

Date de dépôt : 10 septembre 2012

## Réponse du Conseil d'Etat

au Grand Conseil à la question écrite de M. Renaud Gautier :  
Evaluation des économies ou des coûts supplémentaires de la  
nouvelle constitution

Mesdames et  
Messieurs les députés,

En date du 10 mai 2012, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite qui a la teneur suivante :

*En octobre, les électeurs et électrices genevois seront appelés à adopter, ou à refuser, le projet de nouvelle constitution. En vue de cette votation et afin que les électrices et électeurs puissent se prononcer en connaissance de cause, le Conseil d'Etat pourrait-il procéder au calcul du coût ou des économies induits par la mise en œuvre du projet de nouvelle constitution ?*

*En effet, plusieurs dispositions prévues dans la nouvelle constitution entraîneront un coût supplémentaire par rapport à la situation actuelle.*

*Il s'agit par exemple (liste non exhaustive) :*

- du coût des élections au système majoritaire où, dans bien des cas, un deuxième tour sera nécessaire (art. 56);*
- de l'augmentation du nombre de députés pouvant siéger, par l'intermédiaire de députés « suppléants » (art. 82);*
- de la création d'une instance de médiation indépendante (art. 117);*
- de la création d'une Cour constitutionnelle (art. 126);*
- du coût lié par les cinq années prévues pour les adaptations de la législation à la nouvelle constitution;*
- etc.*

*Peut-être d'autres dispositions entraînent-elles des mesures d'économies qui pourraient compenser ces dépenses, auquel cas le Conseil d'Etat peut-il également les chiffrer ?*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

La réponse à la question Q 3688 est difficile à donner. Les éléments de réponse fournis dans le cadre de cette réponse sont donc principalement des estimations.

L'Assemblée constituante n'a pas procédé à des évaluations financières du coût de son projet. Le Conseil d'Etat n'a en tout cas pas été interpellé sur ce sujet.

Dans des prises de position individuelles, notamment dans la presse, certains membres de l'Assemblée constituante ont estimé que certaines dispositions donneraient lieu à des droits directement invocables devant les tribunaux. D'autres membres ont, à l'inverse, estimé que les droits fondamentaux n'auraient pas de coûts.

Dans tous les cas, la réponse à la présente question écrite ne saurait valoir accord du Conseil d'Etat pour de futures dépenses. Il s'agit simplement de quelques estimations sur la base d'hypothèses et des éléments connus.

Tout texte juridique – que ce soit au niveau constitutionnel, légal ou réglementaire – donne toujours lieu à interprétation.

Un certain nombre de dispositions constitutionnelles devront être concrétisées par des lois adoptées par le Grand Conseil. Si on applique en effet les arrêts « fumée II »<sup>1</sup> et « fumée III »<sup>2</sup> du Tribunal fédéral, la portée concrète de dispositions constitutionnelles cantonales est très réduite. D'ailleurs, comme l'avait dit le Tribunal fédéral dans l'arrêt « fumée I »<sup>3</sup>, « *la constitution a pour fonction notamment de définir l'organisation et la structure de l'Etat, de répartir des compétences et de poser des principes; elle n'a pas à régler toute matière de manière exhaustive* »<sup>4</sup>.

S'agissant de la création de nouvelles autorités ou instances, telle que l'instance de médiation (art. 115) et de l'extension des compétences d'instances existantes (art. 124 et 128 pour la Cour des comptes notamment), elles sont de nature à induire des coûts supplémentaires liés d'abord au salaire des nouveaux postes créés (qui comprennent les titulaires des nouvelles fonctions et les éventuels nouveaux postes administratifs). Le coût logistique par nouveau poste de travail (aménagements mobiles et immobiles, équipements informatiques, locaux, charges) est ensuite de l'ordre de

---

<sup>1</sup> ATF 134 I 322, 329 consid. 2.5.4 Amaudruz.

<sup>2</sup> ATF 136 I 241, 248 consid. 2.3 Association Oxyromandie, Diethelm et Starobinski.

<sup>3</sup> ATF 133 I 110 Slatkine et Pétroz.

<sup>4</sup> ATF 133 I 110, 122 consid. 6.2.

11 000 F et il s'ajoutera au coût salarial découlant de la création de nouveaux postes induits par l'adoption de la nouvelle constitution. Le Conseil d'Etat ne saurait se livrer à une extrapolation précise à cet égard, et se limitera ci-après à quelques commentaires, chapitre par chapitre, pour les dispositions qui lui paraissent générer avec certitude des dépenses nouvelles ou supplémentaires.

Quant aux économies, le Conseil d'Etat ne voit aucune disposition du projet qui en induirait directement.

## **2.2 Dispositions générales (titre I – art. 1 à 13)**

A première lecture, les dispositions générales devraient provoquer peu de coûts nouveaux.

On peut cependant citer la promotion de l'apprentissage et de l'usage de la langue française (art. 5, al. 2), en tant qu'elle vise une action concrète supplémentaire de promotion de la langue non spécifique aujourd'hui.

La publication des règles de droit (art. 11, al. 2), bien que déjà assurée, pourrait engendrer des frais supplémentaires au vu de l'accroissement des types de règles dont l'Etat devra assumer la publication (art. 11, al. 2 in fine).

S'agissant des conditions de la responsabilité de l'Etat pour les actes illicites de ses agents (art. 12, al. 1), on peut considérer que la loi sur la responsabilité de l'Etat, du 24 février 1989 (LREC – A 2 40), continuera à en fixer les modalités. Si le législateur décidait de renoncer à l'actuelle responsabilité pour faute au profit d'une responsabilité purement objective et causale, il pourrait en résulter un coût plus élevé.

## **2.3 Droits fondamentaux (titre II – art. 14 à 43)**

Plusieurs membres de l'Assemblée constituante ont relevé que le catalogue structuré et détaillé des droits fondamentaux était une nouveauté importante du texte et qu'il ferait la fierté de la République et canton de Genève. Il semble très probable que la disposition introduisant de nouveaux droits pour les personnes en situation de handicap (les art. 16 et 209 garantissent l'accès aux infrastructures, aux prestations et une communications adaptée, y compris la reconnaissance de la langue des signes), augmentera sensiblement tant les investissements nécessaires que les frais de fonctionnement dans les domaines concernés.

De même, l'article 24, alinéa 2, garantit le droit à une « formation » initiale publique gratuite ainsi que le droit à un soutien financier pour toute formation reconnue (art. 24, al. 3), l'article 194 du projet rend la formation obligatoire jusqu'à l'âge de la majorité « au moins », cette formation pouvant

prendre une autre forme que la scolarité. S'il n'est pas possible à ce stade d'articuler le moindre chiffre, il est probable que l'allongement de la durée de la formation obligatoire et la modification de sa nature auront d'importantes conséquences financières pour le budget de l'Etat. A titre d'exemple, s'il n'existe pas de statistique sur le nombre de jeunes gens de 15 à 18 ans potentiellement concernés par la mesure, le coût par élève en fonction du niveau d'enseignement a été récemment évalué par le service de la recherche en éducation à 22 662 F par élève pour l'enseignement post-obligatoire, toutes filières confondues.<sup>5</sup>

Si la portée du droit à un niveau de vie suffisant (art. 39) pourrait impliquer des conséquences financières, il faut considérer que ces conséquences découlent déjà actuellement de l'article 12 Cst. féd. et de la législation cantonale genevoise. De ce point de vue, l'article 39 ne devrait pas avoir de conséquences financières notables.

De manière générale, s'agissant de droits subjectifs ou supposés tels, seule l'application devant les tribunaux permettra définitivement de savoir quelle est leur éventuelle implication financière, d'où à ce stade une incertitude excluant toute évaluation prospective sérieuse.

#### **2.4 Droits politiques (titre III – art. 44 à 79)**

Dans le domaine des droits politiques, il faut notamment relever les changements suivants, qui pourraient provoquer des dépenses supplémentaires :

- Gratuité du domaine public pour la récolte de signatures (art. 47);
- Soutien financier aux partis politiques (art. 51, al. 2);
- Majorité absolue des bulletins valables exigée pour le premier tour des élections majoritaires, ce qui provoquera plus fréquemment des deuxièmes tours (art. 55, al. 2 et 3);
- Abaissement du nombre de signatures (exprimé en pourcents), pour les initiatives cantonales constitutionnelles et législatives (art. 56, al. 1, et 57, al. 1);
- Introduction d'un référendum extraordinaire, n'importe quelle loi pouvant être soumise au scrutin populaire si une majorité qualifiée du Grand Conseil le demande (art. 67, al. 3).

---

<sup>5</sup> Cf Mémento statistique de l'éducation à Genève, édité par le service de la recherche de l'éducation, édition 2012, coût par élève et par niveau d'enseignement pour l'année 2010. Il s'agit des derniers chiffres disponibles.

- Simultanéité de l'élection du Grand Conseil et du Conseil d'Etat (art. 102, al. 2).

De manière générale, le coût d'une opération électorale est le suivant :

- coût d'une élection distincte pour un nouvel organe : environ 1 000 000 F;
- coût d'une votation populaire : environ 750 000 F à 800 000 F de frais directs; avec les frais internes, on se rapproche de 1 000 000 F.

De manière plus spécifique, voici quelques considérations supplémentaires au sujet des points évoqués ci-dessus :

- a) La gratuité du domaine public pour récolter des signatures pour des initiatives ou des demandes de référendum sera garantie (art. 47). Actuellement déjà, les autorités cantonales délivrent gratuitement des autorisations, lorsqu'une telle autorisation est nécessaire. S'agissant des éventuels émoluments communaux, leur montant est de tout évidence minime.
- b) Le soutien financier aux partis politiques en échange d'exigences de transparence (art. 51, al. 2) existe déjà dans la législation cantonale (art. 29A LEDP<sup>6</sup> et art. 47, al. 5 LRGC<sup>7</sup>). Pour l'heure, le budget du Grand Conseil prévoit une dotation aux partis d'un montant annuel total de 1 400 000 F. Le principe d'un soutien financier prévu par la nouvelle constitution ne devrait pas *a priori* modifier notablement ce montant.
- c) L'élection au système majoritaire s'effectuera, au premier tour, avec la majorité absolue des bulletins valables (art. 55, al. 2), alors qu'actuellement la majorité d'un tiers suffit. Il est donc plus que vraisemblable qu'un 2<sup>e</sup> tour devra être organisé pour de nombreuses élections majoritaires, augmentant ainsi systématiquement le nombre de scrutins et donc les frais de cette élection.

Pour le deuxième tour des élections 2013 du Conseil d'Etat, un montant de 820 000 F est prévu au budget : il comprend 150 000 F de charges de personnel, 650 000 F de dépenses générales et 20 000 F de participation de l'Etat aux frais électoraux.

En 2014, l'élection générale des magistrats du pouvoir judiciaire est prévue : il est difficile de savoir quels postes feront l'objet d'une élection

---

<sup>6</sup> Loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP; A 5 05).

<sup>7</sup> Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (LRGC; B 1 01).

et quels postes seront tacitement repourvus. Un montant de 820 000 F peut être articulé.

En 2015, il y aura l'élection des magistrats communaux et du Conseil des Etats. Un montant supplémentaire pour le 2<sup>e</sup> tour de 1 000 000 F est prévu (250 000 F de charges de personnel, 710 000 F de dépenses générales et 40 000 F de participation de l'Etat aux frais électoraux).

- d) Si les règles légales ne sont pas modifiées, la simultanéité des élections du Grand Conseil et du premier tour du Conseil d'Etat ne provoquera pas d'économies. En effet, la masse de documents à expédier aux électeurs – notamment les fascicules de listes – impliquera un double envoi postal<sup>8</sup>. Les frais du dépouillement centralisé pourraient certes se réduire (dans certains cas – en l'absence de 2<sup>e</sup> tour – un seul dépouillement au lieu de deux, mais alors un dépouillement plus long), mais il est difficile de les chiffrer.
- e) La multiplication des scrutins cantonaux va également se concrétiser par l'apparition d'un référendum extraordinaire, la majorité qualifiée du Grand Conseil des 2/3 des voix exprimées ayant la faculté de transformer un vote du Grand Conseil en plébiscite populaire. Or, il est rare qu'un texte soit adopté à l'unanimité ou sans le moindre rapport de minorité, augmentant ainsi la tentation de transformer un vote même net en un scrutin populaire toujours aléatoire.

### **2.5 Autorités (titre IV – art. 80 à 131)**

Le **Grand Conseil** comprend 100 députés (art. 81, al. 1); il comprendra des députés suppléants (art. 82 et art. 233). A ce sujet, le secrétariat général du Grand Conseil nous a fourni les indications suivantes concernant 3 domaines :

- députés suppléants (art. 82);
- moyens administratifs (art. 88);
- commissions (art. 90).

De manière plus spécifique, voici quelques considérations au sujet des points évoqués ci-dessus :

- a) L'introduction de députés suppléants (art. 82) engendrera un coût supplémentaire pour le fonctionnement du Grand Conseil. Selon la

---

<sup>8</sup> L'évolution exponentielle des tarifs postaux fait qu'un envoi unique de toutes les listes serait plus coûteux qu'un double envoi.

disposition transitoire (art. 233), le nombre de députés suppléants devrait s'élever à 34.

- b) Selon l'article 88, dont la note est « *Secrétariat* », « *Le Grand Conseil dispose de ses propres moyens administratifs* ». Le budget du Secrétariat général du Grand Conseil risque d'évoluer à la hausse pour l'accompagnement des députés suppléants.
- c) Les commissions du Grand Conseil sont visées par l'article 90. Actuellement, toutes les commissions ne disposent pas d'un secrétaire scientifique.

S'agissant du **Conseil d'Etat**, le nombre de ses membres reste inchangé (art. 102, al. 1). A première lecture, les dispositions organisationnelles ne devraient provoquer ni coûts supplémentaires, ni économies.

S'agissant de l'**instance de médiation indépendante** (art. 115), la création d'une instance de médiation indépendante au champ d'action extrêmement large (tout différend entre l'administration et les administrés) va impliquer selon toute vraisemblance la création non seulement d'un poste de médiateur mais d'une équipe administrative chargée de l'assister, voire d'un suppléant ou d'adjoints. Afin de chiffrer le coût de ce nouveau service à créer, on peut s'inspirer du service du préposé à la protection des données et à la transparence dont le coût, dans les comptes 2011, se montait à 940 000 F (805 000 F en charges de personnel et 135 000 F en dépenses générales). Le médiateur constituant une entité indépendante du préposé, le coût de la création d'un tel service doublerait ainsi au moins le coût de fonctionnement annuel tel que ressortant au compte 2011 du service des préposés à la protection des données et à la transparence.

S'agissant du **Pouvoir judiciaire**, les dispositions générales ne devraient pas avoir de conséquences financières notables.

L'encouragement de la **médiation** et des autres modes de résolution extrajudiciaire des litiges (art. 120) pourrait provoquer à terme une diminution du nombre et/ou de la durée des procédures judiciaires, et donc du coût de celles-ci mais l'activité consacrée à la médiation elle-même devrait logiquement nécessiter des forces et donc des coûts supplémentaires à court terme.

La **Cour constitutionnelle** (art. 124) a fait l'objet de longs débats à l'Assemblée constituante. Il en ressort une seule disposition qui fixe

uniquement les compétences de la Cour constitutionnelle, sans rien prévoir s'agissant de son organisation (au contraire du Conseil supérieur de la magistrature visé par les articles 125 à 127).

La Cour constitutionnelle devra donc être concrétisée par une modification de la loi sur l'organisation judiciaire. Même s'il n'est pas forcément nécessaire de créer une nouvelle instance (il suffirait probablement de créer une chambre constitutionnelle à la Cour de justice), il est vraisemblable que l'étendue des pouvoirs de contrôle conférés à cette Cour constitutionnelle conduirait à une augmentation très sensible du contentieux administratif ne pouvant être absorbé par les actuels magistrats, de sorte que la création d'au minimum 3 à 5 juges de carrières du niveau d'un juge à la Cour de justice serait logique et prévisible, tout comme la création d'un certain nombre de postes de greffiers pour assister lesdits juges. Référence sera faite dans ce contexte aux coûts habituels d'un poste de magistrat ou d'un poste de greffier, qu'il conviendra de multiplier par le nombre de postes à créer, additionnés des frais de fonctionnement relatifs à chaque poste.

S'agissant de la **Cour des comptes** (art. 128-131), à première lecture, les dispositions organisationnelles ne devraient pas provoquer de coûts supplémentaires.

## ***2.6 Organisation territoriale et relations extérieures (titre V – art. 132 à 147)***

Il est prévu que « *la loi fixe les tâches qui sont attribuées au canton et celles qui reviennent aux communes. Elle définit les tâches conjointes et les tâches complémentaires* » (art. 133, al. 2). L'alinéa 3 fixe en outre comme règle générale le devoir pour le canton « d'assumer les tâches excédant les capacités des communes ». A elle seule, cette règle a pour conséquence d'augmenter la part des dépenses publiques à charge du canton.

Tant que les lois répartissant les compétences entre le canton et les communes n'auront cependant pas été adoptées, respectivement modifiées, il est difficile d'évaluer les coûts induits pour le canton, respectivement les communes.

Les mesures financières incitatives pour encourager la fusion des communes (art. 138 et art. 235) auront certainement aussi un coût pour le canton.

La coopération internationale, encouragée par l'article 146, ne devrait, à première lecture, pas avoir de conséquences financières particulières : le texte



constitutionnel ne devrait pas provoquer de changements par rapport aux activités actuelles. Il en est de même s'agissant des conditions d'accueil pour la coopération internationale (art. 147).

### **2.7 Tâches et finances publiques (titre VI – art. 148 à 223)**

L'impact économique des différentes mesures énoncées dans le catalogue des tâches publiques n'a pas été évalué, ni sous l'angle des charges additionnelles que l'Etat pourrait être amené à absorber ou des économies que l'Etat pourrait faire, ni sous l'angle des contraintes financières et économiques qui pourraient être imposées au secteur privé.

Il est difficile, dans le contexte de la réponse à la présente question écrite, de se déterminer, notamment en l'absence de lois d'application et d'existence de responsabilité budgétaire communale.

### **2.8 Dispositions finales et transitoires (titre VII – art. 224 à 237)**

Les modifications législatives requises par la constitution devront être adoptées « sans retard, mais au plus tard dans un délai de 5 ans dès son entrée en vigueur » (art. 226, al. 1). Un certain nombre de dispositions légales et réglementaires, dont notamment certaines en matière de droits politiques et d'autorités (par exemple création de la Cour constitutionnelle), devront être mises sur pied, créées ou modifiées.

A ce sujet, le Grand Conseil indique ce qui suit : « *Même si cette disposition concerne l'ensemble de la législation genevoise, il est certain que la loi portant règlement du Grand Conseil devra être modifiée, soit partiellement, soit complètement, ce qui engendrera le coût de ce traitement législatif qu'il n'est pour l'heure pas possible d'évaluer* ».

En ce qui concerne la chancellerie, dont le service de la législation et la direction des affaires juridiques assument d'une manière générale la mise à jour, la correction et l'édition des textes de portée normative, il faut relever que le délai très bref au 1<sup>er</sup> janvier 2014 pour que le Conseil d'Etat soumette au Grand Conseil « un programme législatif » indiquant quels sont les textes qui vont devoir être adaptés, dans quelle mesure et dans quel ordre (art. 226, al. 2) va engendrer un surcroît de travail important, tout comme la préparation et l'édition des modifications législatives requises par la présente constitution, lesquelles devront être adoptées au plus tard dans les 5 ans dès l'entrée en vigueur de la constitution (art. 226, al. 1).

A cela s'ajoute l'important travail d'analyse des quelques 860 textes composant par le recueil systématique, dès lors que l'article 225, alinéa 2,

dispose que « les dispositions de l'ancien droit qui sont contraires aux règles directement applicables de la présente constitution sont abrogées »; cette disposition présuppose donc, avant même que puisse être élaboré un programme législatif, d'identifier avec certitude les dispositions impactées par la nouvelle constitution et ce, dans l'intégralité des lois et des règlements alors en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution, puisque tous ces textes devront faire l'objet d'une analyse de conformité au droit supérieur, afin de répondre aux impératifs de la constitution elle-même et d'une manière générale au principe de la hiérarchie des normes.

L'adoption d'une nouvelle constitution puis d'un programme législatif va générer d'importantes modifications réglementaires en cascade et conduire à une réécriture quasi intégrale du recueil systématique du canton et à sa réimpression.

### 3. Conclusions

En conclusion, il est très délicat d'estimer le coût de mise en œuvre d'une nouvelle constitution, compte tenu d'une part de la marge de manœuvre interprétative à la disposition des autorités quant à la teneur de certaines dispositions nouvelles et, de l'autre, de la manière dont le législateur concrétisera ou non, et si oui dans quelle mesure, les principes posés dans le projet de constitution. Lorsque des coûts apparaissaient clairement dans leur principe, voire dans leur quotité s'agissant de questions relativement isolées, le Conseil d'Etat a tenté de les indiquer ci-dessus en toute objectivité. La présente réponse ne vaut cependant nullement évaluation précise du coût global de la mise en œuvre du projet de nouvelle constitution si celle-ci venait à être acceptée, ces coûts devant être appréhendés non seulement pour les 5 années à venir, mais bien pour toute la durée de vie des nouvelles dispositions constitutionnelles si le peuple en décide ainsi le 14 octobre 2012.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :  
Anja WYDEN GUELPA

Le président :  
Pierre-François UNGER