

*Date de dépôt : 1<sup>er</sup> mars 2016*

## **Rapport**

**de la Commission législative chargée d'étudier le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant le programme législatif d'application de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012**

*Rapport de majorité de M. Cyril Mizrahi (page 1)*

*Rapport de minorité de M. Murat Julian Alder (page 25)*

## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

### **Rapport de M. Cyril Mizrahi**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission législative a examiné le rapport RD 1032 au cours des séances des 27 mars, 12 juin, 19 juin et 4 septembre 2015, sous la présidence de MM. Thierry Cerutti et Jean-Marc Guinchard. Elle a pu bénéficier de la présence de MM. Jean-Luc Constant et Nicolas Huber, secrétaires scientifiques (Secrétariat général du Grand Conseil), de M. Fabien Mangilli, directeur des affaires juridiques, Chancellerie d'Etat, et de M<sup>me</sup> Lucile Stahl Monnier, directrice adjointe à la Direction des affaires juridiques, Chancellerie d'Etat. Le rapporteur tient par ailleurs à remercier M<sup>me</sup> Delphine Steiner pour la qualité de sa retranscription des débats.

### **Présentation du rapport par le Président du Conseil d'Etat**

La législature actuelle est la première depuis 1846 à voir l'application d'une nouvelle constitution. Cette dernière a introduit des éléments de fait qui imposaient des changements de législation immédiats. Un certain nombre de

dispositions supposaient un calendrier d'adaptation. Le RD 1032 fait partie des premiers éléments sur lesquels le Conseil d'Etat s'est penché à son entrée en fonction. Le Conseil d'Etat a déposé ce rapport conformément à l'art. 226 Cst/GE, qui indique que les modifications doivent être adoptées par le parlement d'ici le 31 mai 2018. D'après cette même disposition, le Conseil d'Etat devait également présenter son programme législatif avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014, ce qui a été fait sous la forme d'un rapport technique, qu'il ne faut pas confondre avec le programme de législation.

Le RD 1032 indique les dispositions constitutionnelles non directement applicables, nécessitant une mise en œuvre impérative qui a été réalisée entre temps. Il prévoit par ailleurs un échéancier des réformes à venir, qui a été jusqu'ici respecté. Les modifications annoncées pour la première année de la législature, au sujet notamment des droits politiques ont été menées à bien. Les principales innovations, comme la création d'une cour constitutionnelle, ou d'une instance de médiation ont aussi été réalisées. Il reste un certain nombre d'éléments à faire d'ici le 31 mai 2018, concernant notamment les dispositions sur les communes. A ce sujet, la Constitution prévoit l'élaboration d'un projet sur les communautés de commune. De plus, un PL relatif au désenchevêtrement des tâches entre le canton et les communes a déjà été déposé et examiné. Enfin, un troisième PL a été rédigé sur les fusions de communes, dont le dispositif sera vraisemblablement présenté durant ce semestre ; ce dossier ne présente pas d'urgence particulière, car aucune commune n'a émis le souhait de procéder à une fusion.

D'autres PL doivent encore respecter l'échéancier fixé par la constitution. Un PL sur l'adaptation des offres d'accueil des places de jour pour la petite enfance est en cours d'élaboration, et un PL sur la modification de la nationalité genevoise a été adopté par la commission des droits politiques, mais pas encore par le Grand Conseil.

M. Longchamp termine sa présentation par le constat du respect du calendrier pour tous les éléments mentionnés. Concernant les projets restants, il ne semble pas y avoir d'urgence au vu du délai de 2 ans et 3 mois jusqu'au 31 mai 2018.

## **Réponses aux questions des commissaires**

Un-e commissaire (PDC) demande si, au vu de la lenteur de travail du Grand Conseil, les délais imposés par la Constitution pourront être respectés. M. Longchamp constate que le Grand Conseil n'a pas perdu de temps jusqu'à présent ; mais il précise qu'il s'agissait d'objets impératifs. A l'exception du PL sur le désenchevêtrement des tâches, M. Longchamp ne craint pas de souci

majeur dans le calendrier parlementaire. M. Longchamp ajoute que le PL sur les fusions de communes est certes une obligation constitutionnelle, mais sans conséquence pratique immédiate ; il ajoute que le premier PL sur la répartition des tâches est prévu pour fin juin.

Un-e commissaire (PLR) rappelle tout d'abord qu'il n'avait pas été partie à la constituante et demande quelles sont les sanctions en cas de non-respect du calendrier. M. Longchamp répond qu'une série de dispositions pourraient être opposables à des tiers et un recours à la cour constitutionnelle serait envisageable. Se poserait alors la question de la qualité pour agir : par exemple, deux communes émettant le souhait de fusionner pourraient se plaindre du non-respect du calendrier constitutionnel. Ce problème serait probablement réglé par voie de décision du Conseil d'Etat.

Concernant le désenchevêtrement des tâches, la qualité pour agir d'un citoyen pourrait être donnée. Le dommage pourrait résulter d'une organisation inutilement complexe et dispendieuse.

M. Longchamp rappelle par ailleurs que certains éléments dans la constitution sont de nature déclaratoire.

Le ou la même commissaire (PLR) demande si les délais ont été respectés dans les autres cantons. M. Longchamp indique que Genève a été le dernier canton à réviser sa constitution. Dans le canton de Vaud, les délais ont été respectés.

Un-e commissaire (MCG) revient sur le désenchevêtrement des tâches. Il ou elle se dit surpris d'avoir découvert, lors d'une séance de conseil municipal, le projet d'une nouvelle union, « L'association des villes », qui va très bientôt entrer en fonction. Il ou elle demande des renseignements complémentaires sur cette union.

Il est difficile pour M. Longchamp d'en parler pour deux raisons. Premièrement, le Conseil d'Etat est l'autorité de surveillance des communes. Deuxièmement, cela concerne l'organisation d'une structure (l'Association des communes genevoises) qui a un statut légal prévu à l'art. 2 de la Loi sur l'administration des communes (LAC). L'ACG a une cohérence interne difficile à établir, car elle représente des communes très différentes, tant du point de vue de la situation financière, de l'orientation politique ou encore de la surface territoriale. Genève est confrontée à une grande difficulté d'organisation territoriale, qui remonte au 19<sup>ème</sup> siècle. M. Longchamp fait remarquer que la population de la commune de Vernier est aussi importante que celle du canton de Glaris.

M. Longchamp ne sait pas si l'ACG est en train d'implorer ou non ; sa posture est institutionnelle et légale. La loi prévoit que c'est l'ACG qui est le

partenaire du Conseil d'Etat, bien que M. Longchamp reconnaisse qu'il serait plus simple d'avoir directement affaire avec les communes. Les discussions avec les communes prennent beaucoup de temps : M. Longchamp donne l'exemple d'un projet de loi cadre d'une dizaine d'articles, qui a pris un an de discussions. La constituante a rédigé l'art. 133 Cst/GE, qui contient des principes clairs, mais fondamentalement, le travail reste à faire.

Un ou une commissaire (UDC) constate que le désenchevêtrement des tâches est en relation avec les doublons, et demande si le Conseil d'Etat suppose des résistances des communes et si, le cas échéant, une voie prédominante d'autorité est prévue. M. Longchamp répond que c'est le Grand Conseil, et non le Conseil d'Etat ou les communes, qui organise le territoire. Toutes les décisions des communes sans exception doivent être validées par le canton.

Le ou la commissaire MCG précité-e demande quelle disposition pose problème aux communes à l'heure actuelle. M. Longchamp pense qu'il s'agit d'un problème avant tout psychologique. Le Conseil d'Etat a clairement établi qu'il devrait s'agir d'une opération neutre sur le plan budgétaire, c'est-à-dire que le transfert de tâches ne doit pas appauvrir le canton ou la commune partenaire. M. Longchamp oppose à cette règle la démarche du canton de Vaud, qui a eu besoin de 600 millions pour sa réorganisation. Les communes vaudoises sont énormément endettées ; à l'inverse, le canton de Genève a certes 12 milliards de dettes, soit environ une dette nette de 9 milliards si l'on tient compte de ses actifs. Mais les communes genevoises, qui représentent 18% des tâches publiques, présentent en moyenne 400 millions de bénéfices cumulés. M. Longchamp donne l'exemple de biens immobiliers amortis à 100% déjà une année après l'acquisition. Si l'on rapporte ces chiffres au niveau cantonal, cela correspondrait à un bénéfice de plus de 2 milliards pour Genève.

M. Longchamp pense que les communes craignent la série de dossiers à venir. Le PL sur la répartition des tâches est censé être neutre sur le plan budgétaire. Les communautés de communes et la fiscalité des entreprises sont également des problématiques qui concernent les communes, tout comme les règles de péréquation. M. Longchamp constate qu'il y a à l'heure actuelle une incroyable disparité de revenus entre les communes : certaines communes ont 17 fois leur budget en bénéfice. Ces disparités sont dues au fait que le canton de Genève est le seul endroit en Suisse et certainement aussi au monde, qui prélève les impôts sur le lieu de travail et non de domicile.

Le ou la même commissaire (MCG) s'interroge sur l'impact financier qu'impliquerait une modification du système d'imposition. M. Longchamp fait remarquer que, quel que soit le système, les mécanismes péréquatiques permettent de tasser les différences. L'avantage qu'offre le système

d'imposition au lieu de domicile est que les communes ont un intérêt majeur à avoir des habitants plutôt que des emplois. M. Longchamp prend pour exemple les communes de Bernex et de Plan-les-Ouates. Ces dernières présentent des caractéristiques très semblables (même superficie, même nombre d'habitants, même nature sociologique des habitants), et sont voisines qui plus est. Or, Plan-les-Ouates a plus du double du budget de Bernex. Ces deux communes sont appelées à être urbanisées d'après le Plan directeur cantonal. Bernex est l'endroit-clé de l'expansion urbaine à venir. M. Longchamp relève que la commune de Bernex a besoin d'environ 300 millions de budget pour financer la construction des équipements publics avant même l'arrivée du premier habitant. Or, aujourd'hui, la commune a un budget d'investissement de 5 millions par an. Avec le système actuel de taxation, si la commune construit, à la place de logements, une usine qui a le potentiel fiscal de ses voisins, tels que Rolex ou Richemond, elle aura des contribuables qui n'auront pas besoin de services publics. Cette situation crée d'importantes disparités, qu'il faut corriger par des systèmes péréquatiques.

M. Longchamp estime qu'un second mécanisme péréquatique devrait prendre en compte les spécificités propres de certaines communes. Par exemple, la Ville de Genève a des infrastructures culturelles et sportives qui bénéficient à l'ensemble du canton ; il faudrait donc isoler ce type de dépenses. Il serait possible de fixer un plancher et un plafond autour d'un revenu médian des communes afin de compenser les disparités, comme c'est le cas au niveau fédéral entre les cantons.

Le ou la commissaire MCG précité-e s'interroge sur la conséquence de ce système d'imposition pour les travailleurs non-résidents à Genève. M. Longchamp distingue deux règles. Dans les relations internationales, les impôts prélevés au lieu de travail sont restitués aux communes françaises de la Haute Savoie et de l'Ain uniquement, à hauteur de 3.5% du salaire brut des frontaliers. Un tiers des habitants de certaines communes périphériques sont des frontaliers. Ce mécanisme relève d'un principe de droit fiscal international. Dans une relation nationale, les impôts sont prélevés au lieu de domicile. De ce fait, un Vaudois travaillant à Genève paie la totalité de ses impôts dans le canton de Vaud. Avec ce système, il est plus rentable pour Genève d'avoir un travailleur frontalier plutôt qu'un travailleur vaudois. Le système d'imposition au domicile est une règle logique, car les dépenses principales, à savoir la formation et les soins, sont assumées par le lieu de domicile.

Le ou la commissaire MCG précité-e demande quelles sont les chances que ce PL aboutisse. M. Longchamp répond que, pour le Conseil d'Etat, cet objet est essentiel, car il a des conséquences sur l'égalité des citoyens devant l'impôt ; mais c'est au Grand Conseil de décider.

Le ou la commissaire PLR précité-e demande si la proportion fiscale entre les travailleurs résidents à Genève et ceux qui résident ailleurs est connue. M. Longchamp rappelle que l'essentiel de la recette fiscale est composée de deux éléments : l'impôt sur les personnes morales et l'entier de ce qui est prélevé sur la masse salariale.

Au départ, les charges culturelles ont été confiées à la Ville de Genève pour des raisons fiscales. M. Longchamp fait remarquer que si on isole les 300 millions de charges culturelles qu'elle doit supporter, la Ville de Genève est l'une des cinq communes les plus riches du canton, avec Cologny, Genthod et Collonges-Bellerive. La commune médiane est le Grand-Saconnex, alors que la ville la plus précitée dans le dispositif est Versoix.

M. Longchamp ajoute que la commune la plus pauvre a longtemps été Russin et fait remarquer que, suite au un déménagement d'un contribuable important, cette commune a pu rembourser toutes ses dettes en deux ans. Quant à la commune d'Anières, elle dispose de 17 fois son budget en bénéfice. Une telle disproportion engendre le risque que la commune s'invente des besoins inutiles et disproportionnés. La commune de Russin a dû être arrêtée dans un projet de construction d'un parking communal à 140'000 fr. la place.

Le ou la commissaire PLR précité-e cite la ville de Zurich comme comparaison quant à l'offre culturelle. M. Longchamp répond qu'il s'agit d'une situation différente, car l'imposition se fait au lieu de domicile. Mais Zurich a passé un accord avec communes voisines, qui doivent payer une partie des charges culturelles. Bâle a un mécanisme encore différent, car il n'y a que trois communes qui n'ont pas de compétence factuelle.

Un ou une commissaire (V) se réfère aux propos de M. Longchamp, qui a évoqué des mécanismes de péréquation intercommunale et intercantonale, et se demande s'il est envisagé une péréquation entre les communes et le canton. M. Longchamp répond qu'il s'agit de l'enjeu de la discussion d'aujourd'hui. En cas de transfert de compétences, il faudra aussi transmettre tous les moyens qui vont avec la tâche confiée ; c'est l'interprétation de l'étendue de ces moyens qui peut poser problème. La Constituante a fixé des principes de proximité, d'efficacité et de subsidiarité. Une série d'infrastructures doivent être cantonalisées pour être supportables financièrement. Concernant les infrastructures sportives, il s'agit du stade de Genève et de la patinoire qui a la capacité de recevoir une équipe. De plus, trois infrastructures culturelles devraient être cantonalisées : il s'agit du Grand Théâtre, de la Comédie et de la Bibliothèque de Genève, qui remplit l'obligation de dépôt légal au nom du canton.

M. Longchamp ajoute qu'il a été proposé qu'un certain nombre d'institutions dont le financement est actuellement partagé entre le canton et les communes, soient assumés exclusivement par le canton. Le Musée de la Croix-Rouge, le Mamco, et Ciné Forum seraient concernés par cette mesure. Il est dangereux d'avoir des structures doublement subventionnées, car personne ne s'en sent responsable. M. Longchamp estime qu'une structure établissant clairement une responsabilité pleine et entière est préférable.

Le ou la commissaire (V) précité-e comprend que, lors du transfert, l'objet est accompagné d'un certain montant. Il ou elle demande quand a lieu le transfert des charges. M. Longchamp répond que, par exemple, si le budget du Grand Théâtre est transféré à un moment T, les charges passent aussi dès ce moment-là. La Ville de Genève perdra des recettes fiscales, mais elle sera libérée de ses obligations et le financement sera de fait supporté par 45 communes ; il s'agit d'une question d'équité. A l'inverse, une tâche purement communale n'a aucune raison d'être supportée par l'ensemble du canton.

Le ou la commissaire (V) précité-e est surpris de ne pas entendre parler du Musée d'art et d'histoire, au vu de l'importance de ses fonds, ni des espaces publics, ou encore de la mobilité (en particulier des grands ponts). M. Longchamp précise, concernant la mobilité, que le réseau est composé de voies communales, cantonales, et nationales (autoroute de contournement). Il est aberrant de constater que le pont du Mont-Blanc est considéré comme une route communale. Le Conseil d'Etat a demandé à la Cour des Comptes un rapport sur la mobilité, qui sera rendu au mois de mai.

M. Longchamp indique que les bâtiments, ainsi que les fonds du Musée sont des biens inaliénables ; ils sont donc à la fois inestimables et sans valeur, car il s'agit d'objets non commerciaux. Le Conseil d'Etat n'a pas élargi cette proposition au Musée, mais cela ne signifie pas que cela n'a pas été envisagé. Le problème est que les musées sont organisés en une seule entité. Or, tous ne sont pas d'importance cantonale. Par ailleurs, le Conseil d'Etat ne voulait pas perturber l'avancement du dossier sur la rénovation du Musée d'art et d'histoire ; c'est pourquoi il a sciemment décidé de ne pas aborder la situation, qui nécessiterait une réflexion sur le fond.

Un ou une commissaire (S) déclare partager le souci de M. Longchamp sur la différence de gestion du budget des communes. Il ou elle demande quelle solution serait envisageable pour créer une plus grande égalité.

M. Longchamp informe la commission que le Conseil d'Etat va publier, après les élections, une étude sur les dépenses par habitant selon les communes. Cette enquête est fort intéressante : en effet, elle coupe court à beaucoup de préjugés et soulève des interrogations nouvelles. Par exemple, si l'on extrait

les domaines de la culture et du sport, la Ville de Genève, qui passe pour extrêmement dispendieuse, l'est en réalité beaucoup moins. Le fait qu'une commune soit riche ne permet pas de tirer la conclusion qu'elle soit dispendieuse.

M. Longchamp estime que cette étude est très intéressante pour les mécanismes de péréquation. Une commune raisonnablement gérée, qu'elle soit riche ou qu'elle soit pauvre, n'a pas de souci à se faire. M. Longchamp attire l'attention sur le fait qu'Onex est la seule commune à avoir inventé une politique sanitaire communale. M. Longchamp ajoute que les communes sont maîtres des salaires qu'elles versent à leurs autorités administratives. On constate des disparités invraisemblables, de l'ordre de 1 à 10. Le Conseil d'Etat a attiré l'attention des communes sur la nécessité de fixer des planchers, voire des plafonds de rémunération.

Le ou la commissaire (S) précité-e fait remarquer que les infrastructures autour de la gare du CEVA vont demander des investissements élevés, et demande comment s'opérera le partage des tâches autour de ce centre. M. Longchamp répond que la construction de la gare est entièrement à la charge de l'Etat et de la Confédération. Tout ce qui va autour relève de choix, au demeurant excellents de l'avis de M. Longchamp, de Chêne-Bourg, tout comme lorsqu'une commune décide de construire des logements. La Ville de Genève va quant à elle réaliser des projets de réaménagement d'envergure autour de la gare des Eaux-Vives et de la gare de Champel, et c'est bien elle qui va payer. On ne peut pas dire que le canton ne s'est pas montré généreux : il finance 45% du CEVA, qui est le plus grand chantier du canton, ainsi que le premier investissement en termes de décaissement annuel.

Le ou la commissaire MCG précité-e, suite aux propos de M. Longchamp sur l'inégalité des communes en matière de gestion de leur budget, demande si le Conseil d'Etat a un droit de regard sur l'attribution et l'équité par rapport aux subventions. M. Longchamp répond que le Conseil d'Etat peut imposer deux contraintes. La première, c'est que le budget des communes doit être équilibré. Quant au second élément, le Président du département peut, en opportunité, interdire une décision du conseil municipal. Cette capacité n'a jamais été exercée, mais son utilisation a déjà été évoquée, lorsque deux communes ont envisagé de construire chacune une caserne des pompiers, distantes de 300 mètres.

Le ou la commissaire (MCG) précité-e demande si, dans le cas où une association touchant une subvention de la commune, voyait son aide financière diminuer de moitié, cette association pourrait poursuivre la commune. M. Longchamp répond que la probabilité qu'une telle action aboutisse est presque

nulle. En effet, il n'y a pas de droit à une subvention, même si l'association la recevait auparavant.

### **Première discussion générale**

Un ou une commissaire (S) constate tout d'abord qu'il s'agit d'un rapport extrêmement technique et qui ne présente qu'une faible dimension politique. Il aurait fallu profiter de la mise en œuvre de la Constitution pour déclencher un processus plus dynamique et participatif, disposant d'une dimension politique sur le renouvellement des institutions et des missions de l'Etat.

Le ou la commissaire précité-e (S) trouve par ailleurs regrettable que le rapport ne mentionne rien sur le point de la mise en œuvre et de l'évaluation des droits fondamentaux, prévue aux art. 41 et 42 de la nouvelle Constitution. Enfin, la partie sur les tâches de l'Etat ne s'intéresse que très peu aux thématiques de la culture, du logement et des aînés.

M. Mangilli rappelle en premier lieu que le rapport, qui devait être rendu pour la fin de l'année 2013, avait une vocation essentiellement technique, et ce alors que l'élection du Conseil d'Etat et son entrée en fonction n'avaient eu lieu que quelques semaines auparavant. La méthodologie utilisée s'est basée sur l'exemple vaudois, à savoir un inventaire des lois à changer, permettant de distinguer les adaptations impératives et les modifications relevant de la politique courante, par exemple le logement.

Le ou la commissaire (S) précité-e comprend que le Conseil d'Etat a décidé de réduire fortement la mise en œuvre de la partie sur les tâches de l'Etat. De plus, le ou la commissaire peine à distinguer pourquoi certaines dispositions, par exemple l'art.166 Cst-GE sur l'accès aux rives, font l'objet d'une remarque. Il est aussi difficile de comprendre pourquoi, dans le chapitre sur les droits fondamentaux (qui est directement applicable et devrait être mis en œuvre sans délai), on trouve une mention de l'art. 37 Cst-GE sur le droit de grève, qui n'est pas une nouveauté, alors que rien n'est dit sur l'art. 39 Cst-GE, qui fixe le droit à un niveau de vie suffisant.

Le ou la commissaire (S) précité-e demande quels sont les projets du Conseil d'Etat par rapport au dispositif d'évaluation périodique des droits fondamentaux de l'art. 42 Cst-GE, qui ne figure pas dans le rapport alors qu'il s'agit d'une disposition novatrice.

D'après M. Mangilli, la justification serait de nature politique. Néanmoins, le but des rédacteurs était de consigner les modifications à apporter dans un certain délai ; les rédacteurs ont pu constater qu'un certain nombre de dispositions de la Constitution ne nécessitaient pas de modification législative pour être mises en œuvre. On peut par exemple penser au rôle que joue le

pouvoir judiciaire dans le domaine des droits fondamentaux ; c'est pourquoi le Conseil d'Etat a estimé qu'il n'y avait pas de modification législative à prévoir dans ce domaine.

Le ou la commissaire (S) précité-e émet le souhait d'entendre le Président du Conseil d'Etat sur cet aspect. En effet, il ou elle entend les explications de M. Mangilli; néanmoins, il ou elle considère que ce rapport est lacunaire, et ne peut pas simplement en prendre acte. C'est pourquoi il ou elle propose le renvoi du rapport ; il réserve toutefois son point de vue à l'audition du Président du Conseil d'Etat.

Un ou une commissaire (V) dit qu'il est surprenant que la nouvelle version de la Loi sur l'Agenda 21 n'ait toujours pas été présentée, ce d'autant plus qu'il s'agissait de modifications mineures par rapport au projet initial, aux dires du Conseil d'Etat. Par ailleurs, s'agissant de l'art. 26, al. 3 Cst-GE sur les lanceurs d'alerte, le ou la commissaire (V) fait remarquer que cette disposition a été retirée du projet sur la médiation administrative, et demande si le Conseil d'Etat va revenir avec un projet spécifique sur ce point. M. Mangilli n'a pas eu de réponse à donner.

Un ou une commissaire (PLR) veut recadrer la discussion ; lui-même est surpris de constater que le rapport ne contienne rien sur la mise en œuvre de l'art. 5 Cst-GE qui prévoit la défense de la langue française. Néanmoins, l'objectif du rapport était de poser les priorités là où se rencontrent des incohérences ou des incompatibilités sur le plan juridique, avant de combler dans une deuxième phase les lacunes d'ordre politique. Le ou la commissaire (PLR) juge excessif le renvoi du rapport au Conseil d'Etat. Il ou elle pense qu'il faut d'abord mettre l'accent sur ce qui est urgent, à savoir les dispositions impératives d'un point de vue strictement légistique.

Le ou la commissaire (S) précité-e ajoute qu'un certain nombre de contradictions au niveau strictement juridique ont été relevées par les professeurs Hottelier et Tanquerel dans un article (SJ 2014 II 341), notamment s'agissant de la désignation et des prérogatives des députés suppléants. Le ou la commissaire (S) précité-e fait remarquer une autre contradiction entre les art. 42, al. 2 LAC et l'art. 141 Cst-GE.

Un ou une autre commissaire (PLR) estime qu'il serait préférable de prendre acte du rapport, afin de pouvoir avancer sur projets concrets de manière pragmatique.

M. Mangilli fait référence à la remarque de l'autre commissaire (PLR) citée. Selon l'optique du Conseil d'Etat, ce rapport soulevait la question de la mise en conformité et des nouveautés à introduire dans les délais. Les autres politiques publiques quant à elles restent l'objet du programme de législature.

S'agissant des questions techniques, M. Mangilli admet qu'il est possible qu'il reste des scories, par exemple s'agissant de l'art 141 Cst.

M. Mangilli, au sujet de la question des députés suppléants et de la LRGC, relève qu'il est d'usage que le fonctionnement du Grand Conseil soit proposé par le Grand Conseil, respectivement par le Bureau, et non par le Conseil d'Etat. M. Mangilli rejoint, à titre personnel, l'avis des professeurs Hottelier et Tanquerel sur la question des députés suppléants ; mais il ne partage pas leur vision sur la question du respect du principe de la proportionnelle dans le cadre de la désignation du nombre de suppléants.

M. Mangilli signale enfin que lorsque le rapport a été écrit, les problèmes de l'art. 85A LEDP, par exemple, n'avaient pas encore été découverts.

Un ou une commissaire (EAG) tient à rappeler que la question des droits fondamentaux, et notamment l'art. 42 Cst-GE, a été un argument de vente majeur de la nouvelle constitution, et c'est pourquoi il faut veiller à sa concrétisation.

Un ou une commissaire (UDC) remarque que chacun a des observations personnelles à apporter sur un sujet particulier. Mais si un correctif doit être apporté à ce rapport, il devra suivre un fil rouge et non juxtaposer des remarques décousues.

Un ou une commissaire (PLR) pense qu'il ne faut pas perdre de vue les rôles respectifs du Grand Conseil et du Conseil d'Etat ; la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil est compétente pour s'emparer du sujet des députés suppléants. Si la législation, telle qu'elle a été adoptée, ne convient pas à l'une ou l'autre des formations politiques, elle reste tout à fait libre de déposer un PL. Il appartient au Grand Conseil de décider souverainement de son organisation. L'article des professeurs Hottelier et Tanquerel reste un avis de droit.

Le ou la commissaire (PLR) précité-e fait lecture de l'art. 226 Cst-GE ; d'après lui, le Conseil d'Etat a rempli sa mission, en présentant un programme législatif avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014. C'est le rôle du Parlement de mettre l'ouvrage sur le métier ; il faudrait donc se saisir de cet objet plutôt que de renvoyer le rapport au Conseil d'Etat. Même si le Grand Conseil prend acte de ce rapport, rien n'empêche les formations politiques de présenter des PL pour intervenir dans les domaines non traités dans le rapport.

Le ou la commissaire (S) précité-e convient qu'il n'est pas contesté que le Conseil d'Etat devait rendre le rapport dans un certain délai. Le véritable problème se situe dans le choix en termes de positionnement politique à l'égard de ce rapport. En effet, si le Parlement en prend acte, il exprime en quelque sorte son accord. Or, le ou la commissaire (S) précité-e n'est personnellement

pas prêt à valider ce rapport, qui contient des choix politiques auxquels il ou elle n'adhère pas ; il ou elle n'a donc pas d'autre choix que de proposer de renvoyer la copie. Il ou elle conclut qu'il serait intéressant d'avoir des réponses de la part du Président du Conseil d'Etat, avant de passer à la phase suivante du processus.

Le ou la commissaire (UDC) précité-e résume la proposition du ou de la commissaire (PLR) précité-e : il faudrait que le Grand Conseil prenne acte d'un rapport qu'il sait être lacunaire, puisque des PL soient déposés pour combler ces lacunes du rapport. Il ou elle se demande si la commission ne devrait pas émettre un certain nombre de recommandations pour que le Conseil d'Etat se prononce sur ces dernières.

Un ou une autre commissaire (PLR) estime que le rapport est une simple proposition du Conseil d'Etat, sous forme de programme, qui pourra être complété au besoin par le Grand Conseil. Par ailleurs, il ou elle craint l'enlisement que provoqueraient les discussions sur les recommandations ; un sujet controversé ne permet pas d'avancer, et risque d'engendrer une situation de blocage, comme cela a pu être le cas sur le sujet de la médiation.

M. Mangilli souhaite clarifier un point : le choix politique ne concernait pas le contenu du rapport, mais bien le fait de rendre un rapport de nature technique. La mission du rapport était d'examiner la mise en œuvre législative ; dans ce cadre-là le groupe chargé d'examiner cette question a jugé que l'évaluation des droits fondamentaux n'avait pas à faire l'objet d'une mise en œuvre législative.

Le ou la commissaire (S) précité-e prend acte des propos de M. Mangilli sur les suppléants et sur le fonctionnement du Grand Conseil, et convient qu'il serait inopportun d'adresser des remarques sur la LRGC au Conseil d'Etat.

S'agissant des autres points, il ou elle entend la distinction entre technique et politique, mais maintient que l'absence de l'art. 42 Cst-GE dans le rapport relève d'un choix politique.

Il ou elle revient par ailleurs sur l'exemple de la médiation administrative : les travaux ont été laborieux au début, mais après avoir dépassé les points de désaccord, les travaux se sont notoirement accélérés et ce projet est un succès.

Il ou elle estime qu'il faut reconnaître que la constitution propose un certain nombre d'innovations, dont le Conseil d'Etat, puis le Grand Conseil doivent se saisir. Le processus d'inventaire proposé par le ou la commissaire (UDC) précité-e serait envisageable et permettrait d'envoyer un signal au Conseil d'Etat. Le ou la commissaire (EAG) précité-e souscrit à ce qui précède. La constitution est un texte supérieur et contraignant ; les engagements qu'elle contient ont été pris à l'égard de la population et doivent être tenus.

Un ou une commissaire (PLR) n'est pas convaincu que le rapport a vocation à être exhaustif. Par rapport à l'évaluation périodique des droits fondamentaux, ce ou cette commissaire demande au ou à la commissaire (S) précité-e si l'attribution de cette tâche à la commission des droits de l'homme serait une solution convenable. Une telle solution permettrait d'éviter de créer une nouvelle instance et donc une usine à gaz financière ; de plus, cette tâche entre dans le domaine de compétence et d'expertise de cette commission ; enfin, puisque la commission des droits de l'homme n'est pas un organe de l'administration, elle offre les garanties d'indépendance par rapport à l'administration. Selon le ou la commissaire (PLR) précité-e, confier l'évaluation à des privés, telle qu'une ONG, reviendrait infiniment plus cher.

Le ou la commissaire (UDC) précité-e fait la synthèse des différentes propositions. Il serait bien entendu possible, si la majorité le décide, de renvoyer le rapport au Conseil d'Etat, mais cette solution comporte un certain risque de paralysie. Quant à la proposition de prendre acte du rapport, il s'agirait de la solution de facilité. Une liste de recommandations, ainsi que l'a fait remarquer un ou une commissaire (PLR), ne va pas permettre de faire avancer les travaux. Le ou la commissaire (UDC) considère que la discussion tourne en rond.

Le ou la commissaire (PLR) précité-e se déclare favorable au respect de la Constitution ; mais le respect des priorités et des contraintes budgétaires lui tient à cœur également. C'est pourquoi, si la commission des droits de l'homme est effectivement compétente, l'évaluation périodique pourrait lui être confiée.

Le ou la commissaire (EAG) précité-e estime que les engagements ayant été pris doivent être tenus. Il ou elle pense que la commission des droits de l'homme serait partisane et n'offrirait pas les garanties d'indépendance requises ; il ou elle n'est toutefois pas attachée à ce que cette tâche soit attribuée à des institutions privées, et rappelle que d'autres organes publics font d'excellents travaux d'évaluation.

Le ou la commissaire (S) précité-e pense qu'une confusion est faite entre la tâche d'inventaire et les solutions à trouver. La commission des droits de la personne a déjà une vocation de contrôle général, prévue à l'art. 230d LRGC. Il est possible de soutenir l'opinion politique selon laquelle cette mission se confond avec l'évaluation indépendante ; néanmoins, les constituants ont voulu instaurer un contrôle inspiré des mécanismes internationaux non contentieux de contrôle des droits de l'homme. Le ou la commissaire (S) précité-e ajoute que l'idée était d'avoir un mécanisme périodique et non continu. Il ou elle estime qu'il est important de confier cette tâche à des experts en droits humains, et non à des politiciens.

Il ou elle souhaite impulser une discussion sur les thématiques et pas sur les solutions en tant que telles. Il serait judicieux que la commission des droits de la personne se penche sur l'art. 42 Cst-GE ; malheureusement, elle ne peut proposer qu'un projet de motion ou de résolution, et c'est pourquoi le gouvernement devrait se montrer plus proactif dans ce domaine.

Le ou la commissaire (V) précité-e souhaite que le tableau figurant à la fin du RD 1032 soit mis à jour.

La demande du ou de la commissaire (S) précité-e d'entendre M. Longchamp à nouveau est acceptée à l'unanimité de la commission.

### **Seconde audition du Président du Conseil d'Etat**

M. Longchamp rappelle que l'art. 226 Cst/GE prévoit que le Conseil d'Etat soumette un rapport sur le programme législatif avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Le nouveau Conseil d'Etat ayant pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> décembre 2013, ce rapport a été une priorité. Ce rapport a un contenu principalement juridique. Le calendrier remis à l'époque reste valable dans les grandes lignes.

Un certain nombre de réformes ont déjà été réalisées et que d'autres sont en cours. Les droits fondamentaux n'impliquent pas forcément une concrétisation légale, les autorités judiciaires étant les mieux à même de les appliquer ; il s'agit d'ailleurs pour l'essentiel de droits fondamentaux fédéraux. Le Conseil d'Etat n'a pas nécessairement prévu de disposition d'application particulière, puisque les tribunaux peuvent se saisir de tout litige à la demande d'un citoyen.

M. Longchamp, s'agissant d'un point soulevé par un ou une commissaire (V) lors de la dernière séance, signale que le texte définitif de la nouvelle loi Agenda 21 sera déposé avant l'été.

M. Longchamp reprend finalement le point de la défense de la langue française, soulevé lors d'une séance précédente par un ou une commissaire PLR. Le Conseil d'Etat n'a pas prévu de disposition de mise en œuvre de l'art. 5 Cst/GE. Le seul canton disposant d'une base particulière est le Jura, qui a créé une commission idoine, dont l'effet réel n'a pas encore été déterminé. De plus, M. Longchamp signale que les terminologies anglophones de Geneva Airport et de Geneva Palexpo sont devenues respectivement Genève Aéroport et Palexpo Genève.

Le ou la commissaire (MCG) précité-e demande si les communes ont manifesté une désapprobation quant au PL relatif au désenchevêtrement des tâches. M. Longchamp répond qu'il y a en effet eu une opposition de la part des communes, bien qu'elles aient consenti un certain nombre d'évolutions.

D'après le programme inscrit dans la constitution, le désenchevêtrement devra être réalisé au 1<sup>er</sup> mai 2018. Il s'agit d'un projet de loi cadre, sur lequel il y a un relatif accord des communes, qui a tout de même nécessité 18 mois de travaux. Le texte du projet prévoit que cette opération doit être neutre du point de vue budgétaire. Un système de bascule fiscale, tenant compte du montant du centime additionnel qui diffère selon les communes, permettra de garantir cette neutralité non seulement sur le plan budgétaire, mais aussi pour les contribuables.

Le ou la commissaire (S) précité-e estime que la principale lacune de ce rapport concerne l'évaluation périodique et indépendante des droits fondamentaux, prévue à l'art. 42 Cst/GE. Cette disposition doit à l'évidence être concrétisée sous forme de loi, afin qu'elle ne reste pas uniquement un article programmatif, et ne peut pas être mise en place par les tribunaux, comme c'est aussi le cas pour d'autres droits fondamentaux. Cette considération a d'ailleurs été reconnue dans le RD, puisque ce dernier contient des mesures relatives aux droits des personnes handicapées (art. 16 Cst/GE).

Le ou la commissaire (S) demande par ailleurs si la question des lanceurs d'alerte (art. 26 al. 3 Cst/GE) sera reprise par le Conseil d'Etat dans un PL spécifique. Il ou elle cite une actualité : un syndicaliste a été récemment condamné pour avoir distribué un tract dans un lieu ouvert au public, alors que la constitution garantit l'accès à l'information syndicale sur le lieu de travail (art. 36 al. 3 Cst/GE). Le ou la commissaire regrette que la liberté syndicale ne fasse pas l'objet d'une mise en œuvre, alors que cette garantie de ce droit rencontre des difficultés.

Le ou la même commissaire (S) ajoute que la question du droit au logement (art. 38 Cst/GE) est aussi d'actualité. Ce droit a été conçu pour protéger les personnes en situation de précarité. Des motions urgentes visant à ouvrir l'accès à des logements de secours tout au long de l'année ont été déposées, sans résultat.

Le ou la même commissaire (S) termine en citant l'art. 39 al. 1 Cst/GE, qui prévoit le droit à un niveau de vie suffisant ; il conviendrait de se demander si le montant prévu au titre de l'aide d'urgence est véritablement conforme à cette disposition.

S'agissant des lanceurs d'alerte, M. Longchamp répond que la proposition du Conseil d'Etat, intégrée au projet sur la médiation administrative, n'a pas été acceptée ; néanmoins, le Conseil d'Etat reviendra avec une autre proposition en temps voulu.

Concernant l'affaire syndicale, le Conseil d'Etat ne commente jamais les décisions de justice ; il tient aussi à rappeler qu'à certains droits fondamentaux

s'en opposent d'autres, tel que le droit à la propriété. La disposition sur la liberté syndicale n'aura sans doute pas échappé aux tribunaux ; le cas échéant, le recours à une instance supérieure est toujours possible.

Le droit au logement, qui existait déjà dans l'ancienne constitution, ne donne pas l'accès individuel à un appartement.

S'agissant de l'évaluation indépendante périodique des droits fondamentaux, le Conseil d'Etat a envisagé de la confier à la commission des droits de l'homme. Si cette proposition ne convenait pas au Grand Conseil, d'autres institutions seraient parfaitement envisageables ; il y a en effet pléthore d'organismes internationaux actifs dans ce domaine ayant leur siège à Genève. En définitive, il reviendra à la commission d'en décider.

Le ou la commissaire (S) estime que l'art. 42 Cst/GE vise une évaluation indépendante et non politique, et qu'il conviendrait de la confier à des experts en la matière et non à une commission du Grand Conseil.

Le ou la commissaire (V) précité-e revient sur la loi sur l'Agenda 21. La présentation de ce PL avait été annoncée pour le premier semestre 2015 ; elle aura certes lieu le 24 juin, mais il ou elle regrette que le texte ne soit pas traité par la commission avant la fin d'année. Il faudra à nouveau adopter une loi de prorogation, et ce alors que les changements ne sont pas radicaux. M. Longchamp répond que le dispositif ne sera pas anéanti pour le seul motif qu'une loi provisoire est arrivée à échéance. Le ou la commissaire (V) estime qu'il s'agit d'une question de symbolique.

Le ou la commissaire PLR mentionné par M. Longchamp prend acte du fait que le Conseil d'Etat n'entend pas légiférer sur l'art. 5 Cst/GE, dont le libellé n'implique pas forcément d'adoption d'une norme. Il ou elle tient néanmoins à faire remarquer que les communiqués du Conseil d'Etat contiennent parfois des erreurs de français ; ainsi, ce n'est pas la population qui vote, mais bien le peuple, voire le corps électoral. Il ou elle rapporte également l'emploi de terminologies barbares, comme les mots « impacter » ou « implémenter ».

M. Longchamp reconnaît que le ou la commissaire PLR précité-e a certainement raison dans ses remarques sur l'emploi abusif du terme population ; il ajoute que le souci de précision voudrait que l'on parle de la minorité votante du corps électoral. Le mot « implémenter » n'a quant à lui jamais été employé par M. Longchamp, qui entretient par ailleurs des relations assez soutenues avec l'association de défense du français. Il s'agit là d'un combat noble et juste, et il est bon de prévoir une disposition y relative dans la constitution. Le fait de prévoir que le français est la langue officielle ouvre le débat sur la communication avec le corps électoral : doit-elle avoir lieu dans une langue qu'il comprend ou en français uniquement ? Si l'on admet le second

terme de l'alternative, cela a pour conséquence que les citoyens n'ont aucun droit d'obtenir une réponse dans une langue autre que le français. M. Longchamp estime enfin que les défenseurs du français sont suffisamment actifs pour que la constitution d'une commission consultative ne soit pas une nécessité.

Le ou la commissaire PLR précité demande quelles seraient les conséquences d'un refus de prise d'acte du rapport par le Grand Conseil. M. Longchamp répond que le programme de législature du Conseil d'Etat restera le même. Il ajoute qu'un refus ne ferait qu'affaiblir la nouvelle constitution et enverrait un signal peu opportun.

Le ou la commissaire (S) précité fait remarquer à titre liminaire que le Grand Conseil a le choix entre la prise d'acte et le renvoi du rapport au Conseil d'Etat ; le refus de prise d'acte n'est pas une possibilité. Il ou elle souhaite faire le point sur la mise en œuvre de différentes dispositions constitutionnelles. S'agissant de l'art. 110 Cst sur la consultation, il ou elle demande si un calendrier de mise en œuvre a été établi. Il ou elle souhaiterait aussi entendre M. Longchamp sur l'art. 141 al. 1 Cst sur l'exécutif communal, qui lui paraît entrer en contradiction avec l'art. 42 al. 2 LAC. Le rapport fait état, au sujet de l'art. 166 Cst sur l'accès aux rives, d'une modification du plan directeur : il ou elle souhaiterait savoir si un calendrier y relatif a été établi. Il ou elle souhaiterait savoir quelles sont les intentions du Conseil d'Etat s'agissant de l'art. 173 al. 3 Cst sur le soutien de l'Etat aux proches aidants, de l'art. 181 al. 2 Cst sur le soutien aux communes qui construisent de nouvelles infrastructures, de l'art. 194 Cst sur la formation obligatoire et enfin de l'art. 216 al. 2 Cst sur la culture, qui n'est pas mentionné dans le rapport.

M. Longchamp commence par l'art. 216 al. 2 Cst. Conformément à la Loi sur la culture, un conseil de la culture est en cours de désignation ; Mme Emery-Torracinta a sollicité les personnalités concernées il y a deux semaines. L'art. 194 Cst suppose un renforcement des budgets du DIP ; un plan financier est actuellement discuté avec commission des finances. S'agissant de l'art. 181 al. 2 Cst, le Conseil d'Etat a le projet de modifier assez sensiblement le mécanisme actuel de péréquation, qui comporte deux défauts, à savoir le prélèvement de l'impôt au lieu de travail (et non au lieu de résidence), et ce alors que les charges des communes sont liées à la présence d'habitants. Le nouveau système sera incitatif pour les communes appelées à construire, qui doivent faire face à des dépenses faramineuses sans rentrées fiscales correspondantes. Les communes appelées à construire sont celles de la périphérie : les trois Chênes, Carouge, Plan-les-Ouates, Confignon, Onex, Bernex, Lancy et Vernier. Au vu de la situation budgétaire, il est difficilement envisageable que le canton s'endette pour des communes qui sont, pour

certaines d'entre elles, dans des situations financières particulièrement favorables. M. Longchamp relate que certaines communes constituent des provisions très importantes, en prévoyant par exemple que les impôts non touchés à la fin de l'année sont considérés comme irrécouvrables à 100%.

M. Longchamp donne aussi l'exemple d'une commune qui a acheté une maison en zone de développement dans le cadre d'un plan à long terme, et qui a prévu un amortissement de 100% la première année.

M. Longchamp indique par ailleurs que les débats sont en cours à la commission de la santé sur l'art. 173 al. 3 Cst. Quant à l'art. 166 Cst, il sera principalement mis en œuvre par le biais du plan directeur. Ce droit est en principe opposable à des tiers, sauf cas particuliers. Le plan directeur a été adopté il y a un an ; il est en principe réactualisé une à deux fois durant ses quinze ans de validité.

M. Longchamp précise que l'art. 141 Cst ne rend pas inerte l'art. 42 LAC, qui prévoit que la répartition des fonctions se fait au cours de la législature. Chacune des personnes élues à un même statut doit pouvoir accéder aux fonctions prévues ; ainsi, un conseiller administratif doit au moins être maire une fois durant la législature. Le Conseil d'Etat a toujours veillé à ce qu'une minorité puisse accéder au même statut que les autres. Cette règle avait fait à l'époque l'objet de longs débats ; en effet, malgré les velléités de certains d'empêcher un premier maire communiste à la Ville de Genève, il avait eu accès à la mairie, grâce à d'aimables pressions.

M. Longchamp termine par l'art. 110 Cst : une disposition de la LAC met en œuvre ce processus. M. Longchamp met en garde contre le risque de confusion entre consultation et concertation, qui risque de mener à la cogestion, puis à la codécision et d'aboutir à la prise de décision par la partie initialement seulement consultée.

Un ou une commissaire (EAG), parallèlement à la disposition sur la défense du français, rappelle la norme prévoyant l'apprentissage du français sous l'angle de la lutte contre l'illettrisme. Il ou elle fait part à cet égard d'une certaine déception à la lecture du RD 1032. Cette insatisfaction concerne au même titre la mise en œuvre des droits fondamentaux, qui sont certes opposables à titre individuel, mais dont l'aspect collectif devrait être plus développé.

M. Longchamp prend pour exemple l'interdiction de la peine de mort, qui n'appelle pas de loi d'application. Au sujet du français, M. Longchamp rappelle la mise en place des dispositifs sur la reconnaissance des connaissances dans le cadre de la naturalisation, qui tiennent compte de la situation personnelle des personnes concernées. Par ailleurs, via un programme

politique d'intégration, des crédits ont été débloqués pour permettre l'accès à des cours de français gratuits. C'est par ce biais que l'Etat, qui n'est donc pas inactif, atteint la concrétisation de cette disposition constitutionnelle.

## Seconde discussion générale

M. Mangilli indique une modification significative par rapport au tableau de mise à jour du 26 août 2015 (distribué aux commissaires et annexé au présent rapport). Le Conseil d'Etat a adopté en date du 2 septembre 2015 le PL 11718 concernant l'accès des bâtiments aux personnes handicapées, en rapport avec l'art. 16 Cst./GE. Par ailleurs, un certain nombre d'autres PL et rapports déposés depuis lors seront prochainement à l'ordre du jour de la commission.

Le ou la commissaire (V) précité-e observe que l'instance de médiation n'apparaît plus dans le titre des droits fondamentaux, mais dans celui des autorités. Il ou elle se dit passablement surpris que le Conseil d'Etat n'ait pas prévu la mise en œuvre de cette structure dans le budget 2016. Par ailleurs, il ou elle constate que la mise en œuvre de l'art. 136 Cst a disparu du chapitre sur les communes, dans le titre V. Enfin, il ou elle se réjouit de l'apparition de l'art. 207 Cst sur la jeunesse dans la section 11 du chapitre sur les tâches publiques liée au titre VI.

M. Mangilli indique que l'art. 136 Cst sur la collaboration communale est sorti de l'adaptation, mais qu'il sera traité en lien avec le PL 11591 sur les communautés de communes.

Un ou une commissaire (MCG) demande à M. Mangilli si certaines des adaptations de PL déjà opérées et celles en cours auront des conséquences financières de nature à préteriter le budget de l'Etat. M. Mangilli ne pense pas qu'il y aura des conséquences directes sur le budget présenté.

Le ou la commissaire (V) précité-e constate que le Conseil d'Etat ne souhaite pas investir dans la mise en œuvre de l'organe de médiation, qui coûterait entre 500'000 et 700'000 CHF, alors que si cet organe était mis en place, des économies pourraient être faites à un autre niveau. Il ou elle fera une question urgente écrite au Conseil d'Etat sur ce point.

D'après le ou la commissaire (S) précité-e, au moins deux problèmes restent d'actualité. Le premier est celui qui a été signalé par le ou la commissaire (V) précité-e s'agissant du bureau de médiation administrative. La loi est entrée en vigueur et comporte une disposition prévoyant que l'élection doit avoir lieu sans délai. Le ou la commissaire (S) demande donc ce qu'il en est au ou à la commissaire membre du Bureau. Grâce sa pratique quotidienne, le ou la commissaire (S) peut affirmer que ce bureau de médiation administrative permettra de réaliser des économies au niveau des procédures

administratives. Cette situation montre que le Conseil d'Etat est non seulement incapable d'investir pour pouvoir réaliser des économies, mais fait aussi preuve de mauvaise volonté dans la mise en œuvre de la constitution, à tout le moins d'une volonté à géométrie variable.

Le deuxième problème est celui de l'évaluation périodique des droits fondamentaux, qui a déjà été soulevé à de nombreuses reprises mais qui n'a toujours pas reçu de réponse satisfaisante. Le ou la commissaire (S) remercie le représentant du Département pour le tableau (annexé) et le travail qui a été fait ; néanmoins, il ou elle ne peut pas accepter ce rapport et propose de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Le ou la commissaire (PLR) précité se dit surpris que le ou la préopinant-e (S) adopte une position aussi frontale, alors qu'il est le représentant d'un parti gouvernemental. Le ou la commissaire (PLR) estime que la commission ne peut que prendre acte du rapport, et doit le considérer pour ce qu'il est, c'est-à-dire un acte de nature non-contraignante. Les propos du ou de la commissaire (S) sur le bureau de médiation ne peuvent qu'être partagés. Cette mise en œuvre n'est visiblement pas une priorité pour le Conseil d'Etat ; néanmoins, il faut savoir fixer des priorités en politique, et si le Conseil d'Etat estime qu'il n'a pas à sa disposition les moyens financiers nécessaires, le ou la commissaire (PLR) n'est pas certain que le refus de prise d'acte de rapport changerait quoi que ce soit.

Le ou la commissaire membre du Bureau indique que ce dernier a été informé par le Conseil d'Etat de sa décision. Pour l'instant, le Bureau a demandé un entretien au Conseil d'Etat afin d'éclaircir la situation ; il ou elle ne peut pas en dire plus à l'heure actuelle.

Le ou la commissaire (S) précité remercie le ou la préopinant-e de sa réponse et invite le Bureau du Grand Conseil à adopter une position ferme, étant considéré qu'il s'agit d'une question institutionnelle. Le Conseil d'Etat n'a pas à menacer le Bureau de le priver de ses moyens alors que ce dernier se doit de respecter la mise en œuvre d'une élection qui est prévue par la loi.

Le ou la commissaire (EAG) précité-e se dit interloqué-e des propos du ou de la préopinant-e (PLR) selon lesquels le refus de prise d'acte ne changerait rien. Au contraire, cela montrerait que le législatif ne cautionne pas ce type de fonctionnement, qu'un rapport qui est rendu au Grand Conseil a une certaine valeur, et enfin que les lois adoptées doivent être suivies d'une mise en œuvre. C'est pourquoi le ou la commissaire (EAG) refusera ce rapport.

Le ou la commissaire (V) précité-e relève que le rapport date du 18 décembre 2013, mais n'est traité qu'aujourd'hui, soit presque deux ans après et selon les actualités du moment. La mise à jour du tableau montre une

certaine évolution, qui peut satisfaire ou non. Pour sa part, le ou la commissaire (V) compte s'abstenir en raison de cette problématique de la temporalité.

Le ou la commissaire (S) précité-e comprend le sentiment de son ou sa préopinante (V), mais ne pense pas que le parlement ait pris du retard dans le traitement de ce rapport ; il y a eu effectivement d'autres contingences. Lorsque ce rapport a été présenté, il présentait un certain nombre de lacunes. La problématique actuelle n'est pas de jeter la pierre au Conseil d'Etat parce qu'il n'a pas tout mis en œuvre ; c'est plutôt que, sous couvert de choix techniques, le Conseil d'Etat a en réalité fait des choix politiques. Or cette problématique reste d'actualité. Le ou la commissaire (S) reconnaît le travail qui a été fourni, mais ne peut que constater les lacunes à la fois actuelles et antérieures. C'est pourquoi il ou elle invite au renvoi de ce rapport au Conseil d'Etat.

### **Vote sur la prise d'acte du RD 1032**

Pour :	4 (1 PDC, 2 PLR, 1 UDC)
Contre :	5 (1 EAG, 1 S, 1 Ve, 2 MCG)
Abstention :	-

***La prise d'acte du RD 1032 est refusée.***

Au bénéfice de ce rapport, je vous prie, Mesdames et Messieurs les députés, de bien vouloir refuser la prise d'acte et renvoyer le RD 1032 au Conseil d'Etat.

*Annexe : Tableau des adaptations législatives et réglementaires à la nouvelle constitution (mise à jour du 26 août 2015)*

## RD\_1032 Programme législatif - Tableau des adaptations législatives et réglementaires à la nouvelle constitution – Mise à jour

	Adaptations déjà opérées	Adaptations en cours	Adaptations à prévoir
<b>Titre I Dispositions générales</b>			.....
<b>Titre II Droits fondamentaux</b>		PL 11688 (LDD - Agenda 21) PL 11470 (LIP) PL 11581 (service minimum aux TPG) PL 11574 (service minimum – modification de la cst) <sup>1</sup>	Art. 16 Cst-GE (personnes handicapées) Art. 23 Cst-GE (droit de l'enfant) Art. 26, al. 3 Cst-GE (lanceur d'alerte) Art. 37, al. 2 Cst-GE (exception droit de grève)
<b>Titre III Droits politiques</b>			
Chapitre I Dispositions générales	Loi 11070 (modifiant la LEDP) Loi 11464 (suspension droits politiques)		Art. 47 (droit de récolter des signatures) – à voir si le droit actuel ne suffit pas .....
Chapitre II Elections	Loi 11070 (modifiant la LEDP)		.....
Chapitre III Initiative populaire cantonale	Loi 11070 (modifiant la LEDP)		.....
Chapitre IV Référendum cantonal	Loi 11070 (modifiant la LEDP)		.....
Chapitre V Initiative populaire communale	Loi 11070 (modifiant la LEDP)		.....
Chapitre VI Référendum communal	Loi 11070 (modifiant la LEDP)		.....
<b>Titre IV Autorités</b>			
Chapitre I Grand Conseil	Loi 11070 (modifiant la LEDP) <sup>1</sup> Loi 11150 (LSurv) Loi 11084 (modifiant la LRG) Loi 11583 (modifiant la LRG)		.....
Chapitre II Conseil d'Etat	Loi 11070 (modifiant la LEDP)		.....

<sup>1</sup> En italique, les projets de lois déposés par les députés.

	Adaptations déjà opérées	Adaptations en cours	Adaptations à prévoir
Chapitre III Pouvoir judiciaire	Loi 11071 (abrogeant la LICE) Loi 11098 (modifiant la LECO - pouvoir provisionnel) Loi 10960 (LGAF) Loi 11276 (Instance médiation)		
Section 1 Principes	Loi 11311 (modifiant la LOJ - Cour Constitutionnelle)		.....
Section 2 Elections	Loi 11070 (modifiant la LEDP) Loi 11261 (modifiant la LOJ - Conseil supérieur de la magistrature - préavis)		.....
Section 3 Cour constitutionnelle	Loi 11311 (modifiant la LOJ - Cour Constitutionnelle)		.....
Section 4 Conseil supérieur de la magistrature	Loi 11261 (modifiant la LOJ - Conseil supérieur de la magistrature - préavis)		Article 126 Cst-GE (composition) .....
Chapitre IV Cour des comptes	Loi 11070 (modifiant la LEDP) Loi 11150 (LSury)		.....
<b>Titre V Organisation territoriale et relations extérieures</b>			
Chapitre I Communes		PL 11585 (loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton) PL 11591 (communauté de communes+incompatibilités) PL 11603 (Pour une répartition des tâches issue de la concertation) PL 11177 (réforme répartition des tâches entre canton et communes) PL 11688 (LDD - Agenda 21)	Art. 138 et 139 Cst-GE (fusion des communes) .....
Chapitre II Relations extérieures			.....
<b>Titre VI Tâches et finances publiques</b>			
Chapitre I Dispositions générales	Loi 10960 (LGAF)		.....
Chapitre II Finances publiques	Loi 10960 (LGAF)		.....
Chapitre III Tâches publiques			.....

	Adaptations déjà opérées	Adaptations en cours	Adaptations à prévoir
Section 1 Environnement			
Section 2 Aménagement du territoire			
Section 3 Energies			
Section 4 Santé			
Section 5 Logement			
Section 6 Sécurité			
Section 7 Economie			
Section 8 Mobilité			
Section 9 Enseignement et recherche		PL 11470 (LIP)	
Section 10 Accueil préscolaire et parascolaire			Art. 200 Cst-GE (accueil préscolaire) Art. 204 Cst-GE (accueil parascolaire)
Section 11 Cohésion sociale		PL 11492 (naturalisation – émoluments)	Art. 207 (jeunesse) Art. 209 Cst-GE (personnes handicapées)
Section 12 Action sociale			
Section 13 Culture, patrimoine et loisirs			Art. 218 Cst-GE (édifices ecclésiastiques)
Chapitre IV Organes de surveillance	Loi 11150 (LSurv)		Art. 221 Cst-GE (audit interne des communes et institutions de droit public)
<b>Titre VII Dispositions finales et transitoires</b>			
Chapitre I Dispositions générales			
Chapitre II Dispositions particulières	Modification REDP du 24 avril 2013 <i>Loi 11084 (modifiant la LARGC)</i>		Art. 228 Cst-GE (détermination de l'autorité compétente pour la suspension des droits politiques) Art. 235 Cst-GE (fusion communes) Art. 236 cst-GE (accueil préscolaire)

Date de dépôt : 19 octobre 2015

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### Rapport de M. Murat Julian Alder

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Conformément à l'art. 226 Cst-GE<sup>1</sup> :

« Art. 226 *Législation d'application*

<sup>1</sup> *Les modifications législatives requises par la présente constitution sont adoptées sans retard, mais au plus tard dans un délai de 5 ans dès son entrée en vigueur.*

<sup>2</sup> *A cette fin, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil un programme législatif avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014. »*

Le 18 décembre 2013, le Conseil d'Etat a déposé le rapport RD 1032 au Grand Conseil concernant le programme législatif d'application de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

Ledit rapport constitue le programme législatif prévu par l'art. 226 al. 2 Cst-GE et soumis au Grand Conseil dans le délai constitutionnel imparti par cette disposition.

Contrairement à ce que tentera de démontrer le rapporteur de majorité, ce programme législatif est essentiellement de nature technique.

En effet, il énumère les « *modifications législatives requises* » par la nouvelle constitution genevoise ; autrement dit, l'adaptation des normes cantonales rendue nécessaire par l'adoption d'une nouvelle charte fondamentale.

Comme l'explique le Conseil d'Etat à l'appui des conclusions de son rapport RD 1032 du 18 décembre 2013<sup>2</sup> :

---

<sup>1</sup> RS/GE A 2 00 Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE).

<sup>2</sup> RD 1032 du 18 décembre 2013, pp. 19-20.

« Le programme législatif qui vous est soumis, dans le mois suivant l'entrée en fonction du nouveau Conseil, est un rapport essentiellement technique. En effet, compte tenu de la brièveté du délai imparti par la nouvelle constitution, il n'a pas encore été possible d'établir un échéancier plus précis et détaillé de l'ensemble des travaux à entreprendre. Ce programme sera en outre naturellement revu et affiné dans le cadre du programme de législature qui vous sera présenté d'ici à la fin du mois de juin 2014, comme l'exige la nouvelle constitution. La mise en œuvre de cet important chantier législatif, avec le concours du collège spécialisé aux affaires juridiques, sera une des priorités de notre Conseil et s'échelonnera sur toute la législature.

En résumé, dans le cadre du présent rapport, sont d'abord catégorisées les modifications législatives induites par la constitution. A cet égard, quatre types d'adaptations ont pu être identifiées, dont trois impératives et visées par le délai de mise en œuvre de 5 ans, voire par un délai plus court prévu par une disposition particulière du titre VII de la constitution (art. 235 et 236 Cst-GE). Seule la mise en œuvre des dispositions impératives de la constitution a été traitée dans le cadre du présent rapport. Le quatrième type d'adaptations législatives relève de questions d'opportunité. Celles-ci seront abordées dans le cadre des travaux législatifs ordinaires. Ensuite, pour chaque titre de la constitution, un inventaire des modifications impératives à apporter est présenté.

Cet inventaire a permis de mettre en évidence le fait que la quasi-totalité des modifications destinées à la stricte mise en conformité ont d'ores et déjà été effectuées, notamment en ce qui concerne les droits politiques. Il demeure néanmoins un certain nombre de points de contradiction, qui seront réglés en priorité. En outre, les principales innovations introduites par l'Assemblée constituante et induisant des modifications importantes de la législation cantonale ont d'ores et déjà été initiées et sont en cours de traitement, soit par exemple l'instauration de la Cour constitutionnelle (PL 11311) et de l'instance de médiation (PL 11276), la mise en place du système du préavis du Conseil supérieur de la magistrature (loi 11261) ou encore la réforme de la surveillance de l'Etat (PL 11150).

Enfin, s'agissant des travaux législatifs restant à entreprendre, le présent rapport propose un calendrier de mise en œuvre en trois étapes principales. Pour la première étape, un projet de loi destiné à corriger les dernières contradictions légales et à procéder aux adaptations formelles nécessaires sera déposé durant le premier semestre 2014.

*Dans la seconde étape, le Conseil d'Etat s'assurera de la mise en œuvre des projets de loi pour lesquels la constitution a prévu un délai de mise en œuvre anticipée, soit en ce qui concerne l'encouragement de la fusion des communes d'ici au 1<sup>er</sup> juin 2016 et l'adaptation des offres de places d'accueil de jour aux besoins d'ici au 1<sup>er</sup> juin 2017. Enfin, dans la troisième étape, qui en réalité a déjà commencé au sein des départements et qui se terminera le 31 mai 2018, le Conseil d'Etat proposera les différents projets de lois nécessaires aux autres adaptations impératives de la constitution (lacunes à combler et mandats à mettre en œuvre), telles que catégorisées dans le présent rapport, afin de permettre le respect du délai de 5 ans fixé à l'article 226 Cst-GE. »*

(le rapporteur de minorité souligne)

**En d'autres termes, en réalité, la majorité confond le programme législatif, de nature technique, prévu par l'art. 226 al. 2 Cst-GE, avec le programme de législation, de nature politique, prévu par l'art. 107 Cst-GE et l'art. 66 al. 1 à 4 LRGC<sup>3</sup>.**

Ceci est d'ailleurs confirmé par l'une des principales critiques de la majorité envers le RD 1032, soit le prétendu silence de ce dernier en termes de concrétisation de l'art. 42 Cst-GE, aux termes duquel « *la réalisation des droits fondamentaux fait l'objet d'une évaluation périodique indépendante* ».

Or, on pourrait parfaitement considérer que cette disposition constitutionnelle est d'ores et déjà concrétisée par le système de l'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme de l'ONU établi par la résolution 60/251 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 18 juin 2007 auquel la Suisse est soumise tous les quatre ans.

Dès lors, si la majorité souhaite l'instauration d'un système d'évaluation périodique spécifique au canton de Genève, il lui est parfaitement loisible de déposer un projet de loi ou une motion en ce sens<sup>4</sup>.

Toutefois, une telle réforme, qui n'est pas de nature technique, mais bien de nature politique, dépasse le cadre du programme législatif prévu par l'art. 226 al. 2 Cst-GE.

---

<sup>3</sup> RS GE B 1 01 Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (LRGC).

<sup>4</sup> Auquel cas, une estimation des conséquences financières d'un tel luxe serait plus que la bienvenue.

**Au vu de ce qui précède, le RD 1032 est parfaitement conforme à cette dernière disposition.**

Par ces motifs, la minorité de la Commission législative vous invite, Mesdames les députées, Messieurs les députés, à prendre acte du rapport RD 1032 du 18 décembre 2013.