

Date de dépôt: 3 juin 2002

Messagerie

Rapport

de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier les projet de lois de Mmes et MM. Christian Brunier, Alexandra Gobet, Mireille Gossauer-Zurcher, Jacques-Eric Richard, Laurence Fehlmann Rielle, Alberto Velasco et Dominique Hausser :

- a) PL 8523-A** **Projet de loi constitutionnelle modifiant la Constitution de la République et canton de Genève (A 2 00)** (*limitation du cumul des mandats politiques*)
- b) PL 8524-A** **Projet de loi modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01)** (*limitation du cumul des mandats politiques*)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapporteur: M. Florian Barro

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques a examiné ces projets de lois les 12 septembre 2001, 31 octobre 2001 et 27 février 2002 sous les présidences

successives de M^{mes} Passaplan, Gossauer-Zurcher et M. Hodgers. MM. Kronstein et Ascheri ont assisté aux travaux de la commission.

Les deux projets d'essence socialiste font partie de la panoplie des propositions visant à introduire par l'interdiction toute une série de dispositions dans le but (notamment) de stimuler l'engagement citoyen dans la vie politique, comme par exemple la limitation de la durée des mandats, l'interdiction du cumul des mandats, la parité des sexes sur les listes et j'en oublie certainement d'autres qui foisonnent dans l'esprit de nos sympathiques mais tortueux collègues socialistes.

Les présents projets de lois visent à rendre incompatibles le mandat de député avec celui de magistrat municipal et celui de conseiller d'Etat avec un mandat aux Chambres fédérales. Si la commission s'accorde à admettre que ce dernier est, sous l'aspect du temps disponible à son accomplissement, difficile à assumer, il n'a pas été donné d'argument politique ou stratégique visant à modifier sur ce point la constitution, qui pour le surplus concerne au plus sept personnes ; par contre la majorité de la commission ne peut admettre l'introduction de l'incompatibilité du mandat de député avec celui de magistrat municipal, en raison des arguments évoqués ci-après.

Auditions

1. La commission a procédé, le 31 octobre 2001, à l'audition de l'Association des communes genevoises (ACG) représentée par MM. Patrice Plojoux, président, Daniel Mouchet, vice-président, et Michel Hug, secrétaire général.

L'ACG a limité sa prise de position à l'interdiction du cumul concernant les magistrats municipaux qui considère que les PL 8523 et 8524 fondent leur argumentaire principalement sur le principe de séparation des pouvoirs.

L'ACG s'attarde sur la signification pratique à donner à ce principe et évoque que, dans le précis du droit administratif (Editions Helbing & Lichtenbahl, Bâle et Francfort-sur-le-Main, 4^e édition, 1991, page 8), le professeur Blaise Knapp écrit: « Ce principe exige, en règle générale, qu'une même personne ne fasse pas partie de plus de l'un des trois pouvoirs au sein d'une même collectivité (le canton, la commune). » Il découle de ce qui précède que l'argument de la séparation des pouvoirs ne saurait être retenu s'agissant de l'interdiction du cumul des mandats de membre d'un exécutif communal au sein du Grand Conseil, les deux collectivités publiques en cause étant de rang différent.

Mais au-delà des considérations juridiques, l'ACG relève que ces projets posent un problème essentiel en considérant que l'un des fondements de la démocratie consiste à permettre à l'électeur de choisir librement ses représentants. Au vu de l'importance de cette règle, une éventuelle dérogation à celle-ci ne se justifierait qu'à la condition que soit démontrée l'existence d'un intérêt public prépondérant supérieur. Ce qui n'est manifestement pas le cas.

L'ACG note, pour le surplus, que les magistrats communaux étant confrontés quotidiennement à la gestion de leur commune ils apportent au Grand Conseil leur expérience de proximité dont celui-ci aurait tort de se priver sauf à vouloir appauvrir la qualité des débats en son sein.

En conclusion, l'ACG considère que le rôle même d'un parlement est précisément de réunir des personnes représentant des intérêts différents. Dès lors, il est déraisonnable d'envisager interdire l'accès aux magistrats communaux au seul motif qu'ils sont déjà engagés, par voie de serment, à défendre l'intérêt public. C'est pourquoi l'ACG, à l'unanimité des membres de son comité, recommande le rejet des projets de lois.

Lors de la discussion avec l'ACG, les commissaires se sont vu confirmer la difficulté de trouver, dans les communes de toutes tailles, des candidats prêts à s'engager pour la vie politique.

2. La commission a également procédé à l'audition de M. Robert Cramer, conseiller d'Etat

M. Cramer informe les députés qu'il a porté les PL 8523 et 8524 à l'ordre du jour du Conseil d'Etat. Ce dernier s'est montré totalement défavorable à une telle modification constitutionnelle qui rendrait incompatibles les fonctions de conseiller d'Etat et d'élu aux Chambres fédérales et qu'une telle question ne revêt qu'un faible intérêt sur le plan pratique. En effet, aucun magistrat actuel n'a exprimé le désir de siéger aux Chambres fédérales. Il n'y a en outre jamais eu plus d'un magistrat cantonal qui a siégé à Berne.

D'autre part une telle mesure limiterait les droits populaires, puisqu'une fraction des citoyens se verrait frappée d'inéligibilité à une certaine fonction. Or, dans une logique d'extension maximale des droits populaires, une telle restriction n'a pas lieu d'être. De plus, cette mesure limiterait également l'organisation ainsi que l'administration du Conseil d'Etat. Si le Conseil d'Etat traite essentiellement de dossiers régionaux, une conjoncture différente pourrait rendre nécessaire la présence d'un conseiller d'Etat genevois à Berne afin de défendre les intérêts du canton.

M. Cramer souligne encore par ailleurs que, si le Conseil national représente le peuple suisse, il n'en va pas de même du Conseil aux Etats, qui, lui, représente les cantons. En outre, aucune législation fédérale n'interdit que les conseillers aux Etats ne soient désignés par le Grand Conseil ou par le Conseil d'Etat plutôt que par une votation populaire.

Discussion

La discussion a porté essentiellement sur la proposition visant l'incompatibilité député – magistrat. A ce sujet, un commissaire, par ailleurs ancien conseiller national libéral, argumente le refus de ces deux projets en invoquant en premier lieu que, si l'exercice d'un triple mandat (magistrat communal, député et conseiller national) s'avère effectivement impossible à gérer pour une question de temps, le fait d'exercer un mandat de magistrat communal dans une petite commune n'est en revanche pas incompatible avec la fonction de député au Grand Conseil. Par ailleurs, même s'il est difficile de concilier un mandat de conseiller d'Etat et de député aux Chambres fédérales, ce problème organisationnel ne devrait pas être réglé par la loi, car c'est aux personnes concernées qu'il incombe d'assumer leur double mandat. Deuxièmement, ce commissaire, décidément très en verve, relève que, dans plusieurs cantons, c'est le Conseil d'Etat lui-même qui désigne ses conseillers aux Etats. Enfin, l'argument selon lequel la limitation du cumul des mandats permettrait à une plus large part de la population de se lancer en politique lui semble discutable, les candidats étant plutôt rares. Enfin, il subsiste une contradiction entre un engagement pour le droit de vote et d'éligibilité des étrangers et une opposition à l'éligibilité de quelques citoyens suisses.

Un autre commissaire considère que le mandat de « député - maire » permet un accès à l'information particulièrement utile pour les Exécutifs des petites communes, qui peuvent ainsi servir au mieux l'intérêt public.

Un commissaire insiste aussi sur l'utilité du relais de « député - maire » au Grand Conseil pour permettre, en raison des faibles prérogatives actuelles, de faire entendre la voix des communes auprès des autorités cantonales. Selon ce commissaire expérimenté, certains magistrats communaux disposent de suffisamment de temps pour assumer sans problème un double mandat et il serait dommageable de se priver d'un bon député sous prétexte qu'il occupe déjà un poste de magistrat communal.

Vote du PL 8523

Si l'entrée en matière a été faite sous l'ancienne législature par 6 voix (2 AdG, 2 S, 2 Ve) contre 3 voix (2 L, 1 PDC), les votes article par article et final ont été refusés par 10 voix (1 Ve, 2 AdG, 1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC), 3 voix pour (3 S), à l'exception de l'article sur l'incompatibilité de conseiller d'Etat avec un mandat aux Chambres fédérales, qui lui fut refusé par 7 voix (1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC), 3 voix pour (3S) et 3 abstentions (1 Ve, 2 AdG).

La commission vous invite donc à rejeter le PL 8523, le PL 8524 étant retiré en raison du refus du précédent.

Projet de loi constitutionnelle

(8523)

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

(limitation du cumul des mandats politiques)

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

Article unique

La Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, est
modifiée comme suit :

Art. 74, al. 1, lettre f (nouvelle)

f) de magistrat municipal.

Art. 106, al. 1, lettre c (nouvelle)

al. 4 et 5 (abrogés)

c) avec les fonctions de conseiller national et conseiller aux Etats.

Projet de loi (8524)

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01) (*limitation du cumul des mandats politiques*)

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

Article 1

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

Art. 21 (nouvelle teneur)

¹ Sont incompatibles avec le mandat de député les fonctions :

- a) de conseiller d'Etat et de chancelier d'Etat ;
- b) de collaborateur de l'entourage immédiat des conseillers d'Etat et du chancelier d'Etat ;
- c) de collaborateur du service du Grand Conseil ;
- d) de cadre supérieur de la fonction publique ;
- e) de magistrat municipal ;
- f) de magistrat du pouvoir judiciaire, à l'exception des juges suppléants et des juges prud'hommes.

² Les personnes concernées par l'alinéa 1 sont néanmoins éligibles mais elles doivent, après les élections, opter entre les deux mandats.

Article 2 Modifications à une autre loi (B 1 12)

La loi sur l'incompatibilité de fonctions des conseillers d'Etat, du 12 janvier 1963, est modifiée comme suit :

Art. 1, al. 2 (nouvelle teneur)

² Ils ne peuvent en conséquence pas être membres du Conseil national et du Conseil des Etats.

Date de dépôt : 22 avril 2002

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapporteur: M. Alain Charbonnier

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le but premier poursuivi par les auteurs de ce projet de loi est de stimuler la démocratie, en élargissant la sphère des personnes exerçant une responsabilité politique. En effet, lors d'élection, les magistrats communaux et cantonaux sont, de par leur fonction, bien plus connus que des personnes n'ayant pas de responsabilité politique. Ils profitent ainsi de cette situation au détriment d'autres candidats et les pouvoirs se retrouvent concentrés dans les mêmes mains. Ces projets de lois garantissent une meilleure répartition des pouvoirs.

L'argumentation, en faveur de la possibilité de magistrats municipaux de pouvoir représenter leur commune au sein du Grand Conseil, ne nous convainc pas. D'une part, la présence au sein du Grand Conseil de conseillers municipaux suffit largement à assurer cette représentation. D'autre part, comme nous l'a affirmé l'ACG, par son président, cette association des magistrats municipaux confirme les relations fortes qu'elle a avec le Grand Conseil et certifie également qu'elle est auditionnée par celui-ci chaque fois qu'elle le demande.

En ce qui concerne l'idée de la séparation des pouvoirs, défendue par ces deux projets de lois, on peut jouer sur les mots. Il faut tout de même reconnaître qu'un magistrat municipal ou cantonal exerce un rôle d'exécutif et rien d'autre. Il y a donc bien un double rôle d'exécutif et de législatif, réuni dans les mains de certains élus, visés par ces deux projets de lois, même si ce cumul de pouvoirs ne se fait pas au même plan.

Enfin, tout le monde reconnaît que les charges de travail sont en augmentation à tous les niveaux des mandats politiques. Les deux projets de lois permettraient, à n'en pas douter, d'améliorer la qualité du travail effectué par les parlements.

Pour toutes ces raisons, nous croyons à la nécessité d'une limitation du cumul des mandats politiques, telle que présentée par ces projets de lois, sous une forme minimaliste et nous vous demandons de les accepter.