

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 18 novembre 2020

Projet de loi constitutionnelle

modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00) (Mécanisme de destitution d'un membre du Conseil d'Etat)

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 (Cst-GE – A 2 00), est modifiée comme suit :

Art. 46, al. 2, lettre e (nouvelle)

² Les votations ont lieu dans le plus bref délai, mais au plus tard un an après :

- e) l'adoption d'une résolution de destitution d'un membre du Conseil d'Etat par le Grand Conseil.

Art. 65 (nouvelle teneur)

¹ Les révisions de la constitution sont soumises d'office au corps électoral.

² Les résolutions de destitution d'un membre du Conseil d'Etat adoptées par le Grand Conseil sont également soumises d'office au corps électoral.

Section 5 Destitution (nouvelle) **du chapitre II** **du titre IV**

Art. 115A Destitution (nouveau)

¹ Chaque membre du Conseil d'Etat peut être destitué par le biais d'une résolution adoptée par le Grand Conseil, lorsqu'en raison de son

comportement ou de ses propos, il n'est plus en mesure de bénéficier, auprès du corps électoral, d'une confiance suffisante pour exercer ses fonctions.

² La proposition de résolution de destitution doit être signée par au moins 40 membres du Grand Conseil.

³ La résolution de destitution doit être acceptée à la majorité des trois quarts des voix exprimées, les abstentions n'étant pas prises en considération, mais au moins à la majorité des membres du Grand Conseil.

⁴ Si la résolution de destitution est acceptée par le corps électoral, le mandat du membre du Conseil d'Etat concerné prend fin dès que le résultat de l'opération électorale est validé.

⁵ Revêtant un caractère politique prépondérant et étant adoptée par le Grand Conseil, avant d'être soumise au référendum obligatoire, la résolution de destitution n'est pas sujette à recours cantonal.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} juin 2023.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Michèle RIGHETTI

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

I. Introduction

Le Conseil d'Etat est favorable, quant au principe, à l'adoption de règles concernant la destitution des membres de l'autorité exécutive cantonale. La destitution doit néanmoins apparaître comme un acte tout à fait exceptionnel et, surtout, ne pas relever de motifs de politique partisane.

Le Conseil d'Etat souhaite également souligner la grande sensibilité du sujet, qui touche aux aspects les plus importants du fonctionnement de l'organe exécutif, dès lors qu'il a pour conséquence de défaire le résultat d'une élection populaire. Pour le gouvernement, une telle démarche impose non seulement une grande prudence, mais également le souci de la nuance et de l'équilibre dans l'élaboration de la solution proposée, sous peine d'affaiblir ce que l'on tente au contraire de renforcer.

C'est dans cet esprit et suite à la demande de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil qui l'a auditionnée sur la question de l'introduction, dans la législation genevoise, d'un mécanisme de destitution d'un membre du Conseil d'Etat, que notre autorité vous soumet le présent projet de loi constitutionnelle.

II. Conceptions et réglementations existantes

Deux conceptions différentes de destitution des autorités, notamment exécutives, ou de leurs membres existent d'ores et déjà dans neuf cantons suisses :

- l'une a un caractère essentiellement politique, relevant des droits populaires et visant une ou plusieurs autorités dans leur ensemble;
- l'autre a un caractère plutôt « administratif » ou « politico-administratif », relevant d'une mesure visant spécifiquement certains membres d'une autorité, pour des motifs d'incapacité objective ou des motifs subjectifs.

Sur les neuf cantons qui connaissent actuellement la possibilité de destituer un ou plusieurs membres de l'exécutif cantonal, cinq ont choisi le « modèle politique » (Berne, Soleure, Thurgovie, Uri et Schaffhouse), trois le « modèle politico-administratif » (Neuchâtel, Grisons et Nidwald) et le Tessin a choisi d'avoir les deux modèles en parallèle (tant le « modèle politique » que le « modèle politico-administratif »).

En comparaison intercantonale, la situation est la suivante :

	NE	GR	NW	TI	BE	SO	TG	UR	SH
Destitution par le <u>législatif</u>	X	X	X	X					
Destitution par le <u>peuple</u>				X	X	X	X	X	X
Majorité requise	3/4	3/4		Majorité absolue					
Nb de signatures nécessaires				15 000	30 000	6 000	20 000	600	1 000
Destitution <u>individuelle</u>	X	X	X	X					
Destitution <u>collective</u>				X	X	X	X	X	X
Motifs	Justes motifs	Liste	Justes motifs	Cond. pén.					
Recours	X	X	X	X					

On constate que le « modèle politique » et le « modèle politico-administratif » ont des caractéristiques clairement divergentes sur :

- l’organe compétent pour se prononcer sur la destitution;
- la/les personnes visées par la destitution;
- les motifs nécessaires;
- la possibilité de recourir contre la destitution.

III. Projets déposés à Genève

A Genève, 3 projets de loi ont été déposés devant le Grand Conseil et deux initiatives rédigées ont été lancées le 29 avril 2019 avec un délai de récolte des signatures arrivant à échéance au 29 août 2019, étant précisé que ces initiatives n’ont pas obtenu le nombre suffisant de signatures :

- Les PL 12419 et 12420 sont actuellement pendants devant la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil :
 - le PL 12419 propose d’inscrire la possibilité de destituer des membres du Conseil d’Etat, de la Cour des comptes et des autorités judiciaires, dans la constitution genevoise;

- le PL 12420 propose une modification législative prévoyant les modalités pratiques de la destitution d'un membre du Conseil d'Etat par le Grand Conseil par le biais d'une proposition de résolution;
 - ces deux PL s'inspirent très largement du modèle neuchâtelois correspondant au « modèle politico-administratif », avec toutefois quelques différences portant sur la majorité requise du Grand Conseil pour se prononcer sur la destitution, la liste des justes motifs et le pouvoir de décision de l'autorité de recours.
- Le PL 12421 est également pendant devant la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil :
- ce PL propose d'introduire dans la constitution genevoise, d'une part, l'initiative populaire révocatoire et, d'autre part, la possibilité pour le Grand Conseil de destituer un membre du Conseil d'Etat par le biais d'un projet de loi;
 - ce projet de loi de destitution est une nouveauté en ce sens que – selon l'exposé des motifs –, « le Grand Conseil n'agira pas comme organe juridictionnel mais comme organe politique. En revanche, la loi devrait prévoir que le magistrat visé par la procédure puisse, à sa demande, être entendu par le Grand Conseil ou par l'une de ses commissions » (PL 12421, p. 5);
 - ce PL présente donc une nouvelle variante du modèle « politique ».
- Les deux initiatives cantonales rédigées :
- la première initiative intitulée « NON à la corruption et au mensonge, OUI à un pouvoir politique et judiciaire exemplaire » était constitutionnelle et proposait de modifier la constitution genevoise afin d'y intégrer la possibilité par le biais d'une initiative populaire ou d'une loi de prévoir la dissolution du Conseil d'Etat, la destitution des membres du Conseil d'Etat et des autorités judiciaires et également la destitution nominale d'un membre du Conseil d'Etat ou des autorités judiciaires pour justes motifs;
 - la seconde initiative intitulée « Le peuple demande le départ de Pierre Maudet » était législative et visait nominativement le conseiller d'Etat Pierre Maudet, en décrétant sa destitution avec « effet immédiat en raison des graves atteintes qu'il a portées à la dignité de son mandat ».

IV. Modèle « combiné »

Le Conseil d'Etat est favorable au principe de l'institution, dans la législation genevoise, d'un mécanisme de destitution individuelle de l'un de ses membres.

Il estime que le mécanisme à mettre en place doit prendre en compte les postulats suivants :

- la procédure de destitution ne doit concerner qu'un membre du Conseil d'Etat et non pas le collège dans son ensemble;
- la destitution doit être aménagée comme un « acte politique » et non comme une « sanction disciplinaire »;
- le mécanisme de destitution doit combiner les deux modèles existants : la procédure est initiée au niveau du Grand Conseil, qui se prononce sur la destitution, laquelle est ensuite soumise obligatoirement au corps électoral;
- la procédure de destitution ne doit pas être « trop aisée » afin de limiter les risques de manœuvre ou de déstabilisation politiques intempestives qui conduiraient à un blocage des institutions;
- le système doit cependant être simple et rapide pour éviter une procédure trop longue.

Au vu de ce qui précède, un modèle innovant a été pensé, modèle dont les 5 étapes principales sont les suivantes :

1. dépôt de la « proposition de résolution de destitution »;
2. traitement de la « proposition de résolution de destitution »;
3. vote du Grand Conseil sur la destitution;
4. « validation » de la résolution de destitution par le corps électoral;
5. organisation d'une élection complémentaire.

Ces différentes étapes sont développées dans le projet de loi modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (LRGC; rs/GE B 1 01), déposé conjointement au présent projet.

V. Modifications constitutionnelles et législatives

La mise en place du mécanisme de destitution tel que proposé doit faire l'objet de modifications tant constitutionnelles que législatives.

Le principe même de la possibilité de destituer un membre du Conseil d'Etat doit être inscrit dans la constitution de la République et canton de

Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE; rs/GE A 2 00), de même que les grandes lignes du modèle choisi (forme et motivation de la résolution, majorités requises, soumission au référendum obligatoire).

Pour le reste, la loi règlera les modalités. A cet effet, le Conseil d'Etat a préparé un second projet de loi déposé conjointement au présent projet.

VI. Commentaire article par article

Article 1 *Modifications de la Cst-GE*

Article 46, alinéa 2, lettre e

La votation sur la résolution de destitution d'un membre du Conseil d'Etat doit avoir lieu dans le plus bref délai, mais au plus tard un an après son adoption par le Grand Conseil.

Article 65

De la même manière que le peuple élit les conseillers d'Etat, il doit se prononcer dans le cadre de leur destitution. Les résolutions de destitution d'un membre du Conseil d'Etat adoptées par le Grand Conseil doivent ainsi être soumises au référendum obligatoire.

Article 115A Destitution

Chaque membre du Conseil d'Etat pris individuellement peut faire l'objet d'une destitution. La destitution se fait par le biais d'une résolution adoptée par le Grand Conseil.

Afin de ne pas risquer de tomber dans l'arbitraire, la résolution est fondée sur un motif valable. Cela étant, considérant la volonté du Conseil d'Etat d'éviter un mécanisme de destitution « politico-administratif », ce motif doit être éminemment politique. C'est la raison pour laquelle le critère retenu en l'espèce est celui de la confiance.

Ainsi, le membre du Conseil d'Etat peut être destitué lorsqu'en raison de son comportement ou de ses propos, il n'est plus en mesure de bénéficier, auprès du corps électoral, d'une confiance suffisante pour exercer ses fonctions.

En d'autres termes, les membres du Grand Conseil, représentants directs du peuple, doivent apprécier, du point de vue du corps électoral, si une confiance suffisante subsiste ou si, à l'inverse, elle a disparu.

Le mécanisme choisi permet de faire reposer la procédure sur un motif politique au cœur de l'idée même de l'élection selon le système majoritaire, laquelle s'inscrit sur la confiance accordée par la majorité du corps électoral votant valablement pour un ou plusieurs élus.

Cette procédure vise des comportements et propos graves. Ainsi, la seule chute de popularité d'un membre du Conseil d'Etat ne suffit pas à la déclencher. En d'autres termes, le Grand Conseil ne prend pas sa décision sur le fondement de sondages. Le Grand Conseil ne constate pas un fait, mais procède à une appréciation politique et démocratique de la situation.

Le Grand Conseil est saisi par le dépôt d'une proposition de résolution de destitution signée par au moins 40 membres du Grand Conseil, soit un peu plus d'un tiers des membres le composant (titulaires et suppléantes et suppléants). Cette condition a pour objectifs, d'une part, de fonder la proposition de résolution de destitution comme un acte politique particulier soutenu par un nombre significatif de membres du Grand Conseil et, d'autre part, de limiter le dépôt d'une telle proposition de résolution à des cas exceptionnels.

La résolution de destitution doit être acceptée à la majorité des trois quarts des voix exprimées, les abstentions n'étant pas prises en considération, mais au moins à la majorité des membres du Grand Conseil. Cette majorité qualifiée a, à nouveau, pour objectifs de souligner le caractère politique prépondérant de l'acte concerné et d'en limiter l'usage.

Il convient de préciser que, en tant que de besoin, la notion de membre du Grand Conseil doit être appliquée conformément à l'interprétation qui en a été donnée par la chambre constitutionnelle de la Cour de justice dans son arrêt du 29 mars 2018 (ACST/4/2018, consid. 3c). En particulier, lorsqu'il s'agit de régler « le statut, la fonction, les droits et obligations, les prérogatives des députés, [les règles] visent indifféremment les députés titulaires ou suppléants; lorsqu'elles fixent une proportion de voix à atteindre, un quorum de décision, pour des votes relevant de la compétence du Grand Conseil siégeant en plénum, elles font référence à la composition de « 100 députées et députés » prévue par l'article 81, alinéa 1 Cst-GE, toutefois sans qu'importe que siègent à ce moment-là uniquement des députés titulaires ou aussi des députés suppléants en remplacement de députés titulaires ». Pour le présent projet de loi, le nombre de 40 membres pour signer la proposition de résolution englobe les députées et députés suppléants, alors que le calcul de la majorité requise pour le vote ne fait référence qu'au nombre de 100 députées et députés.

La résolution de destitution adoptée par le Grand Conseil est ensuite soumise d'office au corps électoral. Son acceptation en référendum obligatoire a pour effet la révocation immédiate du mandat du membre du Conseil d'Etat concerné, dès que l'opération électorale est validée.

En dernier lieu, il est expressément précisé que, de par leur caractère politique prépondérant, la résolution de destitution et sa procédure parlementaire ne sont pas, conformément à l'article 86, alinéa 3, de la loi sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005 (LTF; RS 173.110), sujettes à recours cantonal.

Article 2 *Entrée en vigueur*

La présente modification constitutionnelle entre en vigueur le 1^{er} juin 2023, soit avec la prochaine législature. Il n'y a ainsi pas besoin de prévoir d'éventuelles dispositions transitoires.

Au vu de l'avancement de la législature et compte tenu du fait que la présente modification constitutionnelle, soumise au référendum obligatoire, ne pourrait pas entrer en vigueur avant le deuxième semestre 2021, il paraît raisonnable, dans un souci de stabilité institutionnelle, de prévoir une entrée en vigueur au 1^{er} juin 2023, ce d'autant qu'une élection complémentaire pour remplacer un membre du Conseil d'Etat va avoir lieu durant le premier semestre 2021.

VII. Impact financier

Le présent projet de loi constitutionnelle n'induit pas directement un impact financier. Il ne fait que proposer un nouveau dispositif qui, s'il n'est pas utilisé, n'engendrera aucun nouveau coût annuel supplémentaire.

En revanche, si le mécanisme de destitution d'un membre du Conseil d'Etat devait être mis en œuvre, des coûts concernant l'organisation d'une éventuelle élection complémentaire (la votation sur la résolution, comprise dans un scrutin ordinaire, n'impliquant pas de coûts supplémentaires) devraient être pris en charge. Ces coûts ont été estimés à 2 millions de francs, soit environ 1 million pour chacun des deux tours.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) *Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant du projet*
- 2) *Tableau comparatif*

**PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET
Projet de loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève
(A 2 00) (mécanisme de destitution d'un membre du Conseil d'Etat)**

Projet présenté par le département Présidentiel

(montants annuels, en millions de F)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	dès 2026
TOTAL charges de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges de personnel [30]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Biens et services et autres charges [31]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges financières	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Intérêts [34]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Amortissements [33 + 366 - 466]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Subventions [363+369]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Autres charges [30-36]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL revenus de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Revenus [40 à 46]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
RESULTAT NET FONCTIONNEMENT	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Remarques :

L'impact financier est à zéro puisque le PL ne fait que prévoir un dispositif de destitution, qui, s'il n'est pas utilisé, n'engendrera aucun nouveau coût annuel supplémentaire. Dans le cas inverse, et si le mécanisme est mis en oeuvre, les coûts relatifs à l'organisation d'une élection complémentaire seraient estimés à 100'000 F (pour une élection comprise dans un scrutin ordinaire) ou 1'000'000 F (s'il s'agit d'un scrutin spécifique).

Date et signature du responsable financier : *le 16.05.2019* 

- 1 -
Tableau comparatifProjet de loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE)
(mécanisme de destitution d'un membre du Conseil d'Etat)

Teneur actuelle	Projet de modifications
	<p>Art.1 Modifications La constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, est modifiée comme suit :</p>
<p>Art. 46 Opérations électorales 1 Le Conseil d'Etat organise et surveille les opérations électorales. 2 Les votations ont lieu dans le plus bref délai, mais au plus tard un an après : a) l'adoption d'une loi constitutionnelle par le Grand Conseil; b) le refus d'une initiative sans contreprojet ou l'adoption d'un contreprojet pour autant que l'initiative ne soit pas retirée; c) l'écoulement du délai imparti par la constitution pour le traitement d'une initiative; d) la constatation par le Conseil d'Etat de l'aboutissement d'une demande de référendum.</p>	<p>Art. 46, al. 2, lettre e (nouvelle) 2 Les votations ont lieu dans le plus bref délai, mais au plus tard un an après : e) l'adoption d'une résolution de destitution d'un membre du Conseil d'Etat par le Grand Conseil.</p>
<p>Art. 65 Référendum obligatoire Les révisions de la constitution sont soumises d'office au corps électoral.</p>	<p>Art. 65 (nouvelle teneur) 1 Les révisions de la constitution sont soumises d'office au corps électoral. 2 Les résolutions de destitution d'un membre du Conseil d'Etat adoptées par le Grand Conseil sont également soumises d'office au corps électoral.</p>
	<p>Section 5 du chapitre II du titre IV Destitution (nouvelle)</p>
	<p>Art. 115A Destitution (nouveau) 1 Chaque membre du Conseil d'Etat peut être destitué par le biais d'une résolution adoptée par le Grand Conseil, lorsqu'en raison de son comportement ou de ses propos, il n'est plus en mesure de bénéficier, auprès du corps électoral, d'une confiance suffisante pour exercer ses fonctions. 2 La proposition de résolution de destitution doit être signée par au moins 40 membres du Grand Conseil. 3 La résolution de destitution doit être acceptée à la majorité des trois quarts des voix exprimées, les abstentions n'étant pas prises en considération, mais au moins à la majorité des membres du Grand Conseil. 4 Si la résolution de destitution est acceptée par le corps électoral, le mandat du membre du Conseil d'Etat concerné prend fin dès que le résultat de l'opération électorale est validé. 5 Revêlant un caractère politique prépondérant et étant adoptée par le Grand Conseil, avant d'être soumise au référendum obligatoire, la résolution de destitution n'est pas sujette à recours cantonal.</p>
	<p>Art.2 Entrée en vigueur La présente loi entre en vigueur le 1^{er} juin 2023.</p>