

Date de dépôt: 18 septembre 2001

Messagerie

Rapport

de la Commission législative chargée d'étudier le projet de loi de M^{me} et MM. Roger Beer, Thomas Büchi, Daniel Ducommun, Pierre Froidevaux, Bernard Lescaze, Jean-Louis Mory, Jean-Marc Odier, Walter Spinucci et Marie-Françoise de Tassigny modifiant la Constitution de la République et canton de Genève (A 2 00) (*Révision totale*)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapporteur: M. Bernard Lescaze

Mesdames et
Messieurs les députés,

1. Introduction

La Constitution genevoise du 24 mai 1847 avait prévu un mécanisme de révision totale de la Constitution en prévoyant qu'un tel objet était soumis au peuple tous les quinze ans. Les citoyens ne se sont prononcés en faveur d'une telle révision totale qu'en 1862. Toutefois, le projet de constitution alors élaboré, ne trouva pas grâce aux yeux des électeurs. Depuis lors, toutes les votations à ce sujet furent négatives, au point que lors de la révision du droit d'initiative en 1993, l'article 180 de la Constitution instituant le référendum obligatoire et périodique sur le principe de la révision totale de la Constitution fut discrètement biffé. Désormais, comme le signale le professeur Andreas

Auer, « pour déclencher le processus de révision totale, il faut bien que les autorités ou le peuple en prennent formellement l'initiative » (Andreas Auer, *Enquête sur une norme moribonde : la Constitution genevoise dans la Semaine judiciaire*, 121^e année, avril 1999, pp. 81-99).

Ces dernières années, la plupart des cantons suisses ont procédé au toilettage complet de leur constitution. Pas moins de douze cantons et demi-cantons ont adopté une nouvelle Constitution, à savoir NW et OW dans les années 60, JU (1977), AG (1980), UR et BL (1984), SO (1986), TG (1987), GL (1988), BE (1993), AR (1995), TI (1997) et NE (2000). Huit autres cantons ont en cours une procédure de révision totale, soit les cantons de VD, FR, SH, GR, SG, ZH, BS et LU, alors que le VS semble avoir opté pour une révision totale par paquet. A ce jour, seuls SZ, ZG, AI et GE n'ont pas entrepris une telle révision. La Constitution genevoise est désormais la plus ancienne de Suisse, d'autant que la Confédération a adopté une nouvelle Constitution fédérale, le 18 avril 1999. Ces révisions constitutionnelles portent souvent davantage sur la forme que sur le fond. Elles se veulent cohérentes, modernes et compréhensibles.

Soucieux de résoudre les problèmes existants entre la Ville et l'Etat, le Conseil d'Etat, en novembre 1999, a déposé un projet de loi visant à la création d'une République et Ville de Genève, qui avait pour but de fusionner la Ville et l'Etat, en créant cinq à dix communes urbaines sur le territoire de la Ville. Ce projet manquait singulièrement de vision régionale, comme de mémoire historique, au moment même où était déposée une initiative pour la fusion des cantons de Vaud et de Genève. Il semblait n'avoir pour but que de briser le pouvoir politique de la Ville, sans garantir une meilleure efficacité administrative malgré les assertions de ses auteurs. On sait que le Grand Conseil a renvoyé le paquet constitutionnel au Conseil d'Etat sans y mettre trop de formes...

L'opposition à ce projet ne pouvait rester sans suite. En effet, il s'agissait de répondre à l'immobilisme et au conservatisme de ceux qui n'envisageaient pas d'autres solutions que le maintien d'un statu quo peu satisfaisant. C'est pourquoi le groupe radical a déposé un projet de loi visant à permettre la révision totale de la Constitution en mettant sur pied un système permettant de déclencher le processus par le mécanisme ordinaire d'une initiative signée par 10'000 électeurs ou sur proposition du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat. Il suffirait donc de la volonté de quatre personnes pour décider de consulter le peuple sur l'opportunité d'une révision totale qui, si elle était acceptée par les citoyens, entraînerait l'élection d'une Constituante. Dans le projet radical, il

n'était à l'origine pas question de laisser cette tâche au Grand Conseil afin de permettre à la Constituante de rassembler non seulement des membres de partis politiques mais aussi d'autres groupements ou associations socio-culturels par exemple. C'est pour cela que le projet déposé prévoyait l'abaissement du quorum à 3% afin de permettre à de nombreux courants d'être représentés. Comme l'écrivaient les initiants dans l'exposé des motifs de leur projet : « L'établissement d'une nouvelle Constitution doit être l'occasion d'une réflexion approfondie sur le rôle de l'Etat comme sur les différentes fonctions du lien social ». Sous les présidences successives de MM. Claude Blanc et Michel Balestra et Christian Grobet, la Commission législative a consacré trois séances les 30 juin, 8 septembre et 29 septembre 2000 à l'examen attentif de ce projet de loi.

2. Travaux de la commission

Audition du professeur Andreas Auer

Le professeur Auer se déclare heureux de la révision projetée. Il constate que l'actuelle Constitution genevoise, la plus ancienne de Suisse, respire l'air de son temps et ne traduit plus la réalité actuelle. Elle comporte des détails qui ne devraient pas se trouver dans un texte constitutionnel. De surcroît, elle compte un grand nombre de lacunes, notamment sur les concordats, sur les droits fondamentaux ou sur les relations avec les communes. Le professeur Auer relève en outre, que le droit constitutionnel genevois pourrait permettre la révision de la constitution soit en suite du droit d'initiative de chaque député, soit par initiative populaire. Il est vrai que dans ce cas il n'y a pas de possibilité d'instituer une Constituante comme le propose le projet radical. Il estime que ce dernier offre une voie compliquée et lourde puisqu'elle ne nécessite pas moins de quatre interventions du Conseil général. Pour lui, il serait sans doute plus simple et plus efficace de proposer une loi constitutionnelle ad hoc, qui pose le principe d'une révision totale, la confie à une Constituante, définit et limite le mandat de celle-ci, en fixe l'élection et quelques principes de fonctionnement. Les électeurs, en même temps qu'ils se prononceraient sur l'adoption de la nouvelle disposition constitutionnelle, voteraient en faveur du principe de la révision totale. En fait le professeur Auer, tout en reconnaissant que l'idée d'une assemblée constituante a pour elle une forte légitimité, craint que celle-ci n'entre en conflit avec le Grand Conseil.

Les commissaires entament un dialogue avec le professeur Auer qui

n'envisagent un changement de la Constitution qu'à l'expresse condition de ne pas toucher aux adjonctions réalisées ces vingt-cinq dernières années, ce, à la grande surprise du professeur Auer qui explique que cette idée est parfaitement antinomique à celle d'une révision totale.

A la suite de l'audition du professeur Auer, la commission a décidé de prendre l'avis des autorités de deux cantons qui ont procédé à la révision de leur Constitution par le truchement du Grand Conseil.

Auditions de M. Kurt Nuspliger, chancelier du canton de Berne et de M. Jean-Marie Reber, chancelier du canton de Neuchâtel

Le chancelier Nuspliger informe la Commission législative des méthodes utilisées à Berne pour réviser la Constitution. Il rappelle que celle-ci a finalement été adoptée le 6 juin 1993. Le processus durait depuis six ans, puisque c'est le 6 décembre 1987 que le peuple bernois, sur proposition du Conseil exécutif et du Grand Conseil, avait voté en faveur de la révision totale de la Constitution, tout en rejetant la désignation d'une assemblée constituante, contrairement à ce que proposaient les autorités. Rétrospectivement la révision totale s'est révélée une chance pour le Grand Conseil. Le Parlement a montré qu'il était parfaitement en mesure de mettre le discernement et la concentration nécessaires à l'examen des questions fondamentales. Il a réalisé ce tour de force en mettant sur pied une Commission parlementaire de trente-cinq membres qui a su s'entourer d'experts et de spécialistes. Le résultat a abouti à l'approbation du projet de nouvelle Constitution par 77,8 % des votants. Le chancelier Nuspliger précise que les facteurs qui ont permis ce résultat ont été la participation de la population, la recherche d'options innovantes, un esprit de consensus et l'assistance de l'Université à titre gratuit.

M. Jean-Marie Reber, chancelier de Neuchâtel, explique pour sa part que c'est en 1990 qu'un projet de décret fut déposé afin de réviser la Constitution. En 1996, le peuple neuchâtelois dut voter pour choisir entre une assemblée constituante et une Commission parlementaire. Cette dernière option fut choisie. En effet, les membres de l'assemblée constituante n'auraient pas eu l'expérience politique des députés. C'est donc finalement le Grand Conseil qui reçut la responsabilité de travailler à la révision totale de la Constitution neuchâteloise. Il délégua cette tâche à une commission de vingt-cinq membres. Le vote populaire intervint le 24 septembre 2000. Le coût total de la révision peut être estimé à 457'000 F, les professeurs consultés l'ayant été à

Discussion de la commission

A la suite de ces auditions, la discussion s'engage. Il s'agit de savoir s'il ne serait pas nécessaire d'envisager une consultation préalable sur une éventuelle révision totale, position vivement combattue par la rapporteuse de minorité, qui semble s'accrocher à l'ancienne Constitution pour des raisons partisans. Certes, une partie de la population tient à ses acquis et n'envisage donc pas une modification totale de la Constitution qui pourrait entraîner leur disparition du texte constitutionnel. Par ailleurs, il faut bien remarquer que Berne et Neuchâtel ont su entreprendre des révisions totales par leur Grand Conseil, contrairement à Vaud et à Fribourg qui ont utilisé la voie de la Constituante.

Deux questions se posent : est-il nécessaire, d'une part, d'effectuer une révision de la Constitution quand bien même dix-neuf cantons ont, en Suisse, jugé cela utile ; par quel moyen, d'autre part, parvenir à effectuer cette révision ? Faut-il une initiative constitutionnelle ou permettre que le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil la propose ? Faut-il qu'elle soit réalisée par le moyen d'une assemblée constituante ou par le Grand Conseil ?

Certains députés se demandent s'il est nécessaire d'introduire dans la Constitution actuelle la possibilité de réviser la Constitution au moyen d'une Constituante qui ne serait pas le reflet des forces politiques du canton, au vu de la possibilité d'initiative qu'ont le Conseil d'Etat et le Grand Conseil. Plusieurs députés craignent même l'anarchie d'une Constituante. Finalement la majorité de la commission estime qu'il convient d'offrir aux Genevois la possibilité de réviser leur Constitution, que ce soit par le Grand Conseil ou par une Constituante qu'on peut imaginer plus efficace que dans le canton de Vaud. C'est une occasion de réfléchir sur les fondements de la société et d'aller chercher des avis au-delà du politique. D'autres députés sont d'avis d'innover et proposent que l'on offre le choix de la méthode à l'électeur, Constituante ou Commission parlementaire.

Un seul groupe, tout en étant conscient du patchwork que représente la Constitution, se déclare contre toute révision, puisqu'un consensus serait impossible à obtenir. D'autres députés se déclarent choqués de l'immobilisme d'une vision purement politicienne et juridique. Pourtant, il faut bien constater que tant la gauche que la droite prennent des risques en opérant une révision de la Constitution. Trois solutions sont possibles : la première modifie le texte au fur et à mesure (révision partielle), la seconde est une révision totale à l'initiative du politique (Conseil d'Etat ou Grand Conseil) alors que la troisième

rappelé que le peuple peut accepter une idée de principe et refuser un projet concret. Par exemple, le principe de la traversée de la rade a été accepté et le projet refusé ensuite. En 1862, le principe d'une révision totale a été adopté, mais le projet rédigé de la Constitution a été refusé.

Finalement, l'entrée en matière est adoptée par 6 OUI (2 S, 1 AdG, 1 DC, 1 R, 1 L, contre 1 NON (Ve) et 1 abstention (AdG).

Examen de l'article 180 Révision totale (nouveau)

Alinéa 1

L'alinéa 1 est ainsi rédigé :

Sur proposition du Grand Conseil, du Conseil d'Etat ou de 10'000 électeurs, le Conseil général se prononce sur la révision totale de la Constitution.

L'alinéa amendé est adopté par 4 OUI (2 S, 1 DC, 1 R) contre 2 NON (1 Ve, 1 AdG) et 2 abstentions (1 L et 1 AdG).

Alinéa 2

L'amendement suivant est proposé pour l'alinéa 2 :

Simultanément le Conseil général décide si le projet de révision est élaboré par le Grand Conseil ou une assemblée Constituante, composée de 100 personnes âgées de plus de 16 ans et élues par le Conseil général au scrutin de liste, d'après le principe de la représentation proportionnelle tempéré par un quorum de 3 %.

La modification proposée de cet alinéa permet d'offrir au peuple le choix entre une Constituante ou le Grand Conseil pour opérer la révision totale. Un Genevois habitant l'étranger pourrait être élu au Grand Conseil. De plus, il serait également possible d'élire des femmes et des hommes entre 16 et 18 ans à la Constituante. Cet alinéa comporte donc plusieurs innovations.

Au vote, l'alinéa 2 est adopté par 5 OUI (1 AdG, 2 S, 1 DC, 1 R) contre 2 NON (1 Ve, 1 AdG) et 1 abstention (1 L).

Alinéa 3

Une modification purement rédactionnelle est proposée :

La Constitution ainsi révisée doit être soumise à la votation du Conseil général ; la majorité absolue des votants décide de son acceptation ou de son rejet.

Cette alinéa est adopté par 5 OUI (1 AdG, 2 S, 1 DC, 1 R) contre 1 NON (1 Ve) et 2 abstentions (1 L, 1 AdG).

Vote final

Le projet de loi ainsi amendé est adopté par 4 OUI (2 S, 1 DC, 1 R) contre 3 NON (1 Ve, 2 AdG) et une abstention (1 L).

3. Conclusion

L'adoption de ce projet de loi doit permettre aux députés comme aux citoyennes et citoyens de réfléchir à certains problèmes fondamentaux que pose la société contemporaine. Comme les auteurs de ce projet l'écrivaient dans leur exposé des motifs : « les relations entre le canton, la Ville de Genève, les communes, la région et les autres cantons pourront ainsi être repensés sereinement en fonction des attentes et des besoins. Un nouveau catalogue des droits et devoirs fondamentaux pourra être dressé. De même des problèmes politiques délicats comme la personnalisation de l'exécutif (par la nomination d'un Premier syndic ou d'un gouverneur) ou le rôle des communautés étrangères dans la vie genevoise, sans oublier celui, toujours lancinant, de la péréquation intercommunale devraient aussi pouvoir être abordés d'une manière innovante ».

A lui seul ce projet de loi ne résout rien, mais il offre la possibilité de faire bouger les choses. Le refuser c'est accepter l'immobilisme. Prétexter qu'il vaut mieux agir graduellement dans certains domaines, c'est se leurrer sur des possibilités de progresser. Il est parfois plus facile d'obtenir l'adhésion sur un projet global que sur certaines dispositions particulières. Le cumul des oppositions n'est pas toujours certain. Au moment où Genève, à l'orée du vingt-et-unième siècle, se trouve confrontée à des défis importants face à son avenir et à son développement, il paraît particulièrement judicieux de lui offrir la possibilité de repenser sa loi fondamentale. C'est dans cet esprit, Mesdames et Messieurs les députés, que nous vous recommandons l'adoption de ce projet de loi constitutionnelle qui permettrait d'ouvrir la voie si le peuple le veut à une révision totale de la Constitution.

Projet de loi constitutionnelle **(8163)**

modifiant la Constitution de la République et canton de Genève (A 2 00) **(Révision totale)**

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

Article 1

La Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1874, est
modifiée comme suit :

Art. 180 Révision totale (nouveau)

¹ Sur proposition du Grand Conseil, du Conseil d'Etat ou de 10 000 électeurs, le
Conseil général se prononce sur la révision totale de la Constitution.

² Simultanément le Conseil général décide si le projet de révision est élaboré
par le Grand Conseil ou une assemblée constituante, composée de 100
personnes âgées de plus de 16 ans et élues par le Conseil général au scrutin
de liste, d'après le principe de la représentation proportionnelle tempéré par un
quorum de 3 %.

³ La Constitution ainsi révisée doit être soumise à la votation du Conseil
général; la majorité absolue des votants décide de son acceptation ou de son
rejet.

Article 2 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Date de dépôt : 24 septembre 2001
Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapporteure: M^{me} Fabienne Bugnon

Mesdames et
Messieurs les députés,

C'est sans doute un effet de mode qui a inspiré nos collègues radicaux et qui les a poussés à déposer, en cette fin d'année 1999, un projet de loi constitutionnelle visant à réintroduire dans la Constitution genevoise la question de la révision totale de celle-ci. On se rappellera, en effet, que jusqu'en 1993, un article 180Cst. GE prévoyait que l'on posât tous les quinze ans la question de la révision totale de la Constitution au peuple. Les radicaux ont estimé que l'abrogation de cet article ne permettait plus de déclencher directement une révision constitutionnelle complète. Il est à noter, toutefois, et l'exposé des motifs le confirme, que la révision de la Constitution est tout même possible si le Grand Conseil dépose un projet de loi le demandant (!) ou si 10'000 électeurs déposent un projet complet de nouvelle Constitution.

En réintroduisant cet article et en l'actualisant, les auteurs expriment leur volonté que la Constitution de notre canton soit révisée, rejoignant ainsi le mouvement de révision des constitutions cantonales qui a débuté dans les années soixante par les cantons d'Obwald et de Nidwald et qui se poursuit aujourd'hui chez nos voisins vaudois.

Les travaux de commission ainsi que les auditions relatés dans le rapport de majorité montrent que l'exercice est fort complexe. L'audition des chanceliers des cantons de Berne et de Neuchâtel a également permis de mettre en lumière les différences entre les cantons. Les échos des longs travaux de la Constituante vaudoise montrent également que la procédure est fastidieuse et compliquée.

A la lecture rapide des constitutions des cantons voisins, on s'aperçoit, à titre de comparaison, que la Constitution genevoise est assez régulièrement

Grand Conseil, ou du peuple. Elle ressemble ainsi à un patchwork représentatif des différentes sensibilités politiques genevoises.

Prévoir sa révision aujourd'hui paraît hasardeux et on pourrait craindre que des droits obtenus de haute lutte par la population puissent être remis en question par une majorité de circonstance. En outre, cette diversité permet d'imaginer avec inquiétude la difficulté de la tâche, son coût et sa durée.

De toutes manières, quelle que soit la position des uns et des autres sur une éventuelle révision totale de la Constitution, le projet qui nous est soumis ne représente qu'une étape pour y parvenir.

En ce qui concerne la minorité de la commission composée des Verts et de l'AdG, cette étape est inutile, puisqu'en tout temps la révision de la Constitution peut être proposée tant par le Grand Conseil que par le peuple. Elle refuse donc que l'on adopte un projet de loi constitutionnelle et que l'on dérange la population genevoise pour enfoncer des portes déjà ouvertes.

Nous vous recommandons donc, Mesdames et Messieurs les députés, de suivre la minorité de la commission en refusant purement et simplement l'entrée en matière sur ce projet de loi.