

*Date de dépôt:*  
*Messagerie*

## Rapport

de la Commission législative chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>me</sup> 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

#### Rapport de M. Jacques Pagan

Mesdames et  
Messieurs les députés,

#### A. Objet

1. Le projet de loi déposé à fin 1999 par le groupe radical a pour but de permettre la révision totale de notre Constitution cantonale par l'ajout dans le corps de celle-ci de la disposition ci-après :

**« Art. 180 Révision totale (nouveau)**

<sup>1</sup> *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.*

<sup>2</sup> *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%.*

*<sup>3</sup> 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. »*

2. Pour ses auteurs, ce projet de loi constitutionnelle vise à combler la lacune laissée par la brutale disparition en 1992 de l'ancien article 180 de notre charte fondamentale qui avait la teneur suivante :

**« Art. 180**

*<sup>1</sup> Tous les quinze ans, la question de la révision totale de la Constitution est posée au Conseil général.*

*<sup>2</sup> Si le Conseil général vote la révision, elle doit être opérée par une assemblée constituante.*

*<sup>3</sup> La Constitution ainsi révisée doit être soumise à la votation du Conseil général ; la majorité absolue des votants décide de l'acceptation ou du rejet. »*

Il est à noter que cet article remonte à 1847, époque à laquelle le droit d'initiative sur le plan cantonal était alors inconnu.

## **B. Historique**

3. Ce projet de loi a été examiné par la Commission législative en 2000. Il a donné lieu à un rapport de majorité favorable du 18 septembre 2001 : 4 oui (2 S, 1 PDC, 1 R) contre 3 non (1 Ve, 2 AdG) et une abstention (1 L) ; un rapport de minorité (Ve) l'accompagne (voir annexe 1).

4. Ce projet de loi a été traité lors de la séance plénière du Grand Conseil du 2 novembre 2001. Il y a été mal accueilli par le représentant des Verts et celui de l'AdG ; il a toutefois reçu le soutien du représentant du PS. Sur proposition du représentant du projet de loi, appuyé en cela par son homologue radical et le représentant du PS, ce projet a été finalement renvoyé en Commission législative, motif pris que le travail effectué par celle-ci n'était manifestement pas abouti, la teneur de la disposition constitutionnelle proposée méritant d'être clarifiée, notamment sur le mandat et les limites d'une telle révision, ainsi que sur les conditions d'éligibilité des 100 personnes appelées à former la constituante (voir délibérations, annexe 2).

5. La Commission législative « bis » a repris l'examen du projet de loi lors de ses séances du 11 octobre, 1<sup>er</sup> et 8 novembre 2002, 10 et 17 janvier 2003, sous les présidences successives de MM. les députés Alberto Velasco et Christian Luscher, et avec le concours efficace de M. Christophe Vuilleumier, procès-verbaliste. Elle a finalement décidé de rejeter le projet de loi 8163-A par 6 voix (1 S, 1 Ve, 1 UDC, 1 PDC et 2 L) contre 2 (1 R, 1 AdG) et 1 abstention (1 S).

Le commissaire radical ayant formellement proposé qu'en cas de rejet du projet de loi considéré on réintroduise l'ancien article 180 (voir chapitre 2 ci-dessus) dans la Constitution en portant le délai de son alinéa premier à trente ans, le président a soumis successivement au vote les deux questions suivantes :

– La commission est-elle favorable au principe qui verrait le peuple se prononcer périodiquement sur la pertinence d'une remise en question de la Constitution ?

Réponse : non par 5 voix (1 PDC, 2 L, 1 Ve, 1 UDC) contre 3 voix favorables (1 R, 1 AdG, 1 S) et 1 abstention (1 S).

– La Commission accepte-t-elle la réintroduction de l'article 180 abrogé en 1992 et modifié dans son délai, celui-ci passant de quinze ans à trente ans ?

Réponse : Non par 5 voix (1 PDC, 2 L, 1 Ve, 1 UDC) contre 3 voix favorables (1 R, 1 AdG, 1 S) et 1 abstention (1 S).

Au vu de l'ensemble de ces votes de rejet, la commission n'a pas poussé plus loin ses investigations.

Il est à noter qu'au moment de se prononcer, les membres de la Commission législative étaient en possession d'un extrait de l'ouvrage de Pierre Beausire *La Constitution genevoise et ses modifications annotées*, Editions Georg, Genève, 1979, concernant l'article 180, d'une part, et d'un extrait du Mémorial du Grand Conseil (séance du 25 septembre 1992, pp. 5048 et 5049) consacré à l'abrogation de cette même disposition, d'autre part (voir annexes 3 et 4), tous documents qui ont été communiqués ultérieurement à l'ensemble des député-e-s.

### ***Délibérations de la Commission législative « bis »***

6. Les opposants au projet de loi 8163-A soutiennent en substance ce qui suit :

### ***La création d'une constituante est inutile***

Notre Constitution de 1847 a été remaniée à de nombreuses reprises. Elle permet aujourd'hui sa révision, totale ou partielle, soit par le droit d'initiative de chaque député, soit par le biais de l'initiative populaire moyennant la signature de 10 000 citoyen-ne-s. La constituante n'apporte ainsi rien de neuf.

S'agissant de l'existence de l'unité de la matière, celle-ci ne vaut, en l'état des connaissances de la Commission législative, que pour les initiatives populaires, à l'exclusion de celles émanant du Grand Conseil lui-même puisque ce dernier « peut mettre sur pied des lois contenant différents sujets ». Le Parlement cantonal peut ainsi déclencher le processus d'une révision totale de la constitution.

Le projet de loi radical offre une voie compliquée et coûteuse puisqu'elle nécessite pas moins de quatre interventions du Conseil général ; en outre, le texte proposé ne définit, ni ne limite le mandat de cette constituante, pas plus qu'il n'en fixe l'élection, ni les principes de fonctionnement.

On voit d'autant moins l'utilité d'une constituante que celle-ci n'est, en réalité, qu'une « copie conforme du Grand Conseil », lequel est, par ailleurs, désigné alternativement comme auteur possible du texte constitutionnel révisé à soumettre à la sanction populaire. De surcroît, il y a fort à parier que cette constituante ne manquera pas d'entrer en conflit avec le Grand Conseil dont le rôle institutionnel est ainsi minimisé si celle-ci devait lui être préféré par le souverain.

### ***Les dangers d'une révision totale de la Constitution***

Notre charte fondamentale cantonale consacre aujourd'hui nombre de droits individuels, notamment en matière de logement et d'énergie, qui ont été acquis de haute lutte et qui pourraient être supprimés par une telle révision, le projet concerné laissant toute liberté à la constituante pour revoir la Constitution dans l'intégralité de ses dispositions. Or, c'est justement là le propre d'une révision totale que de ne pas connaître de limitation dans son champ d'application.

### ***Le principe d'une révision totale n'est pas une nécessité en soi***

Historiquement, l'article 180 (dont la teneur remonte à 1847 ; il constituait alors l'article 153) a donné lieu à neuf scrutins qui ont tous été négatifs, sauf en 1862 où la consultation issue des travaux de la constituante a été rejetée par le peuple. Un tel principe ne répond donc aujourd'hui à aucune nécessité clairement démontrée.

### ***La périodicité d'une révision totale fait problème***

A supposer qu'il soit nécessaire de reprendre l'idée du législateur de 1847 sur des révisions totales de la Constitution échelonnées dans le temps, les avis des commissaires divergent sur la périodicité à retenir. Faudrait-il tenter l'opération tous les vingt ans, tous les trente ans, tous les cinquante ans, voire tous les cent ans ?

### ***Membres de la constituante : un choix inapproprié***

Il est saugrenu et inacceptable de songer à pouvoir conférer la qualité de membre de la constituante à des jeunes sans formation ni expérience adéquates, de même qu'à des étrangers qui n'auraient pas une connaissance approfondie de nos institutions, de notre histoire et de nos us et coutumes.

### ***La création d'une constituante : largement une affaire de mode***

Les expériences vécues dans d'autres cantons (Vaud et Fribourg) ont suscité un intérêt certain de par la médiatisation qui en a été faite. Le projet radical cherche à « surfer » sur cette vague, alors qu'il ne répond à aucune nécessité, contrairement à ce qui était le cas de ces autres cantons qui ne pouvaient procéder autrement pour réviser leur Constitution.

7. De leur côté, les partisans du projet de loi 8163-A mettent en exergue l'innovation de la nouvelle disposition constitutionnelle proposée qui serait seule à même de permettre des réformes générales de grande envergure.

Ces réformes ne pourraient être entreprises par le Grand Conseil dont la mission première consiste à organiser, dans un espace temps trop limité, l'activité législative de la République au quotidien. Le recours à une nouvelle institution ad hoc telle la constituante s'impose dès lors tout naturellement.

Ces réformes auraient, en outre, l'avantage de se traduire, dans un premier temps, par l'attribution de droits démocratiques nouveaux au profit des étrangers et de la jeunesse, ce qui constituerait en soi une innovation légitime.

## **EN GUISE DE CONCLUSION**

8. La Commission législative constate que, dans sa formulation actuelle, la Constitution permet sa révision totale en l'absence de toute constituante et que la création d'une telle institution ne répond ainsi à aucune nécessité.

Il est aujourd'hui tout à fait possible de « faire bouger les choses » dans le sens esquissé dans le projet de majorité du 18 septembre 2001, en réorganisant, par exemple, totalement l'Etat ainsi que ses rapports avec les communes, la région et les autres cantons (voir rapport chapitre 3 « conclusion »), sans que cela passe préalablement par l'adoption de la norme constitutionnelle proposée. Le tout est, en fin de compte, une question de volonté politique que, dans son état actuel, notre droit supérieur cantonal n'empêche nullement de se manifester.

Au bénéfice des explications qui précèdent, la majorité de la Commission législative vous invite donc, Mesdames et Messieurs les députés, à rejeter le projet de loi 8163 dont le Grand Conseil a été saisi.

## **Projet de loi (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)**

<sup>1</sup> Sur proposition du Grand Conseil, du Conseil d'Etat ou de 10 000 électeurs,  
la question de la révision totale de la Constitution est posée au Conseil  
général.

<sup>2</sup> Si le Conseil général vote la révision, elle doit être opérée par une  
assemblée constituante. Celle-ci est élue par le Conseil général au scrutin de  
liste, d'après le principe de la représentation proportionnelle tempéré par un  
quorum de 3 %.

<sup>3</sup> La Constitution ainsi révisée doit être soumise à la votation du Conseil  
général ; la majorité absolue des votants décide de l'acceptation ou du rejet.

#### **Article 2 Entrée en vigueur**

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

**Secrétariat du Grand Conseil****PL 8163-A***Date de dépôt: 18 septembre 2001**Messagerie***Rapport**

**de la Commission législative chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>me</sup> 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<sup>e</sup> 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 suggère l'établissement d'une commission constitutionnelle. Certains députés 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 titre bénévole comme à Berne.

## 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 partisanses. 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 provient du peuple (initiative populaire). Dans le cours de la discussion, il est 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 PDC, 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 PDC, 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 PDC, 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 PDC, 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 PDC, 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)**

<sup>1</sup> *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.*

<sup>2</sup> *Simultanément le Conseil général décide si le projet de révision est élaboré  
par le Grand Conseil ou une assemblée constituante, composée de 100 perso-  
nnes 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 %.*

<sup>3</sup> *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<sup>me</sup> 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 180 de la Constitution genevoise 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 modifiée par l'apport de loi constitutionnelle à l'initiative du Conseil d'Etat,



du 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.

## ANNEXE 2

**Extrait du Mémorial**

PL 8163-A

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

*Rapport de majorité de M. Bernard Lescaze (R)*  
*Rapport de minorité de Mme Fabienne Bugnon (Ve)*

*Projet: Mémorial 1999, pp. 8898 et 8984.*

*Rapport PL 8163-A**Premier débat*

**Le président.** Monsieur le rapporteur de majorité ad interim, avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Thomas Büchi (R)**, rapporteur de majorité ad interim. Non, je n'ai rien à ajouter à l'excellent rapport rédigé par mon collègue Bernard Lescaze.

**Le président.** Monsieur Hiler, vous remplacez Mme Bugnon: avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. David Hiler (Ve)**, rapporteur de minorité ad interim. Le projet qui nous est proposé est une manière de parler d'une révision de la constitution sans la faire. Rien ne s'oppose dans la loi, aujourd'hui, à ce que nous engagions un processus de révision de la constitution, si une majorité d'entre nous estimait que c'est une urgence. Rien n'empêche le peuple, par ailleurs, par voie d'initiative, de demander aujourd'hui une révision de la constitution. Qu'ajoute donc ce projet de loi en dehors du plaisir d'une votation populaire? Car évidemment il en faudra une lorsque nous aurons adopté ce projet de loi, si nous le faisons. Ce projet ajoute la possibilité d'une assemblée constituante différente du Grand Conseil. Fort bien. Qu'est-ce qui nous empêcherait, en lançant une procédure de révision de la constitution, d'inscrire dans la constitution l'existence d'une assemblée constituante ou, comme le propose le professeur Auer, de former une commission ad hoc, nommée par le Grand Conseil? Rien ! Rien ne nous empêche de procéder de

la sorte. Alors de deux choses l'une: soit il y a dans ce parlement un certain nombre de forces qui estiment qu'à l'instar d'autres cantons il y a urgence aujourd'hui à réviser la constitution et ces gens doivent déposer un projet dans ce sens; soit personne ne ressent cette nécessité et il est totalement inutile de déranger le peuple en votation pour ce projet de loi, puisqu'il ne nous mène nulle part.

Pour notre part, nous n'estimons pas, aujourd'hui, que réviser la constitution soit une première priorité. Nous admettons que son langage est vieillot, certes. Nous admettons également qu'ici ou là des choses intéressantes pourraient y être ajoutées. Mais enfin, notre constitution, contrairement à celles d'autres cantons, évolue régulièrement. Alors, Mesdames et Messieurs, dans la situation où nous nous trouvons actuellement, envisager de dépenser autant d'énergie que les Vaudois aujourd'hui pour faire une révision qui en définitive ne sera - qu'on le veuille ou non - qu'une remise en forme de ce que notre constitution est actuellement, cela ne plaît guère ni à notre groupe, ni à certains autres membres de la commission. Nous n'estimons pas que cette révision constitue une priorité et déranger le souverain pour lui poser la question de savoir si nous pourrions, éventuellement, modifier la constitution, à l'occasion, n'est pas une priorité non plus. Ce projet de loi est donc inutile et j'invite ce Grand Conseil à le rejeter, en particulier ceux qui aiment à parler d'inflation législative...

**M. Jean-Michel Gros (L).** Le groupe libéral a pris connaissance avec intérêt du rapport de la commission législative en vue d'une éventuelle révision totale de la constitution. Avec intérêt certes, mais aussi avec une certaine inquiétude, car la voie choisie par la commission nous semble d'une terrible lourdeur, M. Hiler l'a souligné. Le professeur Auer n'a-t-il pas indiqué d'ailleurs que le projet du groupe radical ne nécessiterait pas moins de quatre consultations populaires? Les libéraux estiment que l'on devrait davantage plancher sur une solution plus simple et économe en scrutins. Nous ne sommes pas opposés au principe d'une révision totale, mais nous estimons que, le cas échéant, les députés - et non pas une constituante - auraient plaisir à examiner nos principes fondamentaux plutôt que de débattre des souffleuses à feuilles ou de la mise en accusation de personnalités étrangères! C'est pourquoi, pas plus qu'aux arguments du projet radical, nous ne pouvons adhérer aux arguments de la rapporteuse Mme Bugnon. Ceux-ci sont empreints d'un conservatisme effrayant et même d'un certain opportunisme. Soyons francs: pour obtenir un consensus populaire, il ne pourra s'agir que d'une mise à jour ou d'un toilettage. Toute tentative d'introduire dans notre constitution des idées qui ont été rejetées à maintes reprises par le peuple se heurterait inévitablement à un refus. Pour avoir participé à la révision de la Constitution fédérale, je peux témoigner de la prudence dont a fait preuve l'Assemblée fédérale.

*M. John Dupraz.* Elle n'avait pas le choix !

*M. Jean-Michel Gros.* Placer en catimini, au sein d'une centaine d'articles, le droit de vote et d'éligibilité des étrangers, la suppression de la commune de Genève ou une demi-douzaine de nouveaux droits sociaux conduirait inévitablement à l'échec. Nous pensons cependant que rendre notre constitution plus lisible par un citoyen du troisième millénaire constitue déjà un objectif louable. C'est pourquoi les libéraux ne s'opposent pas au projet qui nous est présenté, mais vous demandent de le renvoyer à la commission législative. Charge à celle-ci d'étudier attentivement les possibilités plus simples qui s'offrent à nous. On sait qu'un simple projet de loi serait susceptible d'engager une procédure de révision totale. Nous demandons donc à la commission d'étudier plus à fond cette option et, le cas échéant, de nous soumettre un projet plus précis qui fixerait le mandat et les limites d'une telle révision. Cela nous paraît plus conforme au devoir des députés que nous sommes. Nous devons avoir le courage de nous saisir nous-mêmes, si nous estimons qu'une révision est nécessaire.

Le renvoi en commission présente un autre avantage: il permettra de clarifier le texte du projet. En effet, celui-ci est complètement flou. Un exemple se trouve à l'alinéa 2 de l'article 180, qui indique que la constituante serait composée de cent personnes de plus de 16 ans, élues par le peuple. Qui sont ces personnes? Des citoyens jouissant des droits politiques, ou d'autres personnes seront-elles admises? L'abaissement de l'âge d'éligibilité à 16 ans nous autorise à douter de la volonté réelle de la commission. Outre qu'il s'agit déjà d'une modification importante par rapport à la situation actuelle - une sorte de révision anticipée - je rappellerai seulement que la proposition d'abaisser l'âge de la majorité civique a été récemment refusée par ce Grand Conseil. Nous proposons donc de renvoyer ce projet à la commission législative et, si cette proposition ne devait pas être agréée, nous proposerons, en deuxième débat, un amendement à l'alinéa 2 précisant que la constituante est composée de cent citoyens jouissant des droits politiques.

**Le président.** Mesdames et Messieurs, une proposition de renvoi en commission vient d'être faite. MM. Ferrazino et Brunier s'étaient déjà inscrits. Ils peuvent encore parler sur le fond, mais les prochains orateurs devront s'exprimer sur le renvoi.

**M. Christian Ferrazino (AdG).** L'argumentaire développé par M. Gros est un peu paradoxal. Vous nous avez rappelé ce qui fait que la proposition radicale est incongrue. Pourtant, nonobstant les problèmes pratiques posés par le «lourd machin» mis en place par le projet radical - sans rien dire des implications financières - vous nous proposez de renvoyer ce projet en commission législative pour affiner les possibilités de revoir la constitution et surtout pour établir dans quelles limites s'effectuera ce travail.

Contrairement à ce que pensent certains ici, notre constitution n'est pas du tout vieillotte ou poussiéreuse puisque nous avons, grâce à l'exercice régulier des droits politiques, la possibilité de l'actualiser. Nous avons aussi un certain nombre de dispositions constitutionnelles dont nous sommes

particulièrement fiers. Je pense par exemple au droit au logement, inscrit dans notre constitution suite précisément à une initiative du Rassemblement pour une politique sociale du logement. Il y a aussi l'article 160C sur l'énergie que M. Vanek me rappelle et dont nous sommes particulièrement fiers. Alors, M. Gros s'inquiète qu'une révision globale puisse insérer de nouvelles dispositions constitutionnelles dont il y aurait lieu de se méfier: vous comprendrez que nous pourrions, de notre côté, avoir une autre inquiétude, à savoir que cette révision globale retire un certain nombre de dispositions constitutionnelles qui ont été adoptées par le peuple.

L'expérience politique qui est la nôtre nous a amenés à nous méfier des paquets ficelés et il semble d'ailleurs que nous ne soyons pas les seuls puisque la population nous a suivis sur ce terrain. Nous pensons en l'occurrence que ce projet de loi ne mérite pas un nouveau réexamen en commission législative, car une réflexion assez poussée a déjà eu lieu durant la précédente législature. Aujourd'hui, la question qui se pose à nous est de savoir si l'on souhaite effectivement aller dans la direction que certains cantons ont voulu prendre, peut-être à juste titre parce que, contrairement à Genève, l'exercice des droits populaires n'y est pas aussi étendu. La formation politique à laquelle j'appartiens illustre bien l'étendue de ces droits politiques, puisqu'elle a lancé une initiative constitutionnelle concernant l'assurance-maladie. On voit que, par ce biais-là, il est possible de modifier ou d'actualiser la constitution sur des questions très sensibles. Ce qui nous est proposé, sous couvert de modernité et pour pouvoir s'identifier à nos voisins qui procèdent ainsi, c'est la remise en cause d'un certain nombre de dispositions constitutionnelles, par un procédé qui n'est nullement défini. Et vous m'accorderez, Monsieur Gros, que, quelle que soit la manière employée, une révision totale entraînera la mise en place d'une structure très lourde, qui fera double emploi avec les institutions politiques déjà existantes. C'est pourquoi notre groupe s'opposera au renvoi en commission.

**M. Christian Brunier (S).** J'ai assisté aux travaux en commission et ce qui m'avait frappé alors, c'est que la discussion portait sur la révision totale de la constitution ou, au contraire, sur l'absence de révision, alors que ce n'était absolument pas l'objectif de ce projet de loi. Ce qui m'a frappé aussi, c'est que tant les libéraux que certains membres de l'Alternative idéalisaient beaucoup cette constitution et semblaient avoir peur du débat populaire. Pourquoi avoir peur du débat populaire? Certes, en révisant totalement la constitution nous pouvons tous perdre un certain nombre d'acquis - à gauche, c'est le droit au logement, c'est certainement l'énergie - mais nous avons aussi beaucoup de choses à gagner ! Je pense qu'il n'est pas pertinent d'idéaliser la constitution, comme M. Ferrazino l'a fait tout à l'heure. Pour ma part, je trouve que certains chapitres de la constitution sont bien faibles. Je pense aux droits populaires, ou à l'égalité des sexes sur laquelle la constitution ne dit rien ou presque. C'est pourquoi il me semble qu'un grand débat de société sur la constitution ne serait pas inutile aujourd'hui. Cependant, je le répète, ce n'est pas l'objectif du projet de loi qui a été présenté par les radicaux. Celui-ci est en effet minimaliste, comme M. Hiler l'a dit. Il donne un peu plus de droits démocratiques et j'aimerais

comprendre comment on peut s'opposer à un peu plus de droits démocratiques. En tous les cas, le groupe socialiste soutient ce projet de loi, même si nous pensons qu'il n'est pas révolutionnaire.

Les libéraux prétendent que la procédure est trop lourde: peut-être est-ce le cas, mais je n'ai pas entendu beaucoup d'autres propositions en commission. Si vous estimez aujourd'hui avoir de meilleures idées et pouvoir les exposer en commission, nous pourrions soutenir le renvoi parce qu'il n'y a pas d'urgence à débattre de cette question. Par contre, nous ne soutiendrons jamais la proposition d'une révision totale par les députés. En effet, si demain nous entamons le chantier d'une révision totale, nous n'aurons simplement pas le temps de nous consacrer à la fois aux affaires de la République et à cette révision. Si je suis véritablement favorable à une révision totale de la constitution, je crois qu'elle doit être faite par la société civile, avec les acteurs de tous les milieux de la cité de Genève, et non par ce parlement, qui a un autre rôle à tenir. Nous devons gérer les problèmes courants de la société et ce n'est pas l'enjeu d'une révision de la constitution.

Enfin, j'indiquerai que, dans ce projet de loi, le groupe socialiste a apporté deux éléments relativement révolutionnaires: ce sont les deux éléments que M. Gros ne comprenait pas tout à l'heure. Il est exact que nous ouvrons la constituante aux gens qui ne jouissent pas habituellement des droits politiques, c'est-à-dire aux étrangers, au 40% de la population genevoise qui n'a pas son mot à dire en matière politique. Si nous faisons cette proposition, c'est que nous pensons qu'ils doivent contribuer à cette réflexion en profondeur sur la constitution. Nous ouvrons aussi la constituante aux personnes un peu plus jeunes que la limite de l'éligibilité, parce que l'intérêt d'une révision de la constitution, c'est précisément de lancer un grand débat dans la société, et si les deux catégories que je viens de mentionner ne participent pas à ce débat, alors la révision de la constitution n'a aucun sens. Nous souhaitons, autour de cette révision, mettre en mouvement la société. Sans cela, ce projet est mort-né et sans intérêt, et nous ne voulons en aucun cas entrer en matière.

Nous sommes donc favorables à un retour en commission si vous le souhaitez, sinon nous soutiendrons ce projet de loi.

**Le président.** Monsieur le rapporteur ad interim, sur le renvoi en commission...

**M. David Hiler (Ve),** rapporteur de minorité ad interim. Je pense que le mieux serait de renvoyer ce projet en commission, puisque c'est dans cette direction que nous allons. Les deux rapporteurs ad interim sont d'accord sur le fait que ce travail n'est manifestement pas abouti. Je vous invite donc à voter ce renvoi.

**M. John Dupraz (R).** Je constate qu'une fois de plus l'Alliance de gauche est le parti le plus conservateur de ce Grand Conseil. Je voudrais indiquer en outre qu'à force de vouloir modifier la constitution par petites touches, on construit un véritable manteau d'Arlequin et que, finalement, la cohérence et la limpidité de ce texte fondamental sont perdantes. Je constate encore que ce Grand Conseil compte 47 nouveaux députés et qu'il y a une nouvelle donne dans la répartition des forces politiques. Le groupe radical approuve donc le renvoi en commission. J'ajouterai, pour conclure, que les propos de M. Brunier nous ont enchantés et nous rappellent ceux des radicaux-socialistes du XIXe siècle ! (*Exclamations et rires.*)

**Mis aux voix, le renvoi du projet à la commission législative est adopté.**

5048 SÉANCE DU 25 SEPTEMBRE 1992 (soir)  
Projets de lois : initiative populaire

municipale, il n'y a qu'un type d'initiative, non formulée. Comme l'initiative, le contreprojet doit être rédigé sous la forme d'un vœu (demande de délibérer sur un objet déterminé).

Notons que le contreprojet à l'initiative municipale constitue une nouveauté, la constitution actuelle interdisant le contreprojet à l'initiative non formulée, et partant à l'initiative municipale.

S'il a des doutes sur la manière de rédiger le contreprojet, le conseil municipal pourra toujours requérir l'avis préalable du département cantonal de l'intérieur, de l'agriculture et des affaires régionales, autorité de surveillance des communes.

*Article 68 E — Procédure et délais*

Il s'agit de la copie conforme au niveau municipal de l'article 67 A constitution. Le délai pour rédiger un contreprojet est toutefois réduit dans ce cas de 30 à 24 mois, ce qui paraît logique, l'autorité municipale pouvant travailler plus rapidement que l'autorité cantonale. De surcroît, le contreprojet qu'il s'agit de rédiger n'a que la forme d'un vœu.

*Article 68 F — Vote des électeurs*

Cette disposition reprend l'article 68 constitution dans le chapitre de l'initiative municipale.

*Article 180 — Abrogé*

Sous la note marginale « revision totale », l'article 180 de la constitution actuelle dispose que la question de la révision totale de la constitution est posée au Conseil général tous les quinze ans (alinéa 1). Si le peuple l'accepte, cette révision doit être opérée par une assemblée constituante (al. 2). Le texte élaboré par cette dernière est alors soumis au peuple (al. 3).

Cette disposition remonte à 1847<sup>39</sup>. Elle est par conséquent antérieure au droit d'initiative sur le plan cantonal (voir ci-dessus ad A.1). A l'époque, les modifications partielles de la constitution ne pouvaient pas être demandées par une fraction de citoyens. Le Grand Conseil considérait de surcroît que la constitution ne devait pas être revue partiellement.

<sup>39</sup> P. Beausire « La constitution genevoise et ses modifications annotées », ad article 180, p. 588.



## SÉANCE DU 25 SEPTEMBRE 1992 (soir)

5049

## Projets de lois : initiative populaire

Il avait donc été prévu que la question d'une éventuelle révision totale de la constitution serait posée régulièrement aux électeurs, tous les quinze ans.

Le corps électoral s'est prononcé à neuf reprises sur une telle révision totale de la constitution, la dernière fois le 26 septembre 1982 (48 400 non contre 11 989 oui ; 33,3 % de participation). Toutes les consultations antérieures ont également débouché sur un résultat négatif, à l'exception de celle de 1862, où l'idée d'une révision totale de la constitution a été approuvée. Toutefois, le projet issu des travaux de la constituante a été rejeté par le peuple.

Aujourd'hui, il est admis et courant que des révisions partielles de la constitution soient mises en œuvre par le Grand Conseil, ou par les citoyennes et les citoyens par le biais d'une initiative. Ce même Grand Conseil et ces mêmes électrices et électeurs peuvent aussi demander une révision totale de la constitution par voie d'initiative formulée ou non formulée. Il n'est donc plus nécessaire de prévoir la consultation périodique prévue à l'article 180 constitution.

Partant du principe qu'il fallait éviter de déplacer les électeurs pour des scrutins dépourvus de justification et d'enjeu, la commission préconise l'abrogation de cet article 180 constitution.

*Disposition transitoire*

La nouvelle loi constitutionnelle ne s'appliquera qu'aux initiatives ayant recueilli le nombre de signatures requises et ayant été déposées à la chancellerie après son entrée en vigueur.

Par exemple, l'initiative de l'Alhambra et celle pour la traversée de la rade, si elles n'ont pas été définitivement traitées par le Grand Conseil avant l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle, demeureront soumises à l'ancien droit.

Cette disposition transitoire est reprise dans les quatre projets de lois qui complètent la révision de la constitution cantonale.

## Commentaire de M. V. Deausire

Constitution  
du 24 mai 1847

— 588 —

et ses modifications  
ultérieures

ART. 153. Tous les quinze ans, la question de la révision totale de la Constitution sera posée au Conseil Général.

Si le Conseil Général vote la révision, elle sera opérée par une assemblée constituante.

La Constitution ainsi révisée sera soumise à la votation du Conseil Général; la majorité absolue des votants décidera de l'acceptation ou du rejet.

Ce projet de constitution reprenait le mode de révision de la charte de 1847 à l'exception qu'il soumettait la révision totale à une demande spéciale de 5 000 électeurs.

Mais l'usage parlementaire n'accepta pas facilement la possibilité de procéder à des modifications partielles de la constitution. L'idée était assez répandue que le pouvoir politique était détenu par une assemblée constituante qui seule pouvait élaborer ou modifier une constitution, alors que le Grand Conseil ne détenait que le pouvoir d'administration et de législation ordinaire. (Mémorial 1864, p. 1603.)

Des projets de modifications partielles furent alors présentés en se basant sur l'article 152 (voir notamment Mémorial 1864, p. 1144, et Mémorial 1855, p. 364). Ils ne furent pas acceptés pour de multiples raisons opportunistes mais surtout en se basant sur l'article 153 qui prévoit une révision éventuelle tous les 15 ans. (Mémorial 1864, pp. 1603-1634.)

D'autre part, le Grand Conseil, qui était renouvelé tous les deux ans, abandonnait les projets qui n'avaient pas pu être définitivement réglés durant une législature. Un tel projet devait être représenté à la nouvelle législature pour reprendre vie. (Mémorial 1853, pp. 23-34; 1855, p. 364.) Parfois même la commission ne pouvait délibérer, le rapporteur étant seul présent. (Mémorial 1853, p. 806.)

La première loi constitutionnelle modifiant partiellement la constitution ne fut acceptée par le Grand Conseil que le 20 octobre 1866.

Voir des interprétations à ce sujet dans le Mémorial des années 1854 (p. 1147), 1855 (p. 855) et 1869-1870 (p. 347).

Texte abrogé en 1992

**Art. 180**

<sup>1</sup> Tous les quinze ans, la question de la revision totale de la constitution est posée au Conseil général.

*Revision  
totale*

<sup>2</sup> Si le Conseil général vote la revision, elle doit être opérée par une assemblée constituante.

<sup>3</sup> La constitution ainsi révisée doit être soumise à la votation du Conseil général; la majorité absolue des votants décide de l'acceptation ou du rejet.

*Date de dépôt : 11 mars 2005*

*Messagerie*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### **Rapport de M. Bernard Lescaze**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La révision totale de la Constitution genevoise ne saurait être qualifiée d'effet de mode comme l'avait écrit, un peu rapidement sans doute, M<sup>me</sup> Fabienne Bugnon, rapporteure de minorité en septembre 2001. En effet, depuis lors, un certain nombre de cantons et non des moindres, ont mené à chef une procédure de révision totale de leur Constitution, en particulier les cantons de Vaud et de Fribourg ainsi que le canton de Zurich, qui a accepté le 27 février 2005 à une majorité de 64,2% de oui une nouvelle Constitution cantonale qui remplace celle de 1869.

C'est dire que le projet radical instituant un double mécanisme de révision totale de la Constitution (par une constituante élue ou par le Grand Conseil) déposé en novembre 1999, approuvé par la Commission législative en 2001 par les socialistes, les radicaux et les démocrates-chrétiens, conserve une actualité brûlante. A l'époque, la commission avait auditionné le professeur Andreas Auer, très favorable à l'idée d'une révision totale, ainsi que MM. Kurt Nuspliger, chancelier du canton de Berne, et Jean-Marie Reber, chancelier du canton de Neuchâtel. La Commission législative s'était prononcée favorablement, malgré certains commissaires qui craignaient l'anarchie d'une assemblée constituante et d'autres qui s'inquiétaient de l'impossibilité d'un consensus à obtenir.

Lors du débat en séance plénière, un député libéral avait demandé le renvoi en commission de ce projet de loi puisque l'Entente n'était pas unie sur le projet radical et qu'il ne se dégageait pas de majorité nette en sa faveur. Ce n'est que les 1<sup>er</sup> et 8 novembre 2002, sous la présidence de M. Alberto Velasco, que la Commission législative, dont la composition avait alors quelque peu changé, a rouvert le dossier. Cependant, elle a débattu du projet radical dans ses séances des 10 et 17 janvier 2003 sous la présidence de M. Christian Lüscher sans procéder à de nouvelles auditions.

Les commissaires favorables à la révision de la Constitution penchent plutôt pour que le travail soit effectué par une assemblée constituante composée de 100 personnes. Le fait qu'elle puisse être ouverte à des Suisses comme à des étrangers ne leur paraît pas contradictoire avec l'acceptation ou le rejet du droit de vote des étrangers. De même le fait que des personnes âgées de 16 ans ou plus puissent y participer ne leur déplaît pas non plus dans la mesure où la constituante doit préparer l'avenir.

L'auteur du projet de révision totale, le rapporteur soussigné, regrette que l'article 180 de la Constitution genevoise datant de 1847 ait été biffé. Ce dernier prévoyait un vote populaire tous les quinze ans pour que le corps électoral se prononce sur l'éventualité d'une révision de la Constitution. Une seule fois, en 1862, une constituante a été élue, mais le Conseil général n'a pas adopté ensuite le projet de constitution. Cet article 180, d'une grande modernité, a été supprimé en 1993 sans tambours ni trompettes lors d'un toilettage de la Constitution. On pourrait envisager la réintroduction de l'article 180 abrogé plutôt que d'adopter le projet de révision totale (article 180 nouveau).

Les opposants à toute révision totale n'entreraient en matière sur cette suggestion qu'à la condition de ne consulter le peuple qu'une fois par siècle, tandis qu'un autre commissaire propose un compromis, à savoir une fois tous les cinquante ans ! Le rapporteur soussigné ne peut s'empêcher de songer que ce commissaire était conseiller d'Etat lorsque l'article 180 a été abrogé. Une commissaire juge l'idée de réintroduire l'article 180 judicieuse en raison de l'archaïsme de la Constitution genevoise actuelle et propose que la question soit posée tous les vingt ans. Un commissaire affirme que l'article 180 de la Constitution genevoise lui paraît être aux constitutions ce que le coucou est à la pendule. Il dit que c'est l'heure de voter sans que personne ne sache pourquoi. Il maintient qu'une consultation une fois par siècle suffit pour que le peuple se rappelle qu'il existe une Constitution.

Après avoir évoqué un procès-verbal de la séance du Conseil d'Etat du 25 septembre 1992, qui mentionnait que l'abrogation de l'article 180 de la Constitution genevoise avait été proposée au motif qu'il n'était plus en adéquation avec la réalité, les commissaires débattent du fait que le peuple et le Grand Conseil peuvent toujours demander une révision partielle de la Constitution. Cependant, la procédure du Grand Conseil qui empêche que deux objets différents soient traités dans la même initiative (unité de genre et de matière) limite par là même les révisions partielles issues du peuple. Même si le principe de l'unité de la matière peut être contourné par le Grand Conseil dans la mesure où celui-ci pourrait proposer plusieurs lois constitutionnelles contenant divers sujets.

La discussion révèle finalement que la Commission législative n'est favorable ni au projet de loi 9163-A prévoyant un mécanisme conduisant à la révision totale de la Constitution, ni au rétablissement de l'article 180 de la Constitution genevoise, quel que soit le délai périodique de consultation populaire.

Le projet radical ne reçoit l'approbation que du représentant radical et du représentant de l'AdG avec une abstention socialiste. En conséquence, le rapporteur de minorité est forcé de constater qu'en janvier 2003, la majorité politique du Grand Conseil, de droite et de gauche, n'étaient pas favorable à une révision totale de la Constitution. Depuis lors, il semblerait que les opinions se modifient. Le 21 février 2005, l'ancien député socialiste René Longet, maire d'Onex, publiait dans *Le Temps* une grande interview dans laquelle il considérait qu'une révision totale était indispensable et qu'il fallait qu'une assemblée constituante soit désignée. Il soulignait que depuis 1847, la Constitution genevoise avait été révisée partiellement 112 fois et que ces révisions avaient laissé un texte juridique très disparate. Il remarquait aussi que le fonctionnement du Grand Conseil était problématique et qu'il n'était guère judicieux de laisser à ce dernier la tâche de mener à bien une révision totale. Il concluait « qu'une telle opération rend la parole à la société civile, permet aux forces vives de la cité de réfléchir à un projet porteur et de jeter sur le papier ce qui nous fait vivre ensemble ».

Parallèlement, le professeur Andreas Auer jugeait, le 8 février 2005, toujours dans *Le Temps*, que le canton de Genève gagnerait à se lancer dans une réforme constitutionnelle totale. Pour lui, il était absurde de modifier la Constitution pour l'adapter à de nouvelles lois comme cela se fait habituellement à Genève. Les lois doivent s'adapter à la Constitution et non l'inverse. Il rappelait également que depuis une vingtaine d'années, 23 cantons se sont donné une nouvelle Constitution et qu'il y a eu ici ou là des trouvailles originales. Le professeur Andreas Auer ajoutait qu'à Genève, au vu de la surcharge du Grand Conseil, une constituante était de loin préférable pour aboutir à une révision totale.

Il faut dire que les radicaux genevois ont publié en janvier 2005 un « projet institutionnel » intitulé *Gouverner Genève demain* qui contenait un certain nombre de propositions pour améliorer la gouvernance du canton. Il s'agit là d'une prise de position particulièrement intéressante. Toutefois, le rapporteur soussigné estime que le travail d'une constituante doit être ouvert. Il convient de le mener avec des idées précises mais de laisser la maturation de celles-ci venir à terme en les confrontant avec celles qui surgiront de l'intérieur même de la constituante. La nécessité de se dégager de toute vision politicienne et juridique semble absolument nécessaire. La

constituante offre une occasion de réfléchir sur les fondements de la société et d'aller chercher des avis au-delà du politique.

Dans ces conditions, le rapporteur de minorité préfère maintenir le projet de loi constitutionnelle (PL 8163-A) tel qu'il est ressorti des travaux de la Commission législative en septembre 2001 plutôt que de réintroduire l'article 180 de la Constitution genevoise abrogé en 1993, qui ne peut offrir qu'une solution subsidiaire. La procédure à suivre pour aboutir à cette révision totale peut et doit faire l'objet d'une large concertation politique, mais l'essentiel est bien d'arriver à cette révision totale grâce à l'élection d'une constituante. Comme l'écrivait l'auteur du projet de loi constitutionnelle, le 18 septembre 2001 : « 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. »

Prétendre que les « droits obtenus de haute lutte par la population puissent être remis en question par une majorité de circonstance » au cours d'une révision totale, comme l'écrivait M<sup>me</sup> Fabienne Bugnon, rapporteure de minorité en 2001, est faire montre non seulement d'un conservatisme inquiétant, mais également d'une crainte étonnante. En effet, le peuple est souverain. La démocratie fonctionne. Le vote populaire ratifiera toute révision totale de la Constitution. C'est faire bien peu de cas de la démocratie que de ne pas en accepter les décisions même si celles-ci ne sont pas conformes à vos opinions.

Le diagnostic posé tant par la société civile que par plusieurs groupes politiques sur la « malgouvernance » genevoise impose, à l'évidence, une révision totale de la Constitution. Celle-ci devra se faire en plusieurs étapes. L'introduction de l'article 180 révision totale (nouveau) tel que proposé ne représente qu'une étape pour y parvenir, mais celle-ci est indispensable. Sur le plan juridique, la solution proposée est beaucoup plus aisée que celle qui verrait le peuple lancer une initiative populaire tendant à une révision totale. Les forces de progrès, c'est-à-dire celles qui ont en vue le bien commun et l'amélioration du fonctionnement de la République, doivent souscrire à ce projet de loi. On ne comprendrait pas qu'une fois le diagnostic posé et quels que soient les remèdes finalement retenus par le corps électoral, le traitement le plus rapide et le plus judicieux ne soit pas retenus pour y parvenir.

C'est pourquoi, Mesdames et Messieurs les députés, pour résoudre les nombreux problèmes qui se posent à notre canton, par exemple en matière de

répartition des compétences, il faut envisager une nouvelle Constitution genevoise. L'élection d'une assemblée constituante, comme cela s'est fait dans de très nombreux cantons suisses, semble la meilleure solution pour y parvenir. En quoi Genève serait-il fondamentalement différent des 23 cantons qui ont déjà révisé totalement leur Constitution, comme d'ailleurs la Constitution fédérale en 1999 ?

C'est avec cet espoir de servir le bien public, Mesdames et Messieurs les députés, que je vous prie de faire bon accueil à ce projet de loi.