



Date de dépôt : 18 octobre 2022

Rapport

de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi constitutionnelle de Pierre Bayenet, Jocelyne Haller, Jean Batou, Pierre Vanek, Olivier Baud, Jean Burgermeister modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00) (Révocation du Conseil d'Etat et destitution des conseillères et des conseillers d'Etat)

Rapport de Joëlle Fiss (page 4)

Projet de loi constitutionnelle (12421-A)

**modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE)
(A 2 00)** (*Révocation du Conseil d'Etat et destitution des conseillères et des conseillers d'Etat*)

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

Art. unique Modifications

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

Art. 64A Initiative révocatoire (nouveau)

¹ Le peuple peut révoquer le Conseil d'Etat par la voie de l'initiative
révocatoire.

² La votation populaire sur la révocation du Conseil d'Etat a lieu lorsque, dans
un délai de quatre mois, 4% des titulaires des droits politiques en font la
demande dans les formes prescrites pour une initiative populaire. Le début de
la récolte des signatures ne peut pas intervenir moins d'une année après
l'élection du Conseil d'Etat, ni moins d'une année avant la fin de son mandat.

³ Si le corps électoral révoque le Conseil d'Etat, l'élection d'un nouveau
Conseil d'Etat est organisée dans un délai de vingt semaines. Le Conseil d'Etat
révoqué exerce ses fonctions jusqu'à la prestation de serment du nouveau. Le
nouveau Conseil d'Etat achève mandat du précédent.

⁴ Les articles 58, 60, 61, 62 et 63 ne sont pas applicables. La loi règle des
modalités d'application.

Chapitre V Destitution (nouveau) du Titre IV

Art. 131A Destitution (nouveau)

¹ Un ou une membre du Conseil d'Etat peut faire l'objet d'une procédure de
destitution.

² Le Grand Conseil est saisi d'une demande de destitution par le dépôt d'un
projet de loi signé par au moins 30 députés.

³ Le projet de loi est soumis au vote à bulletins secrets du Grand Conseil. Son acceptation nécessite une majorité des trois quarts des voix exprimées, les abstentions n'étant pas prises en compte, mais au moins de la majorité des membres du Grand Conseil.

⁴ La loi règle les modalités d'application.

Rapport de Joëlle Fiss

La commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a examiné le PL 12421 durant 10 séances au cours des années 2020 à 2022, séances présidées successivement par M. Pierre Conne, M. Pierre Vanek et M. Cyril Mizrahi,

La commission a bénéficié du soutien actif et précieux de M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique au Secrétariat général du Grand Conseil (SGGC), que la rapporteure remercie à titre personnel et au nom de la commission.

Ont accompagné la commission durant ses travaux, à l'occasion de l'une ou l'autre de ses séances, M. Fabien Mangilli, directeur, direction des affaires juridiques de la Chancellerie d'Etat (DAJ), M^{me} Sahra Leyvraz, conseillère juridique (DAJ), M^e Gina Auciello, avocate-stagiaire (DAJ), M^e Elisa Branca, avocate-stagiaire (DAJ) et M^e Francis Berney, avocat stagiaire (DAJ).

Les procès-verbaux ont été tenus avec précision par M. Aurélien Krause, M. Nicolas Gasbarro, M^{me} Alessandra Ormen et M. Jean-Luc Constant.

Que toutes ces personnes soient remerciées pour leur appui et leur engagement lors des séances susmentionnées.

Introduction

Plusieurs projets de lois ont été déposés au Grand Conseil par divers groupes politiques concernant la destitution des autorités à Genève.

Il convient de citer les projets de lois **12389** (remplacement du président du Conseil d'Etat en cour de législature lorsqu'il est prévenu d'un crime ou d'un délit dans une procédure pénale ouverte en Suisse), **PL 12390** (Remplacement du président du Conseil d'Etat en cours de législature lorsqu'il est prévenu d'un crime ou d'un délit dans une procédure pénale ouverte en Suisse), **PL 12419** (Pour un mécanisme de destitution des autorités à Genève), **PL 12420** (Loi genevoise sur le droit de destitution des membres du Conseil d'Etat) et **PL 12421** (Révocation du Conseil d'Etat et destitution des conseillères et des conseillers d'Etat).

Le présent rapport est le compte rendu des travaux de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil consacrés au PL 12421.

Synthèse et recommandation de la majorité de la commission

La Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil vous recommande de rejeter le PL 12421 pour les raisons suivantes (voir la position des groupes politiques à la page 42 du rapport).

D'abord, le peuple a récemment voté le principe de la révocation individuelle d'un conseiller d'Etat. Dans ce contexte, le peuple aurait sans doute de la peine à comprendre pourquoi il faudrait encore changer la constitution pour un autre type de révocation. Incrire dans la constitution deux types de destitution serait une source de confusion assez notable pour le peuple.

Deuxièmement, ce projet de loi fragilise la solidité des institutions politiques et va fondamentalement à l'encontre de la culture politique du canton.

Troisièmement, la destitution collective n'a pas vraiment de sens par rapport au type d'élection que le canton connaît s'agissant du Conseil d'Etat. Ce sont sept personnes qui sont élues séparément au gouvernement. Il ne s'agit pas d'un système de coalition et ces sept personnes doivent tenter de gouverner ensemble. Il n'y a donc pas de raison de révoquer collectivement, par charrette, le gouvernement. De plus, fixer à 4% le seuil pour destituer un gouvernement, c'est mettre en péril le système démocratique dans la mesure où une faible minorité pourrait créer une instabilité et une polarisation accrue.

En effet, une telle loi constituerait une porte ouverte à une faction politique dissidente, qui, n'ayant pas obtenu satisfaction lors des élections du parlement ou du gouvernement, tentera de l'obtenir par le biais d'une destitution collective du gouvernement.

Par ailleurs, le projet de loi propose en réalité une punition collective qui serait disproportionnée. De plus, si ce projet de loi devait être adopté, il serait alors possible de destituer le gouvernement deux fois en une législature. Ce ne serait pas de la démocratie, mais une instabilité politique permanente et antidémocratique.

Enfin, la Constituante a consacré beaucoup de temps à cette question de la destitution. Autant la destitution individuelle a été acceptée par le peuple, autant la destitution collective s'avère complètement iconoclaste. Il y a un gouvernement de sept personnes élues individuellement. Dès lors, comment serait-il possible, avec une initiative, de défaire un ensemble de personnes élues individuellement ? Il s'agit de distinguer ici la notion de concorde de la notion de coalition.

Audition de M. Pierre Bayenet, premier signataire (5 février 2020)

M. Pierre Bayenet indique en préambule être conscient du fait qu'un certain nombre de députés n'apprécie pas les projets de lois rédigés sur la base de cas particuliers. A cet égard, il souligne que la loi a justement pour vocation de s'appliquer aussi à des cas particuliers. En ce sens, il considère qu'il y a un réel intérêt à avoir des cas particuliers à l'esprit pour tester l'utilité d'un projet de loi.

M. Bayenet explique que ce projet de loi a été inspiré des suites problématiques de l'affaire de M. Maudet. Il serait à son sens opportun de prévoir un mécanisme de destitution pour de multiples situations dans lesquelles une personne élue ne pourrait plus assumer sa fonction. Par exemple : lorsqu'un conseiller d'Etat serait hospitalisé durant 6 mois, sans pouvoir gouverner ou démissionner.

Le premier signataire a examiné la situation dans les autres cantons. Il a constaté que certains cantons prévoient des procédures pour permettre de se sortir de ces situations compliquées. Il précise qu'il existe deux modèles en Suisse.

Premier modèle

Le premier modèle est un modèle politique, dans la mesure où tous les membres du Conseil d'Etat sont révoqués à la demande de la population. Ce modèle a été adopté par les cantons de Soleure, de Berne, de Thurgovie, de Schaffhouse, du Tessin et d'Uri. Cette démarche de révocation est initiée par une initiative populaire qui prend, plus ou moins, une forme identique à l'initiative populaire habituelle. M. Bayenet précise que cette initiative n'a pas pour objet un projet général et abstrait, mais une demande de révocation du Conseil d'Etat.

Certains de ces cantons connaissent des limitations. Il n'est, par exemple, pas possible de demander la révocation du Conseil d'Etat dès le lendemain de l'élection. En ce qui concerne le nombre de signatures à récolter, M. Bayenet indique que certains cantons prévoient qu'il faut récolter un nombre de signatures plus élevé pour révoquer le Conseil d'Etat que pour déposer une initiative populaire. Ce modèle permet à la population de signifier qu'elle est en désaccord avec la politique générale menée par le Conseil d'Etat. M. Bayenet souligne que ce modèle ne vise pas à sanctionner un conseiller d'Etat en particulier.

Deuxième modèle

Pouvant être combiné avec le premier, ce deuxième modèle vise la révocation d'un membre du Conseil d'Etat. Il a été adopté par les cantons de Neuchâtel, de Nidwald, des Grisons et du Tessin. Il s'agit d'une procédure particulière, qui impose que la décision soit prise par le Grand Conseil, à une majorité qualifiée. Le canton de Neuchâtel prévoit des conditions particulières pour qu'un conseiller d'Etat puisse être révoqué.

Ces deux modèles visent deux objectifs différents et peuvent, en ce sens, être combinés, comme c'est le cas dans le canton du Tessin.

M. Bayenet indique que les signataires du projet de loi 12421 ont jugé opportun de combiner les deux modèles. Il relève que ces deux modèles répondent à des problématiques différentes, ce qui permet également d'étendre les droits démocratiques à cette question.

En guise de conclusion, M. Bayenet attire l'attention des députés sur un élément qui lui semble très important, s'agissant du deuxième volet de ce projet de loi, sur la révocation d'un conseiller d'Etat. Il pense que le fait de fixer une liste de motifs de révocation serait une erreur. Si des motifs de révocation sont prévus dans la loi, le conseiller d'Etat révoqué pourrait se plaindre en précisant ne pas remplir les conditions de destitution. Selon M. Bayenet, cela ouvre la porte à des procédures judiciaires très longues, pendant lesquelles la situation serait encore moins claire qu'avant. Ce ne serait finalement plus une décision politique, mais une décision judiciaire. Etat rappelé qu'il s'agit de sanctionner une personne pour avoir commis un acte particulier ou parce qu'elle n'est plus en mesure d'exercer sa fonction.

A l'inverse, si la loi ne prévoit pas de motifs, il s'agirait d'une décision politique. Il s'agirait par conséquent de prévoir, dans la loi, que le Grand Conseil a le droit, en tout temps, de révoquer un conseiller d'Etat à des conditions restrictives.

Questions des députés

Un commissaire (S) apprécie la structure de ce projet de loi. Il demande si M. Bayenet ne craint pas qu'en fixant le nombre de signatures à récolter pour l'initiative à 4% des titulaires des droits politiques, il y ait une dynamique de blocage. Ce député considère qu'il est relativement facile de récolter ce nombre de signatures. Il indique qu'il pourrait y avoir des questions dont les thèmes sont très populistes, qui ont des enjeux de fond politiques importants. Cela pourrait également entraîner un blocage au niveau du Conseil d'Etat qui, pendant cinq ans, aurait peur d'oser entreprendre.

M. Bayenet précise que 4% représentent actuellement 10 500 signatures à l'échelon cantonal. Il ajoute que ce chiffre va probablement augmenter avec l'admission du droit de vote des étrangers (environ 15 000 signatures à récolter). Cela signifie que dans un système dans lequel une grande partie des partis représentés au Grand Conseil ont un ou plusieurs magistrats, les plus petits partis pourraient avoir un intérêt à lancer ce genre de référendum.

M. Bayenet rappelle que la tentative de lancement d'une initiative pour la destitution de M. Maudet n'a pas duré longtemps. Il estime qu'il n'est pas aisé pour des personnes qui se trouvent en dehors du système politique de récolter 10 000 à 15 000 signatures. M. Bayenet ajoute que le délai de 4 mois est relativement court. A titre de comparaison, il faut récolter 20 000 signatures dans le canton de Thurgovie, 30 000 à Berne et 6 000 à Soleure.

Le député (S) trouve que le nombre de députés pouvant demander la destitution est relativement bas, alors que le critère d'acceptation est assez élevé. Il demande pour quelles raisons l'auteur du projet de loi n'a pas opté pour un niveau d'acceptation plus bas et un nombre de demandes plus élevé.

M. Bayenet note qu'il est lui-même membre d'un petit parti. Il a eu à cœur de protéger les éventuels magistrats issus de petits partis. L'idée est que les représentants des plus petits partis soient protégés contre une « fronde » purement politique qui viendrait de l'ensemble des autres partis. Il précise qu'il n'a pas vraiment de réponse à la question de savoir pourquoi il a fixé ces chiffres. Il estimait simplement qu'une majorité des 2/3 serait insuffisante. Il a choisi la majorité des 3/4 parce qu'autrement, un parti qui aurait plus de 25 députés pourrait rendre la destitution de son magistrat impossible. L'idée est d'éviter qu'un parti puisse bloquer le processus.

Un commissaire (EAG) demande quelles sont les raisons qui l'ont poussé à proposer une initiative révocatoire pour l'ensemble du Conseil d'Etat et pas pour une partie de celui-ci ou pour un seul magistrat. Il demande subsidiairement ce qui légitime le parlement à destituer un magistrat. En effet, il évoque une citation de Rousseau selon laquelle seul le peuple devrait être habilité à défaire ce qu'il a fait.

M. Bayenet n'a pas prévu cette possibilité parce qu'il n'est à son avis pas possible d'exiger des majorités qualifiées à la population. Il indique que le problème réside dans le fait que lors de l'élection du Conseil d'Etat, il arrive que certains magistrats soient élus avec moins de 50% des voix dans la mesure où sept magistrats se répartissent les voix. En ce sens, M. Bayenet pense qu'il ne serait pas logique de pouvoir destituer un conseiller d'Etat avec 51% des voix alors qu'en réalité, lors de l'élection, il y avait plus de 50% des voix qui ne lui étaient pas destinés.

M. Bayenet pense que la seule manière de faire avec le système électoral actuel du Conseil d'Etat est d'opter pour une destitution totale puisqu'en réalité, un collège a été élu. Il lui semble impossible de faire autrement. S'agissant de la deuxième question, il considère que le peuple ne devrait pas avoir la possibilité de révoquer un seul magistrat. Il explique que ce n'est pas possible parce que les magistrats n'obtiennent pas 50% des voix lorsqu'ils sont élus. En ce sens, la seule manière de les destituer serait de fixer la barre plus haut et il n'est pas possible d'imposer à la population une majorité qualifiée.

M. Bayenet admet qu'il existe des situations concrètes dans lesquelles il est nécessaire de destituer un magistrat. Il pense que la seule option existante, qui soit compatible avec le système démocratique, serait d'imposer une majorité qualifiée au Grand Conseil. Selon M. Bayenet, ce système aurait également l'avantage de limiter les risques d'abus. Ce projet de loi vise à destituer un conseiller d'Etat qui ne peut pas/plus exercer ses fonctions et pas un conseiller d'Etat qui dérange.

Un commissaire (MCG) estime qu'il n'est pas possible de destituer un collège dont les membres ont été élus individuellement. Il souligne que ce n'est pas le Conseil d'Etat qui est élu, mais les membres qui le composent. Il pense que ce point est très important parce que s'il était question d'élire un collège, on serait dans un cas typique de coalition, alors qu'en Suisse, il s'agit d'un système de concordance. Par ailleurs, il n'est pas possible de donner la compétence à un pouvoir de destituer l'autre. Autrement, cela voudrait dire que le Conseil d'Etat pourrait destituer des membres du Grand Conseil.

Le même commissaire (MCG) n'est pas opposé à l'idée de ce projet de loi. Il pense simplement qu'il n'est pas opérable dans sa formule actuelle. Par ailleurs, d'un point de vue de pure sémantique, il faudrait parler de destitution et pas de révocation.

Le commissaire (MCG) demande pour quelles raisons la destitution n'est pas subordonnée à ce qu'il y ait une majorité de votants plutôt que de fixer le nombre de signatures à récolter à 4% des titulaires des droits politiques. Il se demande si M. Bayenet a envisagé la problématique de la séparation des pouvoirs et de leur indépendance. Il demande également s'il est d'accord avec l'idée qu'il faille destituer les membres du Conseil d'Etat personnellement et pas en collège.

M. Bayenet indique qu'il a choisi le terme « révocation » en lieu et place de « destitution » parce qu'il s'agit du mot utilisé dans les autres cantons qui connaissent ce système. La problématique réside dans le fait qu'un magistrat peut être élu alors que seule une minorité de la population a voté en sa faveur. En ce sens, il considère qu'il n'est pas possible de dissocier l'élection d'un

membre de l'élection d'un autre membre dans le cadre d'une élection au système proportionnel.

M. Bayenet pense par ailleurs que si la population avait la possibilité de révoquer un seul conseiller d'Etat, tous les conseillers d'Etat pourraient être révoqués après un an. En effet, il estime qu'il y aura toujours plus de la moitié de la population qui sera mécontente d'un conseiller d'Etat en particulier pour des motifs toujours différents. M. Bayenet pense également que cela limite l'utilisation de cet outil.

Par rapport à la question de la participation au scrutin, M. Bayenet trouve qu'elle est intéressante. Cependant, il ne pense pas que ce scrutin soit plus important que les autres. Il considère qu'il est compliqué d'établir une hiérarchie entre les sujets.

Enfin, s'agissant de l'équilibre des pouvoirs, M. Bayenet estime qu'il n'est pas possible de raisonner comme le fait le commissaire (MCG). Il donne l'exemple des élections judiciaires anticipées pour lesquelles le Grand Conseil élit les magistrats. En effet, le Grand Conseil choisit le Procureur général suivant en cas de changement en cours de mandat. En ce sens, il considère que le Grand Conseil a une sorte de primauté sur les deux autres pouvoirs.

Le commissaire (MCG) revient sur la possibilité d'avoir deux systèmes. Il indique que ce projet de loi assimile les votations aux élections alors que ce n'est pas possible puisque ce sont des choses très différentes. Il indique par ailleurs que la Serbie, la Croatie et le Monténégro ont introduit l'élection à la participation majoritaire. Pour pouvoir être élu, il est nécessaire d'avoir une majorité de participations. Il pense que la question est intéressante parce qu'il s'agirait d'une réelle élection.

Le commissaire (MCG) n'est pas du tout d'accord avec l'approche de M. Bayenet parce que le Conseil d'Etat n'est pas élu à la proportionnelle, mais à la majoritaire. Il explique que l'élection majoritaire est plurinomiale (à deux tours). Il répète qu'il s'agit d'une élection intimement personnelle.

M. Bayenet s'est effectivement trompé en disant que l'élection du Conseil d'Etat était effectuée à la proportionnelle. Il voulait simplement souligner que la plupart du temps, les magistrats sont élus avec moins de la moitié des voix, ce qui est très particulier. Il relève qu'il y a évidemment moins de la moitié des gens qui se déplacent pour voter, mais, au surplus, les magistrats élus reçoivent moins de 50% des voix émises. M. Bayenet en conclut qu'il y a une sorte de « double » défaut de majorité.

Un commissaire (S) comprend que la crainte qui se cache derrière cette idée est de voir un groupe qui pourrait, seul, empêcher la réalisation de la procédure. Il estime pour sa part que la majorité pourrait être fixée aux 2/3 plutôt qu'aux

¾. Il indique que cela permettrait d'éviter le problème selon lequel un petit nombre de personnes se réunirait pour constituer la majorité et faire un blocage, tout en préservant le caractère particulièrement majeur de la décision à prendre.

M. Bayenet estime qu'il s'agit d'une question délicate. Selon lui, la question du bulletin secret est très importante. Il attire l'attention des députés sur le fait qu'ils votent généralement en fonction de la décision du parti, même si rien ne les y oblige. Dans le cas d'espèce, il s'agirait d'une décision très particulière dans la mesure où elle vise un individu et qu'il y a un aspect très personnel. Il est par conséquent important préserver la liberté des députés de prendre la décision qu'ils estiment être la meilleure pour l'intérêt général et non pas la meilleure pour un parti ou groupe d'intérêts. En ce sens, M. Bayenet pense qu'il est opportun que ces votes ne soient pas publics.

M. Bayenet, s'agissant de la dernière question, indique que ce serait évidemment un problème si un parti politique avait assez de membres pour s'opposer à une destitution et faire bloc pour son magistrat. Il trouve que la majorité des 2/3 est insuffisante pour une décision aussi délicate.

Un commissaire (UDC) évoque la question des modalités de mise en œuvre. Il demande s'il est normal que le projet de loi ne contienne pas de voies de recours.

M. Bayenet précise qu'il est possible, a priori, de recourir contre toute décision. En ce sens, un magistrat destitué aurait la possibilité de recourir contre la décision devant un tribunal. Il s'agit maintenant de savoir quels sont les motifs qu'un conseiller d'Etat pourrait invoquer dans son recours.

M. Bayenet indique que, de manière générale, lorsqu'une partie recourt contre une décision, elle peut notamment invoquer le non-respect de la procédure. Par exemple, s'il est constaté qu'il n'y a que 28 députés qui ont signé le projet de loi ou que la majorité n'a pas été atteinte, la procédure sera très courte. Il note toutefois que si des motifs subjectifs étaient introduits, comme la maladie grave, le tribunal devrait se pencher sur cette question pour déterminer le degré de gravité de la maladie d'un conseiller d'Etat et cela deviendrait très compliqué. Il ajoute que cela donnerait la possibilité aux juges de prendre la décision alors que le but est de l'éviter, car cela signifierait que deux pouvoirs doivent se mettre d'accord pour en révoquer un troisième. M. Bayenet insiste sur le fait que le règlement sera plus efficace s'il n'y a pas de conditions.

Un commissaire (MCG) demande quand serait fixée l'entrée en vigueur de cette loi, si elle devait être acceptée par le Grand Conseil.

M. Bayenet précise qu'il s'agit d'un projet de loi constitutionnelle. Sachant que la population devra également se prononcer, cette loi pourrait théoriquement entrer en vigueur dans 2 ans.

Le président cite un extrait du projet de loi, à savoir l'article 64A, alinéa 2 (nouveau) Cst-GE, deuxième phrase : « [...] *Le début de la récolte des signatures ne peut pas intervenir moins d'une année après l'élection du Conseil d'Etat ni moins d'une année avant la fin de son mandat* ». Il demande si M. Bayenet pense qu'il sera possible de récolter les signatures, les faire valider et faire valider l'initiative en moins d'un an.

Le président estime que la procédure n'aurait pas de sens si elle aboutissait après la fin de la législature.

M. Bayenet admet que cela n'a pas de sens si la récolte de signatures intervient 13 mois avant la fin de la législature. Il se rend compte que cette règle n'est pas forcément nécessaire. Il n'avait pas réfléchi à cette question, car il pensait qu'un délai d'une année serait suffisant. Il estime qu'il serait peut-être judicieux de prévoir que le processus s'interrompt lorsqu'il y a l'élection du prochain Conseil d'Etat.

Le président demande si un conseiller d'Etat révoqué pourrait se représenter.

M. Bayenet répond par l'affirmative.

Le président en vient à la destitution d'un conseiller d'Etat. Il demande si cette loi votée par le Grand Conseil serait soumise au référendum.

M. Bayenet indique que cette loi serait, *a priori*, soumise au référendum.

Le président en conclut que la population déciderait en définitive. Il demande alors au premier signataire pour quelles raisons il n'a pas ouvert la possibilité d'une initiative révocatoire dans les deux cas.

M. Bayenet pense qu'il y a une différence. L'initiative révocatoire est extrêmement restrictive et ne serait adoptée que dans très peu de cas.

Le président demande s'il y aurait un effet suspensif dans l'éventualité où un référendum était lancé.

M. Bayenet indique que le référendum a un effet suspensif, qui suspend ainsi la destitution du conseiller d'Etat, lequel reste en fonction jusqu'au vote populaire.

Un commissaire (Ve) se demande si le projet de loi de M. Bayenet n'insère pas trop de détails dans la constitution, notamment quant à la question du bulletin secret.

M. Bayenet estime qu'il faudra par exemple encore insérer des modalités de recours dans la loi. A cet égard, il pense qu'il serait erroné de ne pas instaurer d'effet suspensif en cas de recours, car il serait possible de se retrouver dans des situations particulières si un recours devait être admis.

M. Bayenet évoque la question de l'incidence financière d'une destitution. Il s'agit notamment de savoir quel sera l'impact d'une destitution sur la rente du conseiller d'Etat concerné. Il pense que ces questions doivent être réglées par la loi. En ce qui concerne le bulletin secret, M. Bayenet pense que les éléments qui touchent à la démocratie et au fonctionnement du vote doivent se trouver dans la constitution.

Le président se pose une question, d'une toute autre perspective, qui concerne la motivation du personnel politique. Aujourd'hui, dans l'esprit de certains, la fonction de conseiller d'Etat est très enviable. A titre personnel, le président n'en est pas si sûr, car il s'agit d'une fonction très exposée, qui garantit de moins en moins la notoriété et la pérennité d'une retraite aisée.

Le président estime important de procéder à une pesée des intérêts. Il adhère à l'idée d'une réflexion sur la question, voire à l'idée de légiférer, pour permettre la destitution d'un magistrat qui aurait failli, mais, en même temps, il serait très préoccupé du message qui serait donné. Le premier message serait de dire que le Grand Conseil est contraint de légiférer sur la question, car le canton a connu des problèmes avec certains conseillers d'Etat. L'effet suivant concernerait les potentiels futurs conseillers d'Etat, qui auront conscience du fait qu'ils pourront être destitués en cas d'engouement populiste par exemple.

Le président adhère à l'idée de légiférer dans ce sens. Il pense cependant qu'il faut faire preuve d'une extrême prudence afin de montrer que la volonté est, dans le fond, d'améliorer le système dans son ensemble et non pas de pouvoir s'ériger en espèce de « Père Fouettard » arbitraire.

M. Bayenet indique que c'est justement dans cet esprit qu'il propose ce projet de loi, soit dans le but de combler une lacune. Il est clair qu'il existe une lacune et qu'il faut régler ce problème. Il a essayé de proposer une solution aussi apolitique que possible afin qu'elle puisse être aussi consensuelle que possible.

M. Bayenet, quant à la remarque du président sur le risque d'engouement populiste, pense que la situation actuelle accroît le risque de populisme, car l'impression est donnée que les conseillers d'Etat ont la possibilité de faire ce dont ils ont envie pendant cinq ans. Il relève qu'un conseiller d'Etat aurait la possibilité d'aller vivre aux îles Canaries pendant cinq ans et toucher son salaire sans rien faire. M. Bayenet indique que cette possibilité n'est pas

probable, mais le système actuel est totalement démuné face à des abus possibles.

M. Bayenet pense que sa proposition permet de combler cette lacune, tout en se limitant aux cas les plus extrêmes, et de la manière la plus consensuelle possible puisqu'une très large majorité est nécessaire pour pouvoir arriver à une destitution. Il estime que ce projet de loi serait plutôt de nature à désamorcer les velléités populistes qu'à les accroître.

S'agissant du champ d'application de la loi, le président demande pour quelles raisons il n'est pas prévu un mécanisme de destitution des magistrats du pouvoir judiciaire, des magistrats communaux et des magistrats de la Cour des comptes.

M. Bayenet explique qu'il existe déjà, au sein du Pouvoir judiciaire, un système de destitution, car le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) a cette fonction de surveillance. Ce système a été mis en place et permet à un collège de magistrats de trancher le sort des magistrats qui auraient fauté ou qui seraient devenus incapables d'exercer leurs fonctions. Il serait tentant de s'inspirer de ce système pour le Conseil d'Etat, mais, selon lui, ce ne serait pas reproductible, car il y a plus de 200 magistrats au pouvoir judiciaire. En ce qui concerne les magistrats communaux, il rappelle que le Conseil d'Etat est l'autorité de surveillance. A son avis, il n'est pas nécessaire de prévoir cela dans ce système, car il n'y a pas de lacune à ce niveau.

M^{me} Leyvraz revient sur la question de savoir si une loi, pour laquelle la clause d'urgence a été votée par le Grand Conseil, est soumise au référendum. Elle précise que selon l'article 70, alinéa 2 Cst-GE, « [s]i le référendum est demandé, la loi devient caduque un an après son entrée en vigueur, à moins qu'elle n'ait été dans l'intervalle acceptée par le corps électoral ». La loi caduque ne peut être renouvelée selon la procédure d'urgence ». Ainsi, si le référendum n'est pas voté, la loi reste en vigueur.

Discussion interne

Le président indique que la commission a procédé à l'audition des auteurs des divers projets de lois sur la thématique générale de la destitution. Il constate que la commission est toujours en faveur de l'idée de continuer à traiter ces projets de lois ensemble, sans forcément les lier du point de vue formel.

Un commissaire (MCG) pense qu'il serait intéressant d'auditionner les professeurs Michel Hottelier et Thierry Tanquerel. Il estime pour le surplus que le professeur Mahon pourrait leur apporter des informations utiles.

M^{me} Leyvraz signale que le professeur Mahon a rendu un avis de droit à l'attention du Conseil d'Etat neuchâtelois sur la question de la destitution.

Un commissaire (PLR) pense qu'il faudrait également auditionner le Conseil d'Etat [genevois] dans la mesure où il est directement concerné par le projet de loi.

Audition des professeurs Michel Hottelier et Thierry Tanquerel (4 mars et 7 octobre 2020)

Les professeurs Hottelier et Tanquerel ont été auditionnés à propos des différents projets de lois en lien avec un mécanisme de destitution (PL 12389, PL 12390, PL 12419, PL 12420, PL 12421). Les paragraphes qui suivent sont le compte rendu de leurs propos relatifs au seul PL 12421.

Le professeur Hottelier explique que le PL 12421 s'inscrit dans le sillage d'un autre projet relatif au contrôle et à la destitution éventuelle du Conseil d'Etat. Le projet de loi 12421 introduit deux procédures différentes : d'une part à l'article 64A, « Initiative révocatoire », qui précise que l'ensemble du Conseil d'Etat serait soumis à révocation, et d'autre part à l'article 131A, « Destitution », qui concerne la destitution d'un ou de plusieurs membres du Conseil d'Etat.

Le professeur Hottelier rappelle que la question de la destitution avait fait l'objet de débats lors des travaux de la Constituante il y a dix ans. A cette époque, il existait un accord assez large au sein de l'assemblée, en particulier au sein des représentants des partis gouverneaux, sur le fait qu'une telle mesure n'était ni opportune ni nécessaire dans le droit genevois. Toutefois, le choix de ne pas faire figurer une telle disposition ne constituait pas à ce moment-là une grande prise de risque, sachant que la question de la destitution ne se posait pas de la même manière qu'elle pourrait se poser aujourd'hui. De plus, une telle disposition n'avait jamais été prévue dans le droit genevois.

Le professeur Hottelier note que, selon *l'Encyclopédie genevoise*, une forme de procédure de destitution, le grabeau, était présente dans la constitution entre 1814 et 1831. Cette procédure n'a toutefois jamais été utilisée ni été reprise dans les constitutions de 1842 et 1847. Par conséquent, il apparaît juridiquement possible d'introduire une telle disposition dans le paysage constitutionnel genevois. Cette question se poserait cependant différemment en droit fédéral, car elle entrerait en contradiction avec l'esprit politique suisse. Certains cantons, cités dans l'exposé des motifs du projet de loi, ont introduit une telle procédure. Celle-ci n'a cependant jamais été pratiquée. En résumé, d'un point de vue juridique, le Grand Conseil genevois

a le pouvoir de proposer une révision de la constitution sur ce thème et d'introduire ce type de procédure.

Les professeurs Hottelier et Tanquerel passent ensuite en revue les différentes dispositions du projet de loi

Article 64A

Le professeur Hottelier indique qu'il est nécessaire de garder à l'esprit ce que signifie une destitution en bloc du pouvoir exécutif. Pour rappel, les éléments importants de cet article sont : premièrement le fait qu'il n'existe pas de motif à invoquer pour justifier la révocation du Conseil d'Etat ; deuxièmement, que ce n'est pas le parlement, mais le peuple qui décide de procéder à la destitution ; troisièmement, qu'il s'agit d'une destitution collective. Il s'agit dès lors d'une procédure lourde, inexistante dans le droit fédéral. Concernant sa structure, l'article 64A stipule que 4% des titulaires des droits politiques doivent formuler une demande. Cette proportion représente, à l'heure actuelle, 10 741 personnes, qui est un nombre important. Par ailleurs, l'alinéa 4 peut poser problème compte tenu du fait que l'exclusion de l'article 62 supprime le délai pour soumettre l'initiative au vote du peuple.

Art. 131A

Le professeur Hottelier indique ne pas avoir de remarques particulières à formuler concernant cet article.

Amendement d'un commissaire (PLR)

Le professeur Hottelier se réfère à un amendement d'un commissaire (PLR) visant à remplacer le seuil de « 4% » par un seuil de « 15% », ce qui représenterait près de 30 000 personnes. Bien qu'il soit possible d'introduire une telle disposition, il peut sembler difficile de pouvoir obtenir ce nombre de signatures pour destituer un membre du Conseil d'Etat.

Le professeur Tanquerel indique, par souci de transparence, avoir été opposé au processus révocatoire lors des débats sur le sujet au sein de la Constituante. Par ailleurs, il est important de relever l'effet institutionnel que peuvent engendrer de telles dispositions. Bien que l'article 64A, dans lequel la possibilité serait donnée au peuple de révoquer l'ensemble du Conseil d'Etat, ne risque pas de changer fondamentalement l'équilibre institutionnel, il apparaît comme étant inutile. Il est à noter que ce projet diffère des autres par le fait qu'il n'est pas fondé sur des motifs particuliers à invoquer pour une destitution. Dès lors, il devient un instrument purement politique qui sera utilisé de manière politique.

L'exemple des Etats-Unis

Le professeur Tanquerel explique qu'il existe aux Etats-Unis une procédure de destitution nommée « *recall* ». Cette dernière s'applique aux gouverneurs, à des législateurs individuels et parfois, aux juges. Bien que certaines caractéristiques soient communes entre le système américain et suisse – le parlement ne peut pas renverser le gouvernement et vice-versa – le système américain n'est pas pour autant transposable tel quel. En effet, le système des Etats-Unis est davantage fondé sur la personnalisation. A cet égard, le pouvoir d'un gouverneur est plus grand que celui d'un conseiller d'Etat – membre d'un gouvernement composite. De plus, le système politique étatsunien à deux partis concentre davantage l'opposition. Dès lors, les motifs qui peuvent justifier un *recall* aux Etats-Unis ne sont pas forcément transposables en Suisse. A titre d'exemple, il convient de citer deux procédures notables de *recall* à l'encontre de gouverneurs : une réussie, en Californie, lorsqu'Arnold Schwarzenegger a été élu à la place d'un gouverneur en fonction ; et une ratée, au Wisconsin, où le gouverneur en place a été la cible d'une procédure qui a échoué. Par ailleurs, une procédure réussie de *recall* contre les juges de la Cour suprême de l'Etat de Californie a eu lieu dans les années 1970. Menée par des partisans de la peine de mort, cette procédure a permis de faire remplacer les juges opposés par des juges favorables à la peine capitale. Cette procédure a ainsi permis de rétablir la peine de mort en Californie.

Art. 64A

Le professeur Tanquerel indique que, selon la teneur de l'article 64A, les personnes révoquées peuvent se représenter. Bien que ce cas de figure soit juridiquement acceptable, il est utile de souligner ce point.

Art. 131A

Le professeur Tanquerel explique que cette disposition de destitution individuelle est strictement politique. En effet, elle vise à modifier l'équilibre politique du Conseil d'Etat en cours de législature. Dans le cadre de l'article 131A, le Grand Conseil est compétent pour déclencher une procédure. Cela modifie l'équilibre institutionnel tant en faveur du législatif et au détriment de l'exécutif, qu'en faveur de la majorité parlementaire, si elle est importante. Dès lors, il est probable qu'une telle disposition soit propre à agir à l'encontre des membres de partis peu représentés au sein du parlement. Il est par ailleurs à noter que, dans ce cas de figure également, la personne destituée pourrait se représenter.

Le professeur Tanquerel conclut en expliquant que les deux dispositions introduisent un élément plébiscitaire nouveau duquel les institutions suisses

ont tendance à se méfier. Il s'agit de se poser la question de savoir s'il est souhaitable d'introduire cet élément dans la démocratie suisse.

Questions des députés

Le président cite l'article 64, alinéa 2 du projet de loi : « (...) *Le début de la récolte des signatures ne peut pas intervenir moins d'une année après l'élection du Conseil d'Etat, ni moins d'une année avant la fin de son mandat* ». Dans ce cadre, au vu des étapes de récolte de signature et de la votation, il est légitime de se demander si, en raison de ces délais, il n'existe pas un risque de voir s'appliquer une destitution en dernière année de législature ou même après la nouvelle élection.

Le président précise deuxièmement que la question de la stabilité des institutions est un élément important. En effet, dans le cas de l'initiative révocatoire, il est difficilement imaginable que le corps électoral ne se satisfasse pas d'un Conseil d'Etat qu'il vient d'élire. L'on peut dès lors questionner la pertinence de devoir réinitier un processus électoral en cours de législature alors même que le peuple vient de choisir son exécutif. Concernant l'article 131A et la destitution d'un membre du Conseil d'Etat, la procédure donnerait lieu à un projet de loi. Dans ce cadre, le président demande si ce projet de loi serait soumis à référendum, indépendamment du fait qu'il soit, ou non, accepté par le Grand Conseil, ou si un referendum n'aurait lieu que si le projet de loi était accepté.

Le professeur Hottelier indique, sur la question des délais, que le risque évoqué par le commissaire (PLR) est bien réel. Ce d'autant que l'alinéa 4 exclut l'application de l'article 62, ce qui aurait pour conséquence de supprimer le délai prévu pour soumettre la question au peuple. Pour éviter des cas de figure problématiques, il semble nécessaire de prévoir une disposition à ce sujet dans la loi d'application. Concernant la deuxième question sur la stabilité des institutions, il apparaît qu'une procédure de destitution peut être considérée comme une « dé-élection ». Les conséquences institutionnelles d'une telle mesure – qui pourrait être considérée comme un changement de régime politique – seraient incontestables. En effet, il s'agirait d'une situation dans laquelle le gouvernement serait politiquement responsable devant le corps électoral durant toute la durée de son mandat. Concernant la troisième question, le professeur Hottelier précise que la procédure donnerait effectivement lieu à un referendum.

Le professeur Tanquerel s'accorde avec les propos du professeur Hottelier sur les deux premières questions. La remarque du commissaire (PLR) visant à souligner le fait que le peuple réélirait un Conseil d'Etat juste après l'élection

est une remarque intéressante. Aux Etats-Unis, comme le pouvoir est concentré sur une personne, il est plus facile pour elle de décevoir rapidement. De plus, le système californien veut que le vote de destitution d'un gouverneur se fasse en même temps que l'élection de son remplaçant.

Le professeur Tanquerel estime par ailleurs légitime de se demander si un tel système appliqué à Genève ne serait pas principalement utilisé pour remédier à une situation de déséquilibre au sein du Conseil d'Etat. En effet, il est possible d'imaginer que lors d'une élection, qui prend une tournure inattendue – une division entre les partis ou un candidat dissident – la procédure de destitution soit utilisée par un parti qui s'estime piégé et non représenté, pour rejouer l'élection. De plus, l'hypothèse que le Conseil d'Etat soit élu pour moins d'une année est possible. En effet, le projet indique qu'on ne peut pas initier la récolte de signatures moins d'une année avant la fin du mandat. Or, si la récolte de signatures est initiée deux jours avant le délai, l'ensemble de la procédure risque de prendre du temps, de telle sorte que le nouveau Conseil d'Etat finisse par ne siéger que trois mois. Concernant le référendum, le projet y serait soumis uniquement si le projet de loi est adopté. En effet, comme le refus d'un projet de loi équivaldrait à sa suppression, un référendum ne peut pas être prévu pour une loi inexistante.

Un commissaire (PLR) note que selon l'article 64A, alinéa 2 : « (...) *Le début de la récolte des signatures ne peut pas intervenir moins d'une année après l'élection du Conseil d'Etat (...)* ». Dans ce cadre, la première année serait une année de carence.

Le professeur Tanquerel confirme que ses propos concernaient le deuxième délai « (...) *moins d'une année avant la fin de son mandat* ». Il est possible de débiter la récolte de signatures une année et une semaine avant la fin de la législature. Cette procédure donne lieu à l'organisation d'un vote qui, s'il est accepté, nécessite l'organisation d'une nouvelle élection. Par conséquent, le scénario pour lequel le Conseil d'Etat siègerait uniquement trois mois est envisageable, du moins théoriquement.

Un commissaire (MCG) explique, contrairement au professeur Tanquerel, avoir été favorable à la procédure de destitution lors des débats de la Constituante. Il apparaît toutefois que le camp opposé à une telle procédure avait peut-être raison. Il est également intéressant de constater que les auteurs de ce projet de loi faisaient à l'époque partie politiquement de ceux qui étaient opposés à une initiative destitutive, au prétexte que seul le peuple défait ce que le peuple a fait. Il était dès lors mal vu que la procédure repasse par le parlement. De plus, le fait de créer une procédure pour laquelle le parlement devrait s'exprimer aux deux tiers alors qu'il suffit d'un tiers des voix pour enclencher le système semble incohérent. Le commissaire (MCG) demande

l'avis des professeurs Tanquerel et Hottelier sur cette question. En effet, il serait souhaitable qu'une procédure puisse être enclenchée si la moitié du parlement y est favorable. Par ailleurs, l'approche du professeur Tanquerel sur le fait que les initiatives contestataires ne fassent pas partie de l'esprit politique suisse est intéressante. Or, selon ce projet de loi, 30% des députés pourraient enclencher une telle procédure, qui auraient dès lors vocation à devenir un facteur plus déséquilibrant que stabilisateur. En outre, pour rappel, M. James Fazy, suite à sa démission, s'était présenté à sa propre succession et avait été réélu.

Le professeur Tanquerel estime qu'il n'existe pas d'incohérence juridique dans le fait que les proportions nécessaires au dépôt et à l'approbation soient différentes. A cet égard, il n'existe pas de limite minimale du nombre de dépositaires nécessaires pour un projet de loi.

Le professeur Hottelier souligne que la volonté du projet de loi est de formuler la nécessité d'une minorité qualifiée de 30 députés pour le dépôt d'un projet de loi. Il s'agit à cet égard d'une disposition particulière, différente de la procédure habituelle. Par ailleurs, M. Fazy, bien qu'inspiré par le modèle étatsunien, n'était pas en faveur d'une procédure de destitution. En effet, la longueur d'une législature de quatre ans était précisément pensée pour permettre un droit de contrôle régulier. Ce modèle politique a été privilégié au niveau fédéral comme au niveau cantonal. M. FAZY a également participé à l'élaboration de la Constitution fédérale de 1848, pour laquelle un délai de quatre ans de législature – inspiré du modèle américain – a été décidé. Ce délai permet d'être suffisamment long pour appliquer un programme et suffisamment court pour que le peuple exerce un contrôle régulier.

Un commissaire (PLR) indique avoir deux questions : la première, à l'attention du professeur Hottelier, est de savoir si le passage d'une législature de 4 à 5 ans a pu avoir une influence sur la décision d'enclencher un débat autour de la question de la destitution. Le député (PLR) comprend, deuxièmement, que les arguments du professeur Tanquerel qui visent à dire qu'un tel système puisse être considéré comme un changement de régime politique propre à compromettre la stabilité et l'équilibre institutionnel. Toutefois, il demande dans quelle mesure cette procédure introduirait des éléments plébiscitaires, pour quelles raisons un tel élément serait dommageable et quels sont les éléments qui ont poussé le professeur Tanquerel à s'opposer à la procédure de destitution.

Le professeur Hottelier estime que le passage d'une législature de 4 à 5 ans n'a probablement pas eu d'influence sur la question de la destitution. Ce projet de loi semble davantage lié à l'histoire politique récente. Par ailleurs, ces deux

questions n'étaient pas mises sur en balance lors des discussions au sein de l'assemblée constituante.

Le même commissaire (PLR) souligne que la France a répondu à l'argument en faveur de la destitution par un passage du septennat au quinquennat.

Le professeur Hottelier rappelle qu'en 1847, la durée du mandat était de deux ans. Bien que cette période ait été successivement rallongée, jusqu'à cinq ans actuellement, il ne semble pas y avoir de lien avec une volonté de formuler une procédure de destitution. Par ailleurs, l'allongement de la législature à cinq ans était motivé par le fait qu'il était difficile de mettre en œuvre un programme sur quatre ans.

Le professeur Tanquerel indique que la raison essentielle pour laquelle, lors de la Constituante, il était opposé à l'initiative révocatoire est qu'une telle procédure s'avère inutile. Un tel instrument n'amène rien si ce n'est un élément plébiscitaire. En effet, la question politique tournerait principalement autour d'une personne, avant un programme ou une politique. Toutefois, ce type d'élément peut exister sous d'autres formes. A titre d'exemple, lorsque le général de Gaulle a demandé de voter la réforme du Sénat et de la région sous peine de s'en aller, il s'agissait en réalité d'un vote pour ou contre de Gaulle. Dans ce cadre, bien qu'on ne puisse pas être contre une certaine personnalisation de la politique, l'excès inverse d'éclipser une politique par un referendum révocatoire est critiquable. A cet égard, l'élection présidentielle américaine de 2020 a davantage été un vote pour ou contre le président Trump que le plébiscite d'un programme. Dès lors, une initiative révocatoire revêt le risque d'une personnalisation trop grande de la politique.

Le commissaire (PLR) note que l'initiative révocatoire est précisément actionnée à l'encontre d'une personne et non d'un programme. De ce fait, on peut se poser la question de savoir si une telle mesure tend à personnaliser la politique, sachant que la démarche est a priori déjà personnelle.

Le professeur Tanquerel indique que dans le cadre de l'initiative révocatoire, même si celle-ci n'implique pas inévitablement le plébiscite, la question posée requiert une personnalisation extrême. Cette personnalisation entre en contradiction avec l'esprit politique suisse qui veut que l'on privilégie davantage un programme à une personne. Par ailleurs, les études en politique comparée montrent, bien souvent, qu'un Etat fonctionne mieux lorsque la politique est dépersonnalisée.

Le président note que l'initiative révocatoire ne semble pas introduire davantage d'éléments plébiscitaires et de personnalisations que l'élection en elle-même. Ce phénomène a été renforcé par la nouvelle constitution qui place

les élections du Conseil d'Etat et du Grand Conseil à la même date. Dès lors, l'élection du Grand Conseil, moins personnalisée, tend à être occultée par l'élection du Conseil d'Etat.

Le professeur Tanquerel estime que le fait que les deux élections soient simultanées n'a pas d'influence sur la personnalisation. De plus, le processus de révocation revêt un aspect encore plus personnel que l'élection. A cet égard, un camp qui aurait perdu l'élection pourrait se servir de cet outil pour prendre une revanche. Ce cas de figure semble le plus probable, au vu du fait qu'il est difficile d'imaginer un basculement politique soudain de la population, qui déciderait de révoquer l'exécutif. Dans une telle hypothèse, il serait nécessaire d'organiser une élection anticipée également pour le Grand Conseil. En outre, le fait que l'initiative révocatoire soit prévue pour une seule personne, implique l'idée qu'une personnalité du Conseil d'Etat puisse poser problème. En résumé, la question de la date de l'élection est distincte de la question de la personnalisation.

Le professeur Hottelier partage l'analyse du professeur Tanquerel. La coïncidence des dates d'élection tient au fait de l'élection en deux tours du Conseil d'Etat. En effet, l'idée de la Constituante était d'organiser une élection simultanée pour le premier tour du Conseil d'Etat et pour le Grand Conseil afin d'éviter de se retrouver avec trois dates d'élection.

Un commissaire (S) rappelle, concernant l'amendement du député (PLR), que la jurisprudence ou la doctrine s'est exprimée sur les quorums, en relevant qu'au-delà de 10% le système d'élection proportionnel est faussé. Il demande si un tel raisonnement est applicable pour des minimas à atteindre pour la récolte de signatures et si un seuil atteignable peut être raisonnablement identifié. En effet, le chiffre de 15% évoqué par l'amendement du commissaire (PLR) semble trop élevé pour pouvoir permettre l'aboutissement d'une telle procédure.

Le commissaire (S) souligne par ailleurs que l'article 131A mentionne certains éléments comparables à un régime applicable en Italie, dans lequel, outre la majorité atteinte, un quorum de participation s'avère nécessaire. Dans ce cadre, le pays avait fait l'objet d'une campagne de non-participation qui donnait de plus grandes chances d'aboutir que le fait de voter. Dès lors, dans le cadre de l'article 131A, on pourrait imaginer un départ de la salle d'une majorité de députés pour que le quorum ne soit pas atteint.

Le professeur Hottelier aborde la deuxième question en expliquant que, dans le cas de la procédure de destitution, la question du quorum se pose différemment que dans les cas évoqués par le commissaire (S), car le Grand Conseil est un corps constitué. Dans le projet de loi, le quorum élevé permet

de s'assurer que la décision n'est pas prise à la légère. De plus, l'hypothèse que des personnes quittent l'assemblée est probable. Cela fait toutefois partie du jeu politique. Par ailleurs, la jurisprudence sur le quorum concerne la participation et la représentativité dans le cadre des élections. Si par hypothèse l'amendement du commissaire (PLR) était accepté à titre de révision de la constitution, cet élément devrait passer la rampe devant l'Assemblée fédérale.

Le commissaire (S) demande s'il existe un seuil calculable à partir duquel la possibilité offerte d'engager une procédure est rendue pratiquement impossible.

Le professeur Hottelier note que bien qu'un tel seuil devrait exister, il est difficile de répondre précisément à cette question. Il est toutefois évident que si le seuil était de 98%, la question se poserait autrement. Or, un taux de 15% semble encore envisageable.

Le professeur Tanquerel indique qu'il est nécessaire de distinguer deux hypothèses : premièrement, lorsque le droit fédéral impose qu'un droit politique – d'initiative ou de referendum – soit prévu dans le droit cantonal et deuxièmement, lorsque le droit fédéral ne l'impose pas. Dans le cas de l'initiative révocatoire, le droit fédéral ne prévoit rien. Dès lors, tous les pourcentages peuvent être envisagés. Néanmoins, un point problématique pourrait être relevé si le nombre de signatures pour l'initiative constitutionnelle est augmenté de manière inadmissible. Sur la question des quorums, il est important de distinguer une élection populaire d'une votation au parlement. En effet, les quorums discutables lors d'une votation populaire sont davantage admissibles dans le cadre d'un vote au parlement. De plus, le quorum de l'article 131A « (...) *au moins de la majorité des membres du Grand Conseil* » est un quorum de « oui », contrairement au cas italien d'un quorum de participation. Dans cette dernière hypothèse, une personne qui vote non, comme elle favorise la participation, vote en faveur du oui. A l'inverse, un quorum d'acceptation ne pose pas ce problème et ne fausse pas la volonté populaire.

Un commissaire (Ve) estime qu'un des problèmes fondamentaux du projet est que la procédure puisse être invoquée sans motif. Il semblerait dès lors plus justifiable de pouvoir déclencher cette procédure lorsqu'il existe un délit pénal. Il demande aux auditionnés si ce point particulier les dérange.

Le professeur Tanquerel estime que l'absence de raisons à invoquer n'est pas dérangeante, dans le sens où il s'agit d'une procédure parajudiciaire. En effet, il s'agirait là d'une révocation en raison d'une mauvaise politique ou d'une personnalité incompatible. La question qui se pose est de savoir si un tel système est utile, sachant qu'au moment de l'élection le peuple peut déjà

décider de réélire, ou non, une personne. Dès lors, ce projet de loi se distingue des autres projets de lois examinés par la commission sur le thème de la destitution. Il s'agit de procédures complètement différentes, qui répondent à des buts différents.

Un commissaire (PDC) rappelle les propos du professeur Tanquerel sur le fait qu'en Californie la destitution et l'élection de la nouvelle personne sont votées en même temps. Le système américain résout dès lors la problématique qu'un candidat destitué puisse se représenter à l'élection.

Le professeur Tanquerel ajoute que le système californien répond à la logique selon laquelle il n'y a pas de sens qu'une personne destituée se présente à sa réélection. Ce système peut toutefois porter à confusion lorsqu'une personne du même parti que le gouverneur se porte candidat. Ce cas s'est présenté en Californie, lorsque le lieutenant-gouverneur s'est présenté à l'élection complémentaire, afin de remplacer le gouverneur si celui-ci était destitué. Cela donne l'illusion que le lieutenant-gouverneur porte une candidature à l'encontre du gouverneur, ce qui n'est pas le cas.

Un commissaire (MCG) demande ce qui prime entre une élection et une initiative révocatoire. En effet, il se peut que les signatures soient récoltées tardivement et que l'élection complémentaire ne puisse pas avoir lieu avant la fin de la législature. Dès lors, l'on peut se demander si la nouvelle élection serait propre à annuler la procédure de destitution ou si cette dernière pourrait avoir lieu après la nouvelle élection.

Le professeur Hottelier précise, d'un point de vue juridique, qu'il n'existe pas de gradation en termes d'importance entre une initiative et une élection. La limite temporelle prévue dans le projet de loi vise précisément à éviter le cas de figure évoqué par le commissaire (MCG). Néanmoins, l'initiative ne pourrait pas viser le nouveau Conseil d'Etat dans l'hypothèse où celui-ci serait réélu dans l'intervalle. Il s'agit là d'une problématique théorique, qui nécessite tout de même de s'assurer que la procédure de révocation puisse être menée à terme dans les délais évoqués par l'article 64A.

Le professeur Tanquerel ajoute que le PL 12421 a le défaut de ne pas prévoir de délai pour soumettre l'initiative révocatoire au vote du peuple. Dans ce cadre, on pourrait même imaginer que le Conseil d'Etat visé par l'initiative révocatoire fixe la date de votation. S'il est décidé d'aller de l'avant avec ce projet de loi, cette question devra être résolue. Par ailleurs, l'amendement évoque un délai de trois mois, mais ne prévoit pas de délai de carence. Dès lors, une initiative lancée pourrait aboutir 15 jours avant l'élection. Dans ce cas, l'initiative serait annulée, car elle concernerait le Conseil d'Etat en place au moment du lancement. De plus, selon l'amendement, il serait possible que

la récolte de signatures chevauche l'élection. Par conséquent, il est notable que l'amendement pose un grand nombre de problèmes techniques.

Prise de position des groupes et vote d'entrée en matière (14 octobre 2020)

Le président rappelle, avant la prise de position des groupes, que les travaux de la commission ont concerné un ensemble d'objets portant sur une thématique similaire, à savoir la destitution. Il s'agit donc pour la commission de déterminer de quelle manière ces objets vont être traités au niveau des votes.

Un député (S) indique, au nom du groupe Socialiste, qu'il existe un intérêt à légiférer sur la question. Le groupe Socialiste est favorable à l'entrée en matière du projet de loi 12421, bien qu'il nécessite certaines modifications.

Un député (Ve) explique que les Verts suivent la même ligne que le parti Socialiste en la matière. Le groupe n'entrera pas en matière sur les objets qui ne prévoient aucune condition préalable à une destitution. Il s'agit de s'assurer que cet outil ne soit pas utilisé dans le cadre de règlements de comptes politiques. Le groupe des Verts est donc favorable à l'entrée en matière du projet de loi 12421.

Un député (MCG) rejoint la proposition d'entrée en matière sur le projet de loi 12421.

Un commissaire (PDC) fait part de son avis personnel dans la mesure où la question n'a pas été discutée au sein du caucus PDC. Il semble nécessaire d'entrer en matière afin de discuter de cette thématique. Une entrée en matière ne présage toutefois pas une acceptation du texte, car, comme évoqué par le commissaire (Ve), il existe une crainte qu'une procédure de destitution soit utilisée à des fins de règlements de comptes politiques. En effet, au vu de certaines prises de position passionnelles au sein du Grand Conseil, une telle procédure pourrait être déclenchée lorsque les députés ne sont plus en mesure d'apprécier une situation en toute objectivité. Le deuxième obstacle à l'acceptation de ces objets réside dans le fait que ceux-ci découlent d'une situation qui s'est produite une fois. En effet, l'utilité de légiférer en fonction d'une situation unique est discutable.

Un commissaire (UDC) explique que le sujet a été abordé au caucus UDC. Il apparaît utile d'entrer en matière, bien que l'UDC ne soit fondamentalement pas favorable à ce type de projet de loi. Par ailleurs, les discussions au sein du groupe ont mis en exergue le fait que si le temps de législature était resté à quatre ans, de tels objets n'auraient pas besoin d'être abordés. Pour résumer, l'UDC s'accorde sur le fait d'entrer en matière bien qu'il ne faille pas s'attendre à une approbation du texte lors du vote.

Un commissaire (PLR) exprime un avis personnel sur la question et laissera ses collègues du PLR prendre position si celui-ci ne reflète pas leur point de vue. Suite à la dernière audition effectuée sur le sujet, il apparaît inopportun d'entrer en matière sur cet ensemble de projets de lois relatifs à la destitution. Premièrement, de tels objets ont pour conséquence de personnaliser le débat politique, ce qui va à l'encontre de l'esprit politique suisse. Deuxièmement, ces projets de lois sont issus d'un contexte particulier qui n'est plus d'actualité. Le rôle du parlement n'est pas de réagir à un contexte, mais de légiférer avec une vision globale en vue du bien commun. Or, ces projets de lois sont davantage liés à des aspects de politique politicienne. Par conséquent, il n'est pas souhaitable d'entrer en matière.

Un autre commissaire (PLR) ajoute un élément important. L'audition mentionnée a montré qu'une telle procédure de destitution aurait pour conséquence de déstabiliser le système politique. En effet, le changement de régime qui se formerait lors d'une destitution serait de nature à ajouter davantage de difficulté dans un système déjà compliqué. Dans ce cadre, il apparaît suffisant que le Conseil d'Etat soit tenu responsable devant peuple tous les cinq ans lors des élections. Pour rappel, selon le PL 12421, une procédure de destitution ne peut être déclenchée ni la première, ni la dernière année de législature. Par conséquent, sur les cinq ans de législature, seuls trois ans seraient concernés par la procédure, ce qui semble supportable en cas de problème. Dans ce contexte, l'introduction d'une initiative révocatoire serait susceptible de dégrader la stabilité politique alors même que celle-ci est déjà mise à mal.

Vote d'entrée en matière

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12421

Oui : 8 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 MCG)

Non : 6 (2 PDC, 4 PLR)

Abstention : 1 (1 UDC)

L'entrée en matière du PL 12421 est acceptée.

Discussion (2 décembre 2020)

Un commissaire (PLR) tient absolument à ce qu'un débat et un vote puissent, le moment venu, avoir lieu au sein de la commission sur le PL 12421. Si le projet de loi venait à être retiré par ses auteurs, le PLR le reprendrait à son compte. Le débat et les auditions sur l'initiative révocatoire s'avèrent en effet nécessaires. A titre personnel, le commissaire (PLR) estime que l'initiative révocatoire semble plus importante que la révocation d'un seul

magistrat. En effet, il se peut que sept personnes soient incapables de travailler ensemble malgré leurs qualités individuelles. De plus, les relations humaines sont faites de telle sorte que lorsque quatre personnes apparaissent comme incapables de collaborer, il est facile de désigner un bouc émissaire. Dans ce cadre, il est compréhensible que le Conseil d'Etat ne veuille pas maintenir l'initiative révocatoire dans son propre projet (PL 12827), car il se trouverait en conflit d'intérêts au regard de la collégialité. Le commissaire (PLR) indique que la suite à donner aux projets de lois des députés portant sur la révocation, notamment le PL 12421 d'Ensemble à gauche, doit être discutée.

Le président précise que le PL 12421 figure dans la liste des objets en suspens de la commission et fera encore l'objet d'un débat.

Discussion sur le PL 12421 (9 février 2022)

Un commissaire (EAG) rappelle que ce projet de loi prévoit la mise en place d'une initiative révocatoire du collège du Conseil d'Etat. Bien que des mécanismes de destitution d'un membre du Conseil d'Etat aient été adoptés par le Grand Conseil, il s'agit ici d'un outil différent. L'initiative populaire révocatoire représente une extension des droits populaires. En effet, elle donne la possibilité aux titulaires des droits politiques qui ont voté pour une personne de revenir sur leur vote. Contrairement aux projets de lois 12389 et 12390, il n'existe à son sens pas de motif de retirer le PL 12421.

Le président rappelle que l'entrée en matière a déjà été votée par la Commission des droits politiques, au mois d'octobre 2020.

Le commissaire (EAG) explique que l'essentiel du projet de loi consiste dans l'introduction d'un nouvel article 64A dans la constitution genevoise, article 64A dont l'alinéa 1 prévoit que « [l]e peuple peut révoquer le Conseil d'Etat par la voie de l'initiative révocatoire. ».

Le même commissaire (EAG) explique que le projet de loi prévoit plusieurs conditions au dépôt d'une initiative révocatoire. En effet, celle-ci ne pourrait pas être déposée la première année de législature – les membres du Conseil d'Etat doivent pouvoir faire la preuve qu'ils méritent d'être destitués – ni la dernière année de législature – car une destitution qui interviendrait moins d'une année avant l'élection suivante n'aurait pas de sens. En outre, le projet de loi prévoit un nombre de signatures élevé pour lancer une initiative révocatoire. En effet, 4% du corps électoral serait nécessaire. A titre de comparaison, le nombre de signatures en pourcentage du corps électoral pour l'initiative constitutionnelle, l'initiative législative et le référendum cantonal est respectivement de 3%, 2% et 2%.

M. Mangilli signale que le nombre de signatures nécessaires pour les initiatives populaires et le référendum viennent d'être publiés par le Conseil d'Etat. Dès le 16 février 2022, le nombre de signatures nécessaires pour l'initiative constitutionnelle (3% du corps électoral) passera de 8 098 à 8 157. Quant au nombre de signatures nécessaires pour l'initiative législative cantonale et le référendum cantonal (2% du corps électoral), il passera de 5 398 à 5 438.

Selon le commissaire (EAG), si 2% du corps électoral représente 5 438 signatures, les 4% prévus par le projet de loi représenteraient près de 11 000 signatures. Ce nombre élevé de signature permet de ne pas banaliser l'usage de cet instrument. Par conséquent, les cautions prévues prennent en compte l'aspect exceptionnel que signifie la révocation éventuelle de l'ensemble du gouvernement.

Un commissaire (MCG) se réjouit de voir que ses adversaires d'hier sont ses alliés d'aujourd'hui. En effet, alors qu'il avait été l'initiateur de cette idée lors des travaux de la Constituante, le groupe EAG s'était alors opposé à une initiative révocatoire. Le commissaire (EAG) a bien introduit la problématique. Alors qu'il paraît essentiel que le peuple puisse avoir en main un tel outil, il ne faut pas que ce dernier soit utilisé pour déstabiliser le système. A cet égard, il est possible de modifier les cautions prévues, par exemple en augmentant les 4% de signatures nécessaires. Néanmoins, l'idée qui sous-tend cette initiative est que seul le peuple peut défaire ce que le peuple a fait. L'initiative dite destitutive est un outil hautement démocratique. L'impossibilité de lancer une initiative la première et la dernière année de législature permet de s'assurer que cette dernière ait un fondement politique. Le MCG soutient par conséquent ce projet de loi.

Une commissaire (PLR) estime qu'une initiative révocatoire est contraire aux principes démocratiques. En effet, lorsqu'une personne est élue, le vote du peuple doit être respecté. Une initiative révocatoire serait propre à dénaturer le système démocratique genevois. Un tel outil engendrerait une grande instabilité, incompatible avec la culture politique genevoise et la structure des institutions. La seule hypothèse qui pourrait justifier un tel instrument serait celle d'un Conseil d'Etat ayant accaparé les pleins pouvoirs et décidé d'instaurer un système totalitaire, ce qui est hautement improbable. En outre, l'initiative révocatoire dévalorise le vote des citoyens lors de l'élection.

Un autre commissaire (PLR) rappelle avoir été absent lors du vote d'entrée en matière sur ce projet de loi. Il demande si un recensement a été effectué afin de savoir si une telle initiative existe dans d'autres cantons.

Un commissaire (PDC) est attaché à la défense des droits populaires. Pour rappel, la Constituante a décidé de faire passer les législatures de quatre à cinq ans, afin de laisser suffisamment de temps au Conseil d'Etat pour mettre en place ses projets. En effet, la législature en quatre ans paraissait trop courte : la première année le Conseil d'Etat prend ses marques, la deuxième année il propose des projets, la troisième année il tente de les faire aboutir et la quatrième année est paralysée en raison de la campagne électorale. Par conséquent, une cinquième année de législature permet au Conseil d'Etat de travailler davantage sur la longueur. Dans ce cadre, une initiative révocatoire en cours de mandat risque de créer une instabilité peu propice à une gouvernance efficace et efficiente. Contrairement au commissaire (MCG), il estime qu'un tel outil entraînerait une déstabilisation du système. En effet, un changement de la totalité du Conseil d'Etat en cours de législature aurait des conséquences négatives, notamment du point de vue de la représentation du canton de Genève vis-à-vis d'autres cantons et de la Genève internationale.

Le commissaire (EAG) répond à la préoccupation de la commissaire (PLR) en précisant que l'initiative révocatoire est un instrument qui existe dans plusieurs états démocratiques. A cet égard, l'article Wikiwand (en anglais) consacré à cette thématique mentionne plusieurs situations. A titre d'exemple, l'Etat de Californie prévoit une procédure de "recall" soumise aux citoyens et citoyennes. En outre, l'article de Wikiwand mentionne que le principe de la révocation existe depuis la démocratie athénienne. Par conséquent, bien qu'il soit légitime de discuter de l'opportunité de la mise en place d'un tel outil au sein de la démocratie genevoise, le fait de le considérer comme antidémocratique ne serait pas correct d'un point de vue historique et des exemples existants.

Le même commissaire (EAG) entend que le député (MCG) a été l'initiateur de l'idée d'une révocation du collège gouvernemental par le peuple au sein de la Constituante. Néanmoins, l'exposé des motifs du projet de loi mentionne une citation de Jean-Jacques Rousseau : « *Les dépositaires de la puissance exécutive ne sont point les maîtres du peuple, mais ses officiers, qu'il peut les établir et les destituer quand il lui plaît* ». Il est vrai que le groupe EAG était initialement opposé à une initiative révocatoire. A titre personnel, il était hostile à cet instrument pour des raisons pragmatiques et politiques. En effet, ayant été élu sous le gouvernement dit « monocolore », il semblait préférable d'utiliser les outils déjà existants, notamment le référendum, pour exercer un pouvoir d'opposition et remettre ainsi en cause la politique de ce gouvernement unilatéral. Grâce à une série de référendums, comme celui portant sur le projet de privatisation du service des automobiles, le groupe EAG a pu montrer qu'un gouvernement unilatéral ne pouvait pas fonctionner. Dès lors, l'élection

suiivante a permis de rééquilibrer l'exécutif grâce à l'élection d'un Conseil d'Etat collégial et de concordance. La position du commissaire (EAG) était à cette époque politique : il était considéré que l'opposition ne devait pas avoir pour but de remplacer les personnes au sein du gouvernement, mais de mener des batailles politiques et d'en récolter les fruits lors de l'élection suivante. Néanmoins, le présent projet de loi s'inscrit davantage dans un principe philosophique : le peuple doit avoir le droit de défaire ce qu'il a fait. En outre, il ne semble pas que cet instrument sera employé de manière excessive et propre à induire une instabilité : il s'agit de prévoir un outil utilisable dans des cas relativement graves.

Le commissaire (EAG) comprend les propos du commissaire (PDC) sur le fait qu'une législature de cinq ans permet au Conseil d'Etat de développer des projets dans la durée. Même en cinq ans, cette tâche est parfois difficile, par exemple dans le contexte du Covid ou de la crise qui a amené aux dépôts des projets de lois portant sur la question de la destitution. Or, sauf erreur, la première constitution de 1847 de James Fazy prévoyait des législatures de 2 ans. A l'heure actuelle, la législature de cinq ans représente 2,5 fois plus de temps qu'à l'époque de James Fazy. Dans le contexte d'une législature de deux ans, une initiative révocatoire n'aurait pas de sens. La question de l'opportunité d'un tel outil se poserait également pour une législature de quatre ans. Néanmoins, il apparaît qu'un tel instrument vaudrait la peine dans le cadre d'une législature de cinq ans.

Le commissaire (MCG) confirme que son idée d'une initiative révocatoire provenait des travaux de Jean-Jacques Rousseau, sans qui la démocratie moderne n'existerait pas. Il faisait référence à sa modeste participation à cette thématique au sein de la Constituante. En outre, il était d'avis que l'instauration d'une législature de cinq ans était souhaitable afin de rendre compatible la tenue des affaires dans le contexte actuel, qui est bien différent de celui de l'époque de James Fazy. Néanmoins, plus la durée de la législature est longue, plus elle justifie que le peuple puisse revenir sur son vote. En outre, il est intéressant d'entendre que le PLR estime qu'il n'est pas souhaitable de revenir sur un vote : cela semble aller à l'inverse de l'histoire récente du parti. Par ailleurs, la question peut se poser de savoir s'il peut être envisageable de révoquer un seul membre du Conseil d'Etat au travers d'une initiative populaire et non l'ensemble du collège. Il s'agit d'une question passionnante qui mérite un travail approfondi. Le texte du projet de loi pourra encore être amélioré en fonction des travaux en commission.

M^{me} Leyvraz répond à l'interrogation du commissaire (PLR) sur l'existence d'une initiative révocatoire dans d'autres cantons. L'exposé des motifs du PL 12827 du Conseil d'Etat indique que six cantons connaissent ce

type d'initiative : Schaffhouse, Uri, le Tessin, Soleure, Berne et Thurgovie. L'exposé des motifs indique également le nombre de signatures nécessaires au dépôt de ces initiatives.

Le président demande si les initiatives révocatoires des autres cantons visent l'ensemble du collège du Conseil d'Etat ou peuvent ne concerner que l'un de ses membres.

M^{me} Leyvraz indique que les initiatives révocatoires cantonales évoquées concernent l'ensemble du collège.

Le président s'exprime en tant que député (PLR). A la question de savoir si, au sein d'une démocratie, la population devrait avoir la possibilité de révoquer le pouvoir exécutif qu'elle a confié à une personne ou un collège, la réponse est oui. En effet, la révocation d'un exécutif devrait faire partie des instruments démocratiques. Pour rappel, la Commission des droits politiques et le Grand Conseil se sont exprimés sur deux projets de lois – constitutionnelle et législatif – portant sur la destitution, par une procédure parlementaire, d'un membre du Conseil d'Etat. L'initiative révocatoire est un outil différent : il permet au corps électoral de révoquer le collège du Conseil d'Etat lorsqu'il considère que ce dernier est inapte à fonctionner. Les arguments en faveur d'une initiative révocatoire sont d'ordre sociologique et systémique : Pierre Morin explique dans ses écrits que le tout est supérieur à la somme des parties. Dans le cas du Conseil d'Etat, il s'agit de reconnaître qu'au sein d'un collège, il existe une dynamique qui dépasse la juxtaposition des sept personnes élues. Il s'agit en effet de déterminer si ces sept personnes sont capables de travailler ensemble, nonobstant leurs qualités individuelles.

Le président ajoute que toute personne adapte son comportement au système de jugement qu'elle sent peser sur elle. A l'heure actuelle, chaque membre du Conseil d'Etat est élu individuellement avec pour seul contrôle l'élection suivante. A titre d'illustration, durant l'année électorale, chaque membre s'intéresse davantage à son succès électoral futur qu'au bon fonctionnement en équipe. Il n'existe pas d'autre système de jugement que la réélection. Or, la menace d'une possible initiative révocatoire forcerait les individualités du Conseil d'Etat à agir en tant que collège et non en tant qu'individus. Bien qu'il soit possible qu'elle ne soit jamais utilisée, cette initiative a pour but de créer un système de jugement – voire de pénalisation – qui serait intégré par les membres du Conseil d'Etat. Il s'agit d'envoyer au Conseil d'Etat un message visant à indiquer que s'il est incapable de fonctionner en équipe, il existe un outil pour le destituer dans son ensemble.

Le président comprend que ce mécanisme soulève un risque en termes de prévisibilité, notion indispensable à la stabilité sociale et économique. A titre

d'exemple, les entreprises ont un besoin important de prévisibilité fiscale, sur des exercices bien plus longs que la durée d'une législature. Par conséquent, un instrument tel que l'initiative révocatoire pourrait faire perdre confiance dans le système politique aux groupes sociaux constitués et aux entreprises. En résumé, il existe un intérêt à prévoir des mécanismes de destitution de l'exécutif, mais il existe également un risque réel de faire perdre confiance aux acteurs sociaux du fait d'une mise en cause de la stabilité et de la prévisibilité.

Un commissaire (PLR) précise que le PLR ne s'est pas exprimé unanimement sur les projets de lois traitant des mécanismes de destitution d'un membre du Conseil d'Etat. Il semble que le groupe soit également divisé sur la question d'une initiative révocatoire.

Le même commissaire (PLR) comprend les arguments du président, notamment ceux portant sur le risque que fait peser l'initiative révocatoire sur la prévisibilité. En effet, du point de vue de l'emprunt, il semble difficile d'obtenir la confiance des prêteurs si le Conseil d'Etat est fréquemment destitué. Le commissaire (EAG) a de son côté évoqué la notion de manque de confiance. Or, cette question semble éminemment subjective. En effet, il peut arriver de perdre confiance en une personne, sans que cette perte de confiance ne se fonde sur des motifs objectifs. Ce projet de loi, contrairement aux projets de lois 12389 et 12390, ne prévoit pas de motifs objectifs comme une révocation en cas de procédure pénale engagée à l'encontre d'un membre du Conseil d'Etat. Enfin, bien que les écrits de Jean-Jacques Rousseau méritent toute attention, l'argument visant à se fonder sur des écrits du XVIII^e siècle pour proposer une réforme actuelle ne semble pas très pertinent.

Le commissaire (EAG) invite la commission à prendre connaissance de l'article de Wikiwand qui contient une liste des pays dans lesquels il existe un mécanisme dit de "recall". Par ailleurs, il ne s'agit, pour lui, pas uniquement de se fonder sur les écrits de Jean-Jacques Rousseau : les mécanismes de révocation d'un exécutif sont réels et actuels.

Le commissaire (EAG) répond ensuite aux préoccupations du député (PDC) et du président concernant une éventuelle instabilité que pourrait générer l'initiative révocatoire. Pour rappel, six cantons prévoient un tel mécanisme dans leur législation. A cet égard, il ne semble pas que le canton de Berne soit un haut lieu de l'instabilité politique. Le fait que ce mécanisme existe dans d'autres cantons est plutôt de nature rassurante. En outre, lors du traitement des projets de lois portant sur les procédures de destitution d'un membre du Conseil d'Etat, des critiques se sont fait entendre au sein de la commission concernant la distorsion qui découle d'une élection complémentaire. En effet, la distribution des majorités qui découle de l'élection du collège peut être remise en cause par une élection

complémentaire. Or, l'initiative révocatoire prévoit la destitution puis la réélection de l'ensemble du collège, par conséquent la règle du jeu de l'élection majoritaire du gouvernement serait respectée.

Le commissaire (EAG), pour répondre au commissaire (PLR) précise que la notion de confiance est le terme générique qui a été introduit dans la législation dans le cadre des projets de lois relatifs à la révocation, votés au Grand Conseil, puis approuvés par le peuple à plus de 90%. Le terme de « confiance » est volontairement flou : il s'agissait de ne pas indiquer dans la loi une définition exacte de ce que constitue une perte de confiance. Toutefois, l'initiative révocatoire ne porte pas sur un motif de confiance, mais sur un motif politique selon lequel seul le peuple a le droit de défaire ce qu'il a fait. Tout comme l'élection, la destitution ne se fonde pas sur des motifs objectifs. En effet, il s'agit d'une décision citoyenne qui s'exerce selon le principe démocratique, avec les dynamiques, les imprécisions et le flou qui peut exister lors du choix citoyen dans le cadre d'une élection.

Le commissaire (EAG) ajoute que le projet de loi contient un chapitre 5 qui prévoyait initialement une procédure de destitution d'un membre du Conseil d'Etat initié par le parlement. Or, cette question ayant déjà été traitée dans le cadre des projets de lois du Conseil d'Etat, il conviendra de supprimer cette partie du projet de loi.

Une commissaire (S) explique que le Parti socialiste ne soutiendra pas ce projet de loi. En effet, le système politique suisse est un des systèmes les plus inclusifs en termes de participation du peuple dans la politique gouvernementale. Cette participation s'exerce notamment au travers d'une élection du Conseil d'Etat de manière individuelle et non collective. Par conséquent, il n'est pas souhaitable de prévoir une procédure de destitution de l'ensemble du collège. En outre, le Conseil d'Etat est amené à effectuer un bilan en milieu ou en fin de législature. Lors de l'élection suivante, le peuple a dès lors la possibilité de réélire ou non les membres de l'exécutif.

Un commissaire (PDC) rejoint les propos de la députée (S). Lors de l'élection, le peuple ne vote pas pour un collège qui, par hypothèse, se présenterait sous un programme commun. Il s'agit d'une élection portant sur des individus, dont le peuple estime qu'ils pourront travailler ensemble pour le bien de la République. Même si un travail collégial n'est pas toujours de mise, cela fait partie des aléas de la politique. Toutefois, le Grand Conseil peut exercer un regard critique en tant qu'organe de surveillance de l'exécutif. En outre, si une telle initiative avait pu être utilisée durant la période du Covid, marquée par de nombreuses oppositions, il est vraisemblable qu'un groupe de personnes opposées aux mesures sanitaire ou anti-vaccin se seraient saisi de cette opportunité pour demander une révocation du Conseil d'Etat. A noter que

ces personnes représentent plus de 4% de la population. Une telle initiative aurait pu provoquer de nombreux dégâts, de l'incertitude et de l'instabilité. Par ailleurs, il est à noter que le parlement traite des procédures de destitution du Conseil d'Etat, mais ne remet pas en cause le fonctionnement du Grand Conseil lui-même. En effet, il n'existe aucune discussion au sein du Grand Conseil sur une éventuelle initiative révocatoire du pouvoir législatif.

Un commissaire (MCG) constate que ce projet de loi touche aux fondamentaux du système politique genevois, au sein duquel l'exécutif répond à un système de concorde et non de coalition gouvernementale. Le fait d'introduire un mécanisme de destitution par le peuple aura pour but de renforcer le besoin de concorde du Conseil d'Etat. Cela permettrait d'éviter des combats d'arrière-garde qui ont récemment fait l'objet d'articles de presse. Il ne s'agit donc pas d'un facteur de déstabilisation, mais bien d'une incitation à fonctionner en concordance. En effet, bien que les membres du Conseil d'Etat soient élus individuellement, il est responsable devant le peuple de manière collective.

Le même commissaire (MCG) précise, pour rappel, que le système politique distingue l'élection proportionnelle du Grand Conseil de l'élection majoritaire du Conseil d'Etat. Il réitère son soutien au projet de loi, bien qu'un travail soit nécessaire pour le perfectionner. La position du Parti socialiste est néanmoins surprenante à ses yeux. En effet, ce parti, qui prétend être la voix du peuple, ne semble pas vouloir la lui donner.

Un commissaire (PLR) précise que lorsqu'il parlait des effets pervers potentiels de l'initiative révocatoire, il ne s'agissait pas des effets consécutifs à la présence de ce mécanisme dans la loi, mais à son utilisation. La révocation de l'ensemble du Conseil d'Etat serait propre à créer des effets indésirables. Le fait de donner la voix au peuple est une bonne chose. Or, il est vraisemblable que si une initiative révocatoire était prévue par la loi, celle-ci serait majoritairement utilisée par les partis politiques et non directement par le peuple.

Le commissaire (EAG) se dit surpris par les propos de la commissaire (S). Il semble en effet que le Parti socialiste soit traditionnellement en faveur de l'extension des droits populaires. Les craintes évoquées par les opposants à l'initiative révocatoire paraissent pour l'essentiel infondées. La crainte du commissaire (PDC) de voir une initiative lancée par un groupe « antivax » constitue une bonne illustration. En effet, chacun sait qu'il ne suffit pas de récolter des signatures pour une initiative populaire ou pour un référendum pour que ceux-ci aboutissent. Si une initiative révocatoire avait été lancée par un groupe anti-vaccin sur fond de complotisme, il est vraisemblable que le Conseil d'Etat eût été plébiscité et s'en soit trouvé renforcé.

Le commissaire (EAG) souligne l'importance de ne pas craindre la démocratie directe. La modification proposée par ce projet de loi est modeste par rapport aux outils qui existent déjà. Les arguments en défaveur de l'initiative révocatoire pourraient être utilisés pour l'initiative populaire et le référendum : le fait que chaque loi est susceptible d'être contestée peut être considéré comme un facteur de déstabilisation. Or, la réalité montre le contraire : les instruments démocratiques sont davantage un facteur de stabilité que d'instabilité.

Un commissaire (UDC) entend les propos du commissaire (EAG) selon lesquels l'initiative révocatoire est un instrument qui serait dans les mains du peuple et non des partis politiques. Même si leur vision est diamétralement opposée, les membres des partis politiques font généralement preuve de bonne foi. Or, en inscrivant cet outil dans la loi, il existe un risque que ce dernier soit saisi par des groupes minoritaires et ultra-virulents, éloignés de cette culture politique. Fort de ces constats, le député (UDC) s'abstiendra en cas d'éventuel vote et se référera à son groupe pour la suite des travaux.

Le président note que l'entrée en matière a déjà été votée et acceptée par la commission. Comme le vote a eu lieu il y a près d'une année et demie, il s'agit à ce stade de reprendre la discussion sur le sujet et non de débiter un deuxième débat.

Un commissaire (S) souhaite répondre aux interrogations sur la position du groupe Socialiste. Sous réserve d'un retour différent du caucus, et malgré un vote d'entrée en matière positif, les trois commissaires socialistes s'opposent au projet de loi. Premièrement, car l'élection du Conseil d'Etat s'effectue sur une base individuelle et non collective. Dans ce cadre, il ne paraîtrait pas cohérent de prévoir une destitution collective. Deuxièmement, l'initiative révocatoire pourrait générer des effets problématiques, notamment suite à une élection partielle. Par hypothèse, si la majorité change au sein du collège suite à une élection partielle, il est vraisemblable que l'ancienne majorité devenue minorité se saisisse de l'opportunité d'une initiative révocatoire pour remettre en cause la distribution des partis au sein de l'exécutif.

Le même commissaire (S) ajoute que le Parti socialiste est effectivement toujours en faveur de l'extension des droits politiques. L'extension des droits politiques implique que le plus grand nombre puisse s'exprimer sur le plus grand nombre de sujets. Néanmoins, la question se pose de savoir si cette extension est positive du point de vue du fonctionnement de la collectivité publique. En effet, le parlement a décidé d'étendre la durée de la législature de quatre à cinq ans, justement pour que les membres du Conseil d'Etat osent entreprendre une politique sans penser à la réélection. Dans ce cadre, la réélection agit comme un contrôle par le peuple du travail de l'exécutif.

Toutefois, la menace d'une initiative révocatoire en cours de législature pourrait induire le fait que les membres du Conseil d'Etat se trouvent dans une situation de campagne permanente. L'année qui précède l'élection est déjà marquée par cette dynamique. A titre d'exemple, il est probable que les prochains mois voient fleurir un grand nombre d'objets déposés au Grand Conseil en prévision de l'élection. Une initiative révocatoire à mi-mandat réduirait donc la législature à deux ans et demi. Si une réélection devait avoir lieu en cours de législature, le peuple voterait trois fois en cinq ans pour désigner les membres de l'exécutif. Pour ces raisons, les trois commissaires socialistes s'opposent à ce projet de loi.

Une commissaire (PLR) s'accorde avec les propos du commissaire (S). Outre l'instabilité que pourrait créer l'utilisation d'une initiative révocatoire, celle-ci fait peser une menace permanente sur le Conseil d'Etat, par le simple fait qu'elle soit inscrite dans la loi. La société se trouve dans une période historique marquée par une forte polarisation. Par conséquent, un tel mécanisme pourrait être utilisé par des partis sans vergogne dans le but de déstabiliser le collège. En outre, la simple menace de l'utilisation de cet outil serait propre à déstabiliser le discours politique. Dès lors, la perspective d'une initiative pouvant être lancée suite à tout mécontentement politique n'est pas souhaitable.

Un commissaire (PDC), tout comme le commissaire (EAG), n'était pas partisan du gouvernement dit « monocolor », qui ne correspondait pas à la tradition politique genevoise. Ce gouvernement unilatéral a été désavoué à plusieurs reprises, notamment dans le cadre de la privatisation du service des automobiles ou de la problématique de la clinique de Montana. Ce gouvernement s'est trouvé minorisé et a dû changer. La population et les partis ont la possibilité d'exercer un pouvoir d'opposition au travers de l'initiative populaire et du référendum.

Le commissaire (PDC), à l'époque président du Grand Conseil, avait reçu un groupe de sénateurs français membres de la commission chargée de la démocratie participative. Ces sénateurs ne comprenaient pas que des décisions prises par le parlement pouvaient être contestées par le peuple. Ils s'étonnaient du fait que des initiatives populaires pouvaient créer de la législation, alors même que ce travail appartient au parlement. Cet exemple illustre la particularité du système politique suisse. Le Conseil d'Etat sait que ses décisions sont soumises à référendum et agit en conséquence.

Le commissaire (EAG) reprend les propos de la commissaire (PLR) qui évoquait des partis sans vergogne qui brandiraient la menace d'une initiative révocatoire pour empêcher certaines politiques publiques. Cette critique pourrait être faite pour les référendums et les initiatives. Vu de l'extérieur, ces

outils peuvent être considérés comme un moyen mis à la disposition de contestataires dont le but serait d'empêcher les institutions de fonctionner. La réalité montre tout l'inverse : les droits politiques extensifs n'empêchent pas la machine démocratique de fonctionner. Bien au contraire. Même si le groupe EAG n'est pas représenté au gouvernement et même lorsqu'il a été extériorisé du parlement par le quorum, le groupe s'est saisi à plusieurs reprises de l'outil du référendum pour mener des batailles politiques. Il s'agit d'un outil essentiel qui n'est pas problématique pour la démocratie. Il convient donc de ne pas peindre le diable sur la muraille, d'autant plus que cet outil de la révocation existe déjà dans six cantons, dont certains sont plus conservateurs que Genève.

Un commissaire (Ve) a été convaincu par la démonstration raisonnable du commissaire (S). De plus, le commissaire (PDC) a souligné l'importance des outils existants de l'initiative populaire ou du référendum qui, permettent de contrecarrer de mauvaises décisions prises par le Conseil d'Etat. N'étant pas membre titulaire de la commission au moment du vote d'entrée en matière, il refusera ce projet de loi.

Le président note que le référendum conteste une loi votée par le Grand Conseil et non les actions du Conseil d'Etat. Néanmoins, le Grand Conseil vote principalement des projets de lois déposés par le Conseil d'Etat.

Le président estime que l'exercice du référendum représente un contrôle du parlement. Quant à l'initiative populaire, elle est traitée par le Grand Conseil. Comme indiqué précédemment, l'initiative révocatoire est un instrument qui se fonde non pas sur des aspects strictement législatifs, mais sur le fonctionnement de l'exécutif en tant que responsable de l'administration dans son ensemble. Il s'agit de permettre à la population d'exprimer sa satisfaction ou non vis-à-vis du travail du Conseil d'Etat.

Audition du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat (22 juin 2022)

La commission auditionne M. Mauro Poggia, président du Conseil d'Etat, et M^{me} Michèle Righetti, Chancelière d'Etat.

M. Poggia remercie la commission d'avoir donné suite à la demande d'audition du Conseil d'Etat sur ce projet de loi. Depuis le dépôt de ce projet de loi, un certain nombre de choses ont été introduites dans l'ordre juridique genevois. Ce projet de loi perd par conséquent partiellement de son intérêt en ce qui concerne la destitution individuelle, puisque le Grand Conseil a introduit dans l'ordre juridique cantonal deux types de destitution, la destitution individuelle pour raisons d'incapacité – ce qui manquait manifestement dans l'ordre juridique genevois, parce qu'il peut arriver qu'un conseiller d'Etat, comme tout un chacun, perde sa capacité de discernement – et la destitution

individuelle pour perte de confiance – une situation survenue lors de la présente législature a peut-être mis en évidence la nécessité de régler cette question.

M. Poggia indique que le projet de loi 12421 traite de destitution individuelle qui, pour le Conseil d'Etat, a été réglé dans l'ordre juridique, et de destitution collective du collège gouvernemental, qui n'existe pas dans l'ordre juridique genevois. Mais qui existe, rarement d'ailleurs, dans les ordres juridiques cantonaux. En l'occurrence, cinq cantons connaissent la destitution collégiale politique avec une initiative révocatoire. Il s'agit de Berne, Soleure, Thurgovie, Uri et Schaffhouse. Trois cantons connaissent la destitution individuelle administrative. Un canton connaît le cumul des deux types de destitution. Si le PL 12421 devait être adopté, Genève serait le seul canton à avoir trois types de destitution, les deux destitutions individuelles et la destitution collective. Ce ne serait pas la première fois que Genève ferait plus qu'ailleurs, mais la question qui se pose est de nature politique. Au niveau fédéral, il n'y a aucun mécanisme de ce type. Ailleurs dans le monde, il existe de tels systèmes, mais avec des processus de nomination des gouvernements qui ne sont pas les processus existant en Suisse.

M. Poggia ajoute que le gouvernement est ici élu par le peuple à la majoritaire. Il y a donc quelque part un rapport de confiance individuel qui se noue à sept reprises entre les citoyens du canton et les personnes qui sont le mieux élus. La question qui se pose est de savoir si l'on peut, avant le terme d'une législature, destituer l'ensemble du collège gouvernemental. Il s'agit d'une question politique et non d'une question juridique. Juridiquement, on peut le faire. Il n'y a pas d'entrave juridique à ce que l'on mette cette clause dans la constitution cantonale. Etant quand même rappelé que la constitution cantonale n'est pas aussi ancienne que cela. Or, aujourd'hui, on est en train de faire passablement de rafistolage de la constitution, c'est-à-dire des modifications ponctuelles d'une constitution qui a été adoptée par le peuple comme une entité en soi, comme un tout équilibré entre les trois pouvoirs. On a par exemple ajouté, comme indiqué, les destitutions individuelles. Avec le présent projet de loi, on en ajouterait une nouvelle, qui serait la destitution collective, dont la Constituante n'a pas voulu. Ce n'est pas qu'elle a oublié, elle n'en a pas voulu. La question est de savoir si l'expérience d'aujourd'hui permet de dire que les constituants ont eu tort à l'époque et qu'ils auraient dû prévoir cette destitution collective. Ce n'est pas l'avis du Conseil d'Etat.

M. Poggia précise que le Conseil d'Etat n'est pas en train de se protéger lui-même. Mais il faut qu'il y ait une prévisibilité et une stabilité dans un Etat démocratique quel qu'il soit. Le fait de permettre à certaines personnes qui

auraient peut-être une certaine amertume par rapport à une élection qui leur aurait échappé une année avant de se dire qu'il leur faut lancer une initiative.

M^{me} Righetti indique que la récolte de signature ne peut intervenir, selon le projet de loi, moins d'une année après l'élection du Conseil d'Etat, ni moins d'une année avant.

M. Poggia note que le temps de récolter les signatures et que le processus se déroule, on se retrouve au milieu de la législature et l'on peut se demander si la situation s'avère à ce point-là insupportable, le peuple ayant élu sept personnes incompetentes, qu'il faille s'en débarrasser rapidement parce que les deux ans et demi restant pourraient mettre la République en danger.

M. Poggia précise qu'il pose la question de manière volontairement provocante. Ce projet de loi ouvre un débat intéressant sur le plan intellectuel, mais il regretterait pour sa part, et le Conseil d'Etat aussi, que le parlement entre en matière en faveur d'une destitution de ce type qui pourrait supprimer la prévisibilité de la gouvernance du canton, sachant que c'est quand même cette prévisibilité et cette stabilité qui font la force de la Suisse. Et à force d'introduire dans la législation des règles permettant de revenir sur des décisions prises à un moment donné, on crée petit à petit, de plus en plus, une instabilité, une insécurité qui n'est pas propice à l'image du canton et du pays.

M^{me} Righetti signale que la destitution individuelle politique retenue par le parlement a un caractère large. Dans ce contexte, le sens d'une destitution collective a interpellé le Conseil d'Etat.

M. Poggia comprend que l'on veuille à un moment donné corriger quelque chose. Mais il se demande si cette correction doit passer par un effacement du gouvernement, qui va peut-être vouloir se représenter et dont une partie pourrait certainement être réélue dans le cadre de la nouvelle élection. S'il y a un dysfonctionnement, on pourrait peut-être cibler les causes de ce dysfonctionnement et le processus de révocation individuelle politique pourrait permettre d'éviter de faire l'exercice avec tout le gouvernement.

Un commissaire (EAG) estime que l'argument consistant à dire que la constitution est récente – elle a quand même dix ans – qu'elle a été votée comme un tout et que le Constituant a estimé qu'il n'y avait pas lieu d'introduire un tel mécanisme ne s'avère pas très convaincant. Il note aussi, qu'il y a eu, depuis l'adoption de la nouvelle constitution, cinq ou six modifications.

Le commissaire (EAG) note que c'est la nature même de la démocratie semi-directe suisse qui permet de déposer des initiatives modifiant la constitution. Le Constituant genevois a inscrit ce droit dans la constitution cantonale et cela fait partie des règles du jeu. Ainsi, cet argument-là devrait

plutôt être mis de côté. Ou alors le Conseil d'Etat devrait se déclarer opposé à toute modification constitutionnelle, par essence et par fidélité aux travaux de la Constituante.

Le commissaire (EAG) rappelle enfin que la constitution de 2012, qui était un paquet ficelé – bien ou mal, bien selon la Constituante qui l'a voté dans l'enthousiasme – n'a pas suscité un engouement populaire massif, puisqu'elle a été votée à 54%. Il estime que l'on peut évacuer l'argument consistant à souligner, à chaque fois que le Grand Conseil examine un projet de loi constitutionnelle, le caractère parfait du travail des constituants. Il a noté par ailleurs dans les propos de M. Poggia qu'il s'agissait ici d'une question politique et non pas d'une question juridique.

Le commissaire (EAG) a signé ce projet de loi non pas par volonté d'arracher un instrument politique supplémentaire parce qu'il ne s'agit pas, en vrai, d'un instrument politique très utile. D'abord parce qu'une bonne partie du temps d'une législature est stérilisé du point de vue de l'usage de cet instrument, comme M. Poggia l'a souligné. Ensuite, parce qu'il faut aller chercher un grand nombre de signatures. Enfin, si l'on braque une mitrailleuse sur tous les partis du gouvernement, on soude alors le front gouvernemental, alors qu'il conviendrait plutôt, pour contester la politique du gouvernement, de diviser ce dernier. Ce n'est donc pas un instrument politique très utile. C'est plutôt par amour juridique de l'équilibre des pouvoirs. C'est l'application de la règle disant que le peuple ayant fait quelque chose, il doit pouvoir le défaire. Ce n'est pas là un argument politique, mais plutôt un argument relevant du champ juridique.

M^{me} Righetti mentionne cinq cantons, ainsi que le Tessin, ce dernier ne permettant, de manière restreinte, la destitution individuelle qu'en cas de poursuite pénale.

Le commissaire (EAG) constate que ces cinq cantons, qui ont adopté des dispositions analogues au projet de loi, ne tremblent pas sur leurs bases et leur stabilité n'est pas remise en cause. Cet argument-là lui semble relativement peu crédible.

M. Poggia précise que, lorsqu'il parle du caractère récent de la constitution, ce n'est pas pour dire que tout ce qui est récent est forcément parfait. C'est plutôt pour soutenir qu'une autocensure démocratique serait souhaitable. De la même manière que le Tribunal fédéral, lorsqu'il a une jurisprudence récente, ne revient sur cette jurisprudence récente qu'après un certain nombre d'années. C'est la prise de conscience, par le Tribunal fédéral lui-même, que les justiciables doivent avoir une certaine confiance dans la stabilité des

institutions. Ceci étant, si la constitution doit être corrigée, elle fera l'objet d'une correction.

M. Poggia a noté dans les propos du commissaire (EAG) l'argument consistant à dire que le risque d'utilisation de cette loi apparaît tellement minime qu'il ne faut pas avoir peur de ce train-là. Il faut se demander, lorsqu'on sait qu'un train n'arrive pas dans aucune gare, s'il y a vraiment besoin de le mettre sur les rails.

M. Poggia constate, pour répondre à la première question du commissaire (EAG), que le caractère récent de la constitution ne constitue pas un obstacle à la modifier. Preuve en est les modifications introduites depuis 2012. Mais cela devrait induire démocratiquement une certaine autocensure lorsqu'il ne s'agit pas de corriger des choses qui paraissent réellement essentielles.

M. Poggia, concernant la deuxième question du même commissaire (EAG), note que celui-ci s'interroge sur l'intérêt politique d'une minorité à se mettre contre elle l'ensemble d'un gouvernement, qui est quand même représentatif ici d'un éventail politique assez large et estime que ce serait suicidaire politiquement. Cette prise de conscience, du fait que l'utilisation de cette arme risque bien d'être un auto-goal, apparaît pertinente. La question se pose donc de savoir s'il faut se munir d'une arme dont on dit par avance que l'on ne va pas l'utiliser parce que ce serait contre-productif. Au contraire. Il faut savoir que l'on a vécu, durant cette législature, une période difficile qui n'a certainement pas été propice à la créativité, au dépôt de projets de lois ambitieux. Parce qu'il y a eu une paralysie réelle, qu'on le veuille ou non, au sein du gouvernement.

M. Poggia note que le fait qu'il n'y ait pas une bonne osmose entre les membres du Conseil d'Etat pourrait poser un problème si une initiative comme celle-là avait cours. Le fait déjà d'annoncer la récolte de signatures va susciter des questions au sein du gouvernement : Dans quel sens va-t-on aller ? Ne faut-il pas éviter de prendre des initiatives par trop ambitieuses, pourtant souhaitables pour l'Etat, en vue d'une prochaine et possible élection pour éviter de se mettre à dos une partie de l'électorat ? Le fait d'avoir, entre la deuxième et le début de la cinquième année, une période de flottement en raison d'une épée de Damoclès n'est pas saine pour l'activité démocratique ni pour l'activité du gouvernement. Sans parler d'une "Genferai" de plus. Raison pour laquelle M. Poggia pense que ce projet de loi doit être rejeté. Lorsqu'on élit un gouvernement, il faut le laisser faire le job. Et s'il y a un, voire deux membres du gouvernement qui dysfonctionnent, ce sont ceux-là qui doivent être mis en cause.

Un commissaire (UDC) est dérangé par la forme de l'initiative révocatoire. Dans d'autres pays, on pratique ce type de procédure, que l'on appelle "élections anticipées". Cela étant, il se demande s'il existe en Suisse un système de dissolution du parlement cantonal.

M. Poggia répond par la négative.

Un commissaire (MCG), qui fait partie des auteurs de la constitution de 2012, précise que les constituants n'ont pas voulu de la destitution collective, car, par rapport à la destitution individuelle, elle changerait de champ politique et de registre politique et l'on se rapprocherait de l'instabilité politique qu'affectionne particulièrement le camp du commissaire (EAG).

Le commissaire (MCG) ne pense pas que les citoyens attendent ceci du parlement. Il estime que l'on pourrait éventuellement concevoir l'idée d'un gouvernement qui dysfonctionnerait politiquement. Dans ce cas-là, il ne faut pas que le seuil soit de 4%, mais il faut qu'il se monte à 7%. C'est-à-dire le quorum nécessaire pour entrer au parlement. Il y a besoin de symétrie de formes. Deuxièmement, il convient de rappeler que l'on ne se trouve pas dans un système de coalition, mais dans un système de concorde. Dans un système de coalition, on peut envisager ce genre de fonctionnement, mais pas dans un système de concorde. Le peuple élit sept personnes provenant de sept horizons politiques différents. C'est à ces sept personnes-là qu'il appartient de s'entendre pour gouverner. Si elles venaient à être destituées, la situation ne changerait pas, parce que le peuple élit les mêmes personnes. Ce projet de loi s'avère par conséquent inutile constitutionnellement, raison pour laquelle le groupe MCG refusera l'entrée en matière.

Le commissaire (MCG) demande à M. Poggia s'il pense qu'un taux de 4% constitue un danger par rapport à un taux de 7%.

M. Poggia ne sait pas comment le taux de 4% a été défini. Ceci étant, il s'agit d'un taux très bas. D'autant plus que certains membres destitués se représenteront certainement. Ils seront, à n'en pas douter, réélus pour une bonne partie d'entre eux. Sauf ceux que leurs partis respectifs ne représenteraient pas parce qu'ils seraient ceux contre lesquels une destitution individuelle aurait eu des chances d'aboutir. On mettrait donc en place une destitution collective pour arriver au même résultat qu'une destitution individuelle qui existe déjà. Ce serait le serpent qui se mordrait la queue.

Le commissaire (EAG) précise qu'il faut atteindre un quorum de 7% pour entrer au Grand Conseil, à savoir 7% des électeurs. Compte tenu d'une participation moyenne de 40%, il conviendrait plutôt, avec une règle de trois et à suivre l'arithmétique du commissaire (MCG), de retenir un quorum de 3%. Dans leur grande sagesse, les auteurs du projet de loi ont monté un peu la barre

et ont proposé un taux de 4%. M. Poggia estime que tout taux constitue une question secondaire par rapport à la question de principe abordée tout à l'heure.

Un commissaire (S) constate, en considérant les résultats obtenus par les candidats lors de la dernière élection du Conseil d'Etat, que le candidat le moins bien élu a obtenu 49% des bulletins valides. Le suffrage apparaît très élevé.

Un commissaire (Ve) revient sur le taux de 4% et constate qu'il ne correspond pas au pourcentage nécessaire pour une initiative constitutionnelle, qui est de 3% selon la LEDP. Si le présent projet de loi devait être accepté, il conviendrait sans doute aussi de modifier la LEDP.

Le commissaire (EAG) indique que les auteurs du projet de loi ont voulu, avec un taux de 4%, rendre possible, mais plus difficile, l'accès à une initiative constitutionnelle. Cela étant, si ce projet de loi venait à être adopté, il conviendrait alors de modifier la LEDP pour mettre en œuvre l'article constitutionnel. Mais à ce stade, il ne lui semble pas indispensable de discuter des détails de la législation d'application.

Prise de position des groupes

Le commissaire (EAG) estime qu'il s'agit d'un projet de loi fondamentalement démocratique auquel il est difficile de dire non si l'on est attaché aux prérogatives populaires et à l'idée qu'un gouvernement élu par le peuple doit pouvoir être démis par le peuple, indépendamment de la révocation individuelle. Si la commission venait par hypothèse à se prononcer en faveur de ce projet de loi, le commissaire (EAG) proposera alors de purger dans le texte la partie du projet de loi relative à la destitution individuelle.

Une commissaire (PDC) rappelle que le peuple a récemment voté le principe de la révocation individuelle d'un conseiller d'Etat. Dans ce contexte, le peuple aurait sans doute de la peine à comprendre pourquoi il faudrait encore changer la constitution pour un autre type de révocation. Inscrire dans la constitution deux types de destitution serait, selon elle, source de confusion assez notable pour le peuple. La commissaire (PDC) se déclare par ailleurs sensible aux arguments avancés contre le projet de loi. Pour toutes ces raisons, le groupe PDC (Le Centre) estime que les instruments existants sont suffisants et refusera ce projet de loi.

Une commissaire (PLR) indique que le groupe PLR se prononce contre ce projet de loi, qui fragilise la solidité des institutions politiques et qui va fondamentalement à l'encontre de la culture politique du canton.

Un commissaire (S) constate que ce projet de loi a le mérite de proposer un mécanisme original, démocratique certes, mais la destitution collective n'a pas vraiment de sens par rapport au type d'élection que le canton connaît. Ce sont sept personnes qui sont élues séparément au gouvernement. Il ne s'agit pas d'un système de coalition et ces sept personnes doivent tenter de gouverner ensemble. Il n'y a donc pas de raison de révoquer collectivement, par charrette, le gouvernement. Il constate, au cours de ces dernières années, un véritable glissement du clivage politique. Ce clivage politique oppose aujourd'hui les "élites" et les "anti-élites". C'est ce que l'on a pu voir avec le mouvement des gilets jaunes en France ou avec le président Trump aux Etats-Unis. Cela aboutit à des mouvements comme l'envahissement du Capitole à Washington. Dans ce contexte, fixer à 4% le seuil pour destituer le gouvernement, c'est mettre en péril le système démocratique dans la mesure où une faible minorité pourrait créer une véritable instabilité avec un clivage gouvernemental, composé de plusieurs couleurs politiques, et anti-gouvernemental. Le commissaire (S) trouve ce glissement extrêmement dangereux.

Un commissaire (UDC) rebondit sur les propos du député (S). Tel que rédigé, ce projet de loi constitue une porte ouverte à une faction politique dissidente, qui, n'ayant pas obtenu satisfaction lors des élections du parlement ou du gouvernement, tentera de l'obtenir par le biais d'une destitution collective du gouvernement. Il ne voit pas l'utilité d'un tel projet de loi, si ce n'est de créer le chaos. Le groupe UDC ne votera pas ce projet de loi.

Le commissaire (EAG) estime que parler maintenant de l'envahissement du Capitole est inapproprié et n'a rien à voir avec le présent projet de loi. Il rappelle que cinq cantons connaissent un mécanisme de destitution collective du gouvernement. Quant à la légitimité de la protestation des gilets jaunes, elle ne doit pas être assimilée à la présente discussion. Il estime qu'il est difficile d'être contre ce projet de loi. Il y a une sorte d'appel à la symétrie. Ce que le peuple fait, il doit pouvoir le défaire. De ce point de vue-là, il s'avère très difficile de s'opposer à une telle proposition.

Le commissaire (EAG) répète que ce n'est pas un outil politique qu'il s'empresserait d'empoigner parce qu'il lui semble préférable de travailler, en politique, essentiellement avec des idées et non pas avec des personnes. Il y a un risque de personnalisation du combat politique à travers l'idée de destituer un gouvernement. Il faut attaquer la politique du gouvernement et il existe des instruments démocratiques pour contester des positions politiques, comme le lancement de référendums contre les projets de lois déposés par le gouvernement. Cela a été fait à l'époque du gouvernement monocolor. C'est pour ces raisons qu'il n'y a pas lieu de voir, dans cette proposition de projet de loi, un objectif de déstabilisation des institutions.

Le commissaire (EAG) se prononcera par conséquent en faveur de ce projet de loi et se réjouit d'en débattre avec le rapporteur de majorité.

Un commissaire (Ve) note que l'explication du commissaire (S) s'avère assez juste. Avec ce projet de loi, ses auteurs proposent en réalité une punition collective. Les Verts ne sont pas favorables à la responsabilité collective, ni à la punition collective. Si le peuple venait à révoquer un gouvernement, il y aurait des innocents et ces innocents seraient aussi révoqués. Par ailleurs, si ce projet de loi devait être adopté, il serait alors possible de destituer le gouvernement deux fois en une législature. Ce ne serait pas de la démocratie, mais une instabilité politique permanente et antidémocratique. Les Verts refuseront donc ce projet de loi.

Un commissaire (MCG) explique que la Constituante a consacré beaucoup de temps à cette question de la destitution. Autant la destitution individuelle a été acceptée par le peuple, autant la destitution collective s'avère complètement iconoclaste. Il y a un gouvernement de sept personnes élues individuellement. Dès lors, comment serait-il possible, avec une initiative, de défaire un ensemble de personnes élues individuellement. Il s'agit de distinguer ici la notion de concorde de la notion de coalition. Il estime que ce projet de loi n'a pas de sens. Il se situe clairement dans un registre de déstabilisation politique au vu du nombre de signatures requises. Le groupe MCG ne votera par conséquent pas ce projet de loi.

Le commissaire (S) précise qu'il n'a jamais évoqué le fait que ce projet de loi aurait pour intention de déstabiliser la démocratie et qu'il avait pour but de promouvoir l'invasion de la Tour Baudet. Cela n'a jamais été son propos. En revanche, il estime que ce projet de loi ne mesure pas l'impact qu'il pourrait avoir sur le fonctionnement démocratique et sur le clivage entre "pouvoir" et "contre-pouvoir".

Le commissaire (EAG) revient sur les propos du député (Ve), qui constate que le mécanisme proposé permettrait de renverser deux fois le gouvernement en une législature. Encore faudrait-il que quelqu'un se saisisse de ce droit. Chaque séance du Grand Conseil offre 20 ou 30 occasions de référendum. Sur le papier, c'est possible, mais ce n'est pas réaliste politiquement. Il convient par conséquent de savoir raison garder et de voir quel serait par hypothèse l'usage d'un tel mécanisme.

Le commissaire (EAG) note par ailleurs qu'un commissaire (MCG) a insisté sur le nombre de signatures nécessaires pour déstabiliser le gouvernement. Cela peut être aussi le contraire et le gouvernement peut obtenir un plébiscite qui confirmerait son autorité. Ce n'est donc pas forcément un

mécanisme de déstabilisation. Un tel projet de loi ouvre une porte, mais ne fait pas pour autant franchir le seuil. La décision de le franchir revient au peuple.

M. Mangilli, par souci de précision, indique que depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution onze modifications constitutionnelles ont été acceptées par le corps électoral et sont entrées en vigueur. Deux autres modifications constitutionnelles ont été acceptées, mais ne sont pas encore entrées en vigueur (destitution individuelle des conseillers d'Etat et fin du système des maires et adjoints).

Vote d'entrée en matière

Le président rappelle que la commission a déjà procédé au vote d'entrée en matière voici quelques mois (Pour : 8, {1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 MCG}, Contre : 6 {2 PDC, 4 PLR}, abstention 1 {UDC}).

Deuxième débat

Article 64A

Pas d'opposition, adopté.

Chapitre V

Un commissaire (EAG) propose un amendement consistant à abroger le chapitre V.

Le président met aux voix cet amendement.

Pour : 7 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 1 UDC)

Contre : 5 (3 PLR, 2 MCG)

Abstentions : 2 (2 PDC)

L'amendement est accepté.

Troisième débat

Le président procède au vote d'ensemble du PL 12421 ainsi amendé :

Pour : 1 (EAG)

Contre : 13 (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 3 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Abstention : ---

Catégorie : II (30')