

PROCES-VERBAL

Assemblée constituante

Commission 3
Institutions : les 3 pouvoirs
Séance No. 19 – 8 octobre 2009
2, rue Henri-Fazy - 3ème étage
16h00 à 18h30

Présidence : M. HALPERIN Lionel, Libéraux & Indépendants

Présents : M. CHEVIEUX George, Radical Ouverture
M. DIMIER Patrick-Etienne, MCG
M. HIRSCH Laurent (rempl. M. KOECHLIN), Libéraux & Indépendants
Mme KASSER Louise, Les Verts et Associatifs
M. KUNZ, Radical Ouverture
M. LACHAT David, Socialise pluraliste
M. MANUEL Alfred, Associations de Genève
M. PERROUX, Les Verts et Associatifs
M. DE PLANTA François, Libéraux & Indépendants
M. RODRIK Albert, Socialiste pluraliste
M. SCHERB Pierre, UDC Mme LYON Michèle, AVIVO
Mme HALLER Jocelyne, Solidarités
M. TORNARE Guy, PDC
M. TURRIAN Marc, AVIVO

Excusés : M. DEMOLE Claude, G[e]’avance
M. KOECHLIN René, Libéraux & Indépendants
Mme LYON Michèle, AVIVO

Procès-verbaliste : Mme Martine TRIANDE LUISIER / Eliane MONNIN

Ordre du jour :

* * *

1. Approbation de l'ordre du jour
2. Communications diverses
3. Audition de Mme Martine Brunschwig Graf
4. Discussion et votes sur le thème du Pouvoir législatif
5. Date et ordre du jour de la prochaine séance
6. Divers

1. Approbation de l'ordre du jour

- L'ordre du jour est approuvé avec une modification qui est l'ajout d'un point : l'approbation du PV N° 018 du 1^{er} octobre 2009

M. PERROUX propose de terminer la séance à partir de 18 heures. La Passerelle Jeunes organise un débat à l'Aula de Calvin à 18 heures 45 et il y a une manifestation des syndicats sur le problème des frontaliers. La gauche sera donc passablement absente à partir de 18 heures.

Le Président annonce qu'il devra partir à la fin de l'audition de Mme Brunschwig Graf pour d'autres raisons et que M. Rodrik prendra la relève dès son départ et propose de continuer jusqu'à 18 heures 15 ou 18 heures 30.

Mme HALLER précise qu'il y a deux échéances aujourd'hui, une à 18 heures et une à 18 heures 45. Il serait donc plus équitable de terminer à 18 heures.

M. KUNZ rappelle qu'ils sont dans une période où les votes commencent et il faut que les règles soient claires.

Le président avait cru comprendre qu'il y avait un débat qui concernait directement la Constituante et cela lui semblait plus légitime sur ce point-là. S'ils sont tous d'accord de terminer à 18 heures, il n'y voit aucun inconvénient.

M. DE PLANTA précise que la commission est convoquée de 16 heures à 19 heures. S'il y a des activités syndicales diverses et autres ou des conférences, à chacun son problème. Mais, il suivra l'avis de la majorité, même si lors d'absence pour des raisons personnelles, ils assument habituellement une absence.

Mme HALLER précise que la manifestation d'aujourd'hui n'est pas une histoire individuelle, mais un acte citoyen. La grande majorité des organisations de ce canton sont concernées. Elle ne demanderait par un raccourcissement de séance pour des raisons personnelles. Cette manifestation vaut la peine que cette commission s'en préoccupe.

Le Président pense que quand ce sont des débats organisés sur des points qui concernent leur commission, c'est de bonne guerre de trouver des aménagements. Il est moins convaincu par la manifestation car c'est un choix politique qui semble plus relever du choix de chacun. Etant donné la volonté assez large de finir à 18 heures, il propose de voter.

M. SCHERB pense qu'ils sont une assemblée constituée de politiciens de bord politique différent et il ne pense pas qu'un bord puisse être favorisé de cette façon. Il s'oppose formellement à l'arrêt de leurs travaux à 18 heures.

M. DE PLANTA souligne que l'intervention du Président qui faisait la différence entre les activités qui peuvent avoir ou non des conséquences sur la Constituante lui semble importante. Il soutient cette démarche. Quant au deuxième argument, il partage l'avis de M. Scherb et celui du Président.

Le Président propose un vote :

- **7 commissaires sont en faveur d'un arrêt de la séance à 18h00, 7 commissaires sont contre**

Le Président tranche pour un arrêt de séance à 18h30 pour une question de principe.

2. Communications diverses

Le Président n'a pas de communication particulière.

M. SCHERB aimerait savoir ce qui se passe au niveau des jetons de présence et de la perte qu'ils subissent en raison de cette décision.

Le Président précise qu'il n'y a aucune perte car lorsque l'heure est largement entamée, elle est payée. Il pense que la solution de M. Turrian qui consiste à supprimer la pause est une bonne solution.

3. Approbation du PV de la séance N°18 du 1^{er} octobre 2009

- Le procès-verbal est adopté sous réserve de modifications apportées en séance et qui seront intégrées dans une version définitive.
- Le procès-verbal de l'audition de Mme Hutter est adopté.
- Le procès-verbal de l'audition de M. Spielmann est adopté.

4. Audition de Mme Martine Brunschwig Graf

- L'audition de Mme Brunschwig Graf fait l'objet d'un document séparé

5. Discussion et votes sur le thème du Pouvoir législatif

M. RODRIK prend la présidence de la séance.

Les députés suppléants

Le Président rappelle que la commission a fait un certain nombre de votes en rafale, la dernière fois, concernant le quorum. Il a sur sa liste une question qu'il trouve intéressante : les députés suppléants.

M. PERROUX demande s'ils n'ont pas parlé intentionnellement des apparentements lors de la dernière séance.

Le Président répond que la question a été effectivement posée de savoir si, au sein de la commission, il y avait quelqu'un qui pensait que les apparentements devaient changer de formule, être interdits ou autre. Effectivement, ils sont tous restés muets comme des carpes.

Mme KASSER croit que ce n'est pas cela qui est ressorti de la discussion. Ils voulaient avoir d'autres avis avant de pouvoir prendre une décision. Ce n'est pas qu'ils voulaient changer quelque chose ou non. Il avait été décidé de demander, soit à M. Ascheri, soit à l'assistant de M. Sciarini. Cela figure au PV.

- **Le Président demande de noter au PV qu'il convient de solliciter des avis concernant les apparentements, qu'il s'agisse du côté de M. Ascheri, qu'il s'agisse du collaborateur du professeur Sciarini.**

Le Président propose de passer au sujet des députés suppléants en attendant qu'ils aient ces éléments. Il croit savoir qu'il existe des députés suppléants dans le Jura et en Valais.

M. DE PLANTA se souvient que la possibilité avait été évoquée d'auditionner quelqu'un sur cette notion. Elle lui semble assez intéressante, mais il aimerait mieux comprendre comment cela fonctionne, quelles sont les prérogatives du député suppléant, s'il est convoqué à la dernière minute quand il faut remplacer quelqu'un et si cela vaudrait la peine de l'introduire.

M. LACHAT rappelle en premier lieu qu'en Valais, les députés suppléants sont élus, comme les députés, par district. Donc les listes comptent peu de candidats. Ici à Genève, cela signifierait, s'il y a 100 députés, qu'on ait 200 personnes à élire, des personnes de première catégorie et des personnes de seconde catégorie. Il ne voit pas tellement l'utilité de cette institution qui vient compliquer les élections. Cela ferait des députés à deux vitesses, alors que le système actuel semble relativement bien fonctionner dans le sens où il y a des viennent-ensuite ; quand un député est défaillant de manière définitive, il est remplacé.

M. TURIAN ajoute qu'il lui semble que lors d'une séance, ils avaient précisément décidé d'auditionner un député valaisan.

M. DE PLANTA adhère tout à fait aux propos de M. Lachat ; il n'est pas forcément pour imposer la notion de député suppléant dans la Constitution. Il dit simplement que s'ils décident de l'écarter, il faut avoir des arguments pour décider dans un sens ou dans l'autre. M. Lachat en a évoqué un.

Le Président avoue qu'en tant que juriste, il se demande ce qu'il est demandé de faire à quelqu'un qui a été élu, mais qui n'a pas été élu en tant que titulaire d'un poste. Il se demande si le problème vient du contexte géographique, des distances et autres, choses qui n'existeraient pas à Genève. Il note qu'il faut se renseigner.

Mme KASSER signale qu'elle connaît un député suppléant valaisan et qu'elle a souvent discuté avec lui. Elle croit que c'est quelque chose qui a été instauré du fait de la distance et des conditions météorologiques en hiver qui, à l'époque, dans les vallées, ne permettaient pas à tout le monde de descendre à Sion. Ensuite, en Valais, la culture politique est aussi assez différente, et avant de devenir député, plus ou moins tout le monde passe par la case député suppléant. Certains députés suppléants ont certes une charge honorifique et sont moins présents, mais ils sont tout de même élus. Le député suppléant qu'elle connaît participe à quasiment toutes les séances du Grand Conseil en tant que suppléant. C'est la manière d'entrer en politique en Valais. Tous commencent en tant que députés suppléants ; personne n'est élu directement au Grand Conseil d'autant plus que les listes sont très petites vu que cela concerne seulement les districts.

M. KUNZ observe que M. Lachat a amené un argument, Mme Kasser en a donné un autre à l'inverse. Il lui semble qu'ils pourraient maintenant décider de se passer de députés suppléants à Genève parce que cela ne correspond pas à la culture genevoise. Il ne voit pas ce que cela peut apporter au Grand Conseil.

Le Président est d'avis que, par prudence, ils pourraient demander par exemple à la secrétaire-juriste si elle pouvait produire deux ou trois pages sur le contenu des compétences des députés suppléants. Il y en a dans le Jura et le Valais à sa connaissance. Il faut être au clair, avant d'écarter cette idée, sur le contenu exact de la fonction.

M. LACHAT pense que la tâche serait difficile pour les partis de trouver suffisamment de candidats aux élections cantonales, si de surcroît ils doivent recruter des candidats suppléants. L'attrait du poste lui paraît faible. En réponse à M. de Planta, les suppléants ne sont pas les viennent-ensuite. Ils font campagne pour le poste de député suppléant

Le Président demande si quelqu'un sait si le candidat est suppléant d'un député ou s'il y a une liste de suppléants de la liste du parti.

M. LACHAT pense que cela se passe ainsi. Par exemple, il a vu des listes socialistes où il y avait la liste des candidats à la députation et la liste des candidats à la suppléance.

M. SCHERB constate que M. Rodrik a dit vouloir par prudence demander un avis juridique. Ils ont tous entendu qu'il s'est élevé contre le principe de prudence lors de la séance plénière. Donc il s'oppose à cette proposition et se rallie à celle de M. Kunz.

Le Président répond à M. Scherb, qu'il a parlé de demander à la secrétaire-juriste, engagée à teneur de la loi constitutionnelle qui a permis leur élection, de rédiger deux ou trois pages sur le contenu réel de la fonction. Il ne voit pas où est le principe de précaution. C'est un principe de sagesse. Quand ils iront dire à leurs collègues de la Constituante qu'ils ont écarté le député suppléant comme ne correspondant pas à la culture genevoise, peut-être qu'ils voudraient en savoir un peu plus. Il ne pensait pas être dispendieux et si cette salle veut voter, elle votera.

M. DIMIER pense que l'idée d'avoir des suppléants, compte-tenu de l'exigüité du territoire du canton est un peu farfelue. Il prend l'exemple de M. Zimmermann, puis de M. Aubert qui ont tous les deux eu des problèmes de santé. Un groupe qui n'a que trois parlementaires peut donc se retrouver réduit à deux. S'il y avait une règle qui permette leur remplacement, ce serait mieux. Au niveau du Parlement, lors de longues absences, il faudrait trouver un moyen afin que le premier des viennent-ensuite puisse siéger de manière temporaire.

M. DE PLANTA pense qu'il y a encore un aspect humain et psychologique. Dans les deux cas qui ont été cités, il lui paraît difficile de dire à quelqu'un qui est atteint dans sa santé qu'il faut à tout prix le remplacer parce qu'il y a des enjeux politiques. C'est peut-être un cas extrême mais il faut garder cet élément de suppléance à l'esprit.

M. SCHERB revient sur le principe de prudence mentionné par le Président. Il le remercie d'avoir rappelé qu'il s'agit bien de prudence, et non pas de précaution. C'est lui qui a fait un mélange et il retire ce qu'il a dit. La prudence est effectivement importante.

Le Président propose de passer au vote :

1) La commission, à l'unanimité, se prononcer favorablement sur le principe de demander à la secrétaire-juriste une rédaction de quelques pages sur le contenu et les attributions de la fonction de député suppléant dans les cantons où cela existe, mais aussi la manière d'être élu et ce qui caractérise cette fonction qui reste peu répandue en Suisse.

2) La commission, à l'unanimité, accepte de ne pas voter sur l'objet « député suppléant », ce jour.

La durée de la législature : 4 ou 5 ans

Mme KASSER pencherait, à la suite des différentes auditions entendues, en faveur d'une durée de législature à 5 ans, qui soit calquée sur la législature des communes, c'est-à-dire que les élections cantonales et communales aient lieu dans la même année. Cela permettrait de résoudre le problème des chevauchements et ferait qu'une année tous les vingt ans, il y aurait une grosse année avec les élections fédérales, mais cela reste tous les vingt ans.

Le Président précise que c'est dans le cas où on souhaiterait que la législature cantonale démarre au printemps.

M. DE PLANTA rajoute qu'il faut s'assurer non seulement qu'elles aient lieu au printemps, comme c'est un peu ce qui ressort des différentes auditions, mais il se demande si - c'est peut-être une question subsidiaire - la durée des mandats étant décidé à 5 ans, il faut demander que ce soit exactement la même chose pour le municipal. Ce problème de chevauchement serait au moins réglé et effectivement, comme le dit Mme Kasser, il n'y aurait chevauchement qu'avec les élections fédérales, une fois tous les 20 ans.

Le Président rappelle ce que M. De Planta a dit sur le mode de scrutin, soit qu'il y a des organes élus à la proportionnelle et c'est la même proportionnelle pour tout le monde. Les organes élus à la majoritaire suivent le même principe.

M. DIMIER est clairement pour une législature de 5 ans et il pense que se pose uniquement la question du nombre d'années de législature, et non de la limitation des mandats. Pour ce qui est de la durée, il est en faveur de 5 ans.

Le Président pense que c'est une question qui mérite d'être tranché parce que dire à quelqu'un qu'il fait un mandat ou deux mandats ou trois mandats alors qu'ils ne savent pas encore la durée de ce mandat, il y aurait un problème de logique.

M. KUNZ indique que son groupe est en faveur de l'allongement de la durée de législature à 5 ans pour les élections cantonales et les élections communales. Quant à la date à laquelle les élections se déroulent, cela restera à définir. Mais cela ne serait probablement pas défini dans la Constitution.

M. LACHAT a une petite remarque technique : dans le cas du passage à 5 ans, il faudrait prévoir une disposition transitoire.

Pour le Président, il faudrait être assez subtil sur ce genre de chose, parce que cela veut dire étendre ou diminuer un mandat.

Mme KASSER pense qu'il faudra regarder avec les élections fédérales aussi, pour ne pas commencer la première année avec toutes les élections. C'est là qu'il faut être attentif.

M. HIRSCH entend qu'il y a un large consensus pour 5 ans et il n'aimerait pas en tant que membre extérieur venir troubler ce consensus. Mais si l'objectif est de rallonger la durée de la législature parce les élections sont considérées comme tellement prenantes que cela prend du temps, il demande s'il ne faut pas aller plus loin et faire une législature de 6 ans. Cinq ans c'est une « réformette ». Il faut voir quel est l'objectif. Si l'objectif est de prévoir des périodes plus longues, il lui semble qu'une période de 6 ans mériterait d'être prise en considération.

M. LACHAT rappelle qu'il ne faut pas oublier aussi qu'il y a des partis qui n'arrivent pas à accéder au Grand Conseil et les mettre au purgatoire trop longtemps, créerait un hiatus entre la composition de la population et la composition du Grand Conseil. S'il arrive un accident électoral où un parti ne passe pas, le laisser trop longtemps sur la touche lui paraît un peu risqué.

Le Président demande si quelqu'un veut s'exprimer sur l'utilité réelle qu'ils ont retirée des auditions et des discussions, sur l'élément le plus tangible dans l'idée de changer, dans l'idée d'avoir une année de plus.

M. DE PLANTA répond qu'il lui semble que lors des deux dernières auditions, Mme Brunschwig Graf et M. Broulis l'ont dit, la durée des élections prend de plus en plus de temps sur la durée de travail des Conseillers d'Etat. Donc, si sur 5 ans avoir, il y a un minimum de 3 ans de travail, ce serait bien, parce une année est déjà utilisée pour se mettre dans le bain et une année pour la campagne. C'est une question d'efficacité.

Mme HALLER trouve quelque peu gênant d'essayer de changer un certain nombre de choses en fonction d'un certain nombre de dysfonctionnements. Il lui semblerait quand même plus intéressant d'examiner ces dysfonctionnements, de les qualifier et d'essayer de modifier quelque chose. La propagande électorale ou les manœuvres électorales sont toujours un peu nauséabondes par rapport à l'objectif poursuivi. Elle pense qu'on pourrait remettre en question cette manière parfois d'avoir une politique conduite davantage par des perspectives électorales que par la volonté d'exercer un mandat, autant au niveau du Grand Conseil que du Conseil d'Etat. Ce qu'elle trouve toujours désagréable, c'est cette avalanche de projets qui émergent tout d'un coup dans la dernière année ou des changements radicaux d'attitude qui sont plus conduits par le souci de se faire réélire plutôt que d'aller au fond des choses. Même s'il n'est guère possible d'agir là-dessus, la Commission pourrait le relever dans ses travaux.

M. DE PLANTA rappelle ce qu'a dit Mme Brunschwig Graf, à savoir que lors de la dernière législature, la campagne a duré un an et demi au lieu d'une année.

Pour le Président, tout cela n'expliquera jamais pourquoi un ou l'autre des Conseillers d'Etat ont une inspiration juste au mois de mars de la dernière année de la législature. Cela ne relève plus du droit ni de la Constitution, mais d'un comportement.

M. DIMIER souligne que l'audition de M. Broulis lui a laissé une forte impression. La législature de 5 ans a aussi un effet sur la cohésion des membres du gouvernement, parce qu'il y a des chantiers qu'il faut mener à terme à l'intérieur de ces 5 ans. Ne serait-ce que pour cette raison, il serait en faveur de prolonger la durée de la législature.

Le Président passe au vote :

Allongement de la législature à 5 ans

La Commission, à l'unanimité, approuve l'allongement de la législature à 5 ans, par 13 voix pour (1 Assoc., 1 AVIVO, 2 Lib., 1 MCG, 1 PDC, 2 Rad, 1 Sol, 1 Soc, 1 UDC, 2 Verts) et 1 abstention (1 soc.)

La séance est levée à 18h30.

DECISIONS**PV N°17 (24 septembre 2009)**

1. La Commission, à la majorité (2 abstentions), soutient le principe de ne pas passer par des votes d'orientation en assemblée plénière
2. La Commission, à l'unanimité, est d'accord sur le principe de faire autant que possible une rédaction des articles
3. Le Président prend note de la consultation au préalable par les groupes des rapports, celle-ci pouvant également être faite sujet par sujet, plutôt que d'envoyer un rapport imprimé à tout le monde.
4. La Commission, à la majorité (1 contre, 1 abstention) est d'accord de maintenir le nom de Grand Conseil. Rapport de minorité : M. DIMIER
5. La Commission, à l'unanimité, approuve le système proportionnel de liste à une circonscription, sous réserve que seront éventuellement revus sur ce sujet les travaux de la Commission 4
6. La Commission, à l'unanimité, se prononce en faveur du maintien d'un parlement de milice.

PV N°18 (1^{er} octobre 2009)

1. La commission refuse le principe d'un double quorum par 9 voix contre (1 Assoc., 1AVIVO, 1 PDC, 1 Sol., 2 Soc., 1 UDC, 2 verts), 4 pour (1 G[e], 2 Lib., 1 Rad.) et 2 abstentions (1 Lib., 1 MCG)
2. L'élimination du quorum est refusé, à la majorité, par 12 voix contre (1 Assoc., 1 G[e], 3 Lib., 1 MCG, 1 PDC, 1 Rad., 2 Soc., 1 UDC, 1 verts), 2 pour (1 AVIVO, 1 Sol.) et 1 abstention (1 vert)
3. L'abaissement du quorum à 3% est refusé, à la majorité, par 8 voix contre (1 G[e], 3Lib., 1 MCG, 1 PDC, 1 Rad., 1 UDC), 4 pour (1 AVIVO, 1 Sol., 2 verts) et 3 abstentions (1Assoc., 2 Soc.)
4. L'augmentation du quorum à 10% est refusé, à la majorité, par 9 voix contre (1 Assoc., 1 AVIVO, 1 MCG, 1 PDC, 2 Soc., 1 Sol., 2 verts), 6 pour (1 G[e], 3 Lib., 1 Rad., 1 UDC) et pas d'abstention.
5. La diminution du quorum à 5% est refusé, à la majorité, par 8 voix contre (1 G[e], 3Lib., 1 MCG, 1 PDC, 1 Rad., 1 UDC), 7 pour (1 Assoc., 1 AVIVO, 2 Soc., 1 Sol., 2 verts) et pas d'abstention.
6. Le maintien du quorum à 7% est approuvé, à la majorité, par 8 voix pour (1 G[e], 3Lib., 1 MCG, 1 PDC, 1 Rad., 1 UDC), 7 contre (1 Assoc., 1 AVIVO, 2 Soc., 1 Sol., 2 verts) et pas d'abstention. Rapport de minorité : M. LACHAT.
7. Un Grand Conseil à 80 est approuvé, à la majorité, par 8 voix pour (1 G[e], 3Lib., 1 MCG, 1 PDC, 1 Rad., 1 UDC), 7 contre (1 Assoc., 1 AVIVO, 2 Soc., 1 Sol., 2 verts) et pas d'abstention.

PV N°19 (8 octobre 2009)

1. La commission note qu'il faut solliciter des avis concernant les apparentements auprès de M. Ascheri et du collaborateur du professeur Sciarini.
2. La commission note qu'il faut demander à la secrétaire-juriste quelques pages donnant le contenu réel des fonctions et des attributions de député suppléant.
3. La Commission, à l'unanimité, approuve l'allongement de la législature à 5 ans, par 13 voix pour (1 Assoc., 1 AVIVO, 2 Lib., 1 MCG, 1 PDC, 2 Rad, 1 Sol, 1 Soc, 1 UDC, 2 Verts) et 1 abstention (1 soc.).