sensibilités politiques. Selon elle, il n'y a aucun souci à se faire au niveau des suppléants, car 68 juges devraient suffire (le projet de loi prévoyant l'augmentation d'un poste de juge titulaire).

M. Jornot évoque ensuite la question des droits politiques, et de savoir si l'on doit changer toute la terminologie. Il indique que la LPA parle de votations et d'élections, de même que d'autres lois, donc si l'on change le terme, cela oblige à modifier toutes les autres normes, afin d'éviter un paradoxe entre les normes.

Un point sur lequel la présentation des constitutionnalistes a sensibilisé la CGPJ concerne l'art. 130B. A la lettre b on parle de votations et d'élections, alors qu'à la lettre c on parle d'initiatives populaires cantonales ou communales. Il explique que dans un cas comme dans l'autre, c'est de toute façon cantonal et communal, puisque la juridiction n'est pas compétente pour les textes fédéraux. Par souci d'harmonisation des termes, il faut soit préciser

« cantonales et communales » à la lettre b, soit biffer « cantonales et communales » à la lettre c, pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté. Personnellement il préfèrerait que cela soit biffé.

M. Verniory s'exprime sur la publicité des audiences. Il indique qu'il est possible que des audiences d'instruction de la chambre constitutionnelle soient publiques, même si ce ne serait pas la norme ; cependant, la remarque des constitutionnalistes parle de délibérations, et à ce niveau-là, même si elles sont publiques dans le canton de Vaud et au Tribunal fédéral, il s'agit d'une exception. A sa connaissance, dans le monde, il n'y a pas de tribunaux qui délibèrent en audience publique. En tout cas pour les principales cours constitutionnelles qui lui viennent à l'esprit (USA, Allemagne et France), aucune ne fait de délibérations publiques, ce qui correspond aussi à la pratique historique ou actuelle, puisqu'aucun des trois secteurs du droit (pénal, administratif ou civil) n'a de délibérations publiques. Il pense que cela poserait des problèmes en termes d'indépendance, c'est-à-dire que cela restreindrait un peu la liberté de parole, on serait plus formaliste, on n'exprimerait que des choses que tout le monde peut comprendre, et cela poserait un problème au niveau de l'indépendance car à Genève les juges sont élus par le peuple, et pas dans le canton de Vaud. Il faudrait éviter que cela devienne un moyen de contrôle par rapport à l'étiquette politique selon lui. En résumé, il ne lui paraît pas une bonne idée de faire des délibérations publiques.

M. Jornot rappelle que la Commission de gestion du pouvoir judiciaire a pris position sur l'art. 118, al. 2, lettre c de la LOJ lors de sa première audition. Actuellement, on garantit l'équilibre des sensibilités politiques à l'intérieur de la chambre administrative. Dans le projet de loi, le Conseil d'Etat propose de l'étendre à la chambre constitutionnelle. Il indique que la Commission de gestion estime judicieux de transférer cette norme au niveau de la chambre constitutionnelle, mais en ce qui concerne le contentieux administratif ordinaire, le maintien de cette règle ne se justifie plus selon lui. Au moment où la juridiction de droit public a été rattachée à la Cour, cette norme a été introduite lors des travaux parlementaires sur le modèle de la loi vaudoise de la Cour constitutionnelle. Si aujourd'hui la commission et le parlement suivaient la loi comme il le recommande, on se retrouverait pour une fois avec une solution harmonisée avec les voisins vaudois.

M^{me} Junod aborde le sujet des contraintes de l'équilibre des sensibilités politiques. En tant que présidente de la Cour de justice depuis 3 ans, elle ne pense pas nécessaire de copier les voisins vaudois en tout, et estime que l'on pourrait même supprimer complètement cet équilibre, ce qui constituerait une simplification importante. La Cour de justice est composée de 33, bientôt

34 juges, qui se réunissent en séances plénières pour répartir les postes et les juges au sein des chambres. Et c'est là que les contraintes comme celle de respecter les sensibilités politiques peuvent engendrer des problèmes insolubles. Elle rappelle qu'il y a aujourd'hui 6 représentations politiques au Grand Conseil, avec seulement 5 postes dans les Chambres administrative et constitutionnelle, et qu'avoir plus de postes n'est pas possible, voire très peu souhaitable en termes de bon fonctionnement. Le problème pourrait aussi s'inverser si l'on a moins de formations politiques que de postes dans les chambres. On ne se préoccupe pas du tout de l'orientation politique des élus de la Cour de justice lors des élections générales. Il arrive que l'on ait une composition de $\frac{2}{3}$ PDC et $\frac{1}{3}$ PS, avec des sensibilités clairement pas représentées tandis que d'autres le sont énormément. Selon elle, s'il faut respecter cet équilibre à la fois sur les deux chambres, cela ne peut pas marcher. Il faudra faire l'exercice sur une dizaine de personnes, ce qui est impossible.

Un député (PDC) s'interroge sur ce qu'il faudrait rétorquer aux adversaires qui diraient que le peuple vote sur un texte qui est modifié par la suite, et demande si l'on s'assoit sur la démocratie.

M. Jornot affirme que cela ne l'a pas perturbé jusqu'à présent. Il y a déjà eu un référendum sur la loi sur le chômage, suivi par un recours des syndicats au Tribunal fédéral, par exemple. Dans la pratique, ce qui se produit lors d'un examen constitutionnel ne sont que des retouches. Les retouches apportées au vote populaire font partie du système suisse, les législateurs ayant fait en sorte que l'on vote des lois qui peuvent être revues. Lorsqu'une loi est votée par le Grand Conseil, sans demande de référendum – et donc tacitement acceptée par le peuple – cette loi peut être « charcutée » par le Tribunal fédéral sans que personne n'objecte. Il n'y a aucun problème à son sens, alors qu'il existe tous les autres inconvénients dans le système inverse, ne serait-ce que le blocage de l'application de la loi.

Un député (EAG) a le sentiment que les auditionnés ne veulent pas véritablement de cette Cour constitutionnelle, car ils ont instruit un procès contre tout aspect du droit communal, etc. Il est gêné de les entendre parler des contraintes en ce qui concerne une juste représentation des sensibilités politiques même au sein de la Cour constitutionnelle, et dire que cette représentation des sensibilités politiques paraît irréalisable. Il demande si, dans le cadre de la Cour constitutionnelle avec des juges élus par le peuple, une représentation des sensibilités ne serait pas une meilleure garantie.

M. Jornot objecte, la CGPJ n'est pas contre la Cour constitutionnelle et soutient au contraire sans réserve la solution du Conseil d'Etat, c'est-à-dire une chambre constitutionnelle au sein de la Cour de justice. Concernant la

représentation politique, il affirme que lorsqu'on entre en fonction comme magistrat, si on respecte son serment, on laisse sa sensibilité politique au vestiaire. Selon lui, la politisation de la justice est un drame dans un Etat de droit. En l'occurrence, la norme votée en 2011 dans la loi garantissant l'équilibre politique est un monstre juridique à Genève. C'était un moyen de rassurer pour qu'il n'y ait pas de prise de pouvoir par les uns ou par les autres. Lorsqu'on assiste aux délibérations, il est difficile de dire qui est de droite ou de gauche. Si on respecte l'idée d'une justice indépendante, apolitique, qui sont les critères de la justice dans une démocratie, on doit le moins possible mettre en place des normes dans lesquelles on parle d'étiquettes. Il affirme que l'on peut vivre avec cette norme qui limite cette obligation à la chambre qui s'occupe des droits politiques, mais l'étendre sur deux chambres lui paraît excessif. Il a lu avec beaucoup d'intérêt les différentes déclarations contenues dans les extraits des procès-verbaux qui lui ont été transmis. Lorsque l'on parle du caractère éminemment politique de la juridiction constitutionnelle, il affirme que ce n'est pas le cas si on respecte son serment, car c'est une juridiction qui fait du droit et non pas de la politique.

Pour sa part, **M^{me} Junod** rappelle que les magistrats prêtent serment de rendre justice à chacun équitablement, s'efforçant de le faire de manière vive, rigoureuse, et avec humanité. Une fois magistrat, on évite de se référer à son étiquette politique. Elle affirme que le député (EAG) se trompe lorsqu'il pense que les auditionnés sont contre la Cour constitutionnelle, ils y sont favorables. De toute façon, qu'ils soient pour ou contre, elle est là et il faut la mettre en place. Les juges par définition appliquent la loi, et celle-là sera appliquée. Quant à désigner les juges selon leur sensibilité politique, elle souligne le fait qu'en votant cette norme, transférant ainsi à 33 magistrats le choix d'équilibrer les sensibilités au sein d'une des chambres de la Cour de justice, on a délégué des compétences politiques au Pouvoir judiciaire. Si l'on transfère l'exercice des droits politiques, le contrôle abstrait, etc. à la chambre constitutionnelle elle comprend que l'on maintienne cet équilibre, par contre cela n'a plus beaucoup de sens de le maintenir pour la chambre administrative. Cela compliquerait la répartition des magistrats au sein des différentes chambres. Elle rappelle que tous les magistrats de carrière sont élus sur une seule liste, à l'exception du Procureur général.

Le Président, s'exprimant en qualité de député, a une question par rapport à la publication. Il rend attentif les auditionnés au règlement d'application de la LIPAD, à l'art. 4, al. 1 qui dit que :

¹ *Les institutions publiques entrant dans le champ d'application de la loi et du présent règlement sont tenues de rendre spontanément publics, prioritairement sous forme électronique :*

a) l'ensemble des ordonnances administratives organisationnelles ou interprétatives, sous réserve de l'article 7, alinéas 2 et 3, du présent règlement;

b) l'ensemble de leurs prescriptions autonomes ou de leurs statuts pour les institutions autonomes de droit public cantonales ou communales;

c) les prescriptions communales.

Il ne voit pas le problème sous l'angle de la publication, ce d'autant que le critère choisi est celui de la promulgation.

M. Jornot répond que la différence se situe entre les notions de « publication » et de « rendre public ». La publication dépend de la loi sur la publication et la promulgation (B 2 05 – LFPP), qui permet de déterminer un jour précis pour les publications de telles lois. Rendre accessible au public selon la LIPAD n'impose aucune condition de forme, de temps, et la loi favorise même la publication électronique. Cette contrainte est fondamentalement différente de l'obligation de publication.

Le Président, s'exprimant en qualité de député, remarque que la loi parle de promulgation ce qui permettrait de partir au moment de l'acceptation dans les affaires communales.

M. Jornot explique que la promulgation est l'acte par lequel le Conseil d'Etat publie une loi dans sa feuille officielle à l'issue du délai référendaire. La loi est très précise sur la façon dont on promulgue et on publie.

M. Verniory ajoute qu'il y a quelque chose de prévu pour les délibérations prises par les conseillers municipaux, pour les établissements autonomes et les universités, mais demander aux gens de prendre connaissance des normes sur le site internet de l'université, de l'aéroport, etc. pose problème, car il faut être précis, et pouvoir déterminer le jour où la personne est censée avoir connaissance du règlement.

Le Président, s'exprimant en qualité de député, constate que cela fonctionne dans le canton de Vaud alors qu'il doit y avoir beaucoup plus de prescriptions communales et demande pourquoi cela ne pourrait pas fonctionner à Genève. Il a la même question par rapport au nombre de juges, puisqu'il n'y a pas eu d'augmentation du nombre de postes dans le canton de Vaud lors de la création de cette cour.

M. Jornot répond qu'un pronostic a été fait. Il y a bien sûr l'aspect quantitatif, mais la plus grande crainte se situe au niveau de l'incertitude

juridique. Il rappelle que les communes vaudoises sont beaucoup plus autonomes, elles ont l'habitude de publier, alors qu'à Genève on le fait petit à petit avec le SIL de manière chaotique. Il est certain que la commission peut très bien prendre cette décision politique, mais il faut alors mandater le département et le Conseil d'Etat pour élaborer les modifications législatives nécessaires au processus, afin de publier officiellement un certain nombre de choses. Il pense que la Feuille d'avis officielle ressemblera un peu plus à un annuaire téléphonique, mais au moins il y aura un point de départ pour les recours. Il ne dit pas que c'est impossible à réaliser, mais affirme qu'on ne peut pas simplement ajouter les normes communales à l'art. 130B sans assortir cet élargissement des compétences de la Cour constitutionnelle de toute la réflexion qui va avec.

Le Président, s'exprimant en qualité de député, aimerait aborder l'effet suspensif. Il voit que dans le canton de Vaud, il y a une certaine marge de manœuvre laissée à la Cour constitutionnelle. Il demande s'il ne serait pas bien de créer un effet suspensif, et de laisser la chambre prévoir une entrée en vigueur sous réserve de quelques dispositions.

M. Jornot pense que l'effet suspensif est une prime au blocage et à l'empêchement de générer de la législation. Le parlement vote des lois parfois urgentes, et c'est pourquoi il est proposé d'avoir comme principe l'absence d'effet suspensif, mais pas comme règle absolue. Cela permet, en cas d'intérêts prépondérants, de mettre un effet suspensif. Selon lui, c'est un système souple, où l'effet suspensif n'est pas la règle, mais l'exception. Aujourd'hui, les recourants au Tribunal fédéral demandent toujours un effet suspensif, que le Tribunal fédéral n'octroie que rarement. Il estime que la justice ne doit pas empêcher le monde politique de faire son travail.

Un député (MCG) constate, concernant la répartition des juges et l'équilibre des sensibilités politiques, que traditionnellement la répartition était plus simple, avec seulement deux courants. Il demande s'il faudrait définir que la sensibilité soit aujourd'hui divisée en 3, ou supprimer les sensibilités politiques et la commission interpartis.

M. Jornot répond que, depuis l'extérieur, on croit toujours que la justice est énormément politisée. Une fois qu'on est à l'intérieur c'est très différent. Que l'on soit de droite, de gauche ou au centre, on travaille au plus près de sa conscience et l'étiquette politique n'a plus d'importance. Il ajoute que si l'on veut renforcer l'aspect de politisation de la justice pour arriver à un système italien, il est persuadé que ce n'est pas bon pour l'indépendance et le bon fonctionnement de la justice. Il rappelle que la commission judiciaire interpartis n'est pas officielle, et n'est citée que de manière allusive dans un texte. Pour le reste, il s'agit simplement d'une délégation privée des partis

politiques, qui fait notamment un travail gigantesque pour trier les candidatures et présenter les magistrats les plus compétents dans les bonnes juridictions ; il s'agit d'un travail extrêmement précieux, qui permet que les élections se déroulent de manière tacite pour la plupart des juridictions.

Un député (PLR) pense que la problématique des sensibilités politiques pourrait ne pas être uniquement liée à la chambre constitutionnelle, mais présume que le Pouvoir judiciaire a quand même des outils de surveillance. Si les recours adressés à l'instance supérieure concernent toujours le même juge, il suppose que cela attirera l'attention et que le Pouvoir judiciaire se penchera sur le problème.

M^{me} Junod explique qu'il faut distinguer deux choses. D'une manière générale, dans un système comme celui qu'il y a à Genève, si en bout de course on arrive à des élections tacites, on suppose que les bonnes personnes sont aux bonnes places en tenant compte du contexte politique particulier. Elle ne trouve pas gênant que les juges aient une étiquette politique. Une fois en place, ils doivent l'oublier, ce qui peut être très frustrant pour les partis, car ils présentent des gens qui, dès qu'ils entrent en fonction, les ignorent. Dans le quotidien, les magistrats fonctionnent selon le serment qu'ils ont prêté, en appliquant les lois. Elle admet que ce qu'ils ont vécu et ce qu'ils sont les portent à réfléchir, mais ils appliquent le droit. Si l'un se laisse déborder par ses préjugés ou a une vision trop identifiable qui pose problème, par rapport à ce qui serait une mauvaise application du droit, il y a le droit de recours. Elle affirme que le métier de juge est bien contrôlé, jusqu'à Strasbourg. Au-delà de cela, un magistrat partial est sujet à la récusation, procédure qui fait que l'on peut demander à un magistrat de s'abstenir de statuer dans certains dossiers car l'apparence d'objectivité n'est pas garantie. Que le préjugé soit d'ordre politique ou autre. Si l'on s'aperçoit que le magistrat est aux ordres de quelqu'un, on sortirait probablement de la mauvaise application du droit pour aller dans les aspects disciplinaires, et l'on se demanderait s'il est digne de rester dans la magistrature.

Un député (UDC) demande si l'on peut faire l'objet de recours si l'on ne respecte pas l'équilibre des sensibilités.

M. Jornot répond que même si cela n'a jamais été fait jusqu'à présent, la composition d'un tribunal peut faire l'objet d'un recours. Il y a eu par contre des cas de récusation. Un justiciable du parti de l'UDC a demandé la récusation d'un juge d'EAG, mais n'a pas eu gain de cause, en l'absence d'indice que le magistrat se référerait à autre chose que la loi.

Un député (S) a compris le raisonnement concernant les initiatives populaires, mais il trouve quand même gênant de voir qu'une fois qu'un texte a été accepté il puisse y avoir un jugement qui l'invalide.

M. Jornot précise que, en ce qui concerne les initiatives populaires, cela ne représente aucun changement par rapport à la situation actuelle. Il s'agit, en théorie, d'un contentieux de la chambre administrative. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution, il s'agissait d'une décision du Grand Conseil censé faire du droit pur, avec ensuite la possibilité d'un recours au Tribunal fédéral contre sa décision. On a donné la compétence de statuer au Conseil d'Etat, ce qui ouvre la possibilité d'un recours administratif ordinaire qui va aujourd'hui à la chambre administrative, ce qui n'a pas été fait depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. Il affirme qu'un avocat de ce domaine lui a dit ne pas savoir s'il doit recourir au Tribunal fédéral ou à la chambre administrative, et qu'il lancerait probablement deux recours en parallèle pour être sûr. On déplace la compétence de la chambre administrative à la chambre constitutionnelle pour que celle-ci traite l'ensemble des droits politiques. Il conclut en rappelant que dans le système actuel, le peuple se prononce avant un éventuel recours.

Consultation écrite de M. Daniel Devaud, ancien magistrat du Pouvoir judiciaire et de la Cour des comptes (Résumé du rapporteur)

Par son courrier du 5 janvier 2014, **M. Daniel Devaud** a répondu à la demande de la commission de bien vouloir exprimer sa position relative au projet de loi étudié.

Pour lui, la question centrale (et non explicite) soulevée par le PL 11311 est de savoir qui choisit *in fine* les magistrats siégeant à la Cour constitutionnelle ou autrement formulé, de savoir si le choix peut être délégué à une autre instance que le peuple.

Le choix, fait par le Conseil d'Etat, est pour lui discutable car il ne respecte pas les termes de la nouvelle constitution.

Il paraît évident, pour M. Devaud, que la volonté de la Constituante était de créer une juridiction propre et indépendante des autres juridictions.

Le choix des magistrats ne sera ainsi plus conforme au système constitutionnel genevois qui veut que ces derniers soient élus tous les six ans par le peuple. En dehors des élections générales ou de la création d'une nouvelle juridiction, les magistrats sont élus par le Grand Conseil. Il précise encore que le peuple n'élit pas des candidats pour siéger dans la magistrature du Pouvoir judiciaire mais bien des candidats pour siéger dans une juridiction du Pouvoir judiciaire.

M. Devaud affirme en substance :

« Or en proposant de déléguer le choix des magistrats devant siéger à la Cour constitutionnelle aux magistrats de la Cour de justice, le Conseil d'Etat vous invite à court-circuiter fortement et institutionnellement le choix démocratique voulu par la nouvelle Constitution ».

Développant le problème personnel qu'il a eu en février 2011 lors de sa postulation à la chambre administrative, M. Daniel Devaud estime que la proposition du Conseil d'Etat d'étendre les dispositions de l'art. 118, al. 2, lettre c de la loi sur l'organisation judiciaire (E 2 05 – LOJ) à la nouvelle Cour constitutionnelle engendrera des problèmes similaires à ceux qu'il a vécu.

M. Devaud conclut son analyse par les propos suivants :

« Quelle que soit la solution finale que le Grand Conseil retiendra pour la Cour constitutionnelle – la proposition du Conseil d'Etat de déléguer à la Cour de justice le choix des magistrats siégeant dans cette nouvelle juridiction ou celle consistant à ce que le peuple, respectivement le Grand Conseil, désigne lui-même lesdits magistrats, solution respectant seule les termes de la nouvelle constitution – une élection populaire après l'élection générale populaire d'avril prochain devra être organisée pour cette nouvelle juridiction (Cour de justice étendue à la Cour constitutionnelle ou Cour constitutionnelle proprement dite ou encore une autre solution intermédiaire) ».

3. Débats de la commission

Entrée en matière

Le député (EAG) constate que la constitution acceptée par le peuple parle explicitement d'une Cour constitutionnelle comme d'une nouvelle juridiction. Il n'est pas convaincu par l'argument présenté affirmant que l'affiliation politique ne change rien, car il sait que selon qui siège on peut prévoir le verdict. Il prend l'exemple du Procureur général et affirme que M. Bernard Bertossa n'avait pas la même position politique que M. Olivier Jornot et qu'il ne faut pas dire que cela n'avait strictement aucun poids dans les jugements rendus. Certaines initiatives font l'objet de recours, il est donc normal que les citoyens aient envie qu'un regard équitable soit porté sur le sujet. En entendant les représentants du Pouvoir judiciaire il avait le sentiment que cette chambre constitutionnelle ne leur plaisait pas beaucoup, car ils disaient d'une certaine manière que la chambre administrative pouvait

faire l'affaire. Il pense qu'il ne faut pas éluder un choix populaire, et qu'il est important que dans le cadre des élections judiciaires que le peuple puisse se prononcer en tout état de cause. Il n'est pas personnellement pour un système où on puiserait dans le réservoir de la Cour de justice, sans garantir la représentation des sensibilités politiques. Il y a des causes qui requièrent un regard différent. Il estime que si l'on va au plus court, si l'on ne crée pas de véritable Cour constitutionnelle, les recours finiront au Tribunal fédéral. Par ailleurs, il a le sentiment qu'on a un peu ridiculisé le pouvoir communal. Siégeant encore au Conseil municipal de la Ville de Genève, il assure qu'il y a encore des problèmes (par exemple la loi sur les routes cantonales) qui ne sont jamais résolus. Il y a des problèmes qui concernent les communes, des initiatives populaires, des recours concernant les droits populaires, et il est important que ces derniers arrivent devant une vraie Cour constitutionnelle telle que voulue et votée par le peuple. Ceci de manière à voir les causes correctement traitées dans un cadre clair, où l'on pourra espérer un jugement impartial et juste. Il admet que dans la majorité des cas, les choses ne posent pas de problème et on peut faire entièrement confiance au jugement des magistrats de la Cour de justice, nonobstant un certain nombre de cas litigieux où il aimerait être bien sûr d'un jugement équitable. Pour toutes ces raisons, il n'entrera pas en matière.

Le député (PDC) déclare que son groupe entrera en matière, pour la simple et bonne raison qu'il est urgent de mettre en place cette juridiction, car aujourd'hui cette cour pourrait être saisie et cela poserait un problème si elle n'est pas en place. Il comprend le point de vue du représentant d'EAG sur ce qui pourrait paraître comme trop d'influence politique dans la chambre constitutionnelle, mais il n'a pas compris ce qui empêcherait une influence politique si la cour était une juridiction à part entière. Selon lui, le projet de loi présenté règle le problème, et il lui paraît parfaitement logique que la Cour constitutionnelle soit une des juridictions de dernière instance du canton de Genève. Il n'est pas totalement convaincu de l'opportunité d'une comparaison entre deux Procureurs généraux, qui n'ont pas de pouvoir décisionnel, ne tranchent pas des causes (à quelques exceptions près) et n'ont que de petits pouvoirs de décision, sujets à des recours. Contrairement au représentant d'EAG, il a eu l'impression que la Commission de gestion du pouvoir judiciaire souhaite cette juridiction, et même si ce n'était pas le cas, la question ne se pose pas car elle a été instaurée par la nouvelle constitution. Pratiquant les tribunaux, il constate que lorsqu'on fait face à un juge, on ne sent pas sa couleur politique influencer sa décision. Il faut pratiquer le système juridique de l'intérieur pour se faire une opinion fondée. Il affirme qu'en matière pénale, les juges les plus sévères sont bien souvent les juges de

gauche. Les juges sont présentés par un parti, le choix de ce dernier par le candidat se fait pour diverses raisons, même parfois par opportunité.

Une députée (PLR) indique que son groupe accueille favorablement ce projet de loi et estime que la dénomination de chambre ou de cour n'a que peu d'importance tant qu'elle répond aux besoins. De plus, en termes de moyens, le canton n'est pas en mesure de créer une Cour constitutionnelle. Elle estime que l'on peut déjà se féliciter d'avoir obtenu deux postes. Elle a pris note d'une série de propositions faites par des auditionnés qui ne sont pas réalisables faute de moyens. Par rapport au droit des communes, elle rappelle que si une commune n'a pas le pouvoir de recourir, un citoyen peut le faire.

Un député (UDC) annonce que son groupe votera l'entrée en matière, même s'il était personnellement fortement opposé à la création de cette juridiction. Puisque cette juridiction a été validée par le peuple, il estime qu'il faut accepter aussi qu'elle ne soit qu'une section de la Cour de justice. Selon lui, l'indépendance du juge est un principe fondamental. En sa qualité d'ancien membre de la commission interpartis, il mentionne que l'ensemble des candidats interrogés sur la question de l'indépendance de la justice apportent une réponse unanime visant à défendre cette dernière. Il faut donc faire confiance au Pouvoir judiciaire.

La députée (Ve) acceptera l'entrée en matière du projet de loi, qui lui convient dans les grandes lignes.

Un député (MCG) déclare que son groupe entrera en matière. Il croit que l'on peut oublier la sensibilité politique, ou alors il faudrait au contraire étendre les critères de désignation à d'autres facteurs, comme le sexe, l'âge etc. Il veut des juges compétents, peu importe leur sensibilité politique. Il annonce dès lors que le groupe MCG se prononcera en faveur d'une suppression de cet équilibre des sensibilités politiques dans toutes les chambres de la Cour de justice.

Une députée (S) annonce que son groupe entrera en matière, car même si elle comprend les propos exprimés par le député d'EAG, elle pense que la création d'une chambre est le meilleur système dans la situation actuelle. A son avis l'équité de traitement sera garantie. Il s'agit certainement de la meilleure organisation possible, Genève n'ayant pas les moyens de créer une Cour constitutionnelle indépendante. Les Socialistes proposeront certainement des amendements sur quelques points, notamment pour que les compétences de la chambre soient étendues en tout cas aux directives des départements et aux normes communales. Le problème de l'effet suspensif devra également faire l'objet d'une analyse.

Le Président met aux voix l'entrée en matière du PL 11311, laquelle est acceptée par :

Oui : 13 (3 S ; 1 Ve ; 1 PDC ; 4 PLR ; 1 UDC ; 3 MCG)

Non : 1 (1 EAG)

Abstention : –

Vote en 2^e débat

Article 1 (souligné)

Pas d'opposition – ADOPTE

Article 1, lettre h, chiffre 3 (nouvelle teneur)

Un député (EAG) indique qu'il a un amendement concernant l'appellation du projet de loi inscrite dans la première partie, après l'énumération des juridictions. Il aimerait ajouter une lettre h bis (nouvelle) : « la Cour constitutionnelle ».

Un député (PDC) explique que s'il propose une lettre h bis, cela veut dire que la lettre h est maintenue, et donc que la Cour de droit publique reste toujours constituée de la Cour constitutionnelle. Cela reviendrait à faire une chambre constitutionnelle dans la Cour de justice en plus de la Cour constitutionnelle.

Le député (EAG) précise que son amendement vise à supprimer la chambre constitutionnelle de la lettre h, chiffre 3, et de rajouter une lettre h bis « la Cour constitutionnelle », ce qui implique que la cour est une juridiction séparée.

Un député (MCG) pensait que le député d'EAG allait partir sur le titre du projet de loi, qui parle de Cour constitutionnelle alors que c'est une chambre, donc il estime qu'il faut changer le titre avant de passer aux articles.

Une députée (PLR) objecte que le titre soit retiré ou modifié.

M. Bolle rappelle que le titre est celui du projet de loi, mais partira ensuite aux oubliettes.

Le député (MCG) retire son amendement.

Le député (EAG) maintient et répète son amendement :

Article 1, lettre h, chiffre 3 et lettre h bis (nouvelle) :

- h) *la Cour de justice, comprenant :*
- 3° *la Cour de droit public, soit :*
- ~~*– la chambre constitutionnelle;*~~
 - la chambre administrative;*
 - la chambre des assurances sociales;*
- h bis) la Cour constitutionnelle.*

Le Président met aux voix l'amendement du député d'EAG, lequel est refusé par :

Oui : 1 (1 EAG),
Non : 12 (3 S ; 1 Ve ; 1 PDC ; 4 PLR ; 1 UDC ; 2 MCG)
Abstention : 1 (1 MCG)

Le Président met aux voix l'article 1, lettre h, chiffre 3 du PL 11311, lequel est accepté par :

Oui : 12 (3 S ; 1 Ve ; 4 PLR ; 1 PDC ; 1 UDC ; 2 MCG)
Non : 1 (1 EAG)
Abstention : 1 (1 MCG)

Article 117, alinéa 1 (nouvelle teneur)

Le Président imagine qu'il y a un amendement technique pour tenir compte de l'adoption de la loi 11312 sur la filière pénale. Si la commission veut respecter la volonté de créer deux postes de juges supplémentaires à la Cour de justice, il faudrait monter à 35 postes.

M. Bolle confirme qu'il faut effectivement faire un amendement dans ce sens.

Amendement du DSE :

Article 117, alinéa 1 (nouvelle teneur)

« La Cour de justice est dotée de 35 postes de juges titulaires. »

Le Président met aux voix l'amendement technique du DSE à l'art. 117, al 1 (nouvelle teneur), lequel est accepté par :

Oui : 14 (3 S ; 1 Ve ; 1 PDC ; 4 PLR ; 1 UDC ; 3 MCG ; 1 EAG)
Non : –
Abstention : –

Article 117, alinéa 1 (modifié) pas d'opposition – ADOPTE

Article 118, alinéa 2, lettre c (nouveau teneur)

Un député (PLR) propose la suppression de la lettre c) dans son entier.

Une députée (Ve) déclare que les Verts vont s'opposer fortement à cette suppression. Elle affirme qu'il est souhaitable de garder cet équilibre pour la chambre constitutionnelle, même si l'on vient à le supprimer à la chambre administrative. Elle ne partage d'ailleurs pas cette vision, car le contentieux en matière administrative a aussi besoin de cet équilibre. Il est clair que les juges sont indépendants, cependant avec l'existence de la commission interpartis il semble difficile de nier qu'ils sont élus par rapport à leurs sensibilités politiques. Si l'amendement PLR était accepté cela constituerait un point de rupture pour son groupe.

Un député (EAG) estime qu'il faut assurer l'équilibre des sensibilités, et ne va donc pas soutenir cette suppression.

Un député (MCG) voulait initialement supprimer l'équilibre pour la chambre administrative, mais se dit qu'il est possible de faire d'une pierre deux coups. Si la commission interpartis est probablement très bien présidée par Mme Irène Buche, il n'est pas satisfait par ce système, et voudrait que des gens compétents soient élus pour leur valeur.

Une députée (S) aimerait plutôt garder l'équilibre pour les deux chambres, mais admet que c'est surtout important pour la chambre constitutionnelle. Elle pourrait imaginer y renoncer pour la chambre administrative, car celle-ci est moins sensible politiquement. Elle souhaite en tout cas que l'équilibre prévu pour la chambre constitutionnelle soit maintenu, et s'oppose à la suppression totale de la lettre c).

Une députée (PLR) déclare qu'après réflexion, le PLR estime que ce projet de loi est important pour le canton. Le groupe s'était imaginé pouvoir supprimer toute la lettre c), mais a décidé à la place de suivre la recommandation des auditionnés. Ainsi il propose de maintenir l'équilibre des sensibilités politiques pour la chambre constitutionnelle, et de le supprimer pour la chambre administrative.

Le Président résume donc que le PLR reprend l'amendement suggéré par la Commission de gestion. Il salue la volonté du PLR de ne pas créer de fracture; cependant il pense qu'il serait une mauvaise idée de profiter du PL 11311 pour enlever la représentation des sensibilités politiques au niveau de la chambre administrative, et il encourage malgré tout à ne pas le faire. Il rappelle que cette dernière est quand même appelée à intervenir sur des thèmes sensibles (liberté de manifester, logement, etc.) et va intervenir sur l'application des droits fondamentaux, qui est un sujet sensible.

Le député (MCG) va reprendre le premier amendement du PLR, c'est-à-dire la suppression totale de la lettre c. Il rappelle que M. Olivier Jornot a expliqué que c'est un casse-tête, avec aujourd'hui trois sensibilités politiques différentes déterminées. Il pense que la compétence et l'efficacité devraient primer sur la sensibilité politique.

M. Bolle déclare que le Conseil d'Etat partage le point de vue de la Commission de gestion, cependant il indique que ce dernier souhaitait maintenir la sensibilité politique pour les deux juridictions.

Vote sur l'amendement du groupe MCG : article 118, alinéa 2, lettre c (abrogée)

Le Président met aux voix l'amendement du groupe MCG, lequel est refusé par :

Oui : 4 (3 MCG ; 1 UDC)
Non : 6 (1 EAG ; 3 S ; 1 Ve ; 1 PDC)
Abstentions : 4 (4 PLR)

Vote sur l'amendement du groupe PLR à l'art. 118, al. 2, lettre c (nouvelle teneur) :

« c) pour la chambre constitutionnelle ~~et la chambre administrative~~, de l'équilibre des sensibilités politiques. »

Le Président met aux voix l'amendement du groupe PLR, lequel est accepté par :

Oui : 6 (4 PLR ; 1 MCG ; 1 UDC),
Non : 3 (1 EAG ; 2 S)
Abstentions : 5 (1 S ; 1 Ve ; 2 MCG ; 1 PDC)

Le Président met aux voix l'article 118 ainsi amendé, lequel est accepté par :

Oui : 7 (1 Ve ; 4 PLR ; 1 MCG ; 1 UDC),
Non : 1 (1 EAG)
Abstentions : 6 (3 S ; 2 MCG ; 1 PDC)

Titre de la section1 du chapitre IV du titre VIII

Pas d'opposition – ADOPTE

Article 130A (nouveau)

Pas d'opposition – ADOPTE

Article 130B Compétences (nouveau)

Un député (MCG) déclare que le MCG aimerait amender la lettre c de l'alinéa 1 comme souhaité par le Ministère public, c'est-à-dire suppression de « cantonales et communales ».

Une députée (S) aimerait proposer un amendement pour inclure les directives des départements et les normes communales.

Un député (EAG) estime que les initiatives ne sont pas exactement de même nature quand elles sont municipales ou cantonales. Une initiative municipale doit rester assez générale. Il ne sait pas si c'est une bonne idée de ne pas faire la différence.

Un député (PDC) a l'impression qu'il s'agit d'une question de légistique dans l'amendement du MCG. Il annonce que le PDC refusera l'amendement socialiste pour des raisons déjà évoquées (dans ce système c'est 50 juges qu'il faudrait). De plus, cela n'enlève aucun droit et aucune garantie au justiciable de pouvoir faire invalider une directive, puisqu'il existe toujours la voie du contrôle constitutionnel concret. Cet amendement lui paraît constituer la création d'une trop grosse « usine à gaz ».

Une députée (PLR) indique que, pour les mêmes motifs, le groupe PLR ne soutiendra pas l'amendement.

Un député (MCG) se dit assez sensible à l'argumentaire socialiste par rapport aux directives, car il est vrai qu'elles pourraient être contraires à la constitution. Cependant, son souci, en cas d'ajout de cette compétence, est que la chambre serait sujette à passablement de recours, ce qui engendrerait de la « paperasse », et qu'il faudrait du personnel supplémentaire pour pouvoir y donner suite. Il reste persuadé que très peu de directives peuvent être contraires à la loi ou aux règlements. Personnellement, il s'abstiendra sur ce sujet et son groupe refusera.

Le Président rappelle que dans le cas du canton de Vaud, depuis sa création en 2005, la cour constitutionnelle a été saisie pour 80 affaires engendrant 63 arrêts (abstraites); c'est un chiffre relativement bas qui comprend les directives et les normes communales. Il admet qu'à Genève on a peut-être davantage tendance à recourir, cependant les Vaudois n'avaient prévu aucun juge supplémentaire, alors que 2 ont été prévus à Genève. Il ne comprend pas la nécessité de créer deux postes de juges si le contentieux n'est pas important.

Un député (PDC) croit qu'il est toujours délicat de comparer deux cantons dissemblables. Il rappelle que non seulement le canton de Genève est champion des recours, mais aussi des directives.

Vote sur l'amendement socialiste à l'art. 130B, al. 1, lettre b (nouvelle, les lettres b et c devenant c et d :

« b) contre tous les autres actes d'autorités cantonales et communales contenant des règles de droit ; »

Le Président met aux voix l'amendement socialiste, lequel est refusé par :

Oui : 5 (1 EAG ; 3 S ; 1 Ve)
Non : 8 (1 PDC ; 4 PLR ; 1 UDC ; 2 MCG)
Abstention : 1 (1 MCG)

Vote sur l'amendement MCG à l'art. 130B, al. 1, lettre c :

« c) en matière de validité des initiatives populaires ~~cantonales et communales.~~ »

Le Président met aux voix l'amendement MCG, lequel est accepté par :

Oui : 11 (1 S ; 1 Ve ; 4 PLR ; 1 UDC ; 1 PDC ; 3 MCG)
Non : 1 (1 EAG)
Abstentions : 2 (2 S)

Le Président met aux voix l'article 130B, alinéa 1 ainsi amendé, lequel est accepté par :

Oui : 9 (1 PDC ; 4 PLR ; 1 UDC ; 3 MCG)
Non : –
Abstentions : 5 (1 EAG ; 3 S ; 1 Ve)

Vote sur l'article 130B, alinéa 2.

Pas d'opposition – ADOPTE

Le Président met aux voix l'article 130B modifié dans son ensemble, lequel est accepté par :

Oui : 9 (1 PDC ; 4 PLR ; 1 UDC ; 3 MCG)
Non : –
Abstentions : 5 (1 EAG ; 3 S ; 1 Ve)

Article 132 alinéa 1, 2^e phrase, nouvelle teneur

Pas d'opposition – ADOPTE

Article 143 alinéa 11, nouveau**Pas d'opposition – ADOPTE****Article 143 alinéa 12, nouveau****Pas d'opposition – ADOPTE****Article 2**

¹ La loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (A 5 05), est modifiée comme suit :

Pas d'opposition – ADOPTE**Article 180 (nouvelle teneur)****Pas d'opposition – ADOPTE**

² La loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (E 5 10), est modifiée comme suit :

Pas d'opposition – ADOPTE**Article 60, alinéa 1 lettre b (nouvelle, les lettres b à e anciennes devenant les lettres c à f)****Pas d'opposition – ADOPTE****Article 57, lettre d (nouvelle)**

Le Président met aux voix l'article 57, lettre d (nouvelle) lequel est accepté par :

Oui : 9 (1 PDC ; 4 PLR ; 1 UDC ; 3 MCG)**Non : –****Abstentions : 5 (1 EAG ; 3 S ; 1 Ve)****Article 60, alinéa 1, lettre b (nouvelle teneur)**

Le Président met aux voix l'article 60, alinéa 1, lettre b (nouvelle teneur), lequel est accepté par :

Oui : 11 (1 S ; 1 Ve ; 1 PDC ; 4 PLR ; 1 UDC ; 3 MCG)**Non : –****Abstentions : 3 (1 EAG ; 2 S)**

Article 62, alinéa 1, lettre d (nouvelle)

Le Président met aux voix l'article 62, alinéa 1, lettre d (nouvelle), lequel est accepté par :

Oui : 9 (1 PDC ; 4 PLR ; 1 UDC ; 3 MCG)

Non : –

Abstentions : 5 (1 EAG ; 3 S ; 1 Ve)

Une députée (S) relève que c'est à l'art. 62, al. 3 que se pose le problème de savoir dans quel ordre se règle le recours. Si l'on parle du lendemain de la promulgation, cela signifie qu'il y a d'abord un référendum, puis le vote populaire, puis la publication, et donc un contrôle a posteriori du vote. C'est ce que l'on vit actuellement puisque les recours au Tribunal fédéral ont lieu après le vote, quitte à ce que ce dernier suspende le recours en attendant le résultat du vote. Il faut donc se demander si l'on veut garder ce système ou si l'on veut faire vérifier les textes d'abord. Personnellement, elle ne sait pas si un système est mieux que l'autre.

Une députée (PLR) déclare que le PLR est favorable à la solution choisie par le Conseil d'Etat, et trouve dommage de faire travailler la chambre constitutionnelle avant que le peuple ait décidé s'il acceptait le texte ou non. Il s'agit aussi d'une question de moyens engagés, et il semble qu'aujourd'hui l'on ne peut pas se permettre ce luxe. Elle estime préférable de les affecter à des tâches indispensables au canton.

Le Président, s'exprimant en qualité de député, se déclare plutôt favorable à un changement de système. Il pense qu'il n'est pas interdit d'innover et donne l'exemple récent de la votation du 9 février, où l'on a fait voter le peuple sur des textes en contrariété avec le droit international. Il n'est pas convaincu de l'utilité de continuer d'avoir des débats politiques sur des textes posant des problèmes avec le droit supérieur. Il rappelle que la juridiction est saisie sur recours, et non pas automatiquement, et que seules les dispositions posant problème vont être examinées. Il propose un amendement permettant de fusionner les deux dernières phrases du paragraphe pour régler ce problème. Il pense qu'il est possible d'ajouter aussi une phrase qui prévoit que la chambre doit statuer dans un délai de 6 mois pour éviter l'attente.

Vote sur l'amendement du Président à l'art. 62, al. 3 (nouvelle teneur) :

³« *Le délai court dès le lendemain de la notification de la décision. En cas de recours contre une loi constitutionnelle, ~~ou~~ une loi, ou un règlement, il court dès le lendemain de sa publication. ~~En cas de~~*

~~*recours contre un règlement, il court dès le lendemain de sa publication.»*~~

Le Président met aux voix son amendement, lequel est refusé par :

Oui : 5 (1 EAG ; 3 S ; 1 Ve),
Non : 9 (1 PDC ; 4 PLR ; 1 UDC ; 3 MCG)
Abstention : –

Le Président met aux voix l'article 62, alinéa 3 (nouvelle teneur) du PL 11311, lequel est accepté par :

Oui : 9 (1 PDC ; 4 PLR ; 1 UDC ; 3 MCG)
Non : –
Abstentions : 5 (1 EAG ; 3 S ; 1 Ve)

Le Président met aux voix l'article 62 dans son ensemble, lequel est accepté par :

Oui : 9 (1 PDC ; 4 PLR ; 1 UDC ; 3 MCG)
Non : –
Abstentions : 5 (1 EAG ; 3 S ; 1 Ve)

Article 65, alinéa 3 (nouvelle teneur) et alinéa 4 (nouveau)

Le Président met aux voix l'article 65, alinéa 4 (nouvelle teneur), lequel est accepté par :

Oui : 11 (1 S ; 1 PDC ; 1 Ve ; 4 PLR ; 1 UDC ; 3 MCG)
Non : –
Abstentions : 3 (1 EAG ; 2 S)

Le Président met aux voix l'article 65, alinéa 4 (nouveau).

Pas d'opposition – ADOPTE

Le Président met aux voix l'article 65 dans son ensemble, lequel est accepté par :

Oui : 11 (1 S ; 1 PDC ; 1 Ve ; 4 PLR ; 1 UDC ; 3 MCG)
Non : –
Abstentions : 3 (1 EAG ; 2 S)

Article 66, alinéa 2 (nouveau, l'alinéa 2 ancien devenant l'alinéa 3)

Le Président met aux voix l'article 66, alinéa 2 (nouveau, l'alinéa 2 ancien devenant l'alinéa 3), lequel est accepté par :

Oui : 8 (4 PLR ; 1 PDC ; 1 UDC ; 2 MCG)

Non : 5 (1 EAG ; 3 S ; 1 Ve)

Abstention : 1 (1 MCG)

Article 3

Pas d'opposition – ADOPTE

Vote en 3^e débat

Vote du projet de loi 11311 dans son ensemble.

Le Président met aux voix le projet de loi 11311 dans son ensemble lequel est accepté par :

Oui : 10 (1 S ; 1 Ve ; 1 PDC ; 4 PLR ; 1 UDC ; 2 MCG)

Non : 1 (1 EAG)

Abstentions : 3 (2 S ; 1 MCG)

4. Recommandation et urgence

La commission recommande le traitement du projet de loi 11311 en **catégorie 2**.

La commission demande, à l'unanimité, l'**urgence** sur ce projet de loi.

5. Implication financière

Par l'acceptation de l'amendement technique,

Loi sur l'organisation judiciaire (E 2 05 - LOJ)

Article 117, alinéa 1 (nouvelle teneur)

« La Cour de justice est dotée de 35 postes de juges titulaires. »

la commission a voté la création de 2 postes de juges supplémentaires à la Cour de justice.

6. Conclusion

Le peuple genevois, en acceptant le vote de la nouvelle constitution, a mis en place une juridiction constitutionnelle à l'échelon du canton permettant à l'individu de recourir contre l'arbitraire de l'Etat. Il pourra ainsi demander un contrôle de constitutionnalité auprès d'une instance cantonale sans devoir faire appel directement au Tribunal fédéral.

Par les missions confiées, il a également transféré des compétences du monde politique au monde juridique dans le domaine des droits politiques. Ces éléments cristallisent l'importance de voir porter rapidement la Cour constitutionnelle sur les fonds baptismaux.

Le vide législatif actuel ou tout au moins l'inadéquation de la législation avec la nouvelle constitution pourrait conduire à des situations compliquées, notamment en cas de recours lié à une initiative populaire.

Pour ces raisons la Commission judiciaire et de la police, à l'unanimité, a recommandé le traitement en urgence de ce projet de loi 11311 lors de la prochaine séance du Grand Conseil.

La majorité de la commission est satisfaite du déroulement des débats tenus en son sein et vous recommande, sur la base du présent rapport de majorité, d'accepter le projet de loi 11311 tel qu'issu de ses travaux.

Projet de loi (11311)

modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (LOJ) (E 2 05) (Cour constitutionnelle)

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

Art. 1 Modifications

La loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010, est modifiée comme suit :

Art. 1, lettre h, chiffre 3 (nouvelle teneur)

Dans la République et canton de Genève, le pouvoir judiciaire est exercé par :

h) la Cour de justice, comprenant :

3° la Cour de droit public, soit :

- la chambre constitutionnelle;
- la chambre administrative;
- la chambre des assurances sociales;

Art. 117, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ La Cour de justice est dotée de 35 postes de juge titulaire.

Art. 118, al. 2, lettre c (nouvelle teneur)

² Dans la répartition des juges, elle tient compte notamment :

c) pour la chambre constitutionnelle, de l'équilibre des sensibilités politiques.

Section 1 Chambre constitutionnelle (nouvelle, du chapitre IV les sections 1 et 2 anciennes devenant du titre VIII les sections 2 et 3)

Art. 130A Composition (nouveau)

La chambre constitutionnelle siège dans la composition de 5 juges.

Art. 130B Compétence (nouveau)

¹ La chambre constitutionnelle connaît des recours :

- a) contre les lois constitutionnelles, les lois et les règlements du Conseil d'Etat;
- b) en matière de votations et d'élections;
- c) en matière de validité des initiatives populaires.

² Elle connaît en outre en instance cantonale unique des actions portant sur un conflit de compétence entre autorités. Les dispositions de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, en matière de recours s'appliquent par analogie à ces actions.

Art. 132, al. 1, 2^e phrase (nouvelle teneur)

¹ [...]. Les compétences de la chambre constitutionnelle et de la chambre des assurances sociales sont réservées.

Art. 143, al. 11 et 12 (nouveaux)

Modification du ... (à compléter)

¹¹ La chambre administrative est compétente pour connaître des recours en matière de votations et élections dont elle est saisie lors de l'entrée en vigueur de la modification du ... (*à compléter*).

¹² Dès l'entrée en vigueur de la modification du ... (*à compléter*), les procédures de recours contre les lois constitutionnelles, les lois et les règlements du Conseil d'Etat, ainsi que les procédures de recours en matière de validité des initiatives populaires sont reprises par la chambre constitutionnelle de la Cour de justice.

Art. 2 Modifications à d'autres lois

¹ La loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (A 5 05), est modifiée comme suit :

Art. 180 (nouvelle teneur)

Le recours à la chambre constitutionnelle de la Cour de justice est ouvert contre les violations de la procédure des opérations électorales indépendamment de l'existence d'une décision.

* * *

² La loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (E 5 10), est modifiée comme suit :

Art. 6, al. 1, lettre b (nouvelle, les lettres b à e anciennes devenant les lettres c à f)

- ¹ Sont réputées juridictions administratives au sens de la présente loi :
- b) la chambre constitutionnelle de la Cour de justice;

Art. 57, lettre d (nouvelle)

Sont susceptibles d'un recours :

- d) les lois constitutionnelles, les lois et les règlements du Conseil d'Etat.

Art. 60, al. 1, lettre b (nouvelle teneur)

¹ Ont qualité pour recourir :

- b) toute personne qui est touchée directement par une loi constitutionnelle, une loi, un règlement du Conseil d'Etat ou une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce que l'acte soit annulé ou modifié;

Art. 62, al. 1, lettre d (nouvelle) et al. 3 (nouvelle teneur)

¹ Le délai de recours est de :

- d) 30 jours s'il s'agit d'une loi constitutionnelle, d'une loi ou d'un règlement du Conseil d'Etat.

³ Le délai court dès le lendemain de la notification de la décision. En cas de recours contre une loi constitutionnelle ou une loi, il court dès le lendemain de sa promulgation. En cas de recours contre un règlement, il court dès le lendemain de sa publication.

Art. 65, al. 3 (nouvelle teneur) et al. 4 (nouveau)

³ En cas de recours contre une loi constitutionnelle, une loi ou un règlement du Conseil d'Etat, l'acte de recours contient un exposé détaillé des griefs du recourant.

⁴ Sur demande motivée du recourant dont le recours répond aux exigences des alinéas 1 à 3, la juridiction saisie peut l'autoriser à compléter l'acte de recours et lui impartir à cet effet un délai supplémentaire convenable.

Art. 66, al. 2 (nouveau, l'al. 2 ancien devenant l'al. 3)

² En cas de recours contre une loi constitutionnelle, une loi ou un règlement du Conseil d'Etat, le recours n'a pas effet suspensif.

Art. 3 Entrée en vigueur

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

Secrétariat général du Grand Conseil – Version finale du 7 mars 2014

Lois actuelles	PL 11311 Cour constitutionnelle	Propositions d'amendements	Version finale issue des 2 ^{ème} et 3 ^{ème} débats
	<p>Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève</p> <p>décrète ce qui suit :</p>		<p>Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève</p> <p>décrète ce qui suit :</p>
	<p>Art.1 Modifications</p> <p>La loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010, est modifiée comme suit :</p>		<p>Art.1 Modifications</p> <p>La loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010, est modifiée comme suit :</p>
<p>Art. 1 Juridictions</p> <p>Dans la République et canton de Genève, le pouvoir judiciaire est exercé par :</p> <p>h) la Cour de justice, comprenant :</p> <p>3° la Cour de droit public, soit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la chambre constitutionnelle; - la chambre administrative; - la chambre des assurances sociales; 	<p>Art. 1, lettre h, chiffre 3 (nouvelle teneur)</p> <p>Dans la République et canton de Genève, le pouvoir judiciaire est exercé par :</p> <p>h) la Cour de justice, comprenant :</p> <p>3° la Cour de droit public, soit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la chambre constitutionnelle; - la chambre administrative; - la chambre des assurances sociales; 	<p>Amendement de M. Zaugg</p> <p>PV 9, p. 13</p> <p>Art. 1, lettre h, chiffre 3 (biffé) et lettre h bis (nouvelle)</p> <p>Dans la République et canton de Genève, le pouvoir judiciaire est exercé par :</p> <p>h) la Cour de justice, comprenant :</p> <p>3° la Cour de droit public, soit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la chambre constitutionnelle; - la chambre administrative; - la chambre des assurances sociales; <p>h) bis la Cour constitutionnelle.</p> <p>Refusé</p>	<p>Art. 1, lettre h, chiffre 3 (nouvelle teneur)</p> <p>Dans la République et canton de Genève, le pouvoir judiciaire est exercé par :</p> <p>h) la Cour de justice, comprenant :</p> <p>3° la Cour de droit public, soit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la chambre constitutionnelle; - la chambre administrative; - la chambre des assurances sociales;
<p>Art. 117 Dotation</p> <p>La Cour de justice est dotée de 32 postes de juge titulaire.</p>	<p>Art. 117, al. 1 (nouvelle teneur)</p> <p>La Cour de justice est dotée de 34 postes de juge titulaire.</p>	<p>Amendement du DSE</p> <p>PV 9, p. 13</p> <p>Art. 117, al. 1 (nouvelle teneur)</p> <p>La Cour de justice est dotée de 35 postes de juge titulaire.</p> <p>Accepté</p>	<p>Art. 117, al. 1 (nouvelle teneur)</p> <p>La Cour de justice est dotée de 35 postes de juge titulaire.</p>

Lois actuelles	PL 11311 Cour constitutionnelle	Propositions d'amendements	Version finale issue des 2 ^{ème} et 3 ^{ème} débats
<p>Art. 118 Allocation des postes et répartition des juges</p> <p>² Dans la répartition des juges, elle tient compte notamment :</p> <p>a) de l'expérience acquise dans les juridictions dont la chambre concernée connaît des jugements et décisions;</p> <p>b) des compétences particulières dans les branches du droit concernées, sanctionnées notamment par un titre universitaire ou l'expérience professionnelle;</p> <p>c) pour la chambre administrative, de l'équilibre des sensibilités politiques.</p>	<p>Art. 118, al. 2, lettre c (nouvelle teneur)</p> <p>² Dans la répartition des juges, elle tient compte notamment :</p> <p>c) pour la chambre constitutionnelle et la chambre administrative, de l'équilibre des sensibilités politiques.</p>	<p>Amendement MCG PV 9, p. 15</p> <p>Art. 118, al. 2, lettre c (abrogée)</p> <p>Refusé</p> <p>Amendement PLR PV 9, p. 15</p> <p>Art. 118, al. 2, lettre c (nouvelle teneur)</p> <p>Dans la répartition des juges, elle tient compte notamment de :</p> <p>c) pour la chambre constitutionnelle et la chambre administrative, de l'équilibre des sensibilités politiques.</p> <p>Accepté</p>	<p>Art. 118, al. 2, lettre c (nouvelle teneur)</p> <p>² Dans la répartition des juges, elle tient compte notamment :</p> <p>c) pour la chambre constitutionnelle, de l'équilibre des sensibilités politiques.</p>
	<p>Section 1</p> <p>Chambre constitutionnelle (nouvelle, les sections 1 et 2 anciennes devenant du titre VIII les sections 2 et 3)</p>		<p>Section 1</p> <p>Chambre constitutionnelle (nouvelle, les sections 1 et 2 anciennes devenant du titre VIII les sections 2 et 3)</p>
	<p>Art. 130A Composition (nouveau)</p> <p>La chambre constitutionnelle siège dans la composition de 5 juges.</p>		<p>Art. 130A Composition (nouveau)</p> <p>La chambre constitutionnelle siège dans la composition de 5 juges.</p>

Lois actuelles	PL 11311 Cour constitutionnelle	Propositions d'amendements	Version finale issue des 2 ^{ème} et 3 ^{ème} débats
<p>Art. 132 Compétence</p> <p>¹ La chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative. Les compétences de la chambre des assurances sociales sont réservées.</p>	<p>Art. 130B Compétence (nouveau)</p> <p>¹ La chambre constitutionnelle connaît des recours :</p> <p>a) contre les lois constitutionnelles, les lois et les règlements du Conseil d'Etat;</p> <p>b) en matière de votations et d'élections;</p> <p>c) en matière de validité des initiatives populaires cantonales et communales.</p> <p>² Elle connaît en outre en instance cantonale unique des actions portant sur un conflit de compétence entre autorités. Les dispositions de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, en matière de recours s'appliquent par analogie à ces actions.</p>	<p>Amendement de Mme Buche PV 9, p. 16</p> <p>Art. 130B, al. 1, lettre b (nouvelle, les lettres b et c anciennes devenant les lettres c et d)</p> <p>¹ La chambre constitutionnelle connaît des recours :</p> <p>b) contre tous les actes d'autorités cantonales et communales contenant des règles de droit ;</p> <p>Refusé</p> <p>Amendement MCG PV 9, p. 16</p> <p>Art. 130B, al. 1, lettre c (nouveau teneur)</p> <p>¹ La chambre constitutionnelle connaît des recours :</p> <p>c) en matière de validité des initiatives populaires, cantonales et communales.</p> <p>Accepté</p>	<p>Art. 130B Compétence (nouveau)</p> <p>¹ La chambre constitutionnelle connaît des recours :</p> <p>a) contre les lois constitutionnelles, les lois et les règlements du Conseil d'Etat;</p> <p>b) en matière de votations et d'élections;</p> <p>c) en matière de validité des initiatives populaires.</p> <p>² Elle connaît en outre en instance cantonale unique des actions portant sur un conflit de compétence entre autorités. Les dispositions de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, en matière de recours s'appliquent par analogie à ces actions.</p>
<p>Art. 132 Compétence</p> <p>¹ La chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative. Les compétences de la chambre des assurances sociales sont réservées.</p>	<p>Art. 132, al. 1, 2^e phrase (nouveau teneur)</p> <p>¹ [...]. Les compétences de la chambre constitutionnelle et de la chambre des assurances sociales sont réservées.</p>		<p>Art. 132, al. 1, 2^e phrase (nouveau teneur)</p> <p>¹ [...]. Les compétences de la chambre constitutionnelle et de la chambre des assurances sociales sont réservées.</p>
	<p>Art. 143, al. 11 et 12 (nouveaux)</p> <p><i>Modification du ... (à compléter)</i></p> <p>¹¹ La chambre administrative est compétente pour connaître des recours en matière de votations et élections dont elle est saisie lors de l'entrée en vigueur de la modification du ... (à</p>		<p>Art. 143, al. 11 et 12 (nouveaux)</p> <p><i>Modification du ... (à compléter)</i></p> <p>¹¹ La chambre administrative est compétente pour connaître des recours en matière de votations et élections dont elle est saisie lors de l'entrée en vigueur de la modification du ... (à</p>

Lois actuelles	PL 11311 Cour constitutionnelle	Propositions d'amendements	Version finale issue des 2 ^{ème} et 3 ^{ème} débats
	<p><i>compléter).</i></p> <p>¹² Dès l'entrée en vigueur de la modification du ... (<i>à compléter</i>), les procédures de recours contre les lois constitutionnelles, les lois et les règlements du Conseil d'Etat, ainsi que les procédures de recours en matière de validité des initiatives populaires sont reprises par la chambre constitutionnelle de la Cour de justice.</p>		<p><i>compléter).</i></p> <p>¹² Dès l'entrée en vigueur de la modification du ... (<i>à compléter</i>), les procédures de recours contre les lois constitutionnelles, les lois et les règlements du Conseil d'Etat, ainsi que les procédures de recours en matière de validité des initiatives populaires sont reprises par la chambre constitutionnelle de la Cour de justice</p>
	<p>Art.2 Modifications à d'autres lois</p> <p>¹ La loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (A.5 05), est modifiée comme suit :</p>		<p>Art.2 Modifications à d'autres lois</p> <p>¹ La loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (A.5 05), est modifiée comme suit :</p>
<p>Art. 180 Recours en matière cantonale et communale</p> <p>Le recours à la chambre administrative de la Cour de justice est ouvert contre les violations de la procédure des opérations électorales indépendamment de l'existence d'une décision.</p>	<p>Art. 180 (nouvelle teneur)</p> <p>Le recours à la chambre constitutionnelle de la Cour de justice est ouvert contre les violations de la procédure des opérations électorales indépendamment de l'existence d'une décision.</p>		<p>Art. 180 (nouvelle teneur)</p> <p>Le recours à la chambre constitutionnelle de la Cour de justice est ouvert contre les violations de la procédure des opérations électorales indépendamment de l'existence d'une décision</p>
	<p>***</p> <p>² La loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (E.5 10), est modifiée comme suit :</p>		<p>***</p> <p>² La loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (E.5 10), est modifiée comme suit :</p>
<p>Art. 6 Juridictions administratives</p> <p>¹ Sont réputées juridictions administratives au sens de la présente loi :</p> <p>a) le Tribunal administratif de première instance;</p> <p>b) la chambre administrative de la Cour de justice;</p>	<p>Art. 6. al. 1, lettre b (nouvelle, les lettres b à e anciennes devenant les lettres c à f)</p> <p>¹ Sont réputées juridictions administratives au sens de la présente loi :</p> <p>b) la chambre constitutionnelle de la Cour de justice;</p>		<p>Art. 6. al. 1, lettre b (nouvelle, les lettres b à e anciennes devenant les lettres c à f)</p> <p>¹ Sont réputées juridictions administratives au sens de la présente loi :</p> <p>b) la chambre constitutionnelle de la Cour de justice;</p>

Lois actuelles	PL 11311 Cour constitutionnelle	Propositions d'amendements	Version finale issue des 2 ^{ème} et 3 ^{ème} débats
<p>Art. 57 Objet du recours Sont susceptibles d'un recours :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) les décisions finales; b) les décisions par lesquelles l'autorité admet ou décline sa compétence; c) les décisions incidentes, si elles peuvent causer un préjudice irréparable ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse. 	<p>Art. 57, lettre d (nouvelle) Sont susceptibles d'un recours : d) les lois constitutionnelles, les lois et les règlements du Conseil d'Etat.</p>		<p>Art. 57, lettre d (nouvelle) Sont susceptibles d'un recours : d) les lois constitutionnelles, les lois et les règlements du Conseil d'Etat.</p>
<p>Art. 60 Qualité pour recourir 1 Ont qualité pour recourir :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée; b) toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée; c) le Conseil d'Etat, s'agissant de décisions émanant des organes des communes, établissements et corporations de droit public, en tant qu'il allègue un conflit de compétence; d) les organes compétents des communes, établissements et corporations de droit public lorsqu'ils allèguent une violation de l'autonomie que leur garantit la loi et la constitution; e) les autorités, personnes et organisations auxquelles la loi reconnaît le droit de recourir. <p>2 Lorsque la loi prévoit plus d'une instance cantonale de recours, l'autorité administrative a qualité pour recourir devant la juridiction administrative supérieure.</p>	<p>Art. 60, al. 1, lettre b (nouvelle teneur) 1 Ont qualité pour recourir : b) toute personne qui est touchée directement par une loi constitutionnelle, une loi, un règlement du Conseil d'Etat ou une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce que l'acte soit annulé ou modifié;</p>		<p>Art. 60, al. 1, lettre b (nouvelle teneur) 1 Ont qualité pour recourir : b) toute personne qui est touchée directement par une loi constitutionnelle, une loi, un règlement du Conseil d'Etat ou une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce que l'acte soit annulé ou modifié;</p>

Lois actuelles	PL 11311 Cour constitutionnelle	Propositions d'amendements	Version finale issue des 2 ^{ème} et 3 ^{ème} débats
<p>Art. 62 Délai de recours</p> <p>1 Le délai de recours est de :</p> <p>a) 30 jours s'il s'agit d'une décision finale ou d'une décision en matière de compétence;</p> <p>b) 10 jours s'il s'agit d'une autre décision;</p> <p>c) 6 jours en matière de votations et d'élections.</p> <p>2 Si la décision indique, par erreur, un délai supérieur au délai légal, le recours peut être formé jusqu'à l'expiration du délai indiqué.</p> <p>3 Le délai court dès le lendemain de la notification de la décision.</p> <p>4 La décision qui n'est remise que contre la signature du destinataire ou d'un tiers habilité est réputée reçue au plus tard 7 jours après la première tentative infructueuse de distribution.</p> <p>5 Lorsqu'une personne a qui une décision devait être notifiée ne l'a pas reçue, sans sa faute, le délai de recours court du jour où cette personne a eu connaissance de la décision.</p> <p>6 Une partie peut recourir en tout temps pour déni de justice ou retard non justifié si l'autorité concernée ne donne pas suite rapidement à la mise en demeure prévue à l'article 4, alinéa 4.</p>	<p>Art. 62, al. 1, lettre d (nouvelle) et al. 3 (nouvelle teneur)</p> <p>1 Le délai de recours est de :</p> <p>d) 30 jours s'il s'agit d'une loi constitutionnelle, d'une loi ou d'un règlement du Conseil d'Etat.</p> <p>3 Le délai court dès le lendemain de la notification de la décision. En cas de recours contre une loi constitutionnelle ou une loi, il court dès le lendemain de sa promulgation. En cas de recours contre un règlement, il court dès le lendemain de sa publication.</p> <p>Refusé</p>	<p>Amendement de M. Mizrahi</p> <p>PV 9, p.18</p> <p>Art. 62, al.3 (nouvelle teneur)</p> <p>1 Le délai court dès le lendemain de la notification de la décision. En cas de recours contre une loi constitutionnelle, ou une loi, ou un règlement, il court dès le lendemain de sa publication. En cas de recours contre un règlement, il court dès le lendemain de sa publication.</p> <p>Refusé</p>	<p>Art. 62, al. 1, lettre d (nouvelle) et al. 3 (nouvelle teneur)</p> <p>1 Le délai de recours est de :</p> <p>d) 30 jours s'il s'agit d'une loi constitutionnelle, d'une loi ou d'un règlement du Conseil d'Etat.</p> <p>3 Le délai court dès le lendemain de la notification de la décision. En cas de recours contre une loi constitutionnelle ou une loi, il court dès le lendemain de sa promulgation. En cas de recours contre un règlement, il court dès le lendemain de sa publication.</p>
<p>Art. 65 Contenu</p> <p>1 L'acte de recours contient, sous peine d'irrecevabilité, la désignation de la décision attaquée et les conclusions du recourant.</p> <p>2 L'acte de recours contient également l'exposé des motifs ainsi que l'indication des moyens de preuve. Les pièces dont</p>	<p>Art. 65, al. 3 (nouvelle teneur) et al. 4 (nouveau)</p> <p>3 En cas de recours contre une loi constitutionnelle, une loi ou un règlement du Conseil d'Etat, l'acte de recours contient un exposé détaillé des griefs du recourant.</p> <p>4 Sur demande motivée du recourant dont le recours répond aux exigences des alinéas 1 à 3, la juridiction saisie peut l'autoriser à compléter</p>	<p>Art. 65, al. 3 (nouveau teneur) et al. 4 (nouveau)</p> <p>3 En cas de recours contre une loi constitutionnelle, une loi ou un règlement du Conseil d'Etat, l'acte de recours contient un exposé détaillé des griefs du recourant.</p> <p>4 Sur demande motivée du recourant dont le recours répond aux exigences des alinéas 1 à 3, la juridiction saisie peut l'autoriser à compléter</p>	<p>Art. 65, al. 3 (nouveau teneur) et al. 4 (nouveau)</p> <p>3 En cas de recours contre une loi constitutionnelle, une loi ou un règlement du Conseil d'Etat, l'acte de recours contient un exposé détaillé des griefs du recourant.</p> <p>4 Sur demande motivée du recourant dont le recours répond aux exigences des alinéas 1 à 3, la juridiction saisie peut l'autoriser à compléter</p>

Secrétariat général du Grand Conseil – Version finale du 7 mars 2014

Lois actuelles	PL 11311 Cour constitutionnelle	Propositions d'amendements	Version finale issue des 2 ^{ème} et 3 ^{ème} débats
<p>dispose le recourant doivent être jointes. A défaut, la juridiction saisie impartit un bref délai au recourant pour satisfaire à ces exigences, sous peine d'irrecevabilité.</p> <p>³ Sur demande motivée du recourant dont le recours répond aux exigences des alinéas 1 et 2, la juridiction saisie peut l'autoriser à compléter l'acte de recours et lui impartir à cet effet un délai supplémentaire convenable.</p>	<p>L'acte de recours et lui impartir à cet effet un délai supplémentaire convenable.</p>		<p>L'acte de recours et lui impartir à cet effet un délai supplémentaire convenable.</p>
<p>Art. 66 Effet suspensif</p> <p>¹ Sauf disposition légale contraire, le recours a effet suspensif à moins que l'autorité qui a pris la décision attaquée n'ait ordonné l'exécution nonobstant recours.</p> <p>² Toutefois, lorsque aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose, la juridiction de recours peut, sur la demande de la partie dont les intérêts sont gravement menacés, retirer ou restituer l'effet suspensif.</p>	<p>Art. 66, al. 2 (nouveau, l'al. 2 ancien devenant l'al. 3)</p> <p>² En cas de recours contre une loi constitutionnelle, une loi ou un règlement du Conseil d'Etat, le recours n'a pas effet suspensif.</p>		<p>Art. 66, al. 2 (nouveau, l'al. 2 ancien devenant l'al. 3)</p> <p>² En cas de recours contre une loi constitutionnelle, une loi ou un règlement du Conseil d'Etat, le recours n'a pas effet suspensif.</p>
	<p>Art. 3 Entrée en vigueur</p> <p>La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.</p>		<p>Art. 3 Entrée en vigueur</p> <p>La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.</p>

Date de dépôt : 24 mars 2014

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Christian Zaugg

Mesdames et
Messieurs les députés,

De quoi s'agit-il ?

Tout d'abord de respecter la nouvelle constitution de la République et canton de Genève qui a été acceptée par le peuple genevois et qui est entrée en force le 14 octobre 2012.

Il y est explicitement indiqué, à la page 27 du document remis aux députés, au titre: « Cour constitutionnelle », à l'article 124, les compétences de ladite Cour constitutionnelle qui, à la lettre a), contrôle sur requête la conformité des normes cantonales au droit supérieur ; la loi définit la qualité pour agir ; à la lettre b), traite les litiges à l'exercice des droits politiques en matière cantonale et communale et, à la lettre c), tranche les conflits de compétence entre autorités.

Le bien-fondé de toutes ces dispositions a été abondamment commenté par MM. Thierry Tanquerel et Michel Hottelier, anciens constituants et professeurs ordinaires à la faculté de droit de l'Université de Genève.

En effet, M. Hottelier a explicitement indiqué que, concernant l'article 130B qui figure dans le projet de loi, le contentieux était déjà exercé par la chambre administrative au niveau communal et cantonal, et considère, de ce fait, que le projet de loi ne correspondait pas à ce que l'Assemblée constituante avait voté. Il estime, d'autre part, que permettre à la Cour constitutionnelle d'annuler une réforme de constitution locale et priver ainsi l'Assemblée fédérale d'exercer un contrôle était contraire au droit fédéral.

Le professeur Tanquerel a, quant à lui, relevé à cet égard, que si un arrêt de la Cour constitutionnelle n'était pas conforme au droit fédéral, cela pouvait placer le Tribunal fédéral dans une position difficile et nul ne sait ce qu'il en résulterait. Il juge également, concernant les prescriptions autonomes, que la loi ne pouvait restreindre le sens véritable de l'article 124 et que la disposition législative devait transcrire l'esprit de la nouvelle constitution, ce qui n'était pas le cas ici.

Le rapporteur se plaît à remarquer que ces orateurs ont presque toujours, en tout cas dans leur exposé, explicitement parlé de Cour constitutionnelle et non de chambre constitutionnelle.

Ils ont donc fait généralement référence à la nouvelle constitution cantonale qui, en instituant une Cour constitutionnelle, a créé une nouvelle juridiction.

Il est d'ailleurs assez piquant de relever que, dans son exposé des motifs, le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat s'y réfère également.

L'enjeu

En parlant de chambre constitutionnelle le Conseil d'Etat entend vider la cour de ses prérogatives et cela s'observe notamment dans la teneur de l'article 130B, comme indiqué par le Professeur Tanquerel, mais surtout il transforme une cour et donc une nouvelle juridiction en un simple appendice de la Cour de justice, à l'égal de la chambre administrative. Cette tentative a été dénoncée de manière très claire par M. Daniel Devaud qui, répondant à une demande qui lui avait été adressée, a envoyé une lettre à ce sujet à la Commission judiciaire et de la police, le 5 janvier 2014 (document annexé). Il y relève que selon l'esprit de la nouvelle constitution, les magistrats sont élus par le peuple tous les six ans et précise qu'un postulant pouvait ne pas être forcément candidat à la magistrature judiciaire au sens général, mais bel et bien à une juridiction spécifique du pouvoir judiciaire. Il ajoute, en prenant pour exemple sa propre candidature à la chambre administrative en février 2011, que des désignations y étaient fortement sujettes à caution et procédaient parfois de l'arbitraire. Il y indique expressément que la solution qui permet au peuple, respectivement au Grand Conseil, d'élire les magistrats était la seule qui respectait l'esprit de la nouvelle constitution votée par le peuple.

Audition du Ministère public

Le rapporteur de minorité ne s'attardera pas sur les premières auditions du Conseil d'Etat et du Ministère public, qui avaient pour but de présenter le projet et qui sont largement exposées dans le rapport de majorité.

L'interprétation qui suit n'engage que le rapporteur mais il en retire comme un certain manque d'enthousiasme par le Ministère public en ce qui concerne l'idée d'une Cour constitutionnelle. Il n'est que de relever les appréciations voire les critiques du Procureur général à l'encontre des propos des professeurs Tanquerel et Hottelier en matière de lois constitutionnelles ou de normes infra-réglementaires. Le rapporteur a été, d'autre part, un peu

remonté par les remarques assez rugueuses de M. Jornot à l'encontre des communes quand il a notamment indiqué que, selon lui, l'inclusion de normes communales par la Chambre constitutionnelle ferait exploser le nombre de textes soumis à son contrôle. Il appuyait ses propos en indiquant que l'on partirait dans un régime qui pouvait permettre de demander à la Chambre de vérifier si la conformité des tarifs des SIG ou si les normes d'entrée des vélos dans les trams était atteinte. Quand l'on pense que quelques interlocuteurs autour de la table ont jugé que cette juridiction allait travailler au ralenti... chacun appréciera ! Nonobstant, le rapporteur relève que le Procureur général a explicitement adressé ce type de remarques à la chambre constitutionnelle et non à la Cour, ce qui l'a conduit à lui demander s'il souhaitait véritablement la mise en place de cette instance juridique. La réponse affirmative du Procureur général l'a provisoirement rassuré mais sans effacer un léger doute qui ne profitait pas entièrement à l'auditionné.

Il en va de même pour M. Verniory, vice-président de la chambre administrative, présent à cette séance, qui parlant de la publicité des séances s'est également référé à des cours constitutionnelles, ici ou là, sans jamais utiliser le terme de chambre.

L'audition de Mme Junod, présidente de la Cour de justice, entendue en même temps, a laissé à cette magistrate l'opportunité de donner quelques indications en matière de composition de la Cour qui ont inquiété le rapporteur. Elle a notamment indiqué que, selon le projet de loi, la chambre constitutionnelle serait rattachée à la Cour de justice composée de bientôt 34 juges et que les magistrats titulaires y étaient suppléants les uns des autres si cela s'avérait nécessaire. Mme Junod a assuré la commission que l'équilibre des sensibilités politiques y étaient garanties tout en indiquant... que les contraintes en la matière pouvaient y engendrer des problèmes insolubles ! Elle relève également que l'on ne se préoccupait pas de l'orientation politique lors des élections générales et remarque que... la représentation politique pouvait y être de l'ordre de: $\frac{2}{3}$ de PDC et $\frac{1}{3}$ de PS ! Suit toute une discussion dans laquelle – promis juré – l'orientation politique des juges était totalement mise de côté dès l'entrée en fonction des juges qui s'empresaient d'oublier le parti qui les avait portés à la magistrature !

De qui se moque-t-on ? Prenant une illustration voire une métaphore pour forcer le trait située au-dessus de l'altitude du Mont Blanc, le rapporteur, jetant son dévolu sur celle de l'Everest, a donné l'exemple des procureurs qui avaient pu manifester avec évidence des orientations politiques différentes. Et pour ne pas trop parler de la situation présente, nul n'oubliera l'accent particulier mis par le Procureur général Bernard Bertossa contre le blanchiment d'argent sale. Nul ne peut également prétendre que l'actuelle

élection au poste de procureur général regroupe des candidats qui défendent une seule et même politique pénale...

Redescendons de ces hauteurs vertigineuses pour en revenir au projet de loi. Le rapporteur estime qu'il convient de garantir une juste représentation des sensibilités politiques au sein d'une Cour constitutionnelle qui fonctionnerait comme une juridiction en tant que telle et non comme une simple chambre de la Cour de justice qui y désignerait à bien plaisir ses représentants. Cela n'est pas conforme à la constitution adoptée par le peuple genevois et n'assurerait pas entièrement un juste traitement des objets qui lui seraient adressés.

Le rapporteur tient à indiquer l'importance du terme « entièrement » car il ne doute pas, pour l'essentiel, de l'éthique et de l'impartialité des magistrats de la Cour de justice.

Nonobstant et pour conclure, Mesdames et Messieurs les députés, estimez-vous normal que, selon les propos du Ministère public ou de la présidente de la Cour de justice, certains partis qui ont une position dominante au sein de la Cour soient les seuls à décider de la conformité des initiatives ou des référendums ou des recours qu'elle devrait traiter ?

A ce propos, et même si le rapporteur met, en ce qui le concerne, l'accent sur la thématique de la cour, les problèmes de compétence juridique relevé par les professeurs Tancquerel et Hottelier justifieraient, à eux seuls, un renvoi en commission.

Le rapporteur, en tout cas, ne pense pas que la situation qui se présente soit équitable et politiquement transparente. Il vous invite, par conséquent, à corriger cette erreur d'analyse en votant les amendements proposés ci-dessous afin de garantir **une juste représentation des différents partis représentés au Grand Conseil**.

Amendements

Premier amendement

Le rapporteur de minorité propose dans ce sens de supprimer la mention relative dans le paragraphe h de l'article 1, chiffre 3 (nouvelle teneur), de « la chambre constitutionnelle » et d'ajouter dans la première partie des

dispositions générales de la loi sur l'organisation judiciaire (LOJ) un paragraphe h bis (nouveau) intitulé « la Cour constitutionnelle ».

Art. 1, lettre h, chiffre 3 (biffé)

Art. 1, lettre i (nouvelle, la lettre i ancienne devenant la lettre j)

Dans la République et canton de Genève, le pouvoir judiciaire est exercé par :

i) la Cour constitutionnelle;

Deuxième amendement

Un amendement à l'art. 118, al. 2, lettre c, sur le mode de « déshabiller Pierre pour habiller Paul », visant à retirer l'obligation de respecter l'équilibre des sensibilités politiques à la chambre administrative a été accepté par la majorité de la commission. La minorité le refuse catégoriquement et propose par conséquent de réintroduire dans cet article « **la Chambre administrative** ».

Art. 118, al. 2, lettre c (nouvelle teneur)

² *Dans la répartition des juges, elle tient compte notamment :*

c) pour la Cour constitutionnelle et la chambre administrative, de l'équilibre des sensibilités politiques.

Troisième amendement

Il demande également d'enlever toute référence dans le PL 11311 aux art. 130A, art. 130B, art. 132, art. 143, art. 180 LEDP ainsi que dans la loi sur la procédure administrative en son art. 6, à l'appellation « Chambre constitutionnelle » pour la remplacer par celle de « Cour constitutionnelle » sous réserve, bien sûr, d'une nouvelle réorganisation du texte dans le projet de loi.

Annexes : amendement in situ et lettre adressée à la commission judiciaire et de la police par M. Daniel Devaud.

Loi sur l'organisation judiciaire (LOJ)

du 26 septembre 2010

(Entrée en vigueur : 1^{er} janvier 2011)

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

1^{re} partie Dispositions générales Titre I

Juridictions

Modification de l'art. 1

Art. 1 Juridictions

Dans la République et canton de Genève, le pouvoir judiciaire est exercé par :

- a) le Ministère public;
- b) le Tribunal civil, comprenant :
 - 1° le Tribunal de première instance, 2° le Tribunal des baux et loyers,
 - 3° la commission de conciliation en matière de baux et loyers; [\(6\)](#)
- c) le Tribunal pénal, comprenant :
 - 1° le Tribunal des mesures de contrainte, 2° le Tribunal de police,
 - 3° le Tribunal correctionnel, 4° le Tribunal criminel,
 - 5° le Tribunal d'application des peines et des mesures; [\(11\)](#)
- d) le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant; [\(12\)](#)
- e) le Tribunal des prud'hommes;
- f) le Tribunal des mineurs;
- g) le Tribunal administratif de première instance;
- h) la Cour de justice, comprenant :
 - 1° la Cour civile, soit :
 - la chambre civile,
 - la chambre des baux et loyers,
 - la chambre des prud'hommes,
 - la chambre de surveillance,
 - 2° la Cour pénale, soit :
 - la chambre pénale de recours,
 - la chambre pénale d'appel et de révision,
 - 3° la Cour de droit public, soit :
 - la chambre administrative,
 - la chambre des assurances sociales; [\(11\)](#)

h bis [nouveau] la Cour constitutionnelle

- i) la Cour d'appel du pouvoir judiciaire.

Daniel Devaud

**Commission judiciaire et de la police
du Grand Conseil**
Case postale 3970

1211 Genève 3

Genève, le 5 janvier 2014

Concerne : votre demande du 17 décembre 2013

Monsieur le président,
Mesdames et Messieurs les députés,

Je reviens sur votre courrier du 17 décembre 2013 qui m'est parvenu le 19.

Tant le délai fixé pour vous répondre et la période de fêtes pendant lequel il s'écoule que la nature de la demande m'ont conduit à faire des choix rédactionnels qui ne manqueront pas de vous apparaître dans la suite de ces lignes.

La question centrale – et non explicite - soulevée par le PL 11311 est la suivante : qui choisit *in fine* les magistrats siégeant à la Cour constitutionnelle où, plus concrètement encore et formulé différemment, ce choix peut-il être délégué à une autre instance que le peuple ?

Concrètement donc, le Conseil d'Etat vous propose de déléguer ce choix aux magistrats de la Cour de justice. Il reprend ainsi la solution transactionnelle négociée lors de la modification générale de la LOJ en 2010/2011 pour le Tribunal administratif.

Déjà discutable pour le Tribunal administratif sous l'ancienne constitution, la solution proposée aujourd'hui par le Conseil d'Etat pour la Cour constitutionnelle ne respecte pas les termes de la nouvelle constitution.

Un constituant présidant votre commission, je ne m'appesantirai pas sur les circonstances qui ont amené la constituante à l'ajout de cette Cour dans les institutions genevoises sinon pour

souligner que la formulation finalement retenue dans la nouvelle constitution montre qu'elle a voulu faire de cette Cour une juridiction propre, indépendante des autres juridictions.

Dans le système constitutionnel genevois, les magistrats du pouvoir judiciaire sont élus par le peuple tous les six ans. En dehors des élections générales ou de la création d'une nouvelle juridiction – comme en l'espèce – les magistrats sont élus par le Grand Conseil.

Il en découle qu'un candidat n'est pas un candidat à la magistrature judiciaire en général mais un candidat dans une juridiction. En d'autres termes, le peuple ne choisit pas des candidats pour siéger dans la magistrature judiciaire mais des candidats pour siéger dans une juridiction du pouvoir judiciaire.

C'est simple.

Or en proposant de déléguer le choix des magistrats devant siéger à la Cour constitutionnelle aux magistrats de la Cour de justice, le Conseil d'Etat vous invite à court-circuiter fortement – et inconstitutionnellement - le choix démocratique voulu par la nouvelle constitution.

Et, contrairement à l'idée généralement reçue, ce choix de la Cour de justice ne se limite pas aux magistrats siégeant en son sein.

C'est ce que montre le différend que j'ai eu dans le cadre de la Cour de justice en 2011 au sujet de la composition de la chambre administrative.

Succinctement résumé, en février 2011, j'ai été le seul candidat au remplacement de Laure Bovy à la chambre administrative. Bien qu'étant le seul candidat, mes collègues de la Cour de justice ont refusé de constater mon élection tacite au motif que le poste de Laure Bovy était un poste à la chambre administrative de « la droite » qui devait rester à « la droite ».

Ce poste est non seulement resté à la droite mais a été conservé par le PDC, parti de Laure Bovy, un magistrat n'appartenant pas à la Cour de justice au moment de l'élection dans ladite chambre y ayant été désigné.

Pour les raisons évoquées en tête du présent courrier, je ne reviendrai pas ici en détail sur ce différend, je me limiterai à vous transmettre copie d'une partie de mes écritures sur ce sujet qui présentent de manière circonstanciée la problématique soulevée et ma position juridique sur la délégation contenue dans le PL 11311.

Vous trouverez donc en pièces jointes les documents suivants :

1. un appel du 13 mars 2011 ;
2. une lettre du 21 juin 2011 à la CACJ ;
3. une réponse du 20 août 2011 à la CACJ ;

4. une lettre du 31 octobre 2011 à la CACJ.

Ces documents choisis – qui représentent déjà à eux seuls plus de quatre-vingt pages – vous montreront concrètement les problèmes soulevés par l’application de l’art. 118 al. 2 let c) LOJ que le Conseil d’Etat vous propose d’étendre à la nouvelle Cour constitutionnelle.

Ils vous permettront aussi de vous faire une idée du fonctionnement du pouvoir judiciaire – ici de la Cour de justice – lorsque certaines questions de nature politique sont en jeux.

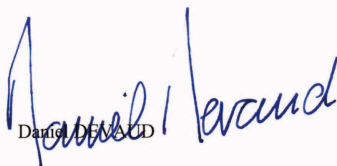
Ces documents n’ayant plus de caractère secret, vous pouvez sans autre les porter à la connaissance de l’ensemble de vos collègues députés.

Quelle que soit la solution finale que le Grand Conseil retiendra pour la Cour constitutionnelle – la proposition du Conseil d’Etat de déléguer à la Cour de justice le choix des magistrats siégeant dans cette nouvelle juridiction ou celle consistant à ce que le peuple, respectivement le Grand Conseil, désigne lui-même lesdits magistrats, solution respectant seule les termes de de la nouvelle constitution – une élection populaire après l’élection générale populaire d’avril prochain devra être organisée pour cette nouvelle juridiction (Cour de justice étendue à la Cour constitutionnelle ou Cour constitutionnelle proprement dite ou encore une autre solution intermédiaire).

C’est très volontiers que je reste à la disposition de votre commission pour lui apporter les éclaircissements que ces lignes et les documents joints pourraient susciter ou encore pour l’assister dans l’examen et la formulation d’une solution qui respecte le texte de la nouvelle constitution et les droits fondamentaux des citoyens.

Je saisis l’occasion de ces lignes pour vous souhaiter une excellente nouvelle année.

Veuillez croire, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les députés, à l’expression de mes sentiments respectueux.


Daniel DEVAUD

Annexes citées