

Date de dépôt : 9 octobre 2019

Rapport

de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargé d'étudier :

- a) PL 12432-A** **Projet de loi constitutionnelle du Conseil d'Etat modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00)** *(Présidence du Conseil d'Etat et département présidentiel)*
- b) PL 12433-A** **Projet de loi du Conseil d'Etat modifiant plusieurs lois** *(Présidence du Conseil d'Etat et département présidentiel)*

Rapport de majorité de M. Jean-Marc Guinchard (page 1)

Rapport de première minorité de M. Pierre Vanek (page 50)

Rapport de seconde minorité de M. Pierre Eckert (page 58)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Jean-Marc Guinchard

Mesdames et

Messieurs les députés,

La commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a traité ces deux objets connexes lors de ses séances des 8 et 22 mai, 5 juin et 28 août, sous les présidences successives de M^{me} Anne Marie von Arx-Vernon et de M. Pierre Conne.

Les procès-verbaux de séance ont été tenus avec précision et exactitude par MM. Nicolas Gasbaro et Florian Giacobino.

Nous ont assisté et appuyé lors de tout ou partie des travaux :

- M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique, SGGC
- M. Fabien Mangilli, directeur, DAJ
- M^{me} Gina Auciello, avocate stagiaire, DAJ
- M^{me} Alessia Campagnolo, conseillère juridique, DAJ

Nous les remercions ici pour leur engagement, la clarté de leurs propos et la qualité de leurs interventions.

Séance du 8 mai 2019

Audition de M. Hodgers et de M^{me} Righetti

La présidente accueille M. Antonio Hodgers, président du Conseil d'Etat, et M^{me} Michèle Righetti, Chancelière d'Etat.

M. Hodgers remercie la commission d'aborder les PL 12432 et PL 12433. Il relève que le PL 12433 n'a pas d'enjeux et que c'est la raison pour laquelle il y a une clause de condition à l'adoption du projet de loi constitutionnelle.

Il mentionne que lorsqu'il était député, il était en faveur de l'instauration d'une présidence unique, au vu du modèle vaudois notamment. Il précise que le Conseil d'Etat s'était exprimé en défaveur de ce dispositif et qu'il en a toujours été ainsi.

Il estime que le dispositif de la présidence unique n'apporte pas réellement de plus-value en matière de collégialité, quel que soit le modèle et malgré l'illusion que cela peut donner (6 départements + 1 département présidentiel ; 7 départements + 1 département présidentiel).

Il explique que dans un groupe de 7 personnes, des dynamiques propres à la nature humaine se mettent en place. Il se trouve que l'acte premier de la collégialité demande de trouver des consensus entre les membres. Par contre, il indique que cet acte est rendu moins évident par le fait que certains conseillers d'Etat se sentent moins concernés par la situation étant donné qu'ils n'auront pas à assumer ce rôle de président à l'avenir.

Il estime à l'inverse que s'il y avait un tournus, les membres du Conseil d'Etat sauraient qu'ils seraient peut-être les prochains présidents/es. Cela apporte une adhésion supplémentaire et induit un renforcement de la collégialité.

Il relève par ailleurs que lorsqu'il est devenu président du Conseil d'Etat, certaines personnes se sont adressées à lui sur des sujets divers et variés, comme s'il était devenu premier ministre ou président de la République. Il a l'impression qu'une certaine confusion existe chez certains citoyens qui sont

moins au fait des institutions. Il croit que la notion de président permanent laisse penser qu'il s'agit d'un système présidentiel à la française. Or, la constitution ne modifie strictement rien au pouvoir réel du ou de la président(e). En effet, le président du Conseil d'Etat n'est qu'un conseiller d'Etat parmi d'autres.

Il relève que la Chancellerie d'Etat peut confirmer que les décisions du Conseil d'Etat sont prises collégialement. Selon M. Hodgers, le système de présidence unique induit une dynamique interne désengageante à l'idée de ne jamais devenir président.

Il estime, s'agissant des relations avec l'extérieur, que ce système n'a pas réellement marqué les esprits. Il souligne que certains citoyens font une réelle confusion sur les pouvoirs du président.

Il indique au surplus qu'il est également en charge du département du territoire. En ce sens, il relève qu'il est parfois invité, en tant que conseiller d'Etat en charge du département du territoire, mais en réalité, la casquette de président du Conseil d'Etat prend le dessus. Selon lui, la situation n'est pas toujours adéquate.

Il attire l'attention des députés sur le système choisi par le canton de Vaud. En effet, il relève que M. Maillard, qui a repris le département présidentiel, ne voulait pas abandonner son département de la santé et de l'action sociale. Par contre, toutes les affaires extérieures ont été dévolues à M. Broulis. En ce sens, M. Hodgers indique que l'interlocuteur du Conseil d'Etat genevois n'était pas le président du Conseil d'Etat vaudois, mais M. Broulis.

Il souligne que le poste de président du Conseil d'Etat n'est pas prisé. Il donne l'exemple du canton de Bâle-Ville, dans lequel la présidence est élue par la population. Il attire l'attention des députés sur ces éléments, car ce sont les modèles qui ont prévalu dans les travaux de la Constituante genevoise. Il en conclut que ce ne sont pas tout à fait des modèles de réussite.

M. Hodgers relève que ce projet de loi intervient à la suite du changement de présidence du Conseil d'Etat actuel. Il précise tout de même que la position du Conseil d'Etat a été relativement constante et était antérieure à cette affaire.

Il précise que le Conseil d'Etat souhaiterait entamer le tournus de la présidence au mois de juin 2020. Cela impliquerait, en cas de majorité, un vote du Grand Conseil au mois d'octobre 2019 et un vote du peuple au mois de février 2020. M. Hodgers sollicite humblement la commission pour que ce créneau du mois de juin 2020 ne soit pas raté.

Un député (PDC) rappelle que la Constituante n'a pas choisi une présidence unique pour faire comme les Vaudois. Ce choix a été effectué en lien avec l'aspect international de Genève. La Genève internationale demande un engagement énorme de la part du Conseil d'Etat et, en particulier, de son président. Il rappelle l'affaire Kadhafi, au cours de laquelle les liens entre la Confédération et Genève ont dû être sérieusement renforcés. Il estime que le fait d'avoir un seul président, capable de prendre des décisions, a beaucoup simplifié les choses.

Il relève que M. Hodgers n'a pas abordé l'aspect de la transversalité. En effet, le président du Conseil d'Etat peut avoir une vue d'ensemble sur les travaux de ses collègues. Cela peut lui permettre de traiter certains dossiers de manière plus efficiente.

Il se demande si le problème ressenti par M. Hodgers ne vient pas du choix qui a été fait de créer un département présidentiel, alors que le président aurait pu garder son département et assumer un certain nombre de tâches supplémentaires. Il demande s'il n'y a pas eu une erreur de répartition des tâches au sein du collègue.

M. Hodgers admet que la Genève internationale joue un rôle-clé dans cette question de présidence. Il dirait que c'est effectivement le seul point positif de la présidence unique. Il précise que la crise Kadhafi a été gérée sous l'ancien système.

M. Hodgers relève deux niveaux de travail en lien avec la communauté internationale. Il y a, notamment, le travail de rénovation des bâtiments, qui doit être porté par un département. A cela s'ajoutent les entretiens de courtoisie, au cours desquels le statut de président est évidemment important. Cela étant, M. Hodgers estime que le tournus annuel des présidents n'a pas beaucoup d'impacts vis-à-vis de la Genève internationale.

M. Hodgers indique par ailleurs que la proposition du député (PDC) est contraire à la constitution, qui prévoit un département présidentiel. Il précise que la marge de manœuvre du Conseil d'Etat porte sur la création de 6 ou 7 départements. Personnellement, M. Hodgers ne pense pas que la problématique provient de la création d'un département présidentiel.

M. Hodgers ne souhaite pas minimiser les aspects de représentation politique extérieure, mais il estime qu'un/e magistrat/e peut tout à fait gérer les liens, notamment avec Berne, tout au long de la législature. Par contre, il estime que le président doit s'occuper de la représentation institutionnelle. Il souligne que cela a fonctionné pendant plus d'un siècle et que cela n'a pas empêché la Genève internationale de grandir.

Un député (S) se dit opposé à ce projet de loi, car il estime que les conclusions de M. Hodgers paraissent précipitées par rapport au temps écoulé depuis l'instauration de cette présidence unique. Cependant, il est du même avis que M. Hodgers s'agissant du modèle « 7 + 1 », qui paraît effectivement plus adéquat.

Il ajoute que le Conseil d'Etat a connu un début de législature particulier et qu'il en est d'autant plus compliqué d'expérimenter le modèle actuellement. Selon lui, il faudrait tirer des conclusions plus tard, lorsque ce modèle aura réellement pu être expérimenté.

Il ne pense pas qu'il soit si problématique que certains citoyens interpellent M. Hodgers comme le président de la République. Il considère que la pire des choses serait que les citoyens ne sachent pas qui est responsable.

Il mentionne les travaux d'une sous-commission, qui traite actuellement de l'efficacité du Grand Conseil, au cours desquels elle a pu constater une certaine variabilité en lien avec les présidences. Il relève que le système démocratique suisse fonctionne de la sorte et il est évident qu'en fonction d'une présidence ou d'une autre, il y aura un impact sur le fonctionnement de la commission. Selon lui, la situation est similaire pour le Conseil d'Etat et il faudrait déterminer celui/celle qui a les meilleures compétences pour fédérer un groupe de 7 personnes.

Il estime que ce tournus induit l'absence de cette décision. Il s'agirait donc de se dire que les compétences managériales ou de leadership ne sont pas importantes, car tout est décidé de manière collégiale. Personnellement, il a l'impression que la configuration actuelle a pour conséquence que les conseillers d'Etat ne souhaitent pas être présidents sur l'entier d'une législature. Il constate donc qu'au lieu de changer le modèle et le rôle du département présidentiel, ce projet de loi modifie le système instauré par la nouvelle constitution. Il pense qu'il s'agit de la mauvaise solution.

M. Hodgers peut comprendre qu'il soit perçu que ce projet de loi intervient un peu trop tôt. Cela étant, il ne cache pas que le Conseil d'Etat a toujours été en faveur d'un tournus de la présidence. Il ajoute que la crise actuelle et les difficultés institutionnelles, inhérentes au fait que le président du Conseil d'Etat est nommé sur l'entier de la législature, attestent de la rigidité du système.

M. Hodgers souligne que si la même crise politique était intervenue alors qu'un système de tournus était mis en place, le Conseil d'Etat aurait pu immédiatement retirer la présidence au magistrat concerné pour la donner au prochain.

Il estime que ce système fait preuve d'une trop grande rigidité dans certaines situations. Au surplus, il indique ne pas avoir la même appréciation que le député (S). Il considère que cette présidence tournante illustre, intentionnellement et symboliquement, ce pouvoir partagé, qui est l'essence même de la politique suisse.

M. Hodgers indique en tout état de cause qu'il s'agit simplement de faire un choix. En effet, il ne pense pas qu'il y ait un modèle qui soit faux, car les deux solutions peuvent se défendre institutionnellement. Cela étant, il réitère que les magistrats, qui ne sont pas proches de devenir présidents (liste protocolaire), ont tendance à moins s'intéresser à cette position.

En ce qui concerne les aspects managériaux, il indique que la présidence est donnée à un membre de la majorité politique, qui doit être le plus ancien. Il souligne qu'il n'est pas question de recrutement.

La présidente remercie M. Hodgers pour ses explications. Celui-ci prend congé de la commission.

Un député (S) a cru comprendre de la présentation qu'un retour à l'ancien système irait dans le sens d'une culture plus helvétique du pouvoir gouvernemental. En ce sens, il demande s'il existe des données exposant les modèles de présidence empruntés dans les autres cantons suisses.

M. Mangilli se renseignera pour transmettre cette information à la commission.

Le même député demande, en ce qui concerne les règles internes sur le tournus, si c'est l'ancienneté du magistrat qui prime en toutes circonstances.

M^{me} Righetti indique que l'ancienneté du magistrat prime. Lorsque des personnes ont été élues en même temps, l'âge desdites personnes entre également en considération.

Un député (MCG) demande pour quelle raison la chancelière d'Etat n'est pas la porte-parole du gouvernement.

M^{me} Righetti relève que le Conseil d'Etat n'a pas souhaité avoir un porte-parole. Elle explique que la Chancellerie d'Etat veille à l'exécution des décisions et à la rédaction du point de presse, en collaboration avec les différents départements. M^{me} Righetti ajoute que chaque département souhaite s'exprimer sur sa politique publique. En effet, il s'agit de la compétence légitime du chef de département de pouvoir s'exprimer sur cette politique publique.

Elle mentionne que le service de communication et d'information de la Chancellerie d'Etat est au service du Conseil d'Etat. Elle indique qu'il n'y a pas de porte-parole en tant que tel, mais qu'il y a tout de même une vision

transversale. M^{me} Righetti souligne que le point de presse est lu en séance du Conseil d'Etat pour que tous ses membres puissent être alignés sur ses éléments.

Un député (EAG) se dit favorable à ce projet de loi. Il relève qu'il était hostile à cette réforme, comme il était hostile, de manière plus générale, à la nouvelle constitution. Il indique qu'il estimait déjà que le fait de choisir un président pour toute une législature pouvait faire preuve de rigidité dans certaines situations, comme ils ont pu récemment s'en apercevoir. Pour le surplus, il est tout à fait d'accord avec M. Hodgers sur le modèle helvétique et le tournus.

Il évoque l'article 105, alinéa 2 (nouvelle teneur) du projet de loi constitutionnelle :

« Il nomme chaque année parmi ses membres sa présidente ou son président et sa vice-présidente ou son vice-président »

Il demande s'il ne serait pas plus opportun d'apporter plus de souplesse, en précisant :

« [...] en principe pour une année [...] »

M^{me} Righetti indique que la proposition de ce texte est une reprise de l'ancien article 114 Cst-GE, qui ne prévoyait pas la proposition de ce député. Elle pense qu'il peut y avoir une marge d'interprétation, mais elle ne sait pas si c'est favorable. Elle ajoute que lorsqu'il y a des cas de récusation obligatoire, en lien avec la santé, le cas est généralement assez encadré par la jurisprudence. Elle mentionne que la situation est plus compliquée lors d'une récusation politique, car il faudrait peut-être plus de souplesse. M^{me} Righetti recommanderait de reprendre l'ancien article 114 Cst-GE et d'y ajouter qu'il s'agit d'une nomination d'une année.

M. Mangilli, à titre personnel, n'est pas favorable à l'expression « en principe ». Il craint que cela amène plus d'incertitudes que la flexibilité souhaitée. Il pense que ce serait plus clair avec la précision que la nomination serait pour une année.

Un député (PLR) demande si ce projet de loi a été accepté à la majorité ou à l'unanimité par le Conseil d'Etat.

M^{me} Righetti indique qu'aucune opposition n'a été formulée au procès-verbal lors de l'adoption du projet de loi.

Un autre député (PLR) demande s'il est nécessaire d'avoir un président et si, le cas échéant, la présidence du Conseil d'Etat, en termes d'organe de travail, de suivi des dossiers, etc., ne pourrait pas être confiée à la Chancellerie, qui garantirait le bon fonctionnement.

M^{me} Righetti souligne que le rôle de la Chancellerie n'est pas modifié par le projet de loi. Elle indique que l'article 114 Cst-GE actuel prévoit que la Chancellerie est un support au fonctionnement du Conseil d'Etat. Cependant, la Chancellerie n'a pas une fonction de représentativité, sauf si elle est confiée par un membre du Conseil d'Etat.

M^{me} Righetti relève que le Conseil d'Etat a décidé de maintenir la Chancellerie d'Etat dans son rôle actuel. La Chancellerie reste un support au niveau de la cohésion gouvernementale et a la responsabilité de la circulation de l'information, ainsi que du suivi et de la notification des décisions.

Elle ajoute que le projet de loi prévoit de supprimer le département présidentiel et les attributions prévues de manière obligatoire. En termes d'organisation, il est clair que s'il n'y a plus de présidence durant toute la durée d'une législature et plus de département présidentiel, il serait compliqué de prendre des décisions.

Elle souligne que si le principe est voté par le Grand Conseil et le peuple, il restera à organiser les activités du Conseil d'Etat, sachant qu'une partie pourrait rester sous la responsabilité d'un président tournant, le reste étant réparti entre les autres départements.

Un député (Ve) relève que le système helvétique est un système de concordance avec des présidences tournantes. Il indique que le canton de Genève a eu une influence française très importante, avec une sorte de verticalité dans le pouvoir. A cet égard, il est toujours surpris lorsqu'il entend parler de ministres, sachant qu'un ministre est une personne qui dépend d'un président. Il mentionne qu'il est question, à Genève, de Conseillers d'Etat, qui ont une responsabilité conjointe sur les départements. Il estime que la collégialité est la marque du système helvétique. Il demande si le terme de ministères est consacré ou s'il s'agit d'un abus de langage.

M^{me} Righetti répond que le terme consacré dans la législation genevoise est « chef de département ». Elle considère que la collégialité est peut-être plus facile à exercer dans le cadre d'une présidence tournante. En effet, M^{me} Righetti relève qu'un président, désigné pour la durée de la législature, peut être perçu comme un super président, voire un grand ministre.

M. Mangilli explique qu'en France, les conseillers/ères d'Etat sont les membres de l'autorité suprême administrative et les ministres sont les titulaires de fonctions exécutives. Il ajoute qu'en Suisse, un conseiller d'Etat est membre du pouvoir exécutif, sous réserve du canton du Jura qui a des ministres.

Un autre député (Ve) n'a pas tout à fait compris ce qu'il allait advenir du département présidentiel et demande des précisions à cet égard. Selon lui, il

faudrait garder un département présidentiel, qui serait présidé, d'une année à l'autre, par différentes personnes.

M^{me} Righetti indique que le projet de loi soumis à la commission prévoit la suppression du département présidentiel. Cela étant, la fonction de président demeure, tout comme un certain nombre de prérogatives, qui peuvent être attachées à la fonction de président.

Elle annonce que si la suppression du département présidentiel, ainsi que de la présidence pérenne, étaient votées, la deuxième tâche du Conseil d'Etat serait de répartir ses activités. Elle précise que tout ceci serait présenté au Grand Conseil sous la forme d'une résolution.

Elle ajoute qu'un certain nombre de tâches devront être conservées de manière pérenne autour du président. Elle relève que la Chancellerie sera toujours rattachée au président du Conseil d'Etat, comme dans l'ancien système. Il s'agit donc d'analyser l'opportunité de mettre autour du président certaines activités plus en lien avec la représentation. M^{me} Righetti explique que ces questions n'ont pas été tranchées parce que le Conseil d'Etat souhaitait préalablement connaître l'orientation du Grand Conseil sur ce projet de loi.

Séance du mercredi 22 mai 2019

Suite de l'audition de M. Hodgers

Le président accueille M. Antonio Hodgers, président du Conseil d'Etat, et cède la parole aux commissaires qui souhaitent l'interroger.

Un député (S) remercie au préalable la Direction des affaires juridiques (DAJ) pour la réponse à sa demande, en lien avec la présidence des gouvernements cantonaux, qui est excellente.

Il s'interroge sur l'urgence de ce changement de système, car la votation populaire est encore récente. Il estime qu'il est peut-être trop tôt pour effectuer un bilan sur un élément institutionnellement aussi majeur. Il demande si, au-delà des difficultés soulevées quant à la mise en œuvre de ce nouveau régime, imposé par la nouvelle constitution, la responsabilité était peut-être un peu trop grande pour une seule personne par rapport à un collège de 7 personnes.

M. Hodgers indique que l'argument du Conseil d'Etat ne se situe pas à ce niveau. En effet, le constat est que la responsabilité est justement partagée et que, par conséquent, le fait d'avoir une présidence tournante illustre mieux cette responsabilité partagée. Il souligne que la responsabilité partagée est inhérente au système collégial, que la présidence soit unique ou non.

M. Hodggers relève par ailleurs que le député en question a tout à fait le droit d'estimer que le nouveau système doit perdurer encore plus longtemps. Cela étant, il souligne que la position du Conseil d'Etat est autre. Il attire l'attention des députés sur le fait que le Conseil d'Etat n'a jamais changé de position à ce titre et que les événements intervenus en début de législature l'ont amené à déposer ce projet de loi à ce moment précis.

Un autre député (S) remercie également la Direction des affaires juridiques (DAJ) pour l'analyse effectuée.

En ce qui concerne le projet de loi, il n'estime pas que la proximité avec l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution soit problématique. Selon lui, le problème se situe au niveau de l'expérimentation. Il pense qu'il serait plus opportun de tenir ce débat en fin de législature, lorsque le tout pourra être mieux mesuré.

Il se demande si, dans le fond, il ne serait pas préférable d'avoir un modèle plus flexible. Il adhère totalement à l'idée de laisser la décision de la présidence au sein du gouvernement, lequel aurait le choix du système. En ce sens, il explique que le nouveau gouvernement déciderait du système en début de législature. Selon lui, cela pourrait être intéressant du point de vue de la composition du groupe. En effet, il relève que certaines personnes souhaiteraient une présidence de 5 ans alors que d'autres ont une dynamique tout à fait différente.

Il demande si le Conseil d'Etat pourrait avoir suffisamment de sagesse pour procéder de la sorte.

M. Hodggers trouve que la manière de poser le débat est intéressante et pertinente. En effet, selon les personnes qui composent un groupe, la dynamique est différente. Il n'a pas d'opposition intellectuelle à l'idée émise par le député. Selon lui, il est important de laisser au gouvernement une grande latitude dans son organisation. Par contre, il faudrait analyser quelles seraient les conséquences institutionnelles possibles.

Une députée (PLR) relève que la note de la Direction des affaires juridiques (DAJ) mentionne des présidences sur 2 ans. Elle demande pourquoi avoir exclu ce modèle, qui pourrait être une autre possibilité.

M. Hodggers indique que le Conseil d'Etat n'y a simplement pas pensé. En effet, le Conseil d'Etat doit réfléchir à l'institution *in abstracto*. Il souligne que le principal changement voulu par ce projet de loi est de supprimer le département présidentiel. Il relève que, dans une logique de présidence sur 2 ans, il n'y aurait pas de département présidentiel non plus. Il ajoute que dans un système de présidence d'une à deux années, il n'y aurait plus de département présidentiel, car la philosophie est différente.

M. Hodgers mentionne par ailleurs que le système actuel est avantageux du point de vue de la Genève internationale. Cela étant, il ne verrait pas quel serait l'avantage d'avoir un système de présidence sur deux années.

La même députée demande si l'ancienneté des membres sera l'élément pertinent dans le cadre du système de tournus.

M. Hodgers indique que la question est déjà réglée. En effet, il existe un ordre protocolaire, selon lequel l'ancienneté de fonction est prise en compte. En cas d'ancienneté égale entre deux membres, l'âge est pris en considération.

Il ajoute que dans le système actuel, cet ordre protocolaire est applicable et c'est la raison pour laquelle M^{me} Emery-Torracinta est vice-présidente du Conseil d'Etat.

Un député Ve précise que l'idée de la Constituante, en adoptant ce système de présidence unique, était d'éviter le travail en silo pour qu'il y ait une certaine coordination entre les membres du Conseil d'Etat. Il demande comment il serait possible de sortir du travail en silo, en revenant à un système de présidence tournante.

M. Hodgers estime que le fait de croire que la présidence unique permet d'avoir un regard sur tous les départements est davantage une croyance qu'une réalité. Il souligne que l'unique poste qui a un regard sur tous les départements est celui du ministre des Finances.

Il conçoit le rôle de la présidence d'une autre manière. Son rôle est plutôt de chercher la cohésion d'équipe dans les positions du Conseil d'Etat. En effet, le consensus fait partie de la culture de la collégialité. En ce sens, il estime que ce rôle peut être tenu pour une année. Pour le surplus, il relève que ce sont des délégations. Il pense notamment à la délégation de l'aménagement du territoire. Il est très important d'avoir une forte coordination en matière de transport et d'aménagement du territoire.

M. Hodgers relève que pour sortir du travail en silo, il croit davantage aux délégations, qui peuvent être composées de trois conseillers d'Etat au maximum.

Il estime que le système prévu par la constitution n'a pas amélioré la transversalité.

Un député (MCG) demande comment M. Hodgers explique que le Conseil d'Etat est passé d'un système (6+1) au système pratiqué. Selon lui, l'esprit de la Constituante ne se retrouve pas dans la pratique du Conseil d'Etat.

M. Hodgers, à la lecture juridique de la constitution, considère que le modèle « 7+1 » n'est pas exclu. Il relève que les deux modèles sont possibles

et que le Constituant a clairement laissé cette question ouverte, afin de laisser au gouvernement une certaine latitude organisationnelle. Selon lui, l'histoire de la présidence n'est pas un enjeu principal. En effet, il considère que la répartition des départements est plus importante.

M. Hodgers comprend institutionnellement le modèle « 6+1 », mais il pense qu'il est un peu *in abstracto* par rapport à la réalité puisque, dans les faits, ils se retrouvent avec un département très réduit. En ce sens, il explique que c'est le constat qui s'est fait lors de la précédente législature. M. Hodgers ajoute que personne n'a défendu ce modèle et, naturellement, le Conseil d'Etat s'est tourné vers un modèle « 7+1 ».

Le député (MCG) s'opposera à ce changement de règle. Selon lui, étant donné que l'élection a eu lieu selon certaines règles, il n'est pas possible d'en changer en cours de législature. Il tient à remercier M. Hodgers, parce que la vision *in abstracto* d'une personne qui prévoit un système n'est pas forcément la même que celle d'une personne qui le pratique.

Une députée (PDC) demande si ce projet de loi aurait tout de même été déposé sans l'affaire de M. Maudet.

M. Hodgers rappelle que le Conseil d'Etat a toujours préféré le système de présidence annuelle. Le Conseil d'Etat l'a indiqué à la Constituante et le pense toujours. Il relève que l'affaire autour de M. Maudet est l'élément déclencheur de la date de dépôt du projet de loi, mais pas du fond.

Un député (PLR) a toujours compris, de la volonté des constituants, que le fait de désigner un président du Conseil d'Etat, à demeure, se faisait dans l'optique d'avoir une personne qui a la mainmise sur les relations avec les autorités fédérales notamment. Il a l'impression que cette vision n'existe plus au niveau du Conseil d'Etat genevois.

M. Hodgers pense que cette vision est en partie juste, même si, par exemple, il est faux de croire qu'un seul conseiller d'Etat va représenter tous les intérêts du canton à Berne. En effet, les conseillers d'Etat n'ont pas besoin de passer par le président pour mobiliser d'autres cantons, par exemple. M. Hodgers pense que cela revient au décalage, entre la réalité humaine d'un groupe de 7 personnes et la projection effectuée initialement.

Le même député (PLR) présume que la problématique à l'échelon fédérale est la même que celle du parlement genevois, à une dimension plus importante. En effet, il est question de discuter et trouver des accords. Il indique qu'il s'agit de la vision qu'il a du rôle du président du Conseil d'Etat, ce qui n'empêche pas qu'en termes de compétences, le ministre des finances soit compétent, notamment sur la RFFA.

M. Hodgers réitère que c'est toujours le porteur de la politique publique qui doit intervenir dans sa matière. Il relève que, dans le cas de la RFFA, ce n'est pas M. Longchamp, président en ce temps, qui était intervenu à Berne.

M. Hodgers ajoute qu'il existe une conférence des présidents de gouvernement. Il précise que, dans ce cadre, malgré le nom de la conférence, ce sont essentiellement des conseillers d'Etat qui s'occupent des affaires extérieures et non pas les présidents. M. Hodgers relève qu'il existe également des conférences thématiques (ex : finances).

Un autre député (PLR) demande s'il est absolument nécessaire d'avoir un président du Conseil d'Etat. Ils pourraient très bien donner toutes les attributions nécessaires à l'un des 7 Conseillers d'Etat. Le travail du collège, notamment en ce qui concerne l'organisation, pourrait être confié à la Chancellerie d'Etat.

M. Hodgers pense qu'institutionnellement, ils ne peuvent pas demander à des élus, qui ont un mandat du peuple, de confier l'agenda de séances à une magistrate, nommée par ce même pouvoir. M. Hodgers ajoute que le président est essentiel pour la Genève internationale et les affaires extérieures.

Le même député a une question qui se profile dans le débat, mais qui n'est pas prévue dans le projet de loi. Il demande s'il serait opportun de s'acheminer vers des structures fixes des départements.

M. Hodgers pense que ce serait une erreur de figer les départements dans la loi. Selon lui, cela induirait que des politiques publiques soient délaissées par des magistrats qui ne les ont pas voulues. Il souligne que le souhait du Conseil d'Etat était d'éviter cette possibilité.

Il trouve qu'il n'est pas inintéressant de réimaginer les ministères tous les 5 ans, en sachant qu'il y a des éléments assez structurants.

M. Hodgers rappelle humblement l'échéancier idéal pour le Conseil d'Etat, dans l'éventualité où une majorité de la commission soutient l'entrée en matière de ce projet de loi. Si le parlement pouvait avoir un vote dans sa session de septembre-octobre 2019, cela permettrait au Conseil d'Etat de s'aligner au 1^{er} juin 2020, au niveau des changements.

Discussion interne

Le président donne la parole à M. Mangilli, en lui demandant de commenter brièvement le document fourni à la commission, en lien avec la présidence des gouvernements cantonaux (annexe).

M. Mangilli trouve intéressant de constater que l'élection du président peut être de la compétence de trois types d'autorité : le gouvernement lui-même (8 cantons sur 26), le parlement (13 cantons sur 26) et le peuple (5 cantons sur 26), dans lequel est incluse la Landsgemeinde, qui est une institution officielle de démocratie directe.

Il souligne qu'une majorité des cantons romands ont choisi le modèle « gouvernement », à savoir Genève, Vaud, Neuchâtel et Valais.

S'agissant de la durée des mandats, il relève qu'ils peuvent varier selon trois systèmes : 1 an (19 cantons sur 26), 2 ans (5 cantons sur 26) et la durée de la législature (3 cantons sur 26). Cela met en évidence qu'une grande majorité des cantons ont opté pour le système d'une année.

M. Mangilli attire l'attention des députés sur le fait que la nuance fondamentale, avec le Conseil fédéral, réside dans le fait que les membres sont élus par l'Assemblée fédérale et que c'est un système d'une année. Il souligne que ce n'est pas le cas des gouvernements cantonaux.

Une députée (PDC) demande si cette proposition du Conseil d'Etat pourrait apparaître comme une spécialité genevoise supplémentaire.

M. Mangilli relève que ce projet de loi prévoit un modèle « Gouvernement + 1 an », à l'instar des cantons de Zurich, Soleure, Argovie, Tessin, Valais et Neuchâtel. Il s'agit d'une modification constitutionnelle qui, en cas d'acceptation par le Grand Conseil, sera obligatoirement soumise à une votation populaire.

Un député (S) revient sur la proposition de modèle hybride qu'il a évoquée précédemment, en présence de M. Hodgers, et qui ne se retrouve dans aucun canton suisse. Il fait part à M. Mangilli d'une version qu'il a retranscrite :

« Le Conseil d'Etat choisit de désigner parmi ses membres sa présidente ou son président et sa vice-présidente ou son vice-président, pour la durée de la législature »

ou

« Le Conseil d'Etat choisit de désigner chaque année, parmi ses membres, sa présidente ou son président et sa vice-présidente ou son vice-président ».

Il demande si cela serait envisageable juridiquement.

M. Mangilli estime que ce serait envisageable. Cela étant, il se demande ce qu'il se passerait dans l'éventualité où le Conseil d'Etat souhaiterait changer de modèle en cours de législature. Il pense que ce ne serait pas admis avec la formulation proposée.

A priori, il explique que, sous réserve du droit supérieur, le Constituant a une plus grande liberté. De plus, la règle est prévisible, car le Conseil d'Etat détermine, pour la durée de la législature, sa méthode de nomination. Selon lui, il s'agit de travailler sur la formulation et de déterminer le degré de souplesse.

En revanche, il se questionne sur l'opportunité de choisir, dès le début de la législature, le modèle adapté au Conseil d'Etat nouvellement élu. En effet, il informe la commission que la répartition des départements est effectuée très rapidement après les élections et que, en 2018, l'entrée en fonction a eu lieu moins d'un mois après le second tour de l'élection. M. Mangilli ne sait pas si la dynamique est suffisante pour permettre de choisir le bon modèle pour la législature à ce moment précis.

Le même député (S) pense qu'il s'agirait d'introduire une certaine rigidité dans le devoir du Conseil d'Etat, dans cette prise de décision, tout en lui laissant une certaine souplesse pour qu'il adopte le système qu'il souhaite. Il a l'impression que les dynamiques de groupe sont différentes, d'une législature à une autre, et les souhaits d'organisation en sont, ainsi, certainement différents.

Il relève que M. Hodgers avait l'air assez ouvert à cette idée. S'agissant du modèle nouvellement institué par la constitution, il ajoute que la possibilité d'opter pour le système « 6+1 » existe toujours et que ce ne serait pas un retour en arrière précipité.

M. Mangilli pense qu'il est important d'être assez clair. Il indique qu'une décision du Conseil d'Etat peut être modifiée. Cela signifie qu'il faudra précisément introduire, dans la constitution, si le Conseil d'Etat a le droit, en cours de législature, de changer de modèle.

Il indique qu'il y a un règlement sur l'organisation du Conseil d'Etat. Il serait imaginable d'introduire une règle, dans la constitution, qui prévoit que, lors de chaque législature, le Conseil d'Etat modifie son règlement d'organisation. M. Mangilli réitère que l'autorité habilitée à prendre une décision est également habilitée à la modifier.

Un député (EAG) ne pense pas qu'il soit opportun d'ouvrir de nouvelles pistes, même si elles sont intéressantes. Autrement, tous les membres de la commission pourraient plaider leur idée.

Il est en faveur du projet de loi du Conseil d'Etat tel qu'il est formulé. Selon lui, ce projet de loi présente l'avantage d'être une formule éprouvée, à laquelle il souscrit. Il ne pense pas qu'il faille débattre durant des mois sur des variantes particulières.

Un député (UDC) demande si cela veut dire que le Conseil d'Etat aurait la possibilité de remodeler l'ensemble des départements.

M. Mangilli précise que les modifications du périmètre font l'objet d'une approbation, par résolution du Grand Conseil.

Une députée (PDC) demande quels sont les frais encourus par les consultations populaires.

M. Mangilli répondra, dans la mesure du possible, avant la fin de la séance.

Un député (MCG) demande s'il est possible de conditionner l'entrée en matière de ce projet de loi, au fait que les règles ne puissent, en aucun cas, être modifiées en cours de législature.

M. Mangilli indique que la technique juridique permet beaucoup de choses. Par exemple, le Conseil d'Etat souhaite que l'entrée en vigueur de cette loi soit fixée au 1^{er} juin 2020. C'est la raison pour laquelle il est mentionné dans le PL (article 2 souligné, entrée en vigueur) que le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur. Il ajoute qu'il est également possible de modifier cela pour que la présente loi entre en vigueur le 1^{er} juin 2023. Cela étant, il rappelle que ce n'est pas la volonté du Conseil d'Etat, telle que l'a encore répétée son président à la fin de son audition.

Un député (S) a rapidement regardé l'ensemble des constitutions cantonales dans le document fourni par la DAJ et constate que seul le canton de Fribourg a prévu un cas de figure spécifique, en cas de vacance extraordinaire de la présidence.

Il estime qu'il est utile de prévoir des scénarios en cas d'imprévu, car on risque de nouveaux blocages institutionnels comme aujourd'hui. Il est très sensible à cette argumentation du Conseil d'Etat. Cependant, il n'a pas été particulièrement convaincu par les explications de M. Hodgers, indiquant que le fait de retourner à l'ancien système est absolument nécessaire, dès à présent.

Il demande si, pour permettre au Conseil d'Etat de revenir sur sa décision d'attribuer la présidence, une modification législative est nécessaire.

M. Mangilli répond qu'avec le système actuel, la présidence désignée pour la durée de la législature ne peut pas être modifiée, sous réserve de renonciation à la présidence et la nomination d'une nouvelle personne à cette fonction.

Le même député (S) demande si l'idée de prévoir un mécanisme d'exception doit prendre la forme d'une révision constitutionnelle.

M. Mangilli indique cela nécessiterait une révision constitutionnelle.

Il indique que les cas de maladies ne sont, *de facto*, pas clairement prévus. Il peut arriver qu'un président tombe dans le coma et, à terme, il sera bien nécessaire de nommer un président. Selon lui, il n'est pas nécessaire de prévoir cela dans la constitution, car cela fait partie des cas de force majeure.

Par contre, M. Mangilli se mettrait dans la perspective de ce qu'un député (S) proposait, en laissant le choix au Conseil d'Etat en début de législature.

Un député (EAG) demande si le président du Conseil d'Etat peut démissionner de sa fonction, sans pour autant démissionner de son poste, s'il n'arrive pas à assumer cette charge et qu'il accompagne sa démission d'un certificat médical.

Selon sa lecture, M. Mangilli pense que le président du Conseil d'Etat pourrait démissionner de sa fonction même s'il n'a pas de certificat médical.

Un député (PLR) demande si, dans le cadre actuel, les présidents n'auraient pas la possibilité de démissionner à la fin de chaque année, à tour de rôle.

M. Mangilli précise que, pour lui, cela ne serait pas totalement en adéquation avec l'esprit de la constitution. Il aurait de la peine à justifier cela d'un point de vue juridique.

Le président propose à la commission d'interrompre les travaux sur ces projets de lois aujourd'hui. Ils seront réinscrits à l'ordre du jour pour la prochaine séance, au cours de laquelle la commission débattrait de l'entrée en matière et de la suite des travaux.

Un député (PLR) a une proposition d'audition. En effet, la commission a auditionné le président du Conseil d'Etat actuel. Ce dernier a d'ailleurs évoqué l'expérience de M. Longchamp, qui est, sans doute, le seul à avoir exercé la fonction de président du Conseil d'Etat pleinement, sous l'égide de la nouvelle constitution. En ce sens, un député (PLR) propose de l'auditionner avant l'entrée en matière.

Le président met aux voix l'audition de M. Longchamp :

Oui :	12 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 2 PDC, 3 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Non :	-
Abstention :	1 (1 S)

L'audition de M. Longchamp est acceptée

Le président annonce que M. Longchamp sera auditionné dès que possible.

Le président relève qu'il a intentionnellement posé une question provocatrice à M. Hodgers, pour savoir quel était le minimum vital de la fonction du président du Conseil d'Etat. Il en est ressorti qu'il s'agit de la fonction représentative du collègue.

Le président relève que la commission n'a pas eu de vision à l'égard des missions des différents présidents de Conseils d'Etat cantonaux. Il demande s'il serait possible, sur la base des renseignements de la DAJ, d'avoir un panorama des différentes missions, rôles ou fonctions des différents présidents de Conseils d'Etat cantonaux, de manière binaire. Le président demande si ce serait envisageable et, le cas échéant, dans quel délai.

M. Mangilli indique qu'il sera nécessaire de faire des recherches au sein des législations cantonales. Cela va nécessiter plus de travail que pour le précédent document. Selon lui, il ne sera pas possible de réaliser cela pour la semaine prochaine. Il propose de faire une comparaison entre quelques cantons, comme les cantons romands, ainsi que Zurich et Bâle-Ville.

Un député (S) attire l'attention des commissaires sur le fait que le professeur Tanquerel donne des cours de droit constitutionnel comparé et de droit constitutionnel des cantons à l'Université de Genève. Il pense qu'il serait plus opportun de l'auditionner à ce sujet, plutôt que de demander ce travail à la DAJ.

Le président constate que la commission souhaite également auditionner le professeur Hotellier. Il demande si la commission souhaite les auditionner ou les contacter par écrit.

Le président constate qu'il n'y a pas d'opposition à leur audition.

M. Mangilli revient sur la précédente question d'une députée (PDC) et indique que le coût d'une opération électorale représente 900 000 F.

Séance du 5 juin 2019

Audition de M. Hottelier

Le président accueille M. Michel Hottelier, professeur de droit à l'Université de Genève, et lui cède la parole.

Le professeur Hottelier remercie la commission pour l'invitation et indique avoir pris connaissance des PL 12432 et 12433. Il a eu l'occasion d'en discuter avec le professeur Tanquerel avant qu'il n'envoie sa note à la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil. A cet égard, M. Hottelier précise que ses propos ne vont pas différer de ceux du

professeur Tanquerel. En revanche, il va apporter certains éléments complémentaires, ainsi que sa position par rapport au projet de loi constitutionnelle.

Le professeur Hottelier relève que le PL 12432 propose deux révisions de la constitution cantonale genevoise, aux articles 105 et 106, sur le statut du Conseil d'Etat. Il s'agit, respectivement, de l'abrogation de la présidence quinquennale du Conseil d'Etat, qui a été instaurée par la constitution actuelle et, en corrélation avec cette première modification, l'abrogation du département présidentiel.

Le professeur Hottelier considère qu'il est important de rappeler l'origine du système actuel du Conseil d'Etat. L'idée de la Constituante, qui a conduit à l'introduction de cette présidence quinquennale et la création de ce département présidentiel, était essentiellement de revisiter et de réaménager la structure et le fonctionnement du Conseil d'Etat. Le professeur Hottelier précise qu'il n'a pas siégé à la commission thématique 3 (CT 3).

Le professeur Hottelier relève qu'au-delà du passage à la présidence unique et à l'introduction du département présidentiel, plusieurs mesures s'inscrivent dans le sillage de la réforme du Conseil d'Etat. En effet, la première innovation consiste en une obligation, pour le Conseil d'Etat, de présenter le programme de législature dans les 6 mois suivant son entrée en fonction (art. 107 Cst-GE). M. Hottelier indique que la deuxième innovation concerne l'approbation, par le Grand Conseil, des modifications touchant la composition des départements (art. 106, al. 2 Cst-GE). Finalement, la dernière innovation est l'introduction d'un chapitre, résolument nouveau, sur les relations internationales (art. 144 à 147 Cst-GE).

Le professeur Hottelier indique que l'objectif global de la Constituante avec ces mesures principales était d'assurer la cohérence de l'action gouvernementale, en particulier à travers la désignation d'un représentant unique du Conseil d'Etat. Il souligne que ce point n'est mentionné que très marginalement dans l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle. Le professeur Hottelier précise qu'il s'agit de la désignation d'un représentant unique, vis-à-vis des organisations internationales, pour la durée de la législature. Il a le souvenir que ce point a été passablement discuté lors de l'assemblée constituante.

Le professeur Hottelier souligne par ailleurs qu'il n'est pas tout à fait correct de dire, comme dans l'exposé des motifs du PL 12432, que l'assemblée constituante genevoise s'est inspirée de la constitution vaudoise du 14 avril 2003. Le système de présidence unique et du département présidentiel s'inspirent en réalité de la constitution du canton de Bâle-Ville

(art. 102 et 111), qui est légèrement postérieure à la constitution vaudoise (23.03.2005).

Le professeur Hottelier mentionne que l'assemblée constituante avait accompli une visite de courtoisie dans le canton de Bâle. Il n'avait pas personnellement pris part à ce voyage, mais il a le souvenir que ses collègues avaient été impressionnés par la présentation du système bâlois, en particulier pour ce qui est de la présidence unique et du département présidentiel. En résumé, le professeur Hottelier indique que le système genevois s'inspire des deux autres systèmes de présidence unique (Vaud et Bâle-Ville).

Le professeur Hottelier en vient à la deuxième partie du PL 12432, dans laquelle le système de présidence unique est abrogé, pour rétablir la présidence tournante sur une base annuelle (art. 105 Cst-GE). Il relève que cela reviendrait à réintroduire le système en place à l'époque de la constitution de 1847. Toutefois, le professeur Hottelier note que cela ne pose aucun problème d'un point de vue juridique.

Le professeur Hottelier pense qu'il s'agit plutôt de savoir pourquoi ce changement s'impose. Il ressort de l'exposé des motifs qu'il y a eu de nombreux débats divergents au sein de la commission thématique 3 de la constituante. Cela tend à démontrer certaines hésitations au sein de l'Assemblée constituante. Le professeur Hottelier mentionne également la phrase selon laquelle, au cours de ces dernières années, il apparaît que le système antérieur est plus en adéquation avec la culture politique genevoise.

Le professeur Hottelier rappelle que le système de la présidence quinquennale est entré en vigueur avec la législature 2013-2018. Il indique également que, conformément aux dispositions transitoires (art. 232 Cst-GE), cette première législature a été écourtée. En effet, le professeur Hottelier précise qu'elle n'a pas duré 5 ans, afin de permettre de coulisser la fin de la législature précédente avec le nouveau système mis place par la constitution.

Le professeur Hottelier, en ce qui concerne la législature actuelle, ne ferait pas l'affront de rappeler que le système actuel a une année. Il constate un gros problème de cohérence avec l'exposé des motifs de ce projet de loi. Il se demande comment il est possible d'affirmer que le système antérieur était plus en adéquation avec la culture politique genevoise, sachant que le système actuel vient d'entrer en vigueur.

Le professeur Hottelier relève qu'il y a un problème du point de vue institutionnel. En effet, ce projet de loi ne repose sur aucune forme d'évaluation et ne cite aucun problème que la présidence quinquennale aurait pu occasionner. Le professeur Hottelier constate qu'il n'y a pas d'élément objectif indiqué dans l'exposé des motifs, si ce n'est cette appréciation.

Le professeur Hottelier relève que le projet de loi ne mentionne pas, en particulier, que le système actuel n'atteint pas les objectifs de cohérence de l'action gouvernementale, en lien avec la Genève internationale.

Le professeur Hottelier revient sur l'argument tiré du fait que ce système aurait été longuement discuté par l'assemblée constituante (CT 3). Il indique qu'il aurait tendance à retourner l'argument, en disant que l'assemblée a justement examiné cette question en profondeur, pour asseoir sa position sur la base d'une réflexion approfondie et mûrie. Ainsi, il explique que cela a été finalement accepté sans véritable opposition à l'assemblée plénière.

Le professeur Hottelier estime il n'est pas possible de tirer des arguments de discussions ponctuelles au sein de la commission thématique, sans prendre plus largement en compte ce qui s'est fait dans l'assemblée plénière, ainsi que dans les autres groupes et commissions.

Le professeur Hottelier en vient à la renonciation au département présidentiel, soit l'abrogation de l'article 106, alinéa 3 Cst-GE. Il serait donc question de revenir au système dit « Fazyiste », de 1847, avec une présidence annuelle et sans département présidentiel. Le professeur Hottelier précise qu'il y aurait 7 départements et les conseillers/ères d'Etat s'organiseraient librement, sous le contrôle et l'approbation du Grand Conseil.

Le professeur Hottelier constate que les raisons invoquées à l'appui de cette abrogation sont les mêmes que celles annoncées pour celle de la présidence quinquennale. En ce sens, les propos qu'il a tenus à la commission à cet égard restent valables pour la renonciation au département présidentiel.

Le professeur Hottelier estime qu'il est un peu trop tôt pour tirer des conclusions aussi catégoriques du système tel qu'il fonctionne actuellement compte tenu du peu d'expérience et des difficultés que le Conseil d'Etat rencontre actuellement.

Le professeur Hottelier relève qu'il reste, au final, une question juridique sous-jacente à ce projet de loi constitutionnelle. Il s'agit de savoir s'il faut modifier la constitution à la faveur ou à la défaveur de difficultés temporaires que peut traverser le pouvoir exécutif. En ce sens, il faut se demander si la constitution doit s'adapter à cette réalité, qui est, certes, très ennuyeuse. Personnellement, le professeur Hottelier estime que la constitution est, par définition, conçue comme un élément, un ensemble de règles institutionnelles organiques, qui doivent pouvoir subsister à des situations de ce type.

Le professeur Hottelier, en ce qui concerne le PL 12433, indique qu'il est question de réviser trois lois. Il relève que c'est un élément de nature organisationnelle, puisqu'il n'y a plus de département présidentiel. Il faut notamment rattacher les services qui, actuellement à teneur de la législation

genevoise, sont sous la tutelle du département présidentiel, à la Chancellerie d'Etat.

Le professeur Hottelier mentionne que la réforme des articles 105 et 106 Cst-GE est tout à fait envisageable juridiquement. Il indique que, pour le suivi, il appartient au Grand Conseil de décider si cette révision est opportune sur le plan politique.

Un député (EAG) remercie le professeur Hottelier pour sa présentation. Il demande s'il n'a pas fait une intervention d'ancien Constituant, en relevant les faiblesses de l'argumentaire du Conseil d'Etat et en se posant la question de l'opportunité de ce projet. Il relève que le professeur Tanquerel indique, dans sa note, qu'il n'a pas de légitimité particulière pour s'exprimer d'un point de vue politique, tout en précisant que cela ne posait pas de problème d'un point de vue juridique.

Il a une question juridique portant sur la constitution actuelle. Il demande si, au vu de l'article 105, alinéa 2 Cst-GE, il était possible de remplacer M. Maudet en cours de législature. En effet, cette disposition prévoit que : « [Le Conseil d'Etat] désigne parmi ses membres une présidente ou un président pour la durée de la législature ». Il en conclut qu'il n'était pas possible de remplacer M. Maudet.

Il se demande si, dans l'hypothèse où les présidents ont la possibilité de démissionner de la sorte, il ne vaudrait pas mieux prévoir un système plus régulé, comme le précédent, qui donnait satisfaction.

Le professeur Hottelier estime qu'il n'y a pas de violation de l'article 105 Cst-GE, avec la désignation du nouveau président du Conseil d'Etat. Il s'agit, en effet, d'une situation très particulière, qui est évidemment imprévisible. Dans un souci de perfectionnisme constitutionnel, une clause dérogatoire de type « en principe » aurait pu être prévue. Le professeur Hottelier admet que l'Assemblée constituante n'est pas allée aussi loin dans sa réflexion.

Le professeur Hottelier retourne la question à ce député, en lui demandant si ce qu'il se passe au Conseil d'Etat, depuis l'été dernier, est suffisamment important pour être de nature à proposer une révision fondamentale de l'article 105 Cst-GE pour revenir au système antérieur.

Un député (PLR) a eu l'impression d'entendre deux témoignages fondamentalement différents entre les propos de M. Hodgers et ceux du professeur Hottelier, par rapport à la valeur de la fonction de président du Conseil d'Etat, sur la durée de la législature. En effet, il indique que M. Hodgers a dit l'inverse, notamment en citant un certain nombre de cantons dans lesquels les conseillers d'Etat ne souhaitent pas du statut de président.

Le professeur Hottelier peut imaginer la situation, qui est certainement délicate, dans laquelle se trouve le pouvoir exécutif et, en particulier, sa présidence. Personnellement, il s'exprime d'un point de vue institutionnel. Le professeur Hottelier n'a pas l'impression que les présidents des Conseils d'Etat ne souhaitent pas avoir ce statut. Au sein de son groupe, il y avait une adhésion assez unanime à cet égard, sachant qu'il s'agissait de solidifier l'action gouvernementale.

Un député (S) remercie les professeurs Hottelier et Tanquerel pour avoir mis le doigt sur l'indigence de l'exposé des motifs. On reste sur notre faim en termes d'analyse, comme le professeur Hottelier l'a bien dit.

Il constate, dans les propos des professeurs, qu'ils ont le sentiment que ce projet de loi est lié aux difficultés conjoncturelles. Il demande si ce projet de loi permettrait d'éviter ou de résoudre les difficultés conjoncturelles actuelles.

Il demande encore s'il serait, en cas de circonstances exceptionnelles, compatible avec la constitution, de révoquer la nomination de la présidence, à la majorité des membres du Conseil d'Etat, même sans le consentement de la personne concernée, afin d'en nommer une autre.

Le professeur Hottelier relève que l'idée, avec le système constitutionnel moderne, de manière générale, n'est pas de modifier la constitution dès qu'il y a un problème sur le plan politique. Il ne faut toutefois pas sous-estimer l'importance de la crise qui secoue la République avec cette histoire. Il arrive que des situations entraînent des modifications, alors même qu'une révision totale de la Constitution est récemment intervenue.

Le professeur Hottelier considère qu'il est difficile de savoir si ce projet de loi peut avoir un impact sur la crise actuelle, mais *a priori*, il ne serait pas catégoriquement affirmatif. Il n'est pas sûr que face à une telle crise, ce genre de mesure soit apte à régler la situation, qui se présente sous des angles très différents institutionnellement. En tout état de cause, le professeur Hottelier relève que ce projet de loi allégera la charge présidentielle.

Sur la question de savoir si un/une président/e du Conseil d'Etat peut démissionner au cours de la période quinquennale, il aurait tendance à répondre par la positive, en cas de bons motifs justificatifs. Il pense notamment à la mort d'homme, qui est certes tragique, mais pas à exclure.

Il relève que la question est plus intéressante en termes institutionnels. Il s'agit de savoir s'il serait imaginable qu'au sein du Conseil d'Etat, en cas de désaccord, la présidence soit désavouée pour qu'une autre personne soit instituée. Le professeur Hottelier aurait tendance à dire que l'esprit de la disposition ne l'interdit pas. Il précise qu'il faudrait être en présence de

raisons fondées. Il considère que, du point de vue de la logique institutionnelle politique, qui tient au fait qu'il faut faire confiance aux élus, il faut les laisser s'organiser.

Un député (MCG) estime que la manière dont le Conseil d'Etat gère cette crise est incompréhensible et qu'elle n'est pas lisible politiquement. Il a l'impression que, pour certains, c'est l'occasion de jouer une « troisième mi-temps ».

Il se demande si le modèle 6+1 fonctionne mieux que le modèle 7+1. Il a l'impression que les difficultés auxquelles sont confrontées ces personnes proviennent d'une mauvaise lecture du principe et des mécanismes mis en place. Il aimerait connaître la lecture institutionnelle de M. Hottelier.

Le professeur Hottelier rappelle que le Conseil d'Etat était déjà hostile à ce système, en 2012. S'agissant de la « troisième mi-temps », il mentirait s'il disait qu'il n'y avait pas pensé. En ce qui concerne le nombre de départements, le professeur Hottelier pense qu'il est plus opportun d'avoir 7 départements avec, à l'intérieur de ce collège, une majorité, idéalement une unanimité, pour nommer une personne à la présidence, pour des raisons politiques et institutionnelles.

Le professeur Hottelier admet que l'Assemblée constituante, dans la joie et l'allégresse, a peut-être voté trop rapidement cette idée de département présidentiel. En effet, tel qu'agencé actuellement, ce département est extrêmement conséquent.

Il précise que pour le reste du département présidentiel, le Conseil d'Etat s'organise comme il l'entend. Il explique que la Constituante a voulu que cette présidence s'occupe des relations internationales en particulier. Il admet que le système connaît des erreurs de jeunesse, en particulier avec la surcharge du département présidentiel.

Un député (Ve) mentionne deux auditions du Conseil d'Etat, dans lesquelles M. Hodggers a pu donner des informations plus parlantes que l'exposé des motifs. Par exemple, M. Hodggers avait indiqué que le système ne fonctionnait pas si bien dans le canton de Vaud. En effet, la représentation extérieure n'est pas prise en charge par le président, mais par M. Broulis. Par ailleurs, il indique que la transversalité est assez illusoire. En effet, il est difficile d'imaginer qu'une personne puisse maîtriser l'ensemble des départements. Il relève que seul le ministre des finances a une vue relativement transversale, du point de vue financier.

Le professeur Hottelier indique que le canton de Vaud n'a pas de département présidentiel. De plus, il attire l'attention des députés sur le fait que, pour ce qui est du canton de Genève, il n'a jamais été question, dans

l'idée de la constituante, que le président du Conseil d'Etat gère tous les départements.

Il prend note des propos de M. Hodgers sur le système vaudois. Personnellement, il a l'impression qu'il ne fonctionne pas si mal que cela, car il n'a jamais été question de réviser ce système. Cela étant, il ne prétend pas que ce modèle est parfait.

En ce qui concerne la mesure intermédiaire suggérée, il considère qu'elle est possible d'un point de vue juridique. Il s'agit essentiellement de savoir si cette mesure est souhaitable.

Un député (S) demande si le professeur Hottelier est du même avis que M. Tanquerel, qui considère que la suppression du département présidentiel serait plus souhaitable que le fait de remplacer le système de désignation de la présidence par une autre.

Le professeur Hottelier est totalement d'accord avec la position de M. Tanquerel. Ils avaient discuté ensemble d'une sorte de *modus vivendi*.

Il pense effectivement que s'il fallait changer quelque chose à l'édifice de cette présidence unique sur 5 ans, ce serait probablement à la charge du département présidentiel. Cela étant, à titre personnel, Il ne pense pas qu'il se justifie d'abroger, dès à présent, le département présidentiel.

Le même député (S) comprend la volonté qui se cache derrière le système d'approbation du Grand Conseil de la répartition des départements (art. 106, al. 2 Cst-GE). Cependant, il se demande s'il est vraiment idéal, dans la mesure où l'approbation intervient deux, voire trois semaines, après que le système soit déjà mis en place. En effet, il a l'impression que le Grand Conseil aurait plus une fonction de chambre d'enregistrement.

Le professeur Hottelier indique qu'il s'agit d'une problématique qui concerne les normes programmatiques dépourvues de sanctions. En tout état de cause, il imagine mal l'intervention de la chambre constitutionnelle afin de vérifier que les départements ont bien été soumis à l'approbation du Grand Conseil dans les délais. Il pense qu'il faut faire confiance aux élus, l'idée étant que le système soit clair, lisible et respecté.

Un député (UDC) relève qu'il y a 23 constitutions en Suisse et autant de mentalités différentes. En ce sens, il demande s'il serait judicieux d'opter pour ce système à Genève. Il demande si, à l'image des élections fédérales, il serait possible que le Grand Conseil élise le président du Conseil d'Etat.

Le professeur Hottelier a voté pour le système de la constitution actuelle dans cet esprit. Il ne savait pas que, par la suite, une crise interviendrait.

Il indique qu'il a été question, au niveau fédéral, d'avoir un système de présidence unique pour la durée de la législature. Il pense que ce serait juridiquement possible et que cela pourrait fonctionner. Il relève que les cantons ont une certaine latitude dans ce domaine. Toutefois, il considère que l'introduction d'un tel système irait assez loin. Il pense que ce serait compatible avec la séparation des pouvoirs, mais que ce serait en dehors de la tradition politique constitutionnelle genevoise. Il souligne qu'il faudrait faire attention parce que cela serait un régime de type parlementaire.

Discussion

Le président informe les députés que M. Longchamp ne sera pas disposé à être auditionné.

Un député (MCG) propose l'audition de M. Guy Morin, président du Conseil d'Etat du canton de Bâle-Ville.

Le président constate que la commission accepte cette proposition d'audition.

Un député (Ve) trouve que la proposition est excellente. Il pense qu'il est effectivement plus opportun d'auditionner des personnes qui sont encore en fonction. Par ailleurs, il considère qu'il est délicat pour M. Longchamp de venir s'exprimer sur les propositions de ses anciens collègues.

Le président constate que la commission ne souhaite pas relancer M. Longchamp.

Séance du 28 août 2019

Le président constate que la commission est arrivée au bout de ses travaux sur ce sujet et mentionne la note que la présidente du Conseil d'Etat de Bâle-Ville, M^{me} Elisabeth Ackermann, a fait parvenir à la commission durant l'été (annexe).

Un député (Ve) remarque qu'à Bâle, ils ont sept départements et que M^{me} Ackermann est responsable uniquement du département présidentiel et de rien d'autre. Il retient qu'elle est plutôt satisfaite de cette situation et que cela fonctionne assez bien. M^{me} Ackermann signale que la dernière proposition faite pour changer de système a été balayée au parlement.

Un député (PDC) ajoute qu'il y a un département présidentiel auquel ont été adjoints la culture, les statistiques et l'égalité. Il est intéressant de constater qu'il y a aussi une composante internationale comme à Genève puisque les Bâlois ont constamment des échanges avec l'Allemagne et la

France. Il ajoute que la présidente du gouvernement préside également la Ville, ce qui amène une composante supplémentaire.

Le président rappelle qu'il s'agit d'une élection populaire, ce qui diffère du fonctionnement genevois actuel.

Le président constate que les demandes d'auditions sont épuisées et la thématique connue. Il propose d'entamer la procédure de vote sur ces deux objets.

Discussion

Un député (EAG) annonce que son groupe entre en matière et est prêt à voter le projet de loi tel quel, arguments du Conseil d'Etat à l'appui.

Un député (S) souligne que le professeur Tanquerel a montré qu'on ne peut dire que le système échoue sans une analyse circonstanciée autre qu'un exemple problématique qui n'est pas voué à se répéter. Il a peine à être convaincu que ce changement systémique soit pertinent dans le contexte actuel. Il s'oppose au nom de son groupe à l'entrée en matière.

Un député (PLR) indique que son groupe n'est pas entièrement convaincu par le système actuel, mais estime qu'il faut tout de même le laisser vivre. Il dit que les cas qui ont défrayé la chronique sont spécifiques et ne se répéteront pas ; il ajoute que la Constituante a abondamment travaillé sur le sujet et que, du moment où un choix démocratique a été opéré, il convient de lui donner une chance. Il conclut sur la nécessité de garder le cap et de laisser une chance à cette disposition.

Un député (PDC) explique avoir un peu hésité à ce sujet, notamment au regard de son passé de Constituant ; il estime qu'une législature de cinq ans est une bonne chose car cela permet une meilleure continuité dans l'exercice de la fonction. Sur la question des relations avec la Genève internationale, il a pu constater que la plupart des ambassadeurs ont des mandats de 3 ans, ce qui fait que la durée du mandat du président du Conseil d'Etat n'aurait pas de conséquence majeure sur ces relations. Il souligne la nécessité d'évaluer ce système après un temps raisonnable et conclut qu'il ne faut pas se précipiter avant de changer la règle. Il constate que le système est plombé par une ou deux affaires et qu'il y a lieu de laisser du temps au temps. Il annonce que le groupe PDC n'entrera pas en matière.

Un député (MCG) souligne que le concept en vigueur actuellement veille à la stabilité des institutions et non pas aux préoccupations de ceux chargés de les pratiquer. Ce n'est pas parce que certaines personnes n'ont pas la compétence de tenir un poste que le système est en soi mauvais. Le principe

voulu par la présidence est d'obtenir une coïncidence entre une législature plus longue et une stabilité à la présidence de l'Etat. Il rappelle que MM. Tanquerel et Hottelier ont eu des mots très durs à l'encontre du projet de loi. Il estime impossible de changer les règles en cours de route et remarque que si l'occupant du poste ne s'y plaît pas, il n'a qu'à partir. Il considère qu'en aucun cas, on ne porte atteinte au système parce que les gens chargés de le faire fonctionner n'ont pas l'envie de le faire. Sur les relations internationales, il a eu une longue conversation avec l'ancien président M. Longchamp qui estimait trop restrictif de ne considérer que les relations internationales. Il faut savoir qu'en face de nous, les voisins fonctionnent sur des systèmes à cinq ans et sur des systèmes où les interlocuteurs ne changent pas ; il n'est donc pas sûr que notre petite république ait tout le crédit qu'elle mérite. Il appelle à veiller à la crédibilité de Genève, qui repose sur une stabilité et une pérennité des postes. Il annonce que le MCG s'abstiendra, même s'il est à titre personnel totalement opposé à ce projet.

Un député (Ve) annonce que les membres de son groupe n'ont pas été convaincus par l'exercice de la présidence de M. Longchamp. Il ajoute avoir entendu que le Conseil d'Etat s'est toujours opposé à cette présidence unique. Il précise que les Verts sont libertaires et préfèrent la stabilité du collège, qui doit primer sur la personne, à la concentration du pouvoir. Il ne pense pas que placer une personne qui coordonne pour les autres soit positif et soutient la présidence tournante pour des raisons philosophiques. Il dit avoir retenu de l'audition de M. Hodgers qu'il est illusoire de penser qu'une personne puisse avoir une vision d'ensemble. La seule personne qui a une vue globale pourrait être la ministre des finances. Il préfère travailler avec des délégations, dont une s'occuperait spécifiquement des relations avec le grand Genève, notamment pour des sujets transversaux. Il conclut que les Verts sont favorables à l'entrée en matière.

Un député (UDC) annonce que l'UDC s'oppose à tout système présidentiel. Il s'abstiendra et laissera place au vrai débat en plénière.

Le président met aux voix **l'entrée en matière sur le PL 12432** :

Oui : 3 (1 EAG, 2 Ve)
Non : 9 (3 S, 2 PDC, 4 PLR)
Abst. : 3 (1 UDC, 2 MCG)

L'entrée en matière est refusée.

Le président met aux voix **l'entrée en matière du PL 12433** :

Oui : 3 (1 EAG, 2 Ve)
Non : 9 (3 S, 2 PDC, 4 PLR)
Abst. : 3 (1 UDC, 2 MCG)

L'entrée en matière est refusée.

Conclusion

Le PL 12432 propose deux révisions de la constitution cantonale genevoise, aux articles 105 et 106, sur le statut du Conseil d'Etat. Il s'agit de l'abrogation de la présidence quinquennale du Conseil d'Etat, qui a été instaurée par la constitution actuelle et, en corrélation avec cette première modification, l'abrogation du département présidentiel.

La Constituante a souhaité revisiter et réaménager la structure et le fonctionnement du Conseil d'Etat en s'inspirant non pas, comme le mentionne l'exposé des motifs, du seul exemple vaudois, mais de l'exemple du canton de Bâle-Ville, dont la constitution était un peu plus récente (23 mars 2005).

L'objectif de la Constituante était d'assurer la cohérence de l'action gouvernementale, en particulier par la désignation d'un représentant unique du Conseil d'Etat. Cet élément n'est mentionné que très marginalement dans l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle.

Sur le plan juridique, force est de constater que les modifications proposées par le Conseil d'Etat sont tout à fait réalisables, comme l'ont démontré tant l'audition du professeur Hottelier et l'avis du professeur Tanquerel (annexe) que les avis de la direction de la DAJ.

C'est en revanche sur le plan de l'opportunité que la majorité des membres de la commission se sont rapidement focalisés. En effet, ce projet de loi ne repose sur aucune forme d'évaluation, ne cite aucun problème que la présidence quinquennale aurait pu réellement occasionner. Pire, il est proposé sur la base d'un seul évènement, certes fâcheux, mais dont la rareté, voire l'unicité, ne devraient pas permettre d'en tirer des conclusions imposant un changement à long terme.

Tout en admettant la pertinence des explications complémentaires développées en séance par le président du Conseil d'Etat et la Chancelière – bienvenues au regard d'un exposé des motifs lacunaire -la majorité des commissaires ont estimé qu'il est un peu trop tôt pour tirer des conclusions aussi catégoriques du système tel qu'il fonctionne actuellement compte tenu du peu d'expérience et des difficultés que le Conseil d'Etat rencontre actuellement.

Mieux, ils sont arrivés à la conclusion qu'une modification constitutionnelle – c'est-à-dire celle de notre Charte fondamentale – ne saurait être envisagée dans la précipitation et sous la pression du temps. La constitution doit garantir le fonctionnement des institutions sur le long terme, et ne pas être modifiée au gré des difficultés que peuvent rencontrer les membres des trois pouvoirs.

En conclusion, la majorité de la commission vous invite, Mesdames les députées, Messieurs les députés, à faire vôtres se conclusions et à rejeter ces deux projets de lois.

Cat. : II (40 min.)

Projet de loi constitutionnelle (12432-A)

**modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE)
(A 2 00) (Présidence du Conseil d'Etat et département présidentiel)**

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 105, al. 2 (nouvelle teneur), al. 3 (nouveau)

² Il nomme chaque année parmi ses membres sa présidente ou son président
et sa vice-présidente ou son vice-président.

³ Ces mandats ne sont pas renouvelables l'année suivante. La présidente ou le
président sortant n'est pas éligible à la vice-présidence l'année suivante.

Art. 106, al. 3 (abrogé)

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Projet de loi (12433-A)

modifiant plusieurs lois (*Présidence du Conseil d'Etat et département présidentiel*)

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

Art. 1 Modifications

¹ La loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001 (A 2 08), est modifiée comme suit :

Art. 54, al. 1 (nouvelle teneur)

Indépendance et autonomie

¹ Le préposé cantonal et le préposé adjoint s'acquittent de leurs tâches en toute indépendance et de manière autonome. Ils sont toutefois rattachés administrativement à la chancellerie d'Etat, aux fins de l'exercice des droits et de l'allocation des moyens garantis par la présente loi, en vue de l'accomplissement de leurs tâches légales.

Art. 55, al. 3 (nouvelle teneur)

Secrétariat permanent

³ Il dispose d'un secrétariat permanent rattaché administrativement à la chancellerie d'Etat et doté de personnel administratif et technique (PAT).

* * *

² La loi sur la médiation administrative, du 17 avril 2015 (B 1 40), est modifiée comme suit :

Art. 9, al. 2 (nouvelle teneur)

² Le bureau est rattaché administrativement à la chancellerie d'Etat qui lui attribue un budget de fonctionnement.

* * *

³ La loi sur la création d'un fonds destiné à la lutte contre la drogue et à la prévention de la toxicomanie, du 26 mai 1994 (E 4 70), est modifiée comme suit :

Art. 3, al. 2 (nouvelle teneur)

² Le département chargé de la coopération au développement est chargé de la gestion de l'autre moitié du fonds qui doit être affectée à des organisations non gouvernementales œuvrant dans le cadre de la coopération au développement dans le tiers monde.

Art. 2 Entrée en vigueur

¹ La présente loi entre en vigueur simultanément à la loi constitutionnelle 12432 du ... (*à compléter*).

² Elle est abrogée de plein droit en cas de refus par le corps électoral de la loi constitutionnelle 12432 du ... (*à compléter*).



Thierry Tanquerel
Professeur à l'Université de Genève, avocat
7, rue de la Tour-Maîtresse
1204 Genève

Commission des droits politiques du Grand Conseil
Monsieur Pierre Conne, Président

Concerne : PL 12432 et 12433

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres de la Commission des droits politiques du Grand Conseil,

Votre commission a souhaité m'entendre au sujet des deux projets de loi susmentionnés. Comme je n'étais pas disponible à la date proposée, vous avez accepté que je vous transmette une prise de position écrite.

Comme pour tout sujet constitutionnel, les projets de loi en cause comportent une dimension strictement politique à propos de laquelle je n'ai pas de légitimité particulière pour m'exprimer. Je m'efforcerai donc dans les brèves remarques qui suivent de me limiter à un point de vue légistique et institutionnel.

Je relève en premier lieu que l'article 105 de la Constitution genevoise du 14 octobre 2012 a certes fait l'objet de débats animés en commission et en séance plénière, mais a été accepté par une très large majorité de l'Assemblée constituante, environ trois contre un. Cette majorité est apparue dès l'adoption de la thèse relative à la présidence fixe du Conseil d'Etat pour la durée de la législature et s'est confirmée, par la suite, lors de chaque lecture du texte constitutionnel. Il est apparu à cette majorité que des raisons de « leadership », d'organisation du travail et de continuité justifiaient cette innovation calquée sur le modèle vaudois. La minorité craignait une personnalisation excessive du pouvoir. On ne saurait donc laisser entendre, comme le fait le Conseil d'Etat dans son exposé des motifs, que l'Assemblée constituante aurait hésité sur ce sujet.

A ce jour, la formule prévue par l'article 105 Cst./GE a été mise en œuvre pendant une première législature (légèrement raccourcie) et pendant une petite partie d'une deuxième législature. D'un point de vue légistique, il apparaît beaucoup trop tôt pour faire un bilan sérieux de ses conséquences et de son efficacité.

Il est d'ailleurs frappant de constater que l'exposé des motifs du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de retour à la formule de l'ancienne constitution ne comporte nulle évaluation digne de ce nom du nouveau système, mais se base sur l'affirmation, guère étayée, que le système de la présidence tournante serait « plus en adéquation avec notre culture politique ».

Il est notoire que le Conseil d'Etat traverse aujourd'hui une période difficile et les projets de loi en cause ici peuvent être compris comme une tentative de réponse constitutionnelle à ces difficultés. La démarche ne nous paraît cependant pas opportune. Les difficultés actuelles du

gouvernement genevois sont conjoncturelles et liées à une situation particulière qui, il faut l'espérer, n'a pas vocation à se reproduire régulièrement. Une constitution a, au contraire, pour objectif de fixer à relativement long terme l'organisation institutionnelle du canton. Il ne serait donc pas sage de la modifier pour répondre à des circonstances très spécifiques et, fondamentalement, temporaires.

Ma position de principe en ce qui concerne la présidence et l'organisation du Conseil d'Etat serait donc de ne rien toucher pour l'instant et de laisser s'écouler quelques législatures avant de faire un bilan sérieux, hors circonstances spéciales, des institutions voulues par le constituant de 2012.

J'admets cependant que l'on peut faire une différence entre la proposition relative à la ~~présidence du Conseil d'Etat et celle relative au département présidentiel.~~

La première proposition remplace un système précis, voulu par le constituant en 2012, par un autre système aussi précis et contraignant. Elle ne devrait donc, selon l'approche que je défends, pas du tout être suivie.

La deuxième proposition abroge une contrainte, à savoir l'existence et les compétences minimales d'un département présidentiel. Cette abrogation laisserait le Conseil d'Etat libre de prévoir ou non un département qualifié de « présidentiel » et d'en définir, le cas échéant, les contours.

En cohérence avec ma position de principe développée plus haut, je préconise de ne pas toucher non plus à l'article 106 alinéa 3 Cst./GE. Mais il faut reconnaître que l'abrogation de cet alinéa aurait une portée plus réduite que la modification de l'article 105 Cst./GE et constituerait moins un véritable pas en arrière.

A titre subsidiaire, le maintien de l'article 105 actuel et l'abrogation de l'article 106 alinéa 3 pourrait ainsi constituer une solution de compromis qui octroierait un peu plus de souplesse d'organisation au Conseil d'Etat sans procéder à une remise en cause, clairement prématurée et insuffisamment réfléchie, d'une innovation importante de la Constitution du 14 octobre 2012.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à ces lignes, je vous prie de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres de la Commission des droits politiques du Grand Conseil, à l'assurance de ma considération distinguée.



Thierry Tanquerel



Präsidiatdepartement des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Regierungspräsidentin
Rathaus, Marktplatz 9
CH - 4001 Basel

Tel.: +41 61 267 80 45
Fax: +41 61 267 81 37
E-Mail: elisabeth.ackermann@bs.ch
www.bs.ch

République et canton de Genève
Herr Pierre Conne
Président de la commission
Grand Conseil
Rue de l'hôtel-de-Ville 2
Case postale 3970
CH-1211 Genève 3

Basel, 2. August 2019

PL 12432 constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE A 2 00) (Présidence du Conseil d'Etat et département présidentiel)

PL 12433 modifiant plusieurs lois (Présidence du Conseil d'Etat et département présidentiel)

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident, sehr geehrter Herr Conne

Leider wird es mir aus terminlichen Gründen nicht möglich sein, Ihrer Einladung zur Teilnahme an der Kommissionssitzung vom 28. August 2019 zu folgen. Ich nehme deshalb gerne die angebotene Möglichkeit wahr, mich schriftlich zu den Erfahrungen mit dem Präsidialsystem in Basel-Stadt zu äussern.

Einleitend erlaube ich mir das sich vom Genfer Modell eines Präsidialsystems unterscheidende Basler System kurz darzulegen. Im Gegensatz zum Kanton Genf wird das Regierungspräsidium direkt durch die stimm- und wahlberechtigte Bevölkerung gewählt (§ 44 der Kantonsverfassung (KV)), dies für eine Amtsdauer von vier Jahren. Der oder die Regierungspräsident/-in steht dem Präsidialdepartement vor, das eines von sieben Departementen ist, in welcher die kantonale Verwaltung organisiert ist und dem zusätzlich Verwaltungsaufgaben zugewiesen sind (§ 111 KV). Der oder die Regierungspräsident/-in führt den Vorsitz im Regierungsrat für die Dauer einer Amtsperiode und leitet, plant und koordiniert die Amtstätigkeit des Regierungsrates als Kollegialbehörde und vertritt ihn nach innen und aussen (§ 102 KV). Detaillierter werden die Aufgaben des Regierungspräsidiums im Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (OG) ausgeführt. Er oder sie leitet die Tätigkeit des Regierungsrats, er oder sie trägt massgeblich dazu bei, dass der Regierungsrat seine Aufgaben rechtzeitig erkennt, sachgerecht in Angriff nimmt und innert nützlicher Frist erledigt (§ 10 OG). Die detaillierte Auflistung der Aufgaben in § 11, Abs. 1 OG umfasst die Information nach innen und aussen, die Einteilung und Abwicklung der Arbeit des Regierungsrats, die interdepartementale Koordination, zentrale Kontrollfunktionen, die Koordination der Arbeit des Regierungsrats mit derjenigen des Grossen Rats, die Koordination mit den Gemeinden (Riehen und Bettingen). Zudem ist im OG ausdrücklich festgehalten, dass alle Mitglieder des Regierungsrats durch ihre Tätigkeit zur Entlastung der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten beizutragen und diese/n in der Wahrnehmung sein Leitungsaufgaben tatkräftig zu unterstützen haben (§ 11 OG, Abs. 2).

Präsidialdepartement des Kantons Basel-Stadt

Neben diesen gesetzlich vorgeschriebenen Funktionen des Präsidialdepartements ist der Regierungsrat in seiner Kompetenz die Organisation der Verwaltung festzulegen jedoch frei, dem Präsidialdepartement weitere Aufgaben zu übertragen. Aktuell sind dem Präsidialdepartement neben der Staatskanzlei die Abteilungen Kultur, Kantons- und Stadtentwicklung, Standortmarketing, Statistik sowie die Gleichstellung von Frauen und Männer angegliedert.

Wichtig ist bei dieser Beschreibung der Aufgaben und Organisation des Regierungspräsidiums in Basel-Stadt immer auch der Hinweis darauf, dass der Regierungsrat sowohl die Exekutive des Kantons Basel-Stadt als auch der Stadt Basel im Sinne einer Gemeinde ist. Er hat demnach gleichzeitig Aufgaben auf zwei föderalen Ebenen zu bewältigen.

Aus meiner persönlichen Sicht sind die Hauptaufgaben des ständigen Regierungspräsidiums in Basel-Stadt die Verstärkung der Zusammenarbeit der Departemente und die Vertretung des Kantons gegen aussen, das heisst mit unseren Nachbarn in Deutschland und Frankreich und mit unseren Nachbarn in der Schweiz. Sowohl in der trinationalen Zusammenarbeit wie in der Zusammenarbeit mit den Schweizer Städten, die fast alle ein festes Präsidium haben, ist eine personelle Konstanz des Präsidiums von grossem Vorteil. Aus der bisherigen Erfahrung kann bestätigt werden, dass die Sichtbarkeit Basels aufgrund des ständigen Regierungspräsidiums verstärkt werden konnte.

Nationale und internationale Medien beispielsweise, die über Basel berichten wollen, finden mit einer oder einem „Stapi“ (Stadtpräsidenten/-in) schnell den oder die richtige Ansprechpartnerin. Aber auch Menschen, die hier leben und ganz unterschiedliche Anliegen haben, finden eine generelle Ansprechpartnerin mit der Regierungspräsidentin oder dem Regierungspräsidenten. Die Triage erfolgt dann natürlich im Hintergrund, sodass die Zuständigkeiten jederzeit gewahrt bleiben.

Damit kann auch die Volksverbundenheit der Exekutive besser gelebt werden. Dieser Umstand wird insbesondere auch ausserhalb der Classe politique von den Menschen, denen ich täglich begegne, sehr geschätzt. Die Wirkung all dessen kann natürlich nicht mit Statistiken belegt werden. Fakt ist aber, dass derzeit die trinationale Zusammenarbeit sehr gut funktioniert und die Freunde in Deutschland und Frankreich unsere Anliegen wie zum Beispiel im Fall des Herzstücks als weitere Stimme mit Vehemenz unterstützen.

Fakt ist auch, dass die grossen Kernstädte der Schweiz sich viel aktiver und erfolgreicher Gehör in der Bundespolitik verschaffen können, als das früher der Fall war. Für den Regierungsrat sind das wichtige Entwicklungen, die durch ein Präsidialdepartement und eine kontinuierliche Vertretung in den Gremien der nationalen und internationalen Zusammenarbeit gefördert werden.

Die zweite Aufgabe des Präsidialdepartements ist die Verstärkung der Zusammenarbeit der Departemente. Dies wird mit der Zunahme der Komplexität der Aufgaben immer wichtiger. Als Beispiel kann hier die Umsetzung von vier Wohninitiativen genannt werden, die im letzten Jahr durch die Basler Stimmbevölkerung angenommen wurden und komplexe Umsetzungsarbeiten mit sich bringen. Bei diesem Geschäft müssen verschiedene Departemente eng zusammenarbeiten. Das Präsidialdepartement hat hier die Federführung und organisiert die Zusammenarbeit. Dies bis jetzt in einem für die Herausforderungen durch die neuen Verfassungsnormen hohen Tempo und mit grösster Effizienz.

Vor diesem Hintergrund kann ich Ihnen also vor allem Positives bezüglich meiner Erfahrungen mit dem Amt als Regierungspräsidentin und dem Präsidialdepartement in Basel-Stadt berichten. Ich möchte aber nicht verhehlen, dass das stehende Präsidium auch in Basel immer wieder zu Diskussionen Anlass gibt. Im Frühling gab es beispielsweise im Grossen Rat zwei Vorstösse zu der Departementsaufteilung, die aber beide mit grossem Mehr nicht überwiesen wurden.

Präsidentialdepartement des Kantons Basel-Stadt

Sollte Ihrerseits das Bedürfnis bestehen, an der Kommissionssitzung noch mündliche Informationen zu erhalten, kann ich Ihnen anbieten, dass der Generalsekretär des Präsidentialdepartements, Herr Peter Gautschi, für entsprechende Auskünfte in Genf zur Verfügung stehen könnte.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'E. Ackermann', with a long, sweeping horizontal stroke at the end.

Elisabeth Ackermann
Vorsteherin



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Chancellerie d'Etat
Direction des affaires juridiques

CHA - DAJ
Case postale 3964
1211 Genève 3

Note à l'attention des membres de la
Commission des droits politiques et du
règlement du Grand Conseil

N/réf. : FM

Genève, le 22 mai 2019

Concerne : La présidence des gouvernements cantonaux

Madame la Présidente,
Mesdames les Députées,
Messieurs les Députés,

Nous faisons suite à votre demande du 8 mai concernant la présidence des gouvernements cantonaux.

Au vu de l'objectif de la présente note (bref aperçu des systèmes en présence), celle-ci se limitera à quelques conclusions générales relatives à l'étude comparative des procédures d'élection du président des gouvernements cantonaux. Plus précisément, la comparaison des procédures a porté, pour chaque canton, sur la question de savoir quelle autorité élit le président et quelle est la durée de son mandat. A cet effet, nous vous prions de trouver, en annexe, un tableau synoptique ainsi qu'un tableau des bases légales pertinentes.

Les caractéristiques des systèmes de présidence sont prévues – en tout ou partie – dans quelques dispositions contenues dans les constitutions cantonales, à l'exception du canton de Schaffhouse qui ne régit pas ces aspects dans sa constitution. Les dispositions constitutionnelles sont tantôt complétées ou précisées par des règlements relatifs à l'organisation du gouvernement visé.

Au terme de cette recherche, nous pouvons vous exposer les éléments suivants:

- L'élection du président peut être de la **compétence** de trois types d'autorité: le gouvernement lui-même (8 cantons sur 26), le parlement (13 cantons sur 26) et le peuple (5 cantons sur 26).
- Une majorité des cantons romands ont choisi le modèle "gouvernement", à savoir Genève, Vaud, Neuchâtel et Valais.
- Sans surprise, les cantons connaissant l'institution de la Landsgemeinde ont opté pour une compétence populaire (Appenzell Rhodes-Intérieures et Glaris).

- La **durée** du mandat peut varier selon trois systèmes: 1 an (19 cantons sur 26), 2 ans (5 cantons sur 26) et de la durée de la législature (3 cantons sur 26). Le modèle prédominant est celui d'un mandat d'une durée d'une année.
- Il n'existe vraisemblablement pas de corrélation directe entre d'une part le modèle relatif à l'autorité compétente et d'autre part la durée du mandat.
- Au vu des trois systèmes afférents à l'autorité compétente respectivement à la durée du mandat, neuf combinaisons sont – en théorie – envisageables et ont été appliquées par les cantons:
- Gouvernement + 1 an : Zurich/Soleure/Argovie/Tessin/Valais/Neuchâtel
 - Gouvernement + 2 ans : /
 - Gouvernement + durée de la législature: Genève/Vaud

 - Parlement + 1 an: Berne/Lucerne/Obwald/Nidwald/Fribourg/Bâle-Campagne/Schaffhouse/Saint-Gall/Grisons/Thurgovie/Jura
 - Parlement + 2 ans: Schwytz/Zoug
 - Parlement + durée de la législature: /

 - Peuple + 1 an: Appenzell Rhodes-Intérieures
 - Peuple + 2 ans: Uri/Glaris/Appenzell Rhodes-Extérieures
 - Peuple + durée de la législature: Bâle-Ville

Restant à votre disposition pour tout complément d'information, nous vous prions de croire, à l'assurance de notre considération distinguée.



Gina Auciello
Avocate-stagiaire



Fabien Mangilli
Directeur

Les systèmes d'élection du Président du Conseil d'Etat

A. Tableau synoptique

	Autorité compétente				Durée du mandat			Bases légales
	Gouvernement	Parlement	Peuple		1 an	2 ans	Durées de législature	
CH - Confédération		X Assemblée fédérale			X			Art. 176 Cst. féd.
GE - Genève	X Conseil d'Etat						X 5 ans	Art. 105 Cst-GE; art. 4 RCE
ZH - Zurich	X Regierungsrat				X			Art. 61 al. 2 Cst-ZH; art. 21 OG RR
BE - Berne		X Grand Conseil/Grosser Rat			X			Art. 77 al. 1 let. b Cst-BE; art. 12 LOCA
LU - Lucerne		X Kantonsrat			X			Art. 44 al. 1 let. c Cst-LU; art. 7a OG
UR - Uri						X		Art. 21 let. c et 83 al. 1 Cst-UR
SZ - Schwyz		X Kantonsrat				X		Art. 54 al. 1 let. b Cst-SZ
OW - Obwald		X Kantonsrat			X			Art. 69 al. 1 Cst-OW
NW - Nidwald		X Landrat			X			Art. 59a al. 1 ch. 1 Cst-NW
GL - Glaris						X		Art. 68 let. a et 97 Cst-GL
ZG - Zoug		X Kantonsrat				X		Art. 46 Cst-ZG

FR - Fribourg	7 membres 5 ans			X Grand Conseil		X		Art. 107 Cst-FR; art. 21 LOCEA
SO - Soleure	5 membres 4ans	X Regierungsrat				X		Art. 77 al. 3 Cst-SO
BS - Bâle-Ville	7 membres 4 ans				X Election populaire		X 4 ans	Art. 44 al. 1 let. c et 102 Cst- BS
BL - Bâle- Campagne	5 membres 4 ans			X Landrat		X		Art. 67 al. 1 let. e Cst-BL
SH - Schaffhouse	5 membres 4 ans			X Kantonsrat		X		Art. 19 Organisationsgesetz
AR - Appenzell Rhodes- Extérieures	5 membres 4 ans				X Election populaire		X	Art. 60 al. 2 let. a et 84 Cst-AR
AI - Appenzell Rhodes- Intérieures	7 membres 1 an				X Landsgemeinde	X		Art. 20 al. 2 ch. 1 Cst-AI
SG - Saint- Gall	7 membres 4 ans			X kantonsrat		X		Art. 59 al. 1 let. c et 64 let. c Cst-SG
GR - Grisons	5 membres 4 ans			X Cussegl grond		X		Art. 36 ch. 2 et art. 40 Cst-GR
AG - Argovie	5 membres 4 ans	X Regierungsrat				X		Art. 92 al. 2 Cst-AG
TG- Thurgovie	5 membres 4 ans			X Grosser Rat		X		Art. 38 Cst-TG
TI - Tessin	5 membres 4 ans	X Consiglio di Stato				X		Art. 69 al. 1 Cst-TI; art. 8 Regolamento sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'Amministrazione
VD - Vaud	7 membres 5 ans	X Conseil d'Etat					X 5 ans	Art. 115 Cst-VD; art. 27 al. 1 LOCE
VS - Valais	6 membres 4 ans	X Conseil d'Etat				X		Art. 85 al. 2 Cst-VS; art. 2 Règlement sur le Conseil d'Etat

NE - Neuchâtel	5 membres 4 ans	X Conseil d'Etat			X	Art. 76 Cst-NE; art. 24 LCE
JU - Jura	5 membres 5 ans		X Parlement		X	Art. 65 al. 2 et 94 Cst-JU; art. 21 Loi d'organisation du Gouvernement et de l'administration cantonale

B. Bases légales pertinentes

Confédération	Genève	Zürich	Berne	Lucerne	Uri	Schwytz	Obwald	Nidwald
<p>Confédération fédérale de la Confédération suisse (Cst. féd) (RS 101)</p> <p>Art. 176 Présidence</p> <p>1 La présidence du Conseil fédéral est assurée par le président ou la présidente de la Confédération.</p> <p>2 L'Assemblée fédérale élit pour un an des membres du Conseil fédéral à la présidence de la Confédération et un autre à la vice-présidence du Conseil fédéral.</p> <p>3 Ces mandats ne sont pas renouvelables pour l'année suivante. Le président sortant ne peut être élu à la vice-présidence.</p>	<p>Constitution de la République et canton de Genève (Cst-Genève) (RS 131.234)</p> <p>Art. 105 Collégialité et présidence</p> <p>1 Le Conseil d'Etat est une autorité collégiale.</p> <p>2 Il désigne parmi ses membres une présidente ou un président pour la durée de la législature.</p> <p>Règlement pour l'organisation du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève (RCE) (rs-ge B 1 15.03)</p> <p>Art. 4 Designation</p> <p>1 Le Conseil d'Etat</p>	<p>Constitution du canton de Zurich (Cst-ZH) (RS 131.211)</p> <p>Art. 61 Composition</p> <p>1 Le Conseil d'Etat se compose de sept membres exerçant leur fonction à plein temps.</p> <p>2 Il élit son président et son vice-président pour une durée d'un an.</p> <p>Gesetz über die Organisation des Regierungsrates kantonales Verwattung (OG RR) (rs-zh 172.1)</p> <p>§21. Wahl</p> <p>1 Der Regierungsrat wählt die Regierungspräsidentin oder den Regierungspräsidenten sowie die</p>	<p>Constitution du canton de Berne (Cst-BE) (RS 131.212)</p> <p>Art. 77 Compétences électorales</p> <p>1 Le Grand Conseil élit</p> <p>a. le président ou la présidente du Grand Conseil;</p> <p>b. le président ou la présidente du Conseil-exécutif;</p> <p>c. le chancelier ou la chancelière d'Etat;</p> <p>d. le président ou la présidente de la Cour suprême et celui ou celle du Tribunal administratif;</p> <p>e. les autres membres des tribunaux, dans la mesure où cette compétence n'est pas attribuée au corps électoral;</p> <p>f. le procureur général ou la procureure générale.</p> <p>2 La loi peut le charger d'élire d'autres autorités.</p>	<p>Constitution du canton de Lucerne (Cst-LU) (RS 131.213)</p> <p>§44 Elections</p> <p>1 Le Grand Conseil élit</p> <p>a. parmi les députés, un président et un vice-président pour une année;</p> <p>b. ses commissions;</p> <p>c. le président et le vice-président du Conseil d'Etat pour une année;</p> <p>d. sur proposition du Conseil d'Etat, le chancelier d'Etat pour quatre ans;</p> <p>e. les magistrats de l'ordre judiciaire et, pour deux ans, le président du Tribunal cantonal.</p> <p>2 La loi peut lui attribuer d'autres compétences en matière d'élection.</p> <p>3 Le Grand Conseil veille, dans le cadre de ses élections, à ce que tous les partis politiques soient</p>	<p>Constitution du canton de Uri (Cst-UR) (RS 131.214)</p> <p>Art. 21 Elections obligatoires</p> <p>a. Sur le plan cantonal</p> <p>Les citoyens actifs élisent:</p> <p>a. les conseillers aux Etats;</p> <p>b. les membres du Conseil d'Etat;</p> <p>c. le <i>Landammann</i> et le <i>Landesstatthalter</i>;</p> <p>d. les juges du Tribunal supérieur.</p> <p>Art. 83 Durée des fonctions</p> <p>1 La durée des fonctions des autorités est de quatre ans, la durée de celles du <i>Landammann</i> et du <i>Landesstatthalter</i> de deux ans, la durée des fonctions des employés cantonaux élus par le peuple de quatre</p>	<p>Constitution du canton de Schwytz (Cst-SZ) (RS 131.215)</p> <p>§ 54 Elections</p> <p>1 Le Grand Conseil élit:</p> <p>a. pour un an, son président, son vice-président et ses scrutateurs;</p> <p>b. pour deux ans, le <i>landammann</i> et le vice-<i>landammann</i>, qu'il choisit parmi les membres du Conseil d'Etat;</p> <p>c. le président des tribunaux cantonaux et les autres membres dont l'élection lui incombe;</p> <p>d. le procureur général;</p> <p>e. le chancelier d'Etat.</p> <p>2 Il procède aux autres élections qui lui incombent en vertu du droit.</p>	<p>Constitution du canton d'Obwald (Cst-OW) (RS 131.216)</p> <p>Art. 69 Compétences électorales</p> <p>1 Le Grand Conseil élit</p> <p>chaque année le <i>landammann</i>, choisi parmi les membres du Conseil d'Etat, et le vice-<i>landammann</i> (<i>landstatthalter</i>). Le <i>landammann</i> n'est rééligible à cette charge pour la période suivante;</p> <p>2. la présidente ou le président et les autres membres de la Cour suprême;</p> <p>3. les présidents ou autres membres du Tribunal cantonal;</p> <p>4. la présidente ou le président et les autres membres du Tribunal administratif.</p> <p>5. les autres autorités ainsi que les fonctionnaires, quand la législation le prévoit.</p> <p>2. L'élection des</p>	<p>Constitution du canton de Nidwald (Cst-NW) (RS 131.217)</p> <p>Art. 59a Elections</p> <p>1 Le Grand Conseil élit:</p> <p>1. le <i>Landammann</i> et son suppléant, pour une période d'un an, parmi les membres du Conseil d'Etat; le <i>Landammann</i> n'est pas rééligible à cette charge pour la période suivante;</p> <p>2. la présidente ou le président et les autres membres de la Cour suprême;</p> <p>3. les présidents ou autres membres du Tribunal cantonal;</p> <p>4. la présidente ou le président et les autres membres du Tribunal administratif.</p> <p>5. les autres autorités ainsi que les fonctionnaires, quand la législation le prévoit.</p> <p>2. L'élection des</p>

	<p>nomme parmi ses membres sa présidente ou son président pour la durée de la législature. La présidente ou le président dirige le département présidentiel.</p> <p>2 Le Conseil d'Etat nomme chaque année parmi ses membres et selon le principe du tournus sa vice-présidente ou son vice-président en fonction de son ancienneté.</p> <p>3 Le président absent ou empêché est remplacé, avec toutes les attributions de la présidence, par le vice-président ou, à défaut, par le doyen de fonction des membres du Conseil d'Etat.</p>	<p>Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten auf eine einjährige Amtsdauer. Diese endet am 30. April und im Jahr der Gesamterneuerung mit der Amtsdauer der Gesamtbehörde.</p> <p>2 Sind die Präsidentin oder der Präsident wie auch ihre oder seine Stellvertretung an der Amtsführung verhindert, bestimmt der Regierungsrat eine ausserordentliche Stellvertretung.</p>	<p>Loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (LOCA) (rs-be 152.01)</p> <p>Art. 12 Période de fonctions</p> <p>1 Le Grand Conseil élit le président ou la présidente du gouvernement pour une période de fonctions d'une année. Une réélection pour la période de fonctions immédiatement consecutive n'est pas admise.</p>	<p>représentés de manière équitable.</p> <p>Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung (OG) (rs-lu 20)</p> <p>§ 7a Amtsdauer</p> <p>1 Die Amtsdauer des Regierungspräsidenten oder der Regierungspräsidentin und des Vizepräsidenten oder der Vizepräsidentin dauert von Anfang Juli bis Ende Juni des Folgejahres.</p> <p>2 Kein Mitglied des Regierungsrates darf das Amt verlornd zwei aufeinanderfolgenden Amtsdauern ausüben.</p>	<p>ans également, à moins que le Grand Conseil n'ait adopté des dispositions contraires.</p> <p>2 Les autorités et communaux sont en fonction pour deux ans, à moins que le règlement communal n'en dispose autrement. Ce dernier peut renoncer à la réélection pendant certaines périodes de certaines catégories d'employés.</p> <p>3 Les mesures disciplinaires sont réservées.</p>	<p>Présidents et des autres membres des tribunaux à lieu deux ans après les élections au Grand Conseil et au Conseil d'Etat.</p>
--	---	---	---	--	--	--

Glaris	Zoug	Fribourg	Soledure	Bâle-Ville	Bâle-Campagne	Schaffhouse	Appenzell Rhodes-Extérieures	Appenzell Rhodes-Intérieures	
<p>Art. 68</p> <p>Attributions en matière électorale</p> <p>La Landsgemeinde est compétente:</p> <p>a. pour élire le <i>Landammann</i> et le <i>Landesstatthalter</i>,</p> <p>b. pour élire les présidents des tribunaux et les autres juges,</p> <p>c....</p> <p>Art. 97</p> <p>Election du <i>Landammann</i> et du <i>Landesstatthalter</i></p> <p>1 Le <i>Landammann</i> et le <i>Landesstatthalter</i> sont élus pour deux ans par la Landsgemeinde qui les choisit parmi les membres du Conseil d'Etat. Leur période de fonction débute avec la Landsgemeinde.</p> <p>2 Si l'élection a lieu au cours de la</p>	<p>§ 46</p> <p>Le Grand Conseil élit le président du Conseil d'Etat et le Préfet parmi les membres du Conseil d'Etat pour une durée de deux ans. En l'absence du président du Conseil d'Etat ou du Préfet, le plus ancien membre en fonction du Conseil d'Etat remplit cette charge.</p>	<p>Art. 107</p> <p>Présidence</p> <p>La présidente ou le président du Conseil d'Etat est élu par le Grand Conseil pour une année. Elle ou il n'est pas immédiatement rééligible.</p> <p>Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA) (rs-fr 122.0.1)</p> <p>Art. 21</p> <p>Présidence – Election</p> <p>1 Le président ou la présidente est élu-e chaque année par le Grand Conseil, conformément à la Constitution et à la législation sur le Grand Conseil.</p>	<p>Art. 77</p> <p>Rôle</p> <p>1 Le Conseil d'Etat est l'autorité directrice et la plus haute autorité exécutive du canton.</p> <p>2 Le Conseil d'Etat se compose de cinq membres et remplit ses tâches collectivement</p> <p>3 Il choisit en son sein le <i>Landammann</i> et son suppléant pour la durée d'une année.</p>	<p>§ 44</p> <p>Elections populaires</p> <p>1 Les citoyens ayant le droit de vote élisent:</p> <p>a. les membres du Grand Conseil;</p> <p>b. les membres du Conseil d'Etat;</p> <p>c. le membre du Conseil d'Etat qui exercera la fonction de président du Gouvernement;</p> <p>d. les présidents des tribunaux;</p> <p>e. et f....</p> <p>g. les représentants d'un canton de Bâle-Ville au Conseil national et au Conseil des Etats.</p> <p>§ 102</p> <p>Présidence</p> <p>1 Le président du Gouvernement, le vice-président et les autres membres des tribunaux du canton, le chancelier d'Etat, le médiateur et les jurés</p>	<p>§ 67</p> <p>Autres attributions</p> <p>1 Le Grand Conseil:</p> <p>a. approuve les rapports annuels du Conseil d'Etat et des tribunaux cantonaux;</p> <p>b. exerce les droits de participation que la Constitution fédérale accorde aux cantons;</p> <p>c. statue sur les conflits de compétences dans la mesure où cette tâche ne relève pas d'un tribunal;</p> <p>d. règle les traitements, remises et rentes versés par le canton;</p> <p>e. élit pour un an le président et le vice-président du gouvernement ainsi que, pour une période administrative, le président, le vice-président et les autres membres des tribunaux du canton, le chancelier d'Etat, le médiateur et les jurés</p>	<p>Constitution du canton de Bâle-Campagne (Cst-BS) (RS 131.222.2)</p> <p>§ 67</p> <p>Autres attributions</p> <p>1 Le Grand Conseil:</p> <p>a. approuve les rapports annuels du Conseil d'Etat et des tribunaux cantonaux;</p> <p>b. exerce les droits de participation que la Constitution fédérale accorde aux cantons;</p> <p>c. statue sur les conflits de compétences dans la mesure où cette tâche ne relève pas d'un tribunal;</p> <p>d. règle les traitements, remises et rentes versés par le canton;</p> <p>e. élit pour un an le président et le vice-président du gouvernement ainsi que, pour une période administrative, le président, le vice-président et les autres membres des tribunaux du canton, le chancelier d'Etat, le médiateur et les jurés</p>	<p>Constitution du canton de Schaffhouse (Cst-sh) (RS 131.223)</p> <p>/</p> <p>Gesetz über die Organisation der Regierungen und Verwaltungstätigkeit (Organisationsgesetz) (rs-sh 172.100)</p> <p>Art. 19</p> <p>Wahl</p> <p>1 Der Regierungspräsident wird für die Dauer eines Jahres durch den Kantonsrat gewählt.</p> <p>2 Der Vizepräsident wird für die gleiche Zeit durch den Regierungsrat bestimmt.</p>	<p>Art. 60</p> <p>Référendum obligatoire et élections</p> <p>1 Les citoyens se prononcent sur:</p> <p>a. les révisions totales ou partielles de la constitution;</p> <p>b. et c....</p> <p>d. les arrêtés de principe;</p> <p>e. les dépenses dépassant les attributions du Grand Conseil;</p> <p>f....</p> <p>g. les initiatives que le Grand Conseil n'approuve pas ou auxquelles il oppose un contre-projet;</p> <p>h. les décisions du Grand Conseil qui sont soumises au référendum facultatif selon l'art. 60bis, lorsqu'un tiers des membres présents l'exige.</p> <p>2 Les citoyens élisent:</p>	<p>Art. 20</p> <p>1 La Landsgemeinde exerce le pouvoir législatif et la plus haute autorité électorale.</p> <p>2 Elle élit chaque année:</p> <p>1. le Conseil d'Etat, composé des sept membres suivants: – le <i>Landammann</i> en exercice, qui, après deux ans, n'est pas rééligible à cette fonction dans l'année qui suit, – le vice-<i>Landammann</i>, – ainsi que le <i>Statthalter</i> (représentant du canton);</p> <p>2. le directeur des finances, le directeur de l'agriculture, le directeur des</p>

<p>période de fonction, celle-ci ne compte pas.</p> <p>3. Au bout de deux ans, le <i>Landammann</i> sortant ne peut être réélu.</p> <p>Le <i>Landammann</i>, ni élu <i>Landesschatthalter</i> et le <i>Landesschatthalter</i> sortant ne peut être élu que <i>Landammann</i>.</p>		<p>2. En cas de vacance extraordinaire, l'élection ne vaut que pour la fin de l'année en cours, et le président d'une durée inférieure à six mois n'empêche pas la réélection.</p>		<p>2. Il dirige, planifie et coordonne les activités du Conseil d'Etat en sa qualité d'autorité collégiale et le représente à l'intérieur comme à l'extérieur.</p>	<p>fédéraux:</p> <p>f. confère le droit de cité cantonal aux étrangers;</p> <p>g. exerce les droits de grâce et d'amnistie.</p> <p>2. La loi peut accorder d'autres attributions au Grand Conseil.</p>		<p>a. les membres du Conseil d'Etat et, parmi ceux-ci, le <i>Landammann</i>;</p> <p>b. les membres du Tribunal supérieur;</p> <p>c. le représentant du canton au Conseil des Etats, pour une durée de quatre ans.</p> <p>Art. 84 <i>Landammann</i></p> <p>1. Le <i>Landammann</i> préside le Conseil d'Etat.</p> <p>2. Il dirige, planifie et coordonne les travaux du Conseil d'Etat.</p> <p>3. L'élection du <i>Landammann</i> a lieu tous les deux ans. A la fin d'un mandat complet, il doit se retirer pendant la durée d'un mandat.</p>	<p>travaux publics et le directeur de la police;</p> <p>2. le Tribunal cantonal, composé d'un président et de douze membres, représentant de chaque district;</p> <p>3. ...</p>
---	--	--	--	--	--	--	---	---

Saint-Gall	Grisons	Argovie	Thurgovie	Tessin	Vaud	Valais	Neuchâtel	Jura
<p>Constitution du canton de Saint-Gall (Cst-SG) (RS 131.225)</p> <p>Art. 59 Durée de fonction</p> <p>1 La durée de fonction est de:</p> <p>a. quatre ans pour les membres du Parlement cantonal, 2. le président et le vice-président du Gouvernement et des autres autorités du canton et des communes; 3. les membres du Tribunal cantonal et président ou le vice-président du Parlement cantonal; 4. les membres des autres autorités et organes désignés par la loi. c. une année pour la présidente ou le président du Gouvernement; d. quatre ans pour la ou le secrétaire d'Etat; e. six ans pour les membres des tribunaux.</p> <p>2 Pour les autres autorités, la loi peut, dans des cas particuliers, prévoir une durée de fonction différente.</p> <p>Art. 64 Compétence</p>	<p>Constitution du canton des Grisons (Cst-GR) (RS 131.226)</p> <p>Art. 36 Elections</p> <p>Le Grand Conseil élit:</p> <p>1. ses organes et ses commissions; 2. le président ou la présidente du Gouvernement; 3. les membres du Tribunal cantonal et président ou le vice-président du Parlement cantonal; 4. les membres des autres autorités et organes désignés par la loi.</p> <p>Art. 40 Présidence</p> <p>Le Grand Conseil élit pour un an un membre du Gouvernement à la présidence et un autre à la vice-présidence du Gouvernement cantonal.</p>	<p>§ 92 Système collégial</p> <p>1 Le Conseil d'Etat prend ses arrêtés en tant qu'autorité collégiale.</p> <p>2 Il nomme le <i>Landsammeln</i> pour la durée d'une année. Une réélection pour l'année suivante est exclue.</p> <p>3 Le chancelier dirige la chancellerie, qui fonctionne comme secrétaire général du Conseil d'Etat.</p>	<p>§ 38 Compétence en matière d'élection</p> <p>1 Le Grand Conseil élit le président et le vice-président du Conseil d'Etat pour la durée d'une année. Le président n'est pas rééligible.</p> <p>2 Il élit le chancelier d'Etat, les présidents, membres et suppléments des tribunaux cantonaux et le procureur général.</p>	<p>Constitution de la République et canton du Tessin (Cst-TI) (RS 131.229)</p> <p>Art. 69 Organisation</p> <p>1 Le Conseil d'Etat désigne chaque année parmi ses membres un président et un vice-président. Ceux-ci ne sont pas immédiatement rééligibles.</p> <p>2 Toute décision du Conseil d'Etat est prise à la majorité absolue de ses membres; toute révocation, suspension ou modification d'actes individuels et concrets est décidée à la majorité de quatre voix au moins.</p> <p>3 Les Conseillers d'Etat ne peuvent s'abstenir de voter.</p> <p>4 Le Conseil d'Etat organise et exerce son activité par l'intermédiaire des Départements et des autres instances subordonnées.</p> <p>5 La loi règle le droit de recours contre les décisions du Conseil</p>	<p>Constitution du canton de Vaud (Cst-Vd) (RS 131.231)</p> <p>Art. 115 Présidence</p> <p>Le Conseil d'Etat désigne pour la durée de la législature sa présidente ou son président, qui assure la cohérence de l'action gouvernementale.</p> <p>Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE) (rs-vd 172.115)</p> <p>Art. 27 Election à la présidence et attribution des départements au début de la législature</p> <p>1 Dès son entrée en fonction, le Conseil d'Etat désigne celle ou celui de ses membres qui assumera la fonction de présidente ou de président du Conseil d'Etat en principe pour la durée de la</p>	<p>Constitution du canton du Valais (Cst-VS) (RS 131.232)</p> <p>Art. 85</p> <p>1 Le Grand Conseil, le Conseil d'Etat, les fonctionnaires de l'ordre judiciaire, les conseillers communaux et les Conseils bourgeoisiaux sont nommés pour une période de quatre ans.</p> <p>2 Le président et le vice-président du Conseil d'Etat sont soumis à la réélection toutes les années. Le président n'est pas immédiatement rééligible.</p> <p>Règlement sur le Conseil d'Etat (rs-vs 172.011)</p> <p>Art. 2 Présidence – Rang</p> <p>1 Le Conseil d'Etat élit son président et son vice-président lors de la première séance qui suit son</p>	<p>Constitution de la République et canton de Neuchâtel (Cst-NE) (rs-ne 131.233)</p> <p>Art. 76 Autonomie du Conseil d'Etat</p> <p>1 Le Conseil d'Etat s'organise de manière autonome.</p> <p>2 Il élit chaque année sa présidente ou son président.</p> <p>Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale (LCE) (rs-ne 152.100)</p> <p>Art. 24 Présidence</p> <p>Le Conseil d'Etat élit chaque année sa présidente, ainsi que sa vice-présidente ou son vice-président.</p>	<p>Constitution de la République et canton du Jura (Cst-JU) (rs-ju 131.235)</p> <p>Art. 65 Durée des fonctions</p> <p>1 Les députés, les membres du Gouvernement, les juges, les procureurs et les membres des autorités de district et de commune sont élus pour cinq ans.</p> <p>2 Les présidents et vice-présidents du Parlement, du Tribunal cantonal</p> <p>3 Toute personne élue en cours de période exerce son mandat jusqu'à la fin de celle-ci.</p> <p>Art. 94 Président et vice-président</p> <p>Le président et le vice-président du Gouvernement sont élus par le Parlement.</p>

<p>a. Elections</p> <p>Le Parlement cantonal élit:</p> <p>a. ses organes, conformément à son règlement interne;</p> <p>b. ses représentants dans les assemblées et les commissions parlementaires intercantionales ou internationales;</p> <p>c. la présidente ou le président du Gouvernement;</p> <p>d. sur proposition du Gouvernement, la ou le secrétaire d'Etat;</p> <p>e. la présidente ou le président ainsi que les autres membres du Tribunal cantonal et administratif;</p> <p>f. les membres d'autres autorités et organes désignés par la loi.</p>		<p>d'Etat, des Départements et des autres instances subordonnées.</p> <p>Regolamento sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'Amministrazione (rs-f 172.210)</p> <p>Art. 8 Nomina</p> <p>1 Il Consiglio di Stato nomina il suo Presidente ed un Vicepresidente, che stanno in carica un anno. Alla scadenza dell'anno il Vicepresidente assume la presidenza.</p> <p>2 Per il resto, la carica è assunta per rotazione secondo l'anzianità di carica subordinatamente in base all'età.</p> <p>3 Il Presidente non è immediatamente rieleggibile.</p>	<p>législature. En même temps, le Conseil d'Etat désigne la cheffe ou le chef de chacun des départements, ainsi que sa suppléante. La doyenne ou le doyen de fonction dirige les débats conduisant à ces décisions. Celles-ci prises, la présidente ou le président désigné entre en fonction.</p> <p>2 Ces décisions sont publiées dans un arrêté expirant à la fin de la législature.</p> <p>3 Un membre du Conseil d'Etat ne peut refuser le département ou la suppléance qui lui est attribuée.</p>	<p>renouvellement intégral et pour une année. Pour les années suivantes, l'élection a lieu le dernier mercredi du mois d'avril.</p> <p>2 Pour l'élection présidentielle les membres du Conseil d'Etat prennent rang dans le tournus selon l'ancienneté de fonction; en cas d'égalité, l'âge est déterminant.</p> <p>3 Les président et vice-président entrent en fonction le 1^{er} mai. Le président sortant de charge n'est pas immédiatement rééligible.</p>	<p>Loi d'organisation du Gouvernement et de l'administration cantonale (rs-ju 172.11)</p> <p>Art. 21 Election</p> <p>Le président et le vice-président du Gouvernement sont élus par le Parlement (art. 94 C.U) pour la durée d'un an. Ils ne sont pas immédiatement rééligibles.</p>
---	--	--	---	---	---

Date de dépôt : 15 octobre 2019

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M. Pierre Vanek

Mesdames et
Messieurs les députés,

Nous sommes saisis d'un projet de loi du Conseil d'Etat qui, après quelques années d'expérience problématique, propose d'en revenir au système antérieur et classique de *turnus* annuel en ce qui concerne la présidence du Conseil d'Etat, soit le système prévu par la constitution fazyste de 1847 qui comportait – en 1847 déjà – un article (alors) 73 indiquant que

« Le Conseil d'Etat nomme chaque année parmi ses membres son président et son Vice-président. Le président ne sera rééligible qu'après un an d'intervalle. »

Ce *turnus* « automatique » au bout d'un an est un modèle helvétique assez traditionnel, qui proscrit la concentration de pouvoir potentielle entre les mains d'une seule personne liée à une présidence qui dure toute une législature, comme il proscrit, pour les mêmes motifs, l'élection directe par le peuple, où une présidence découlant du « rating » obtenu lors de l'élection populaire du gouvernement, voire une présidence découlant d'une élection par une majorité du parlement...

Pour plus d'égalité républicaine

Ce système traditionnel fait de la tâche de présider le Conseil d'Etat, une tâche essentiellement – ou d'abord – interne au collège, assumée momentanément par un *primus inter pares*, avec l'accent sur le *pares* et pas sur le *primus*.

Cette égalité républicaine n'empêche évidemment pas le cas échéant de fortes personnalités d'émerger dans telle ou telle équipe gouvernementale, mais leur prééminence potentielle, ils/elles la doivent – le cas échéant – à leur action et à leur force de conviction – pas à une désignation présidentielle, parfois malvenue, en début de législature – avant même l'épreuve de toute action du nouveau gouvernement.

Ce système traditionnel a – pour l'essentiel – donné satisfaction durant plus d'un siècle et demi. A Genève, comme dans beaucoup d'autres cantons. Ce système a été défendu face à la Constituante, par le Conseil d'Etat d'alors qui le pratiquait et voulait le préserver, il est défendu aujourd'hui à nouveau par un Conseil d'Etat qui *a contrario* a pratiqué le nouveau système dans le cours de deux législatures, mais sous la férule de trois présidents, et qui voudrait revenir à l'ancien.

Alors pourquoi diable avoir changé de système ? La paternité du ver dans le fruit de la disposition fazyste évoquée ci-dessus revient, en la matière, sans conteste à l'ancien conseiller d'Etat, pourtant radical, Guy-Olivier Segond. C'est un homme généralement fort lucide. Pour preuve, dans le compte rendu de la cérémonie marquant son retrait de ses fonctions politiques au Bâtiment des forces motrices en novembre 2001, *Le Temps* écrivait :

« Guy-Olivier Segond n'a pu s'empêcher de décocher une flèche en direction du Parti radical "que les errements à droite ont conduit hors du chemin" ».

Les faits lui ont donné raison, puisque 10 ans plus tard, le parti radical genevois renonçait à son existence même, descendant dans sa tombe politique, dans un ultime « errement à droite » mortel qui l'a conduit dans les bras du parti libéral !

Mais, parmi ces « errements » n'y a-t-il pas eu, de la part de GOS cette prise de distance avec l'égalité républicaine radicale consistant pour lui à plaider pour que Genève se dote d'un « gouverneur » à la mode US... dont le président du Conseil d'Etat élu pour 5 ans, tel que l'a imaginé la Constituante, est un (pâle) avatar?

Un spectre hante le débat... celui du rôle de « Maire de Genève »

Chacun-e sait que derrière toutes les justifications autour de la création d'un tel poste il y a le « problème » de la rivalité avec la Ville de Genève et son/sa maire, ceci alors que la Ville de Genève en tant que municipalité est pourtant une conquête radicale.

Il est vrai que « Maire de Genève » cela vous pose son individu sur la scène, voire sur la scène internationale, alors que le titre plus obscur de « président du Conseil d'Etat » laisse entendre, par exemple pour nos voisins hexagonaux, qu'on serait à la tête d'une obscure juridiction administrative...

Or, GOS, à sa décharge, a connu la gloire d'être maire de Genève sous les ors du Palais Eynard... avant de rentrer dans l'ombre de notre médiévale Tour Baudet. La Ville de Genève fait parfois perdre la boule à tel ou tel de

ses élu·e·s, on pardonnera donc volontiers sa modeste errance à Guy-Olivier Segond. On a vu pire depuis de la part d'un autre magistrat issu de la même écurie.

Mais le problème, soit dit en passant, c'est que la maladie a été contagieuse. On se souviendra qu'en 1999, le Conseil d'Etat sous la présidence de Martine Brunschwig Graf avait concocté, en conclave et en catimini, un projet de loi constitutionnelle visant à faire du canton de Genève... la « République et Ville de Genève » (sic !). La substance de la Ville (et son titre convoité de maire de Genève au passage) étaient vampirisés par le canton et la Ville se voyait dépecée en 8 communes distinctes... dont avec la nouvelle constitution on aurait été appelé d'ailleurs ensuite à « encourager et faciliter la fusion » à teneur de l'art. 183 de celle-ci.

L'esprit de la réforme...

Fort heureusement ce projet a été condamné vigoureusement par (presque) tous les partis (sauf les Libéraux et certains Verts) et a été refusé sur le siège et sans renvoi en commission par une forte majorité de député·e·s indigné·e·s.

Une nouvelle poussée de fièvre dans ce sens a eu lieu en 2006, quand des Libéraux, Olivier Jornot en tête, et des acolytes UDC ont remis la compresse avec un PL 9823 allant *grosso modo* dans le même sens, projet de loi qui n'aura pas plus de succès que le précédent, en ayant été retiré sans explication par ses auteur·e·s quelques semaines seulement après son renvoi en commission.

La pertinence de ces éléments contextuels quant au débat actuel est confirmée par la lecture des travaux de la Constituante qui a mis en place le système que le Conseil d'Etat, comme le présent rapporteur, comme ce fut le cas de son groupe à la Constituante, aimeraient abroger.

En effet, on lit dans les procès-verbaux de la commission 3 de la Constituante sur les « trois pouvoirs » qui a traité de cette question de la présidence du Conseil d'Etat que la commission s'est posé la question, qu'on pourrait trouver incongrue, de... « donner le titre de maire au président du Conseil d'Etat » ! Cela n'a *in fine* pas été adopté, mais cela éclaire l'état d'esprit de la réforme entreprise en la matière.

Le département présidentiel : un OVNI constitutionnel

La fonction de représentation « internationale », envisagée pour ce « Maire de Genève » qui n'en a pas le nom qu'est le président pour 5 ans

introduit par la nouvelle constitution, est d'ailleurs gravée dans le marbre avec la définition du « département présidentiel ».

Celui-ci *déroge* à la règle constitutionnelle générale selon laquelle le gouvernement a la liberté de faire comme il l'entend pour « **organiser l'administration cantonale en départements** »¹ sous réserve d'une approbation par le Grand Conseil. Dans le cas du département présidentiel, son existence et ses tâches sont vissées « en dur » dans la constitution (en son art. 106) avec, notamment, comme mission d'assurer les « *relations extérieures et les relations avec la Genève internationale* ».

Cette spécificité dudit « département présidentiel » voulue par la Constituante est incongrue, pourquoi diable serait-ce forcément le président qui s'y colle en matière internationale ? Sinon parce que c'est – aussi – le département des mondanités et des relations publiques internationales et qu'on veut quelqu'un-e qui ait un titre un peu auguste qui lui permette de régater face au maire (de la Ville) de Genève...

Après, bien sûr, il y a aussi la charge confiée à ce département consistant à lui demander d'assurer « *la cohérence de l'action gouvernementale* » ...mais cette « cohérence » collégiale dépend évidemment bien moins de l'intervention d'un président que, d'une perspective politique, hypothétiquement ou réellement, commune...

Serait-il trop tôt pour bien faire ?

D'aucun·e·s ont ressorti – pour contrer ce projet de loi du Conseil d'Etat dont nous débattons – l'idée, très plate et un peu éculée, qu'il serait « trop tôt » pour faire légitimement des modifications à un texte constitutionnel voté en 2012 seulement ! Cette idée est *absurde* : hormis le fait que nous (et le peuple dans sa suprême autorité !) avons voté plusieurs modifications constitutionnelles significatives depuis l'adoption du texte constitutionnel, obtenue à une majorité modeste, souvenons-nous en..., il est par ailleurs

¹ On peut certes penser, et c'est l'avis du présent rapporteur, qu'il faudrait une *loi sur l'organisation de l'administration cantonale*, construite et débattue sérieusement par notre Conseil, sujette donc à référendum, qui fixe les lignes générales de la composition et de la mission des départements. Plutôt que de voir celles-ci dépendre de négociations non publiques se déroulant entre nouveaux élu·e·s et prenant en compte d'abord les personnes avant l'intérêt de l'Etat et de la population qu'il sert. C'est en effet aux élu·e·s de se mettre au service de l'Etat, plutôt qu'à l'Etat de subir les charcutages exécutifs divers qui le redécoupent à chaque élection. Mais si la règle est celle du découpage par le Conseil d'Etat, il n'y a pas de raison évidente pour que la présidence y échappe...

parfaitement logique qu'une fois installés « dans les meubles » d'une nouvelle constitution, des citoyen·ne·s et des élu·e·s... prennent conscience de divers défauts, grands ou petits de celle-ci, et entreprennent d'abord de les corriger.

Quand vous emménagez dans une nouvelle demeure, n'est-ce pas précisément dans les semaines et les mois qui suivent que vous allez appeler sans attendre tel ou tel artisan pour corriger tel ou tel défaut qui s'est révélé à l'usage ? Quant à l'usage, parlons-en...

On a vu d'abord, pendant quatre ans et demi, ce pauvre François Longchamp, sacrifié et contraint à une espèce de « préretraite » avant l'heure, coûteuse pour les finances publiques soit dit en passant, l'élu étant mis en charge du seul département présidentiel et de rien d'autre... ses capacités indéniables étant ainsi, chacun en conviendra, lui en premier, très massivement sous-utilisées.

Puis, au début de la présente législature, le gouvernement est revenu avec un modèle différent, reconnaissant ainsi *de facto* que la formule précédente ne faisait *pas* l'affaire. Le Conseil d'Etat a alors élu Pierre Maudet comme président, un cadeau au motif peut être de son bon résultat électoral, tout en lui maintenant le département de la sécurité, ceci à un moment où les nuages judiciaires s'accumulaient pourtant au-dessus de sa tête et où cette décision – en principe *irréversible* pour la législature – était manifestement inopportune et malavisée.

Barrons la route aux coups d'Etat

« *Si on est au Conseil d'Etat, on peut en être son président* » affirmait alors une conseillère d'Etat à la RTS²... « *Il n'y a pas de demi conseiller d'Etat* » disait alors un collègue à elle, abondant dans le même sens. Des avis dénotant une naïveté politique manifeste ou une cécité volontaire... qui se sont vus démentir par les faits.

En effet, rapidement, soit dès la mi-septembre 2018, Pierre Maudet a été démissionné de ses fonctions présidentielles pour les raisons que l'on sait. Le Conseil d'Etat procédant à l'élection de son remplaçant en la personne d'Antonio Hodgers.

Or, cette procédure est tout à fait problématique eu égard à la teneur de la disposition constitutionnelle actuelle. Celle-ci prévoit en son art. 105, al. 2, que le Conseil d'Etat « *désigne parmi ses membres une présidente ou un*

² <https://www.rts.ch/info/regions/geneve/9588400-sur-fond-de-polemique-pierre-maudet-est-nomme-president-du-conseil-d-etat.html>

président pour la durée de la législature ». Or indéniablement la disposition constitutionnelle imposant « **un président pour la durée de la législature** » n'a pas fonctionné... On a eu, très exactement « *un président pour une durée de 4 ou 5 mois de la législature et un autre (du moins en principe) pour le reste de celle-ci* », ce qui, on en conviendra est tout autre chose.

J'ai amicalement fait valoir lors du changement de présidence, au président actuel que son ascension à la tête du gouvernement était de ce fait *anticonstitutionnelle* et relevait donc apparemment d'un *putsch* l'ayant porté de manière inopinée au premier rang – incarné par la lettre a – de l'ordre de « **Préséance entre les pouvoirs et fonctions** » figurant à l'art. 7, alinéa 2, de notre loi sur le protocole (LProt – B1 25).

Les comptes rendus médiatiques *confirment* cette hypothèse du *putsch*. *Le Temps* écrivant alors :

« *La présidence est assumée depuis ce jeudi matin par Antonio Hodggers, qui devient par conséquent président du Conseil d'Etat* », précise *le Conseil d'Etat dans un communiqué.* » (13.9.18)

On « assume la présidence » et on « devient par conséquent président »... Notre excellent collègue, le député Simon Brandt, dont c'est un des domaines de compétences incontestées, nous confirmera sans doute volontiers que c'est ainsi que procède le Général Alcazar, auteur sauf erreur de cinq coups d'Etat, heureusement imaginaires, dans les pages de l'œuvre de l'immortel Hergé. Mais ce n'est pas comme ça que ça se passe en principe chez nous. On est élu, on devient président et on *assume* ensuite la présidence...

La disposition constitutionnelle actuelle serait en carton-pâte

On m'a fait valoir depuis, du côté des juristes de la Chancellerie, que Pierre Maudet était consentant, qu'il avait démissionné de sa fonction et qu'il fallait donc bien le remplacer et que tout ça était donc bien légal et constitutionnel...

J'en doute, mais admettons... Dans ce cas, il suffit qu'un·e président·e *démissionne* pour que le Conseil d'Etat puisse, sans autre, le/la remplacer à sa convenance. Ainsi la disposition constitutionnelle sur la présidence « pour la durée de la législature » n'est là que pour la galerie et le Conseil d'Etat peut, *de facto*, s'entendre comme il veut à ce sujet, dans tel de ses huis-clos hebdomadaires de la tour Baudet. Le/La président·e démissionnant et ouvrant la voie à un·e collègue...

C'est donc selon l'avis de la Chancellerie, une disposition en carton-pâte que je vous invite, avec le Conseil d'Etat, à supprimer aujourd'hui, pour en revenir à la disposition fazyste originelle, qui a fait ses preuves.

A signaler que c'est au moment précis du *putsch* évoqué ci-dessus, que le Conseil d'Etat, sans doute bien conscient du problème, a décidé d'entreprendre de modifier la disposition constitutionnelle que nous débattons. Dans le communiqué même qui annonce l'ascension du président actuel aux hautes fonctions qu'il occupe, le Conseil d'Etat écrit :

"Le Conseil d'Etat entend déposer d'ici la fin du mois de janvier un projet de loi constitutionnelle visant le retour à un modèle de présidence annuelle, à l'instar de ce que pratiquent le Conseil fédéral et la majorité des cantons suisses. Ce projet de loi constitutionnelle est le résultat des constats tirés de l'exercice de la fonction présidentielle à Genève depuis 2013 et rejoint la position qu'avait exprimée le Conseil d'Etat dans le cadre des travaux de la Constituante. En effet, il apparaît qu'une présidence unique pendant toute la durée de la législature n'est pas favorable à la collégialité, principe fondamental dans une démocratie consensuelle telle que la nôtre. C'est pourquoi notre Conseil pense qu'une présidence annuelle permet de renforcer la cohésion requise entre les membres du gouvernement ayant des appartenances politiques différentes. Ce projet fera nécessairement l'objet d'une votation populaire."

Ne suivons pas un quarteron de constituants en retraite...

Ce sont 19 cantons sur 26 qui pratiquent la présidence annuelle. Certes, le canton de Vaud fait autrement et le professeur Thierry Tanquerel, ancien constituant qui a écrit à la commission, nous a confirmé que la réforme genevoise en la matière avait été, selon ses termes exacts, « *calquée sur le modèle vaudois* ».

Elle a été défendue en commission par un groupe d'anciens constituants en retraite... comme l'est l'excellent rapporteur de majorité. Et l'on sait, avec toute l'amitié et le respect qu'on leur porte, que les constituants ne sont pas toujours absolument objectifs quand on entreprend de toucher à leur enfant.

Mesdames et Messieurs les député·e·s, Genève n'a nul besoin de se calquer sur son grand voisin d'outre-Versoix, quelle que soit l'amitié confédérale qu'on lui porte. Ni d'ailleurs sur l'Etat voisin outre-Jura aux dérivées monarchico-présidentielles que l'on sait :

– **Revenons aux dispositions égalitaires et démocratiques issues du génie genevois de James Fazy.**

- **Revenons à un tournus – à la Suisse – des président·e·s du gouvernement**
- **Supprimons cet OVNI qu'est le « département présidentiel » dans la constitution.**

Votons donc le projet de loi constitutionnelle 12432, comme aussi son « service après-vente » législatif qu'est le PL 12433, sans suivre les conclusions hasardeuses de la majorité de circonstance de la commission.

Date de dépôt : 1^{er} octobre 2019

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de M. Pierre Eckert

Mesdames et
Messieurs les députés,

La question de la présidence du Conseil d'Etat a été largement débattue à la Constituante. Le Conseil d'Etat a toujours été favorable à la poursuite d'une présidence qui change chaque année. Toutefois, l'Assemblée constituante a tenté d'éviter le travail en silo, et a donc souhaité renforcer la coordination entre les départements par la désignation d'une présidence avec l'introduction des dispositions suivantes dans la constitution :

Art. 105 Collégialité et présidence

¹ Le Conseil d'Etat est une autorité collégiale.

² Il désigne parmi ses membres une présidente ou un président pour la durée de la législature.

Art. 106 Départements

³ La présidente ou le président du Conseil d'Etat dirige le département présidentiel. Ce département est chargé notamment des relations extérieures, des relations avec la Genève internationale et de la cohérence de l'action gouvernementale.

Ces deux articles sont touchés par les projets de lois en considération.

La minorité souhaite revenir à la situation antérieure pour les raisons suivantes.

Lors du travail de commission, il est ressorti que la majorité des cantons suisses (19 sur 26) et la Confédération possèdent des présidences d'exécutif qui durent une année (donc tournantes) et qui fonctionnent bien. Seuls les cantons de Genève, Vaud et Bâle-Ville possèdent des présidences pour la durée de la législature. Vaud fonctionne comme Genève avec une désignation de la présidence inter pares alors qu'à Bâle la présidence est élue par le peuple. Le système genevois est donc très minoritaire dans la constellation suisse.

Comme il est indiqué à l'alinéa 1 de l'article 105, le Conseil d'Etat se doit d'être une entité collégiale. Celle-ci ne saurait être dirigée par une cheffe ou un chef. La fonction de présidence du collège doit donc se borner à conduire les séances. Cette fonction peut sans autre être tournante.

L'autre rôle défini par l'alinéa 3 de l'article 106 est de diriger le département présidentiel qui comprend deux volets. L'un concerne les relations extérieures. Celles-ci peuvent très bien être gérées par un office qui peut être intégré à un département ou en référer à une présidence tournante. Pour ce qui est des représentations physiques, l'avantage de n'avoir qu'une seule tête pendant les cinq années de législature n'est pas démontré et le changement annuel fait partie des particularités qui font le charme de la Suisse.

Le deuxième volet concerne la cohérence de l'action gouvernementale. La réalisation de cette tâche nous paraît bien ambitieuse pour une seule femme ou un seul homme, surtout si l'on veut que le gouvernement continue à fonctionner de façon collégiale. Elle est par ailleurs d'autant plus ardue si la présidence est conduite en surplus d'un autre département.

La cohérence globale de l'action gouvernementale, du moins sous son angle financier, peut éventuellement être assurée par la cheffe du département des finances, mais plus difficilement par le président ou la présidente. La minorité préfère la pratique qui consiste à créer des **délégations** permettant de gérer de façon éclairée les sujets transversaux, comme les transports, l'aménagement, le Grand Genève ou l'emploi.

Même en faisant abstraction de la situation actuelle où la présidence a été transférée pour des raisons judiciaires peu après le début de la législature, la minorité n'a pas davantage été convaincue de l'efficacité de la présidence de la législature précédente. Elle estime que la stabilité du collège doit primer sur les personnes et sur la personnalisation du pouvoir.

En ce sens, elle vous recommande d'accepter les deux projets de lois proposés par le Conseil d'Etat.