



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Assemblée constituante

Commission 5

« Rôle et tâches de l'Etat, finances »

Rapport de la commission 5 en vue de la première lecture de l'avant-projet de constitution

Annexe

Juillet 2011

Amendement de minorité

Exposé des motifs

Titre VI Tâches et finances publiques

Chapitre II Tâches publiques

Section 1 Environnement

Article 149

Art. 149 Climat

L'Etat met en œuvre des politiques propres à réduire les gaz à effet de serre conformément au droit fédéral.

Amendements du groupe V&A

Art. 149 al. 1	Le canton prend les mesures nécessaires permettant une diminution des gaz à effet de serre d'au moins 80 % en 2050 par rapport aux émissions de 1990.
Art. 149 al. 2	Dès que cet objectif est atteint, l'alinéa 1 est abrogé.

Selon le GIEC (Groupe d'experts intergouvernementaux sur l'évolution du climat), pour que la température retrouve en 2100 le niveau de 2000, nous devons réduire les émissions des gaz à effet de serre de 75 % en 2050 par rapport au niveau de 1990.

Les conclusions du GIEC sont le reflet d'un très large consensus dans le milieu scientifique et sont « acceptées » par la plupart des gouvernements. Compte tenu de la gravité de la situation et l'urgence impérieuse de la situation, nous proposons de fixer transitoirement un objectif chiffré dans la constitution.

Amendement de minorité

Exposé des motifs

Titre VI Tâches et finances publiques

Chapitre II Tâches publiques

Section 3 Energie

Article 158

Art. 158 Principes

¹ L'Etat assure un approvisionnement suffisant en énergie, correspondant aux besoins de la population.

² Il met en œuvre des politiques permettant le développement des énergies renouvelables et la réalisation d'économies d'énergie.

³ Il veille à ce que les énergies renouvelables soient utilisées de préférence à toute autre forme d'énergie.

Amendements du groupe V&A

Art. 158 al. 1	La politique de l'Etat en matière d'approvisionnement, de transformation, de distribution et d'utilisation de l'énergie est fondée dans les limites du droit fédéral, sur le primat de la conservation de l'énergie, puis sur le développement prioritaire des sources d'énergie renouvelables et le respect de l'environnement.
Art. 158 al. 2	Le besoin global en courant électrique et le besoin en énergie pour le chauffage et l'eau chaude des bâtiments doivent être en principe couverts par des énergies renouvelables et indigènes
Art. 158 al. 3	Les investissements énergétiques de l'Etat s'inscrivent dans les objectifs de la présente section. Les institutions de droit public sont liées par ces objectifs dans l'utilisation de leurs droits sociaux.

Pour rappel, le travail d'examen systématique des dispositions constitutionnelles en vigueur restait à effectuer, en complément des thèses générales adoptées en commission la première année.

Ces trois alinéas nouveaux et la disposition transitoire (voir ci-après) qui les accompagnent permettent de proposer un article concis et réduit à des principes. Les objectifs et éléments centraux de l'actuel art. 160^E sont conservés sans devoir recopier ce dernier à la lettre, celui-ci présente en effet des éléments de rangs épars.

D'autres éléments de l'actuel art. 160^E (secteurs industriel et des transports) se retrouvent à différents endroits de l'avant-projet.

Alinéa 1 : adaptation de l'alinéa 1 du 160^E actuel. Le mot « Etat » remplace « cantonal ».

Alinéa 2 : Le principe, formulé ici de manière générale, est de couvrir le courant électrique et le besoin pour les bâtiments sur l'énergie renouvelable et indigène.

Alinéa 3 : reprise de l'alinéa 6 du 160^E actuel.

Amendement de minorité

Exposé des motifs

Titre VI Tâches et finances publiques

Chapitre II Tâches publiques

Section 3 Energie

Article 158 bis (Disposition transitoire / nouveau)

Amendement du groupe V&A

¹L'Etat atteint les objectifs fixés à l'article 158 dans les limites de ses compétences et compte tenu du droit de rang supérieur.

²Le besoin global en courant électrique doit être couvert à partir de 2025 à raison de 40% au minimum et à partir de 2050 à raison de 75% par des énergies renouvelables indigènes.

³Le besoin en énergie pour le chauffage et pour l'eau chaude des bâtiments construits légalement avant l'adoption de la constitution ou pour lesquels la demande de permis de construire a été déposée au plus tard deux ans après l'adoption de la constitution doit être couvert par des énergies renouvelables et indigènes à raison de 50% au moins à partir de 2025, de 75% au moins à partir de 2035 et de 100% à partir de 2050. Des exceptions ne seront admises que si l'état de la technique ne permet pas de respecter les prescriptions.

⁴Le besoin en énergie pour le chauffage et pour l'eau chaude des nouveaux bâtiments pour lesquels la demande de permis de construire a été déposée plus de deux ans après l'adoption de la constitution doit être couvert à raison de 100% par des énergies renouvelables et indigènes.

⁵Le canton publie, à intervalles réguliers, un rapport sur le degré d'autosuffisance énergétique. Si les objectifs ne sont pas atteints, il doit prendre des mesures afin de les atteindre.

Les objectifs détaillés figurent dans une disposition transitoire :

Alinéa 2 : L'objectif de 40% en 2025 est modeste car actuellement le courant électrique d'origine renouvelable est de 30 à 35% grâce aux stations de Verbois, Chancy et les Cheneviers. Le potentiel à court terme est, d'une part, de 5 à 8% grâce au projet Conflans. D'autre part, le potentiel de l'énergie photovoltaïque est de 10% au moyen de la surface d'un tiers des toits qui s'y prêtent. L'inventaire réalisé par l'Etat des toits appropriés a montré un potentiel excédentaire à ce potentiel de 10%.

L'objectif de 75% en 2050 par des énergies renouvelables indigènes est conforme à l'actuelle Conception générale de l'énergie du canton qui vise la société à 2000 watts.

Alinéas 3 et 4 : Les objectifs dans le secteur des bâtiments sont ici mentionnés. Ce dernier offre le potentiel le plus fort et le plus facilement accessible.

Alinéa 5 : Il s'agit que l'Etat procède à un monitoring et au besoin prenne des mesures supplémentaires.

Amendement de minorité

Exposé des motifs

Titre VI Tâches et finances publiques

Chapitre II Tâches publiques

Section 3 Energie

Article 159

Art. 159 Services industriels

¹ L'approvisionnement et la distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité, de l'énergie thermique, l'incinération des déchets, l'évacuation et le traitement des eaux usées constituent un monopole public cantonal qui ne peut être délégué.

² L'opérateur public vise la réduction de la consommation énergétique et promeut les énergies renouvelables.

Amendements du groupe V&A

Les notes de bas de page constituent le commentaire juridique de cet article amendé.

Art. 159 al. 1	Les prestations en matière de services industriels ¹ sont fournies par une institution de droit public ² .
Art. 159 al. 2	L'institution de droit public vise la réduction de la consommation énergétique et promeut les énergies renouvelables.
Art. 159 al. 3 (nouveau)	Elle rachète à des conditions adéquates l'énergie d'origine renouvelable produite par des particuliers ou des entreprises et ne pratique pas de tarifs dégressifs non-conformes aux objectifs de la politique cantonale ³ .
./.	

¹ Par services industriels, il est entendu l'eau, le gaz, l'électricité, de l'énergie thermique, des prestations et des services en matière de télécommunications, de traiter les déchets (« traiter » n'inclut pas la collecte, le transport et le stockage provisoire des déchets, ainsi que d'évacuer et de traiter les eaux usées et polluées. La volonté est par ailleurs que l'institution de droit public puisse en outre développer des activités dans des domaines liés au but décrit ci-dessus et exercer ses activités à l'extérieur du canton.

² « Institution de droit public » plutôt qu'« établissement autonome de droit public » selon la recommandation de la commission de rédaction.

³ L'abstention de pratiquer les « tarifs dégressifs » est une reprise de l'article 160^E de la CST actuelle.

Art. 159 al. 4 (nouveau)	L'institution de droit public exerce un monopole cantonal ⁴ sur ⁵ l'approvisionnement et la distribution de l'eau et de l'électricité dans les limites du droit fédéral ⁶ .
-------------------------------------	--

Alinéa 1 : Nouveau par rapport à l'avant-projet. Attribution des services industriels à une institution de droit public.

Alinéa 2 : Il s'agit de donner mission à l'institution de droit public d'agir conformément à la politique cantonale de l'énergie (analogue au contenu de l'actuel art. 158 alinéa 3: « dans le respect de l'article 160^E fixant la politique énergétique du canton »).

Alinéa 3 : Reprise de l'art 160^E actuel.

Alinéa 4 : Définition du monopole de l'institution de droit public chargée des services industriels.

⁴ Il est entendu ici que l'institution de droit public exerce elle-même le monopole.

⁵ Le gaz n'est pas ajouté au monopole, car l'art. 13 de la loi fédérale sur les installations de transport par conduites de combustibles ou carburants liquides ou gazeux (LITC; RS 746.1) impose une obligation de transporter en faveur de tiers. L'approvisionnement de l'énergie thermique, en vertu des articles 4 et 5 de la Loi fédérale sur l'énergie – LEn, doit « reposer sur les forces du marché ». Les SIG ont par ailleurs émis des réserves dans le cadre de la réponse à la consultation. Par ailleurs, il convient de noter que l'élimination des déchets urbains et de voirie est une compétence des cantons selon art. 31 b LPE. Bien que n'étant pas reprise ici étant couverte par le droit fédéral, cette compétence pourrait faire l'objet d'un monopole fixé par la loi. Il en va de même de l'évacuation et du traitement des eaux polluées selon l'art. 11 LEaux.

⁶ Il est tenu compte ici de la différence entre « consommateurs captifs » et « non captifs », selon l'art. 13 al. 1 et 2, LApEI qui ouvre le marché aux « gros » consommateurs, sous réserve, le cas échéant, des modifications éventuelles des dispositions induites par l'art 34, al. 3 LApEI.

Amendement de minorité

Exposé des motifs

Titre VI Tâches et finances publiques

Chapitre II Tâches publiques

Section 3 Energie

Article 160

Art. 160 Energie nucléaire

¹ L'Etat collabore aux efforts tendant à se passer de l'énergie nucléaire.

² L'installation de centrales nucléaires, de dépôts de déchets radioactifs et d'usines de retraitement est soumise au référendum obligatoire.

Amendement du groupe V&A

Art. 160 al. 1	Les autorités cantonales s'opposent par tous les moyens juridiques et politiques à leur disposition aux installations de centrales nucléaires, de dépôts de déchets radioactifs et d'usines de retraitement sur le territoire et au voisinage du canton.
-----------------------	--

L'accident nucléaire de Fukushima a marqué un tournant définitif vis-à-vis de cette énergie. C'est ainsi que le Conseil fédéral a décidé la sortie du nucléaire pour 2034 en Suisse.

Cette proposition réaffirme et actualise ainsi le principe contenu dans l'art 160^E de l'actuelle constitution.

Il s'agit de donner un mandat clair aux autorités de s'opposer aux installations de centrales nucléaires existantes ou à venir.

Amendement de la commission

Exposé des motifs

Titre VI Tâches et finances publiques

Chapitre II Tâches publiques

Section 4 Santé

Article 163 bis (nouveau)

Titre	Libre choix
Art. 163 bis (nouveau)	L'Etat garantit le libre choix du professionnel de santé.

Dans ses travaux durant les années 2009 et 2010, la commission avait adopté une thèse 504.62.a garantissant le libre choix du médecin. Un rapport de minorité déposé dans ce contexte proposait d'élargir cette notion du libre choix non pas aux seuls médecins, mais, plus largement à l'ensemble des professionnels de santé (pharmaciens, dentistes, physiothérapeutes, infirmiers, etc...).

A l'appui de son rapport, le rapporteur de minorité, tout en reconnaissant la place centrale qu'occupe le médecin en tant que prescripteur primaire, estimait que cette vision ne se référerait qu'à la loi sur l'assurance maladie (LAMal), et qu'une disposition constitutionnelle ne pouvait s'appuyer sur une simple loi fédérale. De surcroît, il décelait une inégalité de traitement vis-à-vis de l'ensemble des professionnels de la santé.

Lors des travaux de la plénière, estimant que les implications entre les deux textes constitutionnels et les lois fédérales pertinentes n'étaient pas assez claires, le groupe GEA a déposé une motion d'ordre demandant le renvoi de cette thèse en commission, ce que la plénière a accepté.

En décembre 2010, la commission a auditionné le professeur Olivier Guillod, directeur de l'Institut du droit de la santé de l'Université de Neuchâtel, sur ce sujet. Celui-ci a pu convaincre les commissaires qu'il n'y avait pas d'obstacle à inscrire cette disposition dans une constitution cantonale, tout en relevant que ce serait une première et en manifestant ses doutes quant au caractère constitutionnel d'une telle disposition.

Il précisait également qu'il ne voyait aucune difficulté pratique par rapport aux dispositions fédérales dans les domaines de la maladie, de l'accident et de l'invalidité.

Amendement de minorité

Exposé des motifs

Titre VI Tâches et finances publiques

Chapitre II Tâches publiques

Section 9 Famille, jeunesse et aînés

Article 183

Art. 183 Famille

¹ L'Etat soutient la famille dans le respect de l'enfant.

² Il fixe les allocations familiales minimales et veille à ce que chaque famille puisse en bénéficier.

³ Il encourage l'introduction d'un salaire parental à partir du deuxième enfant.

Amendement du groupe V&A

Art. 183 al. 3	Il encourage l'octroi d'un congé parental par le versement d'une allocation parentale.
-----------------------	--

Le droit fédéral restreint très fortement les possibilités d'action des cantons en la matière. On peut faire trois remarques à ce sujet:

1. Le canton est libre de verser un salaire à ses employés pour qu'ils puissent prendre un congé parental.
2. Le canton ne peut intervenir dans les rapports de travail entre employeurs et salariés et imposer un salaire pour la période d'un congé parental.
3. Cependant, le canton est libre d'octroyer une allocation/indemnité/subside à toute personne qui reste à la maison pour s'occuper des enfants. Cela concerne les personnes sans activité lucrative, les personnes ayant mis un terme à leur contrat de travail et les personnes qui bénéficient d'un contrat de travail qui prévoit un congé parental.

La formulation de l'amendement est très ouverte et permet au législateur de préciser certains points lors de l'élaboration de la loi. Néanmoins, nous estimons utile de donner quelques indications pour que le législateur connaisse l'intention des constituants, des précisions qui concernent notamment :

- le montant, la durée et la période pendant laquelle cette allocation peut être touchée,
- le cercle des bénéficiaires, et
- la question de savoir si cette allocation commence dès le 1^{er} ou seulement dès le 2^{ème} enfant.

Nous proposons de reprendre le projet de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) qui prévoit dès le premier enfant une allocation de 80% du salaire mais au maximum 196 francs/jour (environ 4000 francs/mois), une durée de 6 mois, dont 4 semaines au moins à prendre par l'autre conjoint, avec un étalement possible jusqu'à l'entrée à l'école et une limitation du cercle des bénéficiaires aux personnes ayant une activité rémunératrice (salariés et indépendants).

En effet, nous pensons important que cette allocation soit réservée aux personnes avec une activité lucrative et qu'elle ne constitue pas un salaire ménager incitant les femmes à rester à la maison et à renoncer à une activité rémunérée. En plus, cette conception correspond à celle du congé maternité. En effet, il serait incompréhensible qu'une femme sans activité lucrative ne touche rien pour le congé maternité mais toucherait une allocation pour le congé parental.

Avec notre formulation, il appartient au législateur de décider si cette allocation concerne, dans un premier temps, uniquement les employés de l'Etat ou si le législateur souhaite octroyer une telle allocation à toute personne qui, moyennant un contrat de travail qui prévoit cette possibilité, interrompt son activité rémunératrice pour s'occuper des enfants.

Quant au coût, compte tenu du fait que nous avons pratiquement 5'000 naissances par an à Genève, le montant total des allocations - si tous les parents prenaient ce congé et touchaient le montant maximal - s'élèverait à Fr. 120 millions (5'000 naissances x 6 mois x 4'000 francs/mois). Dans la réalité, certaines personnes ne prendront pas cette allocation car leur perte salariale serait trop importante, et d'autres ne toucheraient pas la rente maximale. Par conséquent, on peut estimer que l'allocation allouée par l'Etat ne dépasserait certainement pas les Fr. 100 millions.

Amendement de minorité

Exposé des motifs

Titre VI Tâches et finances publiques

Chapitre III Finances publiques

Article 201

Art. 201 Frein à l'endettement

¹ L'Etat veille à maîtriser l'endettement et à le maintenir à un niveau qui ne menace pas les intérêts des générations futures.

² Lorsque l'endettement du canton excède 12 % du produit cantonal brut, un budget de fonctionnement déficitaire ne peut être adopté par le Grand Conseil que si les trois cinquièmes de ses membres le décident.

³ Si une caisse de pension publique ne prend pas les mesures propres à préserver sa situation financière, l'Etat retire sa garantie sur ses engagements futurs.

Amendements du groupe V&A

Art. 201 al. 2	Supprimé.
Art. 201 al. 3	Supprimé.

1. Au-delà du principe énoncé clairement à l'alinéa 1, les dispositions actuelles en vigueur dans la loi suffisent amplement.
2. On ne peut réaliser d'investissement sans créer une dette. Le problème est aujourd'hui un retard sur les investissements à réaliser dans le canton que viendrait précisément mettre à mal la proposition de l'avant-projet
3. Le calcul de la dette est par ailleurs sujet à controverse, ce qui rend peu opérationnel le dispositif proposé.
4. La règle des trois cinquièmes aura pour effet de donner systématiquement le pouvoir de décision à une petite minorité qui sera seule en mesure de départager les forces opposées.
5. La seule possibilité pour l'Etat de retirer ses engagements vis-à-vis d'une caisse de pension publique est de recapitaliser entièrement cette dernière. La proposition de l'avant-projet est donc inopportune.

* * * * *