

*Projet présenté par les députés :
MM. Daniel Sormanni, François Baertschi,
Florian Gander*

Date de dépôt : 8 janvier 2019

- a) **PL 12419** **Projet de loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00)** *(Pour un mécanisme de destitution des autorités à Genève)*

- b) **PL 12420** **Projet de loi modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01)** *(Loi genevoise sur le droit de destitution des membres du Conseil d'Etat)*

PL 12419**Projet de loi constitutionnelle**
modifiant la constitution de la République et canton de Genève
(Cst-GE) (A 2 00) (Pour un mécanisme de destitution des autorités à
Genève)

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

Art. unique Modification

La constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, est
modifiée comme suit :

Chapitre V Destitution (nouveau)**Art. 131A Destitution (nouveau)**

La loi peut prévoir la destitution des membres du Conseil d'Etat, de la Cour
des comptes et des autorités judiciaires. Elle en règle la procédure et les
conditions.

PL 12420**Projet de loi**

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (Loi genevoise sur le droit de destitution des membres du Conseil d'Etat)

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

Art. 1 Modification

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

**Chapitre XIV Destitution d'un membre du Conseil d'Etat
(nouveau)****Art. 175 Principe (nouveau)**

¹ Le Grand Conseil peut, par une résolution votée à la majorité des deux tiers de ses membres, destituer un membre du Conseil d'Etat pour de justes motifs.

² Sont considérés comme de justes motifs toutes les circonstances, même non imputables à faute, qui, selon les règles de la bonne foi, excluent la poursuite du mandat.

³ Le Grand Conseil peut notamment destituer un membre du Conseil d'Etat lorsque celui-ci:

- a) se trouve dans l'incapacité durable d'exercer son mandat;
- b) a gravement violé son serment, enfreint gravement les devoirs de son mandat ou gravement porté atteinte à la dignité de son mandat, intentionnellement ou par négligence, en particulier s'il a menti au Grand Conseil et/ou ses commissions;
- c) fait l'objet d'une instruction pénale pour des faits graves en lien avec son activité de conseiller d'Etat et pour lesquels son immunité a été levée ;
- d) a été condamné pour une infraction pénale ou administrative dont la nature et/ou la gravité sont incompatibles avec l'exercice de son mandat.

Art. 175A Procédure (nouveau)

¹ Le Conseil d'Etat, le Bureau du Grand Conseil et la Commission de contrôle de gestion peuvent chacun proposer au Grand Conseil l'engagement d'une procédure de destitution.

² Si le Grand Conseil donne suite à la proposition d'engager une procédure de destitution, une commission temporaire ad hoc (ci-après : la commission) est instituée. Celle-ci procède avec célérité, entend le magistrat visé et rend son rapport sous 30 jours au plus.

³ La procédure est régie par les articles 230E à 230J de la présente loi applicables par analogie, sous réserve des dispositions spéciales du présent chapitre.

⁴ Le membre du Conseil d'Etat visé par la procédure de destitution ne peut pas représenter le Conseil d'Etat devant le Grand Conseil ou devant la commission.

⁵ Si elle propose la destitution, la commission joint un projet de résolution motivé dans ce sens à son rapport.

Art. 175B Suspension provisoire (nouveau)

¹ Dès que la procédure de destitution est engagée, le Grand Conseil peut, par une résolution motivée votée à la majorité des deux tiers des votants, prononcer la suspension provisoire du membre du Conseil d'Etat, avec ou sans privation de traitement.

² Si le Grand Conseil renonce ensuite à le destituer, le membre du Conseil d'Etat a droit au versement du traitement dont il a le cas échéant été privé.

Art. 175C Fin de la procédure (nouveau)

¹ La démission et le décès, de même que la réélection, mettent fin d'office à la procédure de destitution.

² La commission chargée de l'instruction de la demande de destitution constate la fin de la procédure dans son rapport.

Art. 175D Recours (nouveau)

¹ Les résolutions du Grand Conseil prononçant la suspension provisoire ou la destitution peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice du canton de Genève. Celui-ci n'a pas d'effet suspensif et ne peut conclure qu'à la constatation le cas échéant de l'illicéité de la décision prise. L'art. 63 de la loi sur la procédure administrative genevoise, du 12 septembre 1985, n'est pas applicable.

² En cas d'admission du recours, une indemnité allant jusqu'au traitement normalement dû jusqu'à la fin ordinaire du mandat interrompu peut être allouée.

Art. 2 Modifications à d'autres lois

¹ La loi concernant le traitement et la retraite des conseillers d'Etat et du chancelier d'Etat (LTRCE) (B 1 20), du 17 décembre 1976, est modifiée comme suit :

Art. 13, al. 3 (nouveau)

³ L'ouverture d'une procédure de destitution au sens de l'art. 175A LRGC suspend de plein droit le calcul, sous réserve du cas où le Grand Conseil renonce finalement à la procédure ou que la destitution est définitivement annulée par l'autorité de recours.

* * * *

² La loi sur l'organisation judiciaire (LOJ) (E 2 05), du 26 septembre 2010, est modifiée comme suit :

Art. 130B, al. 3 (nouveau)

³ Elle tranche également les recours dirigés contre les décisions du Grand Conseil en matière de destitution prises en application des articles 175 et ss LRGC.

Art. 3 Entrée en vigueur

¹ La présente loi entre en vigueur simultanément à la loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00) (*Pour un mécanisme de destitution des autorités à Genève*) (12419).

² Elle est abrogée de plein droit en cas de refus par le corps électoral de la loi 12419.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

PL 12419

L'actualité récente dans notre canton de Genève a tristement mis en évidence la lacune que représentait l'absence de tout mécanisme constitutionnel permettant de destituer un élu du peuple ayant trahi ses électeurs, ou tout simplement étant incapable d'assumer ses fonctions pour des raisons objectives, par exemple des problèmes de santé.

Au niveau de notre pays, il existe deux modèles, l'un purement politique, l'autre politico-administratif. Six cantons ont choisi une procédure populaire: il faut récolter des signatures comme pour une initiative, puis au final faire voter le peuple. Ce sont Berne, le Tessin, Thurgovie, Schaffhouse, Soleure et Uri. Deux cantons, les Grisons et Nidwald, donnent au parlement cantonal le droit de destituer, avec possibilité d'un recours judiciaire. Neuchâtel a retenu ce second modèle, en marge d'une autre affaire ayant mis en cause l'un de ses conseillers d'Etats à l'époque.

Le 15 octobre 2003, le professeur Pascal Mahon a établi un avis de droit à la demande des autorités neuchâteloises¹. Il en découle qu'il est parfaitement conforme à nos institutions de prévoir la destitution de nos autorités. Dans le cadre des travaux de la Constituante d'ailleurs, la thèse 302.102a, finalement écartée, prévoyait qu'une « initiative destitutive » puisse être déposée afin de destituer le gouvernement genevois dans sa globalité.

Nous vous proposons, par deux projets de lois distincts, de reprendre le système prévu par le constituant neuchâtelois, qui permet ensuite de régler, au niveau de la loi, la procédure et les conditions jugées nécessaires. Il est équilibré et permet de limiter la démarche à l'un des membres du gouvernement, et non nécessairement de tout le collège.

Le premier – et présent – projet de loi est d'ordre constitutionnel, puisqu'il faut tout d'abord instaurer au niveau de notre constitution la simple possibilité de confier au législateur la compétence d'adopter des règles de rang légal prévoyant la possibilité de destituer les membres des autorités genevoises ayant été élus. Il n'est ici que question de donner la compétence au Grand Conseil d'adopter un régime de destitution des autorités genevoises.

¹https://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2014/14605_com_Anne_xe.pdf

La discussion immédiate est requise pour ce projet de loi (art. 126, al. 4 LRGC).

Au vu de l'ensemble des éléments précités, nous vous prions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un accueil favorable au présent projet de loi.

PL 12420

Parallèlement au projet de loi constitutionnelle déposé afin de permettre au Grand Conseil de réglementer, au niveau légal, la destitution des membres du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes et des autorités judiciaires, nous déposons le présent projet de loi afin de concrétiser cette réglementation. Pour rappel, le 15 octobre 2003, le Professeur Pascal MAHON a établi un avis de droit à la demande des autorités neuchâteloises². Il en découle qu'il est parfaitement conforme à nos institutions de prévoir la destitution de nos autorités, *a fortiori* avec un système tel que celui ici proposé, lequel aménage un droit de recours pour le magistrat visé, quand bien même la nature politiquement prépondérante de la décision à prendre pourrait être retenue.

Encore une fois, le régime légal est largement inspiré du mécanisme mis en œuvre dans le canton de Neuchâtel. Il prévoit que sont considérés comme de justes motifs toutes les circonstances, même non imputables à faute, qui, selon les règles de la bonne foi, excluent la poursuite du mandat. De même que le magistrat incapable d'exercer ses fonctions, comme par exemple en cas d'une incapacité médicalement attestée, pour être destitué de ses fonctions, mentir au Grand Conseil ou à l'une de ses commissions est un motif permettant de retenir l'existence d'une violation grave des devoirs du magistrat.

Même en présence d'un tel motif, seule une majorité qualifiée de deux tiers des membres du Grand Conseil pourra décider de l'ouverture, respectivement de la suspension provisoire du magistrat visé et de la destitution en elle-même. En outre, l'initiative d'une telle proposition ne pourra émaner que du Conseil d'Etat, du Bureau du Grand Conseil ou de la Commission de contrôle de gestion, selon une décision prise à la majorité simple ordinaire.

Le pouvoir d'appréciation dont bénéficiera le parlement est particulièrement large. Les motifs exemplatifs expressément prévus par la loi, qui se situent à la lisière entre les conditions légales à l'exercice d'un droit et la décision à caractère politiquement prépondérant, sont les suivants :

²https://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2014/14605_com_Anne_xe.pdf

a) se trouve dans l'incapacité durable d'exercer son mandat;

Il s'agit du cas typique où un magistrat, suite à un problème de santé ou un autre événement imprévu dans sa vie, n'est durablement plus en mesure, objectivement, d'exercer son mandat.

b) a gravement violé son serment, enfreint gravement les devoirs de son mandat ou gravement porté atteinte à la dignité de son mandat, intentionnellement ou par négligence, en particulier s'il a menti au Grand Conseil et/ou ses commissions;

Le magistrat qui viole son serment ou enfreint gravement ses devoirs de dignité, d'exemplarité, de fidélité ou de fonction s'expose à une destitution. Le mensonge caractérisé devant le parlement ou ses commissions, singulièrement une commission d'enquête, est cité en exemple tant il tombe d'évidence que pareil comportement est inadmissible.

c) fait l'objet d'une instruction pénale pour des faits graves en lien avec son activité de Conseiller d'Etat et pour lesquels son immunité a été levée ;

Les faits visés doivent être « graves » et avoir déjà fait l'objet d'une levée d'immunité, ce qui implique déjà la reconnaissance par le Grand Conseil du caractère sérieux des reproches. Les conseillers d'Etat ne sont pas des citoyens ordinaires ; ils sont les élus du peuple et exercent la plus haute magistrature du canton – l'exigence de probité ne souffre à cet égard aucune exception. Le magistrat qui doit se défendre et consacrer son énergie à cet égard ne peut en outre plus objectivement assumer son mandat politique. A cet égard, le parlement procédera dans ce cadre avant tout librement à un examen politique de la situation, même s'il devra prendre garde à respecter les droits procéduraux du magistrat par ailleurs, dont le respect de sa présomption d'innocence. Cela n'empêche toutefois en rien la commission puis le parlement de procéder à leur propre examen –politique et disciplinaire– des faits pertinents, comme l'a jugé de longue date la Chambre administrative de la Cour de justice lorsqu'elle est confrontée à une procédure disciplinaire dirigée contre un fonctionnaire faisant l'objet d'une procédure pénale par ailleurs (cf., parmi beaucoup : ATA/211/2016 du 8 mars 2016, consid. 9).

d) a été condamné pour une infraction pénale ou administrative dont la nature et/ou la gravité sont incompatibles avec l'exercice de son mandat.

Cette situation s'explique d'elle-même, étant relevé que la condamnation peut être de nature pénale comme administrative (par exemple, de nature fiscale). Il est d'évidence que des actes de soustraction fiscale ne sont pas compatibles avec l'exercice d'un mandat de Conseiller d'Etat.

La procédure, quant à elle, est aménagée de façon à être menée avec célérité tout en respectant les droits procéduraux du magistrat visé, qui devra être

entendu, oralement ou par écrit, par la commission. La procédure de la commission *ad hoc* est pour le surplus calquée sur celle prévue pour une commission d'enquête parlementaire. Les règles prévues s'expliquent d'elles-mêmes. Une voie de recours auprès de la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice, dont la composition répond à des exigences d'équilibre politique particulières (art. 118, al. 2, let. c LOJ), est ouverte, afin de permettre au magistrat de soumettre à une autorité de recours indépendante sa cause. La voie de recours n'aura pas d'effet suspensif, de façon à ne pas ralentir le processus de remplacement du magistrat destitué, lequel sera rééligible. C'est pour cette raison qu'il est prévu que la réélection met fin à la procédure : le juge ultime reste le souverain.

Enfin, parce qu'il est moralement et éthiquement choquant qu'un élu puisse, par hypothèse, rester en poste afin de valoriser son droit à la retraite, il convient de prévoir que l'ouverture d'une procédure de destitution suspend de plein droit le calcul de ses années de magistrature. Ainsi, une seconde modification de la loi (art. 1, al. 3) est prévue dans ce sens.

La discussion immédiate est requise pour ce projet de loi (art. 126, al. 4 LRGC).

Au vu de l'ensemble des éléments précités, nous vous prions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un accueil favorable au présent projet de loi.