



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Assemblée constituante

POST TENEBRAS LUX

Commission 3

« Institutions : les trois pouvoirs »

Rapport sectoriel 301

Légitimatif

Rapporteur : Louise Kasser

30 avril 2010

Table des matières

Introduction.....	5
301.1 Composition et élection du pouvoir législatif : Nom	11
301.2 Composition et élection du pouvoir législatif : Parlement de milice.....	12
301.3 Composition et élection du pouvoir législatif : Nombre de membres.....	14
301.4 Composition et élection du pouvoir législatif : Députés suppléants	20
301.5 Composition et élection du pouvoir législatif : Mode d'élection	22
301.6 Composition et élection du pouvoir législatif : Durée du mandat, date des élections	23
301.7 Composition et élection du pouvoir législatif : Quorum et apparentements	24
301.8 Composition et élection du pouvoir législatif : Eligibilité, incompatibilités	29
301.9 Composition et élection du pouvoir législatif : Indépendance et publicité des intérêts	34
301.10 Composition et élection du pouvoir législatif : Immunité	35
301.11 Organisation du pouvoir législatif : Présidence et bureau.....	36
301.12 Organisation du pouvoir législatif : Commissions.....	37
301.13 Organisation du pouvoir législatif : Services du Grand Conseil.....	42
301.14 Attributions du pouvoir législatif : Compétences de législation et programme de législature	43
301.15 Attributions du pouvoir législatif : Haute surveillance	45

301.16	Attributions du pouvoir législatif : Procédure législative	46
301.17	Attributions du pouvoir législatif : Initiative des membres du Grand Conseil.....	47
301.18	Attributions du pouvoir législatif : Compétences financières.....	49
301.19	Attributions du pouvoir législatif : Compétences électives.....	50
301.20	Attributions du pouvoir législatif : Autres compétences.....	51
Liste des annexes disponibles sur internet (www.ge.ch/constituante).....		55
Table des thèses.....		57

Introduction

Méthode

La commission 3 « Institutions : les trois pouvoirs » de l'Assemblée constituante a consacré environ dix séances de travail à l'étude des dispositions sur le pouvoir législatif, complétées par des décisions ultérieures sur certains points précis pour lesquels elle attendait encore des informations ou des compléments. La commission 3, après un tour d'horizon très général effectué au printemps 2009, a débattu de chaque sujet avant de le soumettre au vote de la commission. Elle présente dans le présent rapport les résultats de ses travaux à l'ensemble de la plénière sous forme condensée.

Points forts

La commission 3 a procédé à un examen complet du fonctionnement et de la structure du pouvoir législatif, et elle s'est rapidement rendu compte que bon nombre de modifications à faire n'étaient pas forcément de rang constitutionnel et qu'elle n'avait pas la vocation à changer d'infinis détails. Ce pouvoir revient en réalité au Grand Conseil lui-même, qui seul peut revoir son règlement d'organisation. La commission 3 souhaite vivement que le pouvoir législatif puisse travailler de manière efficace et efficiente, et elle espère, au travers des propositions ci-après, donner au Grand Conseil les principaux outils structurels et fonctionnels à ces fins.

Au niveau de la composition et de l'élection du Grand Conseil, on peut retenir comme principales nouveautés l'abaissement du nombre de sièges à 80 membres, l'introduction de députés suppléants, l'allongement de la législature à 5 ans ou encore l'introduction d'un mécanisme de récupération des suffrages d'un parti politique n'ayant pas atteint le quorum par les partis de sa coalition apparentée. Aux yeux de la commission 3, les présentes dispositions sont de nature à résoudre l'éternel dilemme entre représentativité et efficacité et à améliorer le cadre institutionnel dans lequel s'inscrit l'action du Grand Conseil.

En ce qui concerne l'organisation du pouvoir législatif, la commission 3 a examiné en détail la structure du Grand Conseil afin de voir dans quelle mesure cette dernière pouvait influencer sur ses travaux et sur son fonctionnement. Le Grand Conseil genevois est confronté à la situation suivante : il a de nombreuses commissions, qui tiennent un grand nombre de séances, il se réunit également longtemps en plénière et pourtant, il a de nombreux objets non traités en suspens. Voici quelques chiffres annuels de comparaison par rapport à Zurich, un canton dont les problématiques et les enjeux sont similaires à Genève, et à la moyenne suisse¹ :

- Nombre de commissions : 25 à Genève, 12 à Zurich, 7.7 moyenne suisse ;
- Nombre de séances de commissions : 731 à Genève, 248 à Zurich, 134 moyenne suisse ;

¹ Source : P^r Pascal Sciarini, *Etude de la composition du Grand Conseil de canton de Genève et des conditions dans lesquelles les député-e-s exercent leur mandat*. IDHEAP, octobre 2003. Disponible en ligne à l'adresse : www.geneve.ch/grandconseil/data/loi/rapport_com_idheap_2003_11.pdf

- Durée des séances plénières : 182 heures à Genève, 185 heures à Zurich, 99 moyenne suisse

A ce titre, on peut dire qu'il n'y a pas de hiérarchie claire entre le plenum et les commissions et que le fonctionnement actuel du Grand Conseil contribue à alimenter sa propre surcharge.

La commission 3 n'entend pas « dicter » par le biais de la Constitution un mode de fonctionnement à adopter par le Grand Conseil. La commission 3 encourage tout de même fortement le législatif à profiter du renouveau constitutionnel pour se donner pour objectif de réviser son règlement, par exemple pour viser à plus d'efficacité et moins de réunions.

Enfin, au niveau des compétences attribuées au Grand Conseil, la commission 3 n'a pas effectué de changements majeurs, mais a souhaité préciser certaines dispositions, telles les compétences financières du Grand Conseil, ou réaffirmer certains principes, comme l'exercice de la haute surveillance sur les autres pouvoirs.

La commission 3 n'effectue pas de changements sur la compétence de déposer un projet de loi par des membres individuels du Grand Conseil, estimant que cette particularité genevoise est intéressante du point de vue démocratique et qu'elle n'est pas de nature à surcharger les travaux du législatif, comme nous l'a expliqué le P^r Sciarini au cours de son audition. La commission 3 entend cependant modifier quelque peu les instruments à disposition des députés, leur donner des fonctions bien précises et les hiérarchiser, en se calquant sur le modèle fédéral, permettant ainsi au législatif et à l'exécutif de travailler de concert au cours de la procédure législative.

Auditions

Afin de compléter ses délibérations par des informations de première main et de se forger une opinion plus approfondie de la question, la commission 3 a réalisé plusieurs auditions sur le thème du pouvoir législatif. Elle a donc entendu Madame Maria Anna Hutter, sautier du Grand Conseil ; Monsieur Pascal Sciarini, professeur à l'Université de Genève et politologue ; Monsieur Jean Spielmann, ancien président du Grand Conseil et ancien conseiller national ; Monsieur Michel Halpérin, ancien président du Grand Conseil ; Monsieur Patrick Ascheri, responsable du service des votations et des élections au sein de l'Etat de Genève et Monsieur Robert Badinter, ancien président du Conseil constitutionnel français. La commission 3 a également pu participer à l'audition d'une délégation du groupement *Femmes pour la parité* organisée par la commission 2, qui traite également du sujet suite au dépôt d'une proposition collective.

L'audition de **M. Pascal Sciarini**, professeur à l'Université de Genève et politologue, a permis à la commission 3 de mieux comprendre le cadre institutionnel et politique dans lequel s'inscrit l'action du Grand Conseil, mais également son fonctionnement quotidien et les problèmes qui se posent à lui depuis plusieurs années déjà.

M. Sciarini a passé en revue quelques spécificités du Grand Conseil actuel par rapport à d'autres cantons, notamment :

- la forte polarisation gauche-droite, due à un nombre élevé de partis et, surtout, de partis qui comptent sur l'échiquier politique ;

- le nombre très élevé de commissions et de séances de commissions, tout comme la durée élevée des séances plénier, ce qui démontre qu'il n'y a pas de hiérarchisation claire entre travail en commission et travail en plénière ;
- la sélectivité de la représentation du pouvoir législatif, qui est le fait de l'horaire des séances et de l'investissement temporel important que représente un mandat au Grand Conseil ;
- le financement complexe du travail du Grand Conseil (qui se décompose entre contributions aux groupes politiques, financement d'un poste d'assistant parlementaire et jetons de présence aux parlementaires) et qui est en réalité un financement déguisé des partis politiques.

En conclusion de son exposé, M. Sciarini a fait quelques propositions à la commission, notamment la réduction de la taille du Grand Conseil à 80 membres et le maintien du quorum actuel, la nécessité de clarifier la répartition du pouvoir entre plénum et commissions, ou encore de réduire le nombre de commissions permanentes. En termes d'organisation, il a expliqué en quoi l'introduction d'un système de jour bloqué et le remplacement du système actuel de financement des partis par un système plus transparent auraient une influence sur le travail du Grand Conseil.

Au cours de son audition, **M^{me} Maria Anna Hutter**, sautier du Grand Conseil, a passé en revue et commenté les articles de la Constitution genevoise actuelle portant sur le pouvoir législatif, afin que la commission 3 puisse mieux comprendre le fonctionnement actuel du Grand Conseil et les besoins de changement. M^{me} Hutter s'est notamment penchée sur les points suivants :

- Les modifications organisationnelles qui résulteraient de la diminution du nombre de sièges : diminution du nombre de membres dans les commissions et du nombre de commissions elles-mêmes, hiérarchisation nécessaire du travail entre commissions et plénier, configuration de la salle du Grand Conseil.
- La période des élections, qui n'est pas favorable à l'activité annuelle du Grand Conseil entre l'adoption des comptes au printemps et celle du budget en décembre, puisque le parlement nouvellement élu examine le budget établi par celui de la législature précédente. La plupart des autres cantons élisent d'ailleurs généralement le législatif au printemps.
- Le fait que des fonctionnaires, notamment de police, prêtent deux serments – devant le Conseil d'Etat et devant le Grand Conseil – peut être problématique.
- La question des horaires des séances, liée à celle de la charge de travail des parlementaires, qui bien souvent sont des semi-professionnels, voire des professionnels de la politique ;
- La nécessité d'introduire dans le projet de Constitution un principe général sur la séparation des pouvoirs et la haute surveillance du Grand Conseil sur les deux autres pouvoirs.

De manière générale, Mme Hutter a exprimé sa confiance dans le Grand Conseil à se réformer lui-même, puisqu'il a déjà entrepris plusieurs démarches dans ce sens au cours des dernières années. Pour cela, il est nécessaire que la Constituante lui donne de bonnes bases, lui fasse prendre conscience de certains aspects plus problématiques, mais lui seul pourra modifier son règlement d'organisation.

M. Jean Spielmann, ancien président du Grand Conseil et ancien conseiller national, a axé le contenu de son audition sur la surcharge chronique du parlement et sur les propositions de réformes qu'il avait formulées lorsqu'il était à la présidence du législatif. Ces propositions peuvent être résumées ainsi :

- Au niveau de l'ordre du jour, la classification des objets par ordre d'importance et l'attribution de temps de parole en conséquence est nécessaire, mais il faudrait aussi se pencher sur la restructuration de l'ordre du jour lui-même, non plus par département en fonction de la présence des membres de l'exécutif, mais par types d'objets.
- L'annonce plus rigoureuse des liens d'intérêts et le retrait des débats (ou abstention) lors d'un conflit d'intérêts.
- La nécessité, pour le Grand Conseil, d'avoir face à lui un Conseil d'Etat présent au complet lors de ses débats, ceci afin de faciliter le flux d'informations et de renforcer la collégialité de l'exécutif.

M. Spielmann a ensuite expliqué que, de son point de vue, la diminution du nombre de membres du Grand Conseil ne va pas forcément de pair avec une meilleure qualité et une plus grande efficacité. Il estime qu'une représentation la plus large possible de la population est beaucoup plus souhaitable, et qu'en conséquence, il ne faut pas toucher au nombre de sièges, ni diminuer drastiquement – voire supprimer – le quorum. Le nombre de sièges actuel, à savoir 100, permet par ailleurs la transposition directe de la force électorale en nombre de députés.

Au cours de son audition, **M. Michel Halpérin**, ancien président du Grand Conseil, a présenté sa vision du futur Grand Conseil, en fondant sa réflexion sur la notion de séparation des pouvoirs et sur l'équilibre résultant d'une efficace répartition des compétences entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Dans ce sens, M. Halpérin estime que le projet de Constitution doit être un acte structurant et léger, et qu'il ne devrait pas entrer dans les détails du fonctionnement des pouvoirs. M. Halpérin a proposé les modifications suivantes en ce qui concerne le Grand Conseil :

- Le Grand Conseil doit bénéficier d'un rééquilibrage des pouvoirs, ce qui suppose une meilleure répartition des compétences entre le législatif et l'exécutif, une meilleure allocation des ressources en faveur du Grand Conseil, une redéfinition de l'activité législative.
- Le secrétariat général du Grand Conseil reste autonome. Il est renforcé par des collaborateurs scientifiques à la disposition des commissions parlementaires, voire des députés eux-mêmes.
- Le maintien du nombre actuel de députés, familier pour la population et facile à compter, mais l'augmentation du quorum à 10 %, pour éviter une pollution du fonctionnement du parlement par les groupes les moins importants.
- La révision des incompatibilités, afin que juges et fonctionnaires, quel que soit leur rang, ne puissent siéger au parlement, et le maintien de l'interdiction de siéger faite aux ecclésiastiques.
- La présidence du Grand Conseil actuelle sur une année ne permet pas de renforcer l'activité parlementaire. Il faudrait préférer un modèle de présidence sur quatre ans, assortie de deux ou trois vice-présidences.

M. Halpérin a en outre indiqué que des réformes devraient également être entreprises au niveau de l'organisation du Grand Conseil, de ses commissions et des instruments dont il dispose, mais que cela n'est pas de rang constitutionnel et que le Grand Conseil doit lui-même parvenir à réviser son règlement.

Lors de son audition par la commission 3, **M. Patrick Ascheri**, responsable du service des votations et des élections au sein de l'Etat de Genève, a présenté les différents systèmes électoraux appliqués en Suisse, tant pour l'élection du législatif que de l'exécutif. En ce qui concerne le pouvoir législatif, il a notamment expliqué les éléments suivants :

- L'élection populaire directe est imposée par la Constitution fédérale et le système de la représentation proportionnelle est devenu la règle dans la majorité des cantons suisses.
- Depuis 1906, le système proportionnel genevois est basé sur la méthode élaborée par le Bâlois Eduard Hagenbach-Bischoff, dite de la plus forte moyenne et employée dans 19 cantons et pour l'élection au Conseil national. Elle consiste en une méthode fine pour ne pas défavoriser les listes les plus fortes et pose comme principe qu'aucun groupe d'électeurs ne doive obtenir un premier mandat ou un mandat supplémentaire tant qu'un autre groupe n'a pas obtenu un premier mandat ou un mandat supplémentaire pour un même nombre de suffrages.
- Selon le Tribunal fédéral, le quorum direct actuel, qui a pour but d'éviter le foisonnement des petites formations et l'éclatement des partis politiques, n'est pas contraire au principe de la représentation proportionnelle.

M. Ascheri a également expliqué que, quel que soit le système électoral finalement retenu par la commission 3 (nombre de sièges, fixation du quorum, possibilités d'apparentements et de sous-apparentements, circonscriptions électORALES, etc.), l'électorat et les partis politiques sont réactifs et vont s'adapter à ces changements et modifier leurs stratégies électORALES en conséquence. L'organisation politique s'en trouve alors modifiée.

Pour clore sa série d'auditions sur le pouvoir législatif, la commission 3 a eu l'honneur de recevoir **M. Robert Badinter**, ancien président du Conseil constitutionnel français, qui s'est exprimé sur les travaux de la commission, en précisant qu'il était important de respecter les pratiques culturelles et politiques en élaborant un projet de constitution. M. Badinter a ainsi commenté plusieurs thèses adoptées qui concernent le pouvoir législatif, notamment :

- En ce qui concerne le quorum, il vaut mieux avoir un quorum plutôt élevé que bas, parce que le foisonnement de petits partis n'est pas un avantage pour la gestion d'une démocratie moderne. Il vaut mieux avoir un système où les majorités sont fortes et constantes.
- La réduction du nombre de députés est envisageable au vu de la relative petite taille du corps électoral genevois. Cependant, il convient de prêter attention aux réactions personnelles que peut engendrer la diminution du nombre de sièges.
- L'allongement des législatures à cinq ans est intéressant, parce que cela assure une plus grande continuité dans l'action d'une majorité issue des élec-

tions et empêche la perspective d'une réélection de se profiler trop rapidement.

- Le fait d'introduire des incompatibilités entre mandats est juste et nécessaire. Il faut que chacun se consacre à son mandat et que les cumuls soient interdits. Pour ce qui est des fonctionnaires, il faut qu'ils puissent être élus, n'exercer aucune responsabilité dans l'administration pendant la durée du mandat et ensuite, passé un délai, reprendre leur place au sein de l'administration.

M. Badinter a ensuite porté un regard extérieur sur la séparation des pouvoirs et le rôle de l'exécutif et du législatif dans la préparation des projets de loi. Si la tradition genevoise veut qu'un seul membre du parlement puisse rédiger et présenter un projet de loi, il est nécessaire que le Grand Conseil ait des appuis techniques et scientifiques en conséquence. Le rôle principal du parlement est l'adoption de projets de loi, précédée d'une discussion en commission. Dans cette phase, le parlementaire joue un rôle critique et constructif essentiel. Une autre prérogative importante du parlement est le contrôle de l'action du gouvernement, défini par le principe de haute surveillance.

La commission 3 remercie vivement les différentes personnes auditionnées pour leur disponibilité, pour la clarté de leurs exposés ainsi que pour leurs propositions concrètes et novatrices.

301.1 Composition et élection du pouvoir législatif : Nom

301.11 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

301.11.a Nom

Le pouvoir législatif appartient au Grand Conseil.

Résultats des votes :

12 pour (1 ASG, 1 AVI, 1 GEA, 1 V&A, 3 L&I, 1 PDC, 2 R&O, 2 SP)

1 contre (MCG)

1 abstention (UDC)

Argumentaire

A une large majorité, la commission 3 a décidé de conserver l'appellation « Grand Conseil » pour désigner le pouvoir législatif, notamment dans l'idée de préserver la continuité historique et la tradition qui prévaut non seulement à Genève, mais également dans la plupart des cantons suisses. Les propositions d'appeler le pouvoir législatif « Chambre des députés » ou encore « Parlement » n'ont quant à elles pas recueilli de majorité.

La commission 3 entend par ailleurs également préserver l'appellation « députée » ou « député » pour désigner les membres du pouvoir législatif.

301.2 Composition et élection du pouvoir légitimatif : Parlement de milice

301.21 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

301.21.a Parlement de milice

Le Grand Conseil est un parlement de milice.

Résultats des votes : unanimité

Argumentaire

La commission 3 a longuement débattu de la question de la professionnalisation du Grand Conseil ou du maintien du système dit « de milice ». La difficulté d'associer vie professionnelle et vie politique, ainsi que la complexité et la technicité croissantes des dossiers, sont des éléments qui ont retenu toute l'attention de la commission et pourraient pencher en faveur d'une professionnalisation (ou du moins d'une semi-professionnalisation) du parlement. La commission 3 reste cependant attachée à un système qui permet aux députées et députés de garder un lien direct avec la population, de provenir d'horizons professionnels et personnels divers et qui empêche la formation d'une « caste politique ». Elle a donc décidé à l'unanimité de réaffirmer l'importance du système de milice en l'ancrant dans la Constitution, tout en insistant sur la question des moyens – humains, techniques et financiers – alloués au Grand Conseil et demandant leur renforcement. Le présent rapport revient sur la question au chapitre « Organisation du Grand Conseil ».

301.22 Thèses et argumentaire de la minorité 1

Auteur : Patrick-E. Dimier

Thèses, articles et résultats des votes

301.22.a Rémunération des députés

Le mandat de député est rémunéré sur la base du 50 % du salaire moyen de la fonction publique. Le versement de l'indemnité est subordonné à la présence du député à la totalité des séances de plénières et de commissions dont il fait partie. Il n'y a aucune rétrocession vers les partis politiques, lesquels sont financés par d'autres moyens réglés par la loi.

Argumentaire

La rémunération de députés est un sujet tabou dans les partis politiques, car la rémunération des jetons de présence des députés alimente en même temps les caisses des partis politiques présents au parlement.

Non seulement cette situation est hypocrite, mais encore est-elle injuste pour les partis qui ne sont pas présents au parlement en raison du quorum.

La rémunération des parlementaires ne doit pas être confondue avec celle des partis politiques qui est, elle aussi, essentielle mais d'une nature très différente de celle due aux députés pour le travail individuel qu'ils fournissent au service de la République.

On a tendance à opposer à la rétribution des députés le fait que nos parlements sont des parlements de milice. Or il n'y a aucune incompatibilité entre le fait d'être un militaire et d'être rémunéré raisonnablement pour le travail effectué. La notion de milice fait référence, ici, au fait que nos parlementaires doivent être à la fois des élus et actifs dans la société civile. Cette notion s'oppose à celle connue en France ou en Angleterre ou aux Etats-Unis d'Amérique qui connaissent le régime de parlementaires professionnels qui n'ont pas d'autre activité que celle d'être des politiciens. Notre système est nettement préférable et il n'est pas question ici d'en changer.

Ce que cette thèse défend c'est que la charge de travail d'un député qui veut faire honnêtement et correctement son travail équivaut à un emploi à mi-temps. Il est dès lors normal que le calcul de l'indemnité versée à chaque député, sans rétrocession aux partis politiques qui doivent être financés par d'autre biais, doive correspondre à la moyenne d'un emploi à mi-temps dans la fonction publique par exemple.

L'indemnité pleine ne serait versée que pour une présence à 100 % tant en plénière qu'en commission afin de décourager le tourisme sur le banc du Parlement.

Liste des annexes éventuelles consultables

P^r Pascal Sciarini, *Etude de la composition du Grand Conseil de canton de Genève et des conditions dans lesquelles les député-e-s exercent leur mandat*. IDHEAP, octobre 2003.

Cf. Annexe 2a.

301.3 Composition et élection du pouvoir légitimatif : Nombre de membres

301.31 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

301.31.a Nombre de membres

Le Grand Conseil est composé de 80 membres.

Résultats des votes :

8 pour (1 GEA, 3 L&I, 1 PDC, 1 R&O, 1 MCG, 1 UDC)

7 contre (1 ASG, 1 AVI, 2 SP, 1 SOL, 2 V&A)

0 abstention

Argumentaire

La commission 3 a d'emblée souhaité garder le principe d'un nombre fixe de députés inscrits dans la Constitution, et ne pas recourir, comme d'autres cantons, à un système où le nombre des membres du Grand Conseil est fonction du nombre d'habitants (AI) ou compris dans une fourchette (ZG). En comparaison inter-cantonale, Genève, avec ses 4660 habitants par siège au parlement², est plutôt, actuellement, dans la moyenne supérieure. Ces dernières années ayant vu de nombreux parlements cantonaux baisser le nombre de leurs sièges, la commission 3 a estimé qu'une diminution de 100 à 80 sièges permettrait au Grand Conseil de travailler de manière plus efficace et efficiente, tout en gardant une bonne représentativité de la population et une bonne proportionnalité. La commission 3 souligne cependant que la diminution du nombre de sièges est fortement corrélée à un net renforcement des moyens administratifs, scientifiques et techniques à disposition du Grand Conseil et de son organisation interne, et que lui seul est à même de revoir la Loi portant règlement sur le Grand Conseil (RS/GE B 1 01). Plusieurs personnes auditionnées se sont par ailleurs déclarées en faveur d'une diminution du nombre de sièges, ce qui aurait pour conséquence des changements sur le plan organisationnel (nombre de membres dans les commissions, nombre de commissions, etc.).

Traitements des propositions collectives et pétitions relatives au chapitre

→ Femmes pour la parité, *Inscrire le principe de la parité hommes/femmes dans la Constitution genevoise*. Proposition collective reçue le 26 mars 2009 (n° 2).

La commission 3 s'est penchée sur le moyen de parvenir à une meilleure représentation des femmes au sein du Grand Conseil suite, notamment, à la proposition du groupement *Femmes pour la parité* visant à inscrire le principe de parité entre femmes et hommes au niveau du Grand Conseil. La commission 3 a pu constater à plusieurs reprises, au cours de ses travaux, que la vie politique au niveau cantonal n'est

² Source : BADAC, Banque de données des cantons et villes suisses, 2008.

pas facilement conciliable avec une vie professionnelle et des charges familiales. Elle souhaite encourager le Grand Conseil à modifier son fonctionnement pour qu'un mandat au Grand Conseil soit davantage compatible avec la vie professionnelle et familiale, pour les femmes comme pour les hommes. Elle a étudié le fonctionnement d'autres parlements cantonaux et procédé à l'examen de plusieurs thèses à ce sujet, mais n'en a retenu aucune. La première, visant à inscrire la parité dite *de résultats* dans la Constitution (même nombre de femmes et d'hommes au sein du Grand Conseil), a été rejetée par 9 voix contre, 7 voix pour et aucune abstention. La seconde, visant à la parité dite *de listes* et obligeant les partis politiques à présenter le même nombre de femmes et d'hommes sur leurs listes électorales pour les élections au Grand Conseil, a également été rejetée par 9 voix contre, 6 voix pour et 1 abstention. La troisième et dernière proposition visait à inscrire un principe général, à savoir *L'Etat prend toutes les mesures possibles favorisant un accès égal des femmes et des hommes aux fonctions électives*, a également été rejetée par 9 voix contre, 7 voix pour et aucune abstention. Un avis de droit rédigé sur le thème « Quotas de représentation », pour d'avantages d'informations sur le sujet, peut être consulté à l'adresse : www.ge.ch/constituant/doc/d12/f049822.PDF

→ Commission consultative de l'égalité entre hommes et femmes, *Proposition d'articles constitutionnels en matière d'égalité entre homme et femme*. Pétition reçue le 15 octobre 2009 (n°26)

→ SIT – Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs, *Le SIT et la Constitution genevoise : droits syndicaux, égalité et solidarité*. Demande d'audition reçue le 2 novembre 2009 (n°31)

→ Louis et Irène ROSSET, *Réduction de 25 % du nombre de députés et de conseillers municipaux dans les communes*. Pétition reçue le 3 février 2010 (n°56)

Cf. Annexe 1.

Liste des annexes éventuelles consultables

— Avis de droit n°3 : *Quotas de représentation*.

Cf. Annexe 3b.

— Direction du service du Grand Conseil, *Note sur la représentation des femmes au sein du Grand Conseil de la République et canton de Genève (1961-2005)*.

Cf. Annexe 2b.

301.32 Thèses et argumentaire de la minorité 1

Auteurs : Olivier Perroux, avec Alfred Manuel

Thèses, articles et résultats des votes

301.32.a Nombre de membres

Le Grand Conseil est composé de 100 membres.

Argumentaire

La diminution du nombre de députés procède de la louable volonté de voir le législatif se discipliner quant au nombre de séances, d'heures de discussions et de commissions. Or, on est en droit de douter de la réalisation de ce vœu avec une simple diminution du nombre d'élus, tandis qu'il est certain que la représentativité du corps électoral en sera amoindrie.

301.33 Thèses et argumentaire de la minorité 2

Auteurs : Jocelyne Haller, avec Alfred Manuel

Thèses, articles et résultats des votes

301.33.a Nombre de membres

Le Grand Conseil est composé de 100 membres.

Argumentaire

La majorité de la commission 3 explique son vote par la préoccupation de permettre « au Grand Conseil de travailler de manière plus efficace et efficiente, tout en gardant une bonne représentativité de la population. » Il est souligné dans le rapport de majorité que cette option est « fortement corrélée à un net renforcement des moyens administratifs, scientifiques et techniques à disposition du Grand Conseil. »

Or, ces deux postulats reposent sur des considérations qui mériteraient d'être soumises à examen. Réduire le nombre de députés au Grand Conseil, afin que cette instance travaille plus efficacement, presuppose que le nombre de députés est le facteur principal de ce dysfonctionnement évoqué par les tenants de cette position. Ceux qui connaissent ou observent le fonctionnement du Grand Conseil savent que la question est épingleuse et qu'elle a davantage trait aux mœurs politiques et à la complexité des enjeux en présence qu'à des questions de nombre d'élus.

A ce propos, considérant la charge conséquente assumée par les députés, réduire leur nombre viendrait immanquablement à augmenter le volume d'activité qui leur serait dévolu.

Quant à pallier cette distorsion et à suppléer à une diminution du nombre de députés en dotant le Grand Conseil d'effectifs supplémentaires en termes de soutien administratif, technique et scientifique, cela revient à transférer subrepticement des compétences politiques du Grand Conseil à des techniciens du politique. Eminent, certes, mais non élus démocratiquement. Ce qui biaise l'activité législative et conforte la tendance, qui s'est largement exprimée lors des travaux de notre Assemblée constituante, qui consiste à affaiblir le parlement au profit du gouvernement. Ainsi, en témoigne, par exemple, cette décision de notre commission de confier au Conseil d'Etat la compétence de diriger la phase préliminaire de la procédure législative et d'amender les projets de loi s'il le souhaite.

En ce qui concerne la notion de représentativité, au contraire des déclarations de la majorité, le constat s'impose, elle est diminuée et l'éventail des compétences et de la diversité des milieux et des acteurs sociaux représentés également. C'est un pas de plus franchi vers la professionnalisation des députés. Actuellement, la part la plus importante du parlement est constituée de personnes — représentants de lobbies et des milieux économiques, militants politiques confirmés, etc. — employant le plus clair de leur temps à des activités politiques. Réduire le nombre de députés accentuera ce phénomène, alors que les salariés, par ailleurs, éprouvent toutes les peines du monde à obtenir des décharges pour l'exercice d'un mandat électif. Cette disposition, notamment, dispensera les employeurs et les états-majors politiques de veiller à ce que cette partie de population soit aussi représentée au parlement. Aller dans ce sens signifie faire un pas de plus vers la fin du parlement de milice.

Quant aux questions de réagencement de la salle du Grand Conseil qui serait effectivement souhaitable tant pour sa disposition que pour son ergonomie, pourquoi ne pas faire appel à des professionnels afin de repenser la gestion de cet espace avant de remettre en question celui de la représentativité du parlement ?

301.34 Thèses et argumentaire de la minorité 3

Auteurs : Jocelyne Haller, avec Alfred Manuel, Albert Rodrik

Thèses, articles et résultats des votes

301.34.a Parité

Toutes les autorités élues de la République et canton de Genève sont constituées pour moitié d'hommes et de femmes. Lorsque l'autorité est composée d'un nombre impair de personnes, une différence de un est admise.

Résultats des votes :

9 contre (3 L&I, 1 GEA, 1 UDC, 1 MCG, 2 R&O, 1 PDC)

6 pour (1 SP, 2 V&A, 1 SOL, 1 ASG, 1 AVI)

1 abstention (1 SP)

Argumentaire

Suite au dépôt de la proposition collective du Groupe « Femmes pour la Parité ». La commission 3 a été saisie, ainsi que la commission 2, de la question de la parité de listes et d'élus dans toutes les instances électives du canton. Si la commission 2 a plus abondamment traité de cette question, notre commission lui a néanmoins consacré plusieurs moments de discussion et a procédé à des votes y relatifs.

Le refus de la thèse susmentionnée s'est principalement fondé sur ce que la majorité de la commission a considéré comme une restriction du choix démocratique et une forme de « prime à l'incompétence » que représenterait la discrimination positive.

Avant de revenir sur ces deux objections, il convient de regretter qu'au moment où notre assemblée est chargée de redéfinir la charte fondamentale, appelée à faire référence pour vraisemblablement quelques décennies, alors qu'il nous est offert la possibilité d'introduire dans notre Constitution plus de justice, plus d'égalité, plus d'innovations, que d'aucuns considèrent que la moitié de l'humanité est une catégorie comme une autre, une moitié légèrement majoritaire qu'il serait naturel de traiter comme une minorité.

Le genre n'est pas une catégorie comme une autre, il est un élément de différenciation fondamental qui définit l'humanité et que l'on retrouve dans toutes les autres catégories qui peuvent se présenter ou s'exprimer. Dès lors, quand bien même les tenants de la parité s'accorderaient à défendre la représentation de tous les groupes de populations ou de courants d'opinions, ils se font toutefois fort de considérer la primauté de la distinction de genre et l'impérieuse nécessité de sa représentation en politique.

L'évocation de la restriction du choix démocratique ou de la compétence pour refuser la parité relève d'une certaine mauvaise foi. Ainsi, il serait déplacé, voire antidémocratique de postuler en faveur d'une parité des listes et des résultats entre hommes et femmes, car cela reviendrait à contraindre l'électeur dans ses choix.

A l'heure où la majorité de notre commission entend proposer à notre Assemblée constituante de diminuer le nombre de députés au Grand conseil de 100 à 80, ne réduit-elle pas, elle aussi, l'électeur dans ses choix ? Lorsque pour les élections nationales il est défini des critères — linguistiques, numériques, géographiques — pour veiller à une représentation équilibrée de tous les cantons, ne contraint-on pas l'électeur ? Dès lors, nous sommes fondés à nous demander en quoi une représentation paritaire des femmes dans les instances électives serait selon les termes de ceux qui s'y opposent, plus contraignante qu'une représentation équilibrée des cantons aux Chambres nationales ?

Quelle serait donc en fait cette contrainte qui s'exercerait sur l'électeur en cas de parité ?

— Celle de voter pour les hommes et les femmes qu'il jugerait bon d'élire ? Là, blesse le bât. Car ceux qui combattent la parité postulent que celles qui figureraient alors sur des listes obligatoirement paritaires seraient pour une part incompétentes à la fonction. Convaincus, en l'occurrence, de l'excellence de tous les candidats masculins ! Ce qui demeure bien évidemment un présupposé qui reste à vérifier. Ironie mise à part, il ne s'agit pas dans l'esprit des tenants de la parité de faire figurer des femmes pour la forme, pour les envoyer « au casse-pipe » d'une fonction qui exige des compétences et engage la responsabilité de celles et ceux qui l'exercent. Il est

question là de faire la place aux femmes compétentes qui peuvent prétendre à cette fonction au même titre que cette exigence devrait valoir pour les hommes. Il s'agit surtout de stimuler les partis à favoriser l'émergence de la relève politique et de promouvoir autant les candidatures féminines que masculines. Il s'agit de la responsabilité des partis à ne porter sur leurs listes que des candidats compétents pour la fonction et à n'avoir en la matière pas plus d'exigences pour les femmes qu'ils n'en auraient pour les hommes. Pour cela il faudrait autant mettre l'accent sur l'engagement et la formation politique que sur les moyens concrets propres à favoriser la disponibilité des élus.

— Celle de devoir partager ses voix entre les candidats hommes et femmes ? Mais combien sont-ils ces électeurs zélés qui utilisent leurs 100 suffrages ? Peu nombreux selon les observateurs. Alors en quoi la nécessité de choisir entre 50 hommes et 50 femmes restreindrait-il si injustement leur choix ? Cela offrirait à l'inverse peut-être l'opportunité de se poser par deux fois la question de la compétence des candidats d'une même liste et pourrait inciter l'électeur à voter de manière plus compacte.

De fait, la contrainte ne réside pas dans la limitation du choix de l'électeur, elle consiste essentiellement dans la contrainte faite aux partis de favoriser l'accession des femmes aux mandats électifs et de partager avec elles les sièges acquis par le suffrage des électeurs.

Aussi, considérant que la parité est une revendication légitime, qu'elle se comprend communément en faveur des femmes, mais que l'actualité politique — et l'intérêt que suscitent, notamment, les fonctions exécutives — peuvent faire apparaître que la parité peut également s'exercer au bénéfice des hommes, le groupe SolidaritéS vous invite à créditer la proposition du groupe « Femmes pour la Parité » et à intégrer dans la Constitution le principe constitutionnel énoncé en encadré.

301.4 Composition et élection du pouvoir législatif : Députés suppléants

301.41 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

301.41.a Députés suppléants

Des députés suppléants sont élus.

Résultats des votes :

- 6 pour (3 L&I, 1 V&A, 1 R&O, 1 UDC)
- 3 contre (1 SP, 1 SOL, 1 PDC)
- 3 abstentions (1 V&A, 1 GEA, 1 ASG)

Argumentaire

La commission 3 propose l'élection de députés suppléants, sur un mode à déterminer. D'autres cantons (VS, JU) connaissent ce système et la commission a estimé qu'il est intéressant à plusieurs égards : il permet de s'assurer que la participation aux séances soit aussi large que possible et d'éviter les majorités de circonstances, mais il a également une fonction de renouvellement au sein du Parlement, puisque les suppléants (ou les viennent-ensuite, dans le canton du Jura) jouent tout de même un rôle actif. A ce sujet, l'avis de droit n°9 sur la question des députés suppléants peut être consulté à l'adresse :

www.ge.ch/constituante/doc/d12/f050164.PDF

Liste des annexes éventuelles consultables

Avis de droit n°9 : *Parlements cantonaux et députés suppléants*, 30.03.2010.

Cf. Annexe 3d.

301.42 Thèses et argumentaire de la minorité 1

Auteur : Jocelyne Haller

Argumentaire

En ce qui concerne l'élection de députés suppléants, il faut relever que cette pratique a été instaurée dans des cantons présentant des caractéristiques géographiques particulières et/ou un éloignement des députés du Parlement faisant obstacle au rassemblement de l'entier du corps législatif en cas, notamment, d'intempéries. Il faut relever que ces occurrences ne valent pas pour le canton de Genève et qu'il faudrait une singulière « rincée » pour justifier qu'un député ne puisse venir siéger. Quant à

imaginer d'autres motifs, il faudrait pour cela porter notre attention vers les conditions offertes aux députés pour assumer pleinement leurs mandats (décharges en temps, prise en considération des frais de garde, révision des horaires, etc.) et veiller à ce que les conditions pour exercer pleinement un mandat soient réunies. Dès lors, la question des députés suppléants s'avérerait superfétatoire.

L'élection de députés suppléants présenterait, de surcroît, le risque de vider de sa substance la continuité que doivent les députés à leurs travaux et de déresponsabiliser les élus de la charge qui leur est confiée par l'élection et qu'ils ont accepté d'assumer. Elle établirait ensuite une forme de hiérarchisation des députés de mauvais aloi. Nous nous trouverions alors en présence de députés élus, de députés suppléants et de viennent ensuite. Autant de catégories qui induiraient, en instituant la fonction de député suppléant, une dispersion des compétences et une rotation des interlocuteurs lors des travaux de commission.

Par ailleurs, l'élection de députés suppléants supposerait d'augmenter le nombre d'élus et par conséquent à obliger les partis à accroître le bassin des éligibles. Recrutement qui représente objectivement déjà aujourd'hui une gageure pour les partis. Elle occasionnerait également un coût supplémentaire des frais de fonctionnement du Parlement en terme d'équipements, de communication, etc., et une confusion et un alourdissement de la charge administrative pour les services du Grand Conseil.

Enfin, si d'aucuns invoquent la contrainte sur le choix des électeurs en matière de parité, qu'il me soit permis de relever qu'en la matière l'électeur devrait ici non seulement élire ses représentants, mais les remplaçants de ses représentants. Ce qui constituerait indubitablement, pour autant que l'on se place dans cette perspective, une contrainte pour l'électeur qui se verrait proposer, comme cela a été évoqué lors de nos débats en commission, deux listes distinctes pour chacune de ces élections. Contrainte, qui s'il en est, s'avérerait superflue au contraire des deux listes nécessaires pour assurer une parité hommes/femmes.

C'est pourquoi pour les motifs évoqués ci-dessus le groupe SolidaritéS invite l'Assemblée constituante à refuser la thèse de majorité et à maintenir un Grand Conseil comprenant 100 députés et à rejeter la proposition de la majorité d'élire des députés suppléants.

301.5 Composition et élection du pouvoir législatif : Mode d'élection

301.51 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

301.51.a Mode d'élection

Le Grand Conseil est élu directement par le corps électoral au système proportionnel de listes à une circonscription.

Résultats des votes : unanimité

Argumentaire

A propos du mode d'élection, la commission 3 a décidé à l'unanimité de garder le système actuel d'une élection directe par le corps électoral au système proportionnel de listes à une circonscription, tout en étant consciente que les travaux de la commission 4 sur l'organisation territoriale du canton pourraient l'amener à revoir sa thèse. Nombre de circonscriptions, de sièges et quorum étant étroitement liés, une modification de l'organisation territoriale actuelle entraînerait certainement d'autres changements dans les thèses ci-après pour garder une bonne proportionnalité lors de l'élection au Grand Conseil. La commission 3 a en outre refusé l'introduction d'une Chambre des communes (11 contre / 1 pour / 3 abstentions).

301.6 Composition et élection du pouvoir légitif : Durée du mandat, date des élections

301.61 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

301.61.a Durée du mandat

Le Grand Conseil est renouvelé intégralement tous les 5 ans. Ses membres sont immédiatement rééligibles.

Résultats des votes :

13 pour (1 ASG, 1 AVI, 2 L&I, 1 MCG, 1 PDC, 2 R&O, 1 SOL, 1 SP, 1 UDC, 2 V&A) - 0 contre - 1 abstention (1 SP)

301.61.b Date des élections

Les élections du Grand Conseil ont lieu au printemps (mars / avril) et se font en alternance avec les élections municipales.

Résultats des votes :

10 pour (3 L&I, 1 GEA, 2 R&O, 1 SP, 1 V&A, 1 PDC, 1 MCG)

3 contre (1 AVI, 1 SOL, 1 SP) - 4 abstentions (1 V&A, 1 UDC, 1 ASG, 1 AVI)

Argumentaire

Aux quatre ans de législature actuels, la commission 3 a préféré un allongement des législatures à cinq ans, comme d'autres cantons (VD, FR). La proposition d'allonger la législature à cinq ans permet d'avoir plus de temps pour prendre ses fonctions, les exercer et se remettre en campagne pour une législature suivante, sans toutefois préférer de petites formations n'ayant pas pu accéder au Grand Conseil et les priver de représentation trop longtemps.

Toujours sur la question temporelle, la commission 3 a estimé que les élections cantonales et municipales doivent être organisées au printemps (mars / avril) afin que le nouveau Grand Conseil puisse mieux entrer dans la législature, notamment au niveau de l'examen du budget. Elle propose que les élections au Grand Conseil soient effectuées en alternance avec les élections municipales, comme à l'heure actuelle, mais sur un rythme légèrement décalé au vu de l'allongement de la législature à cinq ans. A noter finalement que des élections ayant lieu au printemps éviteraient une collision avec les élections fédérales tous les vingt ans, puisque les législatures n'auraient plus la même durée.

La commission 3 n'a pas souhaité introduire une limitation de la durée ou du nombre de mandats successifs dans le projet de Constitution pour ce qui relève du pouvoir légitif (15 contre / 1 abs), laissant aux partis politiques le soin de se fixer des règles. La commission 3 ne souhaite en outre pas que l'absence de notion de limitation de mandats des élus à l'organe légitif figure dans la loi ou la Constitution (11 pour / 4 contre / 1 abs).

301.7 Composition et élection du pouvoir légitimatif : Quorum et apparentements

301.71 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

301.71.a Quorum

Les listes qui ont recueilli moins de 7 % du total des suffrages valables exprimés ne sont pas prises en compte pour l'attribution des sièges.

Résultats des votes :

8 pour (1 GEA, 3 L&I, 1 MCG, 1 PDC, 1 R&O, 1 UDC)

7 contre (1 ASG, 1 AVI, 2 SP, 1 SOL, 2 V&A)

0 abstention

301.71.b Apparentements

Les apparentements sont autorisés. Si un parti apparenté à d'autres formations n'atteint pas le quorum de 7 %, les suffrages qui lui ont été attribués sont récupérés afin qu'ils contribuent à la deuxième ou troisième répartition des restes.

Résultats des votes :

8 pour (1 SP, 2 AVI, 2 V&A, 1 PDC, 1 UDC, 1 ASG)

2 contre (1 R&O, 1 L&I)

0 abstention

Argumentaire

En ce qui concerne le quorum, la commission 3 a examiné plusieurs propositions et a finalement retenu le maintien d'un quorum à 7 %, estimant que le système actuel apporte une certaine stabilité à Genève, tout en assurant une bonne représentativité.

Parmi les propositions non retenues, la commission 3 s'est notamment penchée sur l'introduction d'un système de *double quorum*, où le quorum « légal » serait fixé à 3 %, ce qui permettrait une plus large représentation au Grand Conseil, mais où un minimum de 8 ou 10 députés serait nécessaire pour former un groupe politique au sein du Grand Conseil et d'avoir accès aux commissions. Ce système, jugé peu clair pour les votants et délicat sur la question des regroupements au sein du parlement après une élection, a finalement été refusé par 9 contre, 4 pour et 2 abstentions. D'autres propositions ont été refusées par la commission 3 : la suppression de tout quorum (12 contre / 2 pour / 1 abs), l'abaissement du quorum à 3 % (8 contre / 4 pour / 3 abs), l'abaissement du quorum à 5 % (8 contre / 7 pour), l'augmentation du quorum à 10 % (9 contre / 6 pour).

La commission 3 propose que soit inscrit dans le projet de constitution le principe des apparentements, mais également le principe d'un mécanisme visant à récupérer

les voix d'un parti ou d'un groupement faisant partie d'une coalition apparentée, afin que ces voix contribuent à la seconde ou à la troisième répartition des restes en faveur de ses coalisés. Les détails techniques, et notamment la méthode mathématique utilisée pour la répartition de ces restes, devront bien évidemment être affinés par la suite.

301.72 Thèses et argumentaire de la minorité 1

Auteurs : Lionel Halperin, avec Pierre Kunz

Thèses, articles et résultats des votes

301.72.a Quorum

Les listes qui ont recueilli moins de 10 % du total des suffrages valables exprimés ne sont pas prises en compte pour l'attribution des sièges.

Résultats des votes :

9 contre (1 ASG, 1 AVI, 1 MCG, 1 PDC, 2 SP, 1 SOL, 2 V&A)

6 pour (1 GEA, 3 L&I, 1 R&O, 1 UDC)

0 abstention

Argumentaire

Thèse 301.72.a : La commission, de manière quasiment unanime, a fait le constat de dysfonctionnements au sein du Grand Conseil liés notamment à la polarisation des groupes qui le composent et à la fragmentation de ceux-ci.

Lors de son audition, le P^r Pascal Sciarini a lui aussi relevé la forte fragmentation des partis et la forte polarisation gauche droite au sein du Grand Conseil à Genève.

Il a également souligné que le Grand Conseil alimentait sa propre surcharge, ce qui prétéritait son fonctionnement.

Dans ces circonstances, il apparaît nécessaire d'augmenter le quorum actuellement fixé à 7 % pour le porter à 10 % pour améliorer le fonctionnement du Grand Conseil, en évitant une trop grande fragmentation des forces politiques au sein du parlement, ce qui permettra de favoriser un dialogue constructif. En effet, s'il est juste de protéger les minorités, il est étrange de prétéritier systématiquement les forces politiques majoritaires ou stables.

Il est précisé à toutes fins utiles que ce pourcentage est appliqué dans le canton de Neuchâtel sans poser de quelconques problèmes de représentativité du parlement ou de bon fonctionnement de la démocratie.

Apparentements (thèse 301.71.b) : La répartition des restes lors de l'élection au Grand Conseil est effectuée par le système EDUARD HAGENBACH-BISCHOFF depuis 1906. Selon M. Patrick Ascheri, responsable du service des votations et des élections au sein de l'Etat de Genève, « ce système proportionnel consiste en une méthode fine pour ne pas défavoriser les listes les plus fortes et pose comme prin-

cipe qu'aucun groupe d'électeurs ne doit obtenir un premier mandat ou un mandat supplémentaire tant qu'un autre groupe n'a pas obtenu un premier mandat ou un mandat supplémentaire pour un même nombre de suffrages ».

Cette méthode s'est imposée en Suisse pour la répartition des sièges entre les listes et fonctionne tant pour l'élection du Conseil national que pour celle de 19 cantons.

Pour des raisons ponctuelles liées au fait que l'extrême gauche divisée n'a pas atteint le quorum lors des deux dernières élections, la majorité de la commission a souhaité proposer un système favorisant les apparentements pour permettre à des listes « de même sensibilité » de récupérer les voies perdues par celles n'ayant pas atteint le quorum.

Cette proposition ne correspond pas à une nécessité puisque le système actuel a toujours donné satisfaction. Elle part du postulat que les électeurs d'un parti qui n'aurait pas atteint le quorum souhaitent voir leurs voix reportées sur celles d'autres partis de même sensibilité. Or force est de constater que ces électeurs ne considèrent pas être représentés par ces formations apparentées puisqu'ils n'ont pas souhaité leur apporter leurs voix. En outre, on se demande bien à qui iraient les voix de ceux qui ne sont « ni de gauche, ni de droite » ou qui se réclament des voix des mécontents.

D'autre part, cette forme d'apparentement encourage un plus grand fractionnement des partis, ce qui est contraire à la volonté de la commission visant à améliorer le fonctionnement du parlement, puisque le Pr Pascal Schiarini a rappelé que l'éclatement des partis est une des causes de dysfonctionnement du parlement actuel. Il faut donc pousser les formations de sensibilités proches à se regrouper autour d'un programme commun et non les encourager à se présenter aux élections en ordre dispersé.

Enfin, le mode de répartition des voix, aujourd'hui, n'est pas de rang constitutionnel.

301.73 Thèses et argumentaire de la minorité 2

Auteur : Jocelyne Haller

Thèses, articles et résultats des votes

301.73.a

Suppression du quorum pour l'élection au Grand Conseil.

Résultats des votes :

12 contre (1 ASG, 1 GEA, 3 L&I, 1 MCG, 1 PDC, 1 R&O, 2 SP, 1 UDC, 1 V&A)

2 pour (1 AVI, 1 SOL)

1 abstention (1 V&A)

Argumentaire

Le groupe SolidaritéS est convaincu du caractère foncièrement antidémocratique du quorum, qui a privé 12 à 15 % des électeurs de représentation lors des élections cantonales de 2005 et de 2009.

Genève y a-t-elle réellement gagné en qualité démocratique ou en qualité de fonctionnement de Grand Conseil ? Il apparaît que tel n'est pas le cas. La démocratie est le régime politique dans lequel le peuple est souverain et détient le pouvoir collectivement. Le quorum exclut de cette souveraineté 7 % du peuple. Il interdit l'expression de tous les courants et tendances de la société.

Comme en atteste, pour une bonne part, la profusion d'affiches grand format en multi-chromie et la débauche de placards sur les transports publics, il apparaît que le quorum est érigé en barrage par les grandes formations politiques qui disposent des appuis et des moyens qui permettent d'assurer leur élection et le passage en force de cet obstacle. La question des moyens de campagne et la transparence du financement des partis se heurtent à ce propos à l'impérieuse nécessité pour les partis d'ouvrir leurs livres de comptes et leurs carnets d'adresses. L'électeur doit en effet savoir qui soutient ceux qu'il va élire et ce que ceux-là attendent de leurs « pouliains ».

Par ailleurs, l'attachement exprimé par la majorité de la commission 3 à un quorum de 7 % semble paradoxal lorsque l'on considère qu'une tâche aussi significative sur le plan symbolique et aussi déterminante pour l'avenir du canton de Genève que celle de rédiger une nouvelle Constitution a été confiée à une assemblée élue sur la base d'un quorum de 3 %. Ainsi, à considérer les résultats de cette élection que constate-t-on ? Si ce n'est que lorsqu'on lui en donne l'opportunité l'électorat s'assure une plus large représentation des courants qui le traversent. A contrario, si cette élection avait été soumise à un quorum de 7 %, 5 formations (Associations, MCG, SolidaritéS, GE av, PDC) n'y auraient pas accédé et la rédaction du « texte fondamental » aurait été confiée à un échantillon nettement moins représentatif de la population genevoise. Dès lors, faut-il pour autant tenir l'Assemblée constituante pour moins légitime, pour moins représentative ?

Nous ne le pensons pas, c'est pourquoi le mouvement SolidaritéS vous invite à supprimer la notion de quorum pour la prise en considération des suffrages pour l'attribution des sièges.

301.74 Thèses et argumentaire de la minorité 3

Auteurs : Olivier Perroux, avec Alfred Manuel, Albert Rodrik, David Lachat, Pierre Gauthier

Thèses, articles et résultats des votes

301.74.a Quorum

Les listes qui ont recueilli moins de 5 % du total des suffrages valables exprimés ne sont pas prises en compte pour l'attribution des sièges.

Résultats des votes :

7 pour (1 ASG, 1 AVI, 2 SP, 1 SOL, 2 V&A)

8 contre (1 GEA, 3 L&I, 1 MCG, 1 PDC, 1 R&O, 1 UDC)

0 abstention

Argumentaire

La commission a longtemps débattu des moyens de doter le parlement d'une plus juste répartition des voix exprimées. Un quorum permet de se passer d'une limite quant au nombre de députés formant un groupe parlementaire. Cependant, un quorum trop haut nuit à la représentativité. A l'inverse, un système sans quorum oblige, comme garantie de fonctionnement, de fixer des limites de membres aux groupes parlementaires, comme cela est le cas au parlement fédéral. La commission 3 a renoncé à fixer une règle relative aux tailles des groupes parlementaires. Cela n'empêche en effet pas à des candidats isolés de siéger sans intégrer aucun groupe, ce qui affaiblit tout autant la représentativité voulue.

A partir de ce constat, la commission s'est contentée, pour augmenter la représentativité, de permettre un transfert des voix entre listes apparentées. Cette mesure nous apparaît insuffisante et nous souhaitons, pour la compléter, que le quorum soit ramené à 5 %.

301.8 Composition et élection du pouvoir légitimatif : Eligibilité, incompatibilités

301.81 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

301.81.a Eligibilité

Sont éligibles tous les citoyens jouissant des droits électoraux.

Résultats des votes : unanimité

301.81.b Incompatibilité (mandat aux Chambres fédérales)

Un mandat au Grand Conseil est incompatible avec un mandat aux Chambres fédérales.

Résultats des votes :

10 pour (1 ASG, 1 AVI, 2 L&I, 1 MCG, 2 SP, 1 SOL, 2 V&A)

4 contre (2 R&O, 1 L&I, 1 PDC)

2 abstentions (1 GEA, 1 UDC)

301.81.c Incompatibilité (mandat à l'étranger)

Un mandat au Grand Conseil est incompatible avec tout autre mandat électif à l'étranger.

Résultats des votes :

13 pour (2 SP, 2 R&O, 2 AVI, 3 L&I, 1 PDC, 1 UDC, 1 MCG, 1 GEA)

2 contre (2 V&A)

1 abstention (1 ASG)

301.81.d Incompatibilité (pouvoir judiciaire)

Un mandat au Grand Conseil est incompatible avec toute fonction de magistrat du pouvoir judiciaire.

Résultats des votes : unanimité

301.81.e Laïcité

Les membres du Grand Conseil sont laïques.

Résultats des votes :

9 pour (3 L&I, 1 MCG, 1 PDC, 2 AVI, 1 UDC, 1 GEA)

6 contre (1 SP, 1 ASG, 2 V&A, 2 R&O)

0 abstention

Argumentaire

Sur la question de l'éligibilité, la commission 3 propose une disposition très générale précisant que toutes les citoyennes et tous les citoyens jouissant de leurs droits électoraux sont éligibles.

La commission 3 a par ailleurs décidé d'introduire une incompatibilité entre un mandat au Grand Conseil genevois et un mandat aux Chambres fédérales dans le projet de nouvelle Constitution. En effet, la charge de travail croissante des différents organes politiques, la difficulté de conserver un système de milice si les députés siègent à plusieurs endroits ou encore la promotion de la relève sont des éléments qui ont fortement penché en faveur de cette incompatibilité. La commission 3 a en outre décidé d'introduire une incompatibilité transfrontalière quel que soit le type de mandat, estimant qu'un mandat politique ne peut s'exercer que dans un seul canton et, par analogie, dans un seul pays. Elle a aussi estimé que le mandat de député est incompatible avec toute fonction de magistrat du pouvoir judiciaire. Finalement, la commission 3 a souhaité affirmer son attachement au principe de laïcité pour les membres du Grand Conseil et garder une incompatibilité entre le mandat de député et le fait d'être un ecclésiastique d'une religion, quelle qu'elle soit.

La commission 3 a décidé de ne pas faire mention dans la Constitution d'incompatibilités entre les mandats de député au Grand Conseil et de membre d'un législatif communal (10 contre / 3 pour / 3 abstentions) et ceux de député au Grand Conseil et de membre d'un exécutif communal (10 contre / 4 pour / 3 absentions), laissant aux partis politiques, s'ils le souhaitent, le soin de régler ces questions pour leurs membres. Ensuite, la commission 3 a décidé de ne pas introduire d'incompatibilité entre le mandat de député au Grand Conseil et une appartenance quelconque à la fonction publique (8 contre / 4 pour / 4 abstentions). Elle a confirmé ce choix général en refusant également l'introduction d'une incompatibilité pour les fonctionnaires de police de siéger au Grand Conseil (6 contre / 1 pour / 8 abstentions). Sans vote, elle a cependant estimé que l'article actuel concernant les incompatibilités avec la fonction publique (art. 73 Cst., lettres b à d) pourrait être repris tel quel.

A noter que la commission 3 serait favorable à un chapitre général introduisant les trois pouvoirs et traitant de dispositions générales. Les incompatibilités s'appliquant aux trois pouvoirs pourraient alors être traitées dans ce chapitre, tout comme la séparation des pouvoirs. D'autres constitutions cantonales (VD, NE) ont une structure de ce type.

Sur toutes les questions d'incompatibilités, l'avis de droit n°7 demandé par la commission thématique 3 sur le thème « Mandat de député au Grand Conseil et incompatibilités » peut être consulté à l'adresse :

www.ge.ch/constituante/doc/d15/f049824.PDF

L'avis de droit n°2, quant à lui, traite exclusivement du thème « Laïcité et éligibilité » et peut être consulté à l'adresse :

www.ge.ch/constituante/doc/d02/f049819.PDF

Traitements des propositions collectives et pétitions relatives au chapitre

→ Sylvie Kaech-Marendaz, Pétition concernant l'éligibilité des personnes en situation de dettes ou poursuites. Pétition reçue le 30 novembre 2009 (n°46).

→ Femmes pour la parité, *Inscrire le principe de la parité hommes/femmes dans la Constitution genevoise*. Proposition collective reçue le 26 mars 2009 (n° 2).

Cf. Annexe 1.

Liste des annexes éventuelles consultables

— Avis de droit n°7 : *Mandat de député au Grand Conseil et incompatibilités*.

Cf. Annexe 3c.

— Avis de droit n°2 : *Laïcité et éligibilité*.

Cf. Annexe 3a.

301.82 Thèses et argumentaire de la minorité 1

Auteur : Patrick-E. Dimier

Thèses, articles et résultats des votes**301.82.a Incompatibilité (fonction publique)**

Les membres de la fonction publique qui sont élus à la députation doivent se retirer pour le temps de leur mandat électoral. L'Etat leur garantit un poste équivalent à la fin dudit mandat.

Argumentaire

Le temps mis à disposition pour faire la revue des thèses votées par la CoT3, et pour permettre aux commissaires de proposer de revenir sur des sujets qui n'auraient pas été épuisés ou examinés de manière incomplète, n'a pas été suffisant.

C'est le cas du contenu de ce rapport de minorité et je demande que cette proposition soit renvoyée à la CoT3 pour étude et analyse complémentaire. L'incompatibilité que je souhaite traiter ici est celle de la fonction publique avec la charge de député, à peine effleurée par la commission et combattue par d'anciens fonctionnaires.

L'audition de Robert Badinter a été très révélatrice de la curiosité de la solution genevoise. Suite à cette audition, j'ai poursuivi ma réflexion avec plusieurs élus de droite comme de gauche, notamment des députés ou anciens députés. Elles m'ont convaincu que cette incompatibilité devait être réinstallée tout en préservant aux membres de la fonction publique un traitement spécifique qui ne les prive pas d'un droit fondamental, celui d'être élus.

La solution à laquelle je parviens s'inspire à la fois de la solution française et, semble-t-il, de la solution espagnole à cette question.

La thèse de fond, surtout avancée par la droite, est que l'on ne peut pas être à la fois l'employé et l'employeur, le subalterne et le supérieur hiérarchique. Or le citoyen-député est dans ce cas de figure et cela n'est tout simplement pas équitable. D'une part à l'égard de ses collègues qui ne sont pas députés et, d'autre part, par rapport au citoyen ordinaire qui n'a pas de moyen, dans son rapport avec l'employeur, d'intervenir directement sur ses décisions.

Il ne s'agit donc pas de réinstaurer l'incompatibilité préexistante, mais de tirer les enseignements de la situation actuelle.

301.83 Thèses et argumentaire de la minorité 2

Auteur : Lionel Halperin

Thèses, articles et résultats des votes

301.83.a Incompatibilités (fonction publique)

Sont incompatibles avec un mandat de député, les fonctions de membre du personnel de l'administration cantonale ainsi que celle d'administrateur et d'employé des établissements publics et fondations de droit public cantonaux.

Argumentaire

S'agissant des incompatibilités entre le mandat de député et l'appartenance à la fonction publique, la majorité de la commission a souhaité conserver tel quel le contenu de l'article 74 al. 1 de la Constitution du canton de Genève qui ne rend incompatible le mandat de député que pour les cadres supérieurs de la fonction publique.

La minorité propose d'étendre cette incompatibilité à tous membres de la fonction publique ainsi qu'à tout administrateur ou cadre supérieur des établissements publics et fondations de droit public cantonaux.

La situation actuelle est en effet insatisfaisante à double titre.

S'agissant des administrateurs et des employés des établissements publics et fondations de droit public cantonaux, différentes affaires ont défrayé la chronique et ont montré les conflits d'intérêts importants qui pouvaient résulter de la confusion des genres.

En effet, les établissements publics et fondations de droit public cantonaux reçoivent des subventions importantes. Le parlement est amené à exercer une tâche de surveillance sur ces établissements et sur les administrateurs de ces établissements. Il ne peut le faire correctement si en son sein se trouvent des cadres supérieurs du personnel ou du conseil d'administration de ces mêmes établissements.

S'agissant des fonctionnaires, outre les problèmes liés à l'adoption du budget qui conduit certains à jouer le rôle de juges et parties, c'est surtout le principe de la séparation des pouvoirs et de l'importance d'un parlement capable de jouer efficacement son rôle de contre-pouvoir face à l'exécutif qui justifie de prévoir une incompatibilité générale.

En effet, tout fonctionnaire dépend de l'administration et par voie de conséquence du Conseil d'Etat dont les instructions doivent être respectées par l'ensemble du personnel de l'Etat.

Lorsque des fonctionnaires siègent au parlement, il n'est pas acquis qu'ils peuvent librement exercer leur contrôle sur leur hiérarchie. Les conflits d'intérêts sont en l'espèce incontournables. La démocratie est affaiblie par les faiblesses de son parlement.

301.84 Thèses et argumentaire de la minorité 3

Auteurs : Olivier Perroux, avec Albert Rodrik, Alfred Manuel, David Lachat, Pierre Kunz

Thèses, articles et résultats des votes

301.84.a

Suppression de la clause de laïcité pour les membres du Grand Conseil.

Argumentaire

Le maintien de la clause de laïcité, alors qu'une telle mesure est contraire au droit supérieur, n'est pas pertinent. La commission, consciente de ce problème, a préféré la reprendre, indiquant qu'un éventuel candidat pourra toujours faire recours contre cette mesure. Cette position, alors que le canton de Genève s'est déjà distingué par le passé devant la justice fédérale, est dommageable pour l'image du canton.

Par opposition à une mesure contraire au droit fédéral, je vous propose de renoncer à inscrire une clause de laïcité attachée aux élus du canton.

301.9 Composition et élection du pouvoir législatif : Indépendance et publicité des intérêts

301.91 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

301.91.a Indépendance

Les membres du Grand Conseil exercent librement leur mandat. Ils rendent publics leurs liens avec des groupes d'intérêts.

Résultats des votes :

14 pour (2 SP, 2 R&O, 2 L&I, 1 ASG, 2 AVI, 1 PDC, 1 GEA, 1 SOL, 2 V&A)

1 contre (1 L&I)

1 abstention (1 UDC)

301.91.b Publicité des intérêts

En cas de conflit d'intérêts, les membres du Grand Conseil prennent l'engagement de ne pas participer au débat ou au vote en question.

Résultats des votes :

13 pour (1 UDC, 2 SP, 2 R&O, 1 PDC, 2 AVI, 1 SOL, 1 V&A, 1 ASG, 2 L&I)

1 contre (1 L&I)

1 abstention (1 V&A)

Argumentaire

La commission 3 souhaite ancrer dans le projet de Constitution une disposition sur l'indépendance des députés par rapport à leurs prises de position, mais également sur leur obligation de rendre publics leurs liens avec des groupes d'intérêts. Dans le même ordre d'idées, la commission 3 propose une disposition sur l'obligation faite aux membres du Grand Conseil de se retirer d'un débat ou d'un vote – en commission tout comme en plénière – s'il y a conflit d'intérêts.

301.10 Composition et élection du pouvoir législatif : Immunité

301.101 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

301.101.a Immunité

Les membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat s'expriment librement devant le parlement et n'encourent aucune responsabilité juridique pour les propos qu'ils y tiennent.

Résultats des votes :

10 pour (2 L&I, 1 V&A, 1 ASG, 1 GEA, 2 R&O, 2 AVI, 1 SP)

0 contre

3 abstentions (1 PDC, 1 L&I, MCG)

Argumentaire

La commission 3 a souhaité reprendre dans le projet de constitution la disposition zurichoise concernant la responsabilité juridique pour les propos que les membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat tiennent dans l'enceinte parlementaire. A l'heure actuelle, c'est en effet la loi qui règle la question de l'immunité des propos tenus ou des écrits produits, mais aussi les limites de cette immunité. La commission 3 propose donc une disposition constitutionnelle très générale à ce propos.

301.11 Organisation du pouvoir légitimatif : Présidence et bureau

301.111 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

301.111.a Présidence et bureau

Le Grand Conseil nomme parmi ses membres, pour une durée fixée par la loi, un président, deux vice-présidents et des secrétaires, de manière à ce que chaque groupe parlementaire soit représenté au bureau.

Résultats des votes : unanimité

Argumentaire

La commission 3 propose la reprise de l'article actuel, qui pose les bases pour la composition du bureau et la nomination de ses différents membres.

La commission 3 n'a pas souhaité se déterminer sur la durée de l'exercice de la présidence, laissant à la loi – et donc au Grand Conseil – le soin de régler cette question. Plusieurs arguments plaident en faveur d'une présidence sur toute la durée de la législature : la constance dans les rapports extérieurs, la dépolitisation de la charge ou encore la possibilité de lancer des projets (par ex. de réforme) sur une longue durée. Néanmoins, la charge de travail très importante que représente cette fonction notamment en termes de représentation à l'extérieur – Genève est à ce titre un canton particulier grâce à sa vocation internationale – peut aussi plaider en faveur d'une présidence annuelle répartie entre les différents groupes politiques. Au Grand Conseil donc de se déterminer sur le système qu'il préfère adopter.

A noter également que la commission 3 n'a pas souhaité, par 11 voix contre / 3 pour / 1 abstention, introduire d'article sur les séances plénières, leurs horaires ou leur fréquence, laissant là aussi le soin au Grand Conseil de faire des changements s'il le souhaite. Comme rappelé ci-dessus, la commission 3 reste attachée au principe du parlement de milice et les horaires de ses séances doivent pouvoir permettre à toute personne, quelle que soit sa situation professionnelle ou familiale, de pouvoir siéger.

301.12 Organisation du pouvoir légitimatif : Commissions

301.121 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

301.121.a Commissions

Le Grand Conseil peut constituer des commissions afin de préparer ses délibérations.

Résultats des votes : unanimité

301.121.b Commissions

Le Grand Conseil peut déléguer aux commissions la compétence de prendre certaines décisions qui lui incombent ; il conserve cependant le pouvoir d'évoquer une affaire déterminée.

Résultats des votes : unanimité

301.121.c Commissions

Chaque commission dispose des moyens humains et techniques requis pour l'accomplissement de sa mission.

Résultats des votes :

14 pour (3 L&I, 1 SP, 1 PDC, 2 V&A, 2 R&O, 1 ASG, 1 AVI, 1 SOL, 1 MCG, 1 GEA)

0 contre

1 abstention (1 UDC)

301.121.d Commissions

Afin qu'elles puissent accomplir leurs tâches, les commissions disposent d'un droit particulier d'obtenir des renseignements, de consulter des documents, de mener des enquêtes et de disposer de la collaboration active du pouvoir exécutif quand elles le requièrent.

Résultats des votes : unanimité

Argumentaire

La commission 3 s'est préoccupée intensivement de la question des commissions du Grand Conseil et de leur nombre impressionnant, en comparaison avec d'autres can-

tons. Selon le P^r Sciarini³, « la force des commissions peut être évaluée sur la base de douze critères. Par rapport à l'exécutif, les commissions genevoises sont considérées comme « fortes » selon les critères suivants : droit de confier un mandat à un expert externe, droit d'entendre un expert externe, modifications généralement fortes des projets du Conseil d'Etat. Les commissions sont par contre considérées comme « faibles » selon les critères suivants : absence de droit de regard sur les dossiers de l'administration, mandats « peu fréquemment » délivrés au Conseil d'Etat, forte influence des membres de l'exécutif invités sur les travaux des commissions. Par rapport au plénum, les commissions genevoises sont considérées comme « fortes » selon les critères suivants : les séances des commissions ne sont pas publiques, en cas de désaccord le plénum suit généralement plutôt l'avis des commissions que celui de l'exécutif, presque tous les dossiers sont examinés par les commissions. Les commissions sont par contre considérées comme « faibles » selon les critères suivants : la préparation en commission n'a pas lieu avant le premier débat au plénum, les commissions ne peuvent pas déposer de projet de loi devant le plénum sans être mandatées pour cela, les commissions ne peuvent pas prendre de décisions sans passer par le plénum – sauf la commission de grâce dans les cas énumérés par la loi. »

La commission 3 propose donc que la mission d'étudier les textes de loi proposés et préalablement documentés par l'exécutif (voir thèse 301.41.b ci-après), d'en débattre, de les amender et de préparer les votes de la plénière revienne aux commissions du Grand Conseil, pour que le parlement puisse ensuite fonctionner sur un mode essentiellement décisionnaire. Elle souhaite que le Grand Conseil, tant au niveau de son fonctionnement que des outils dont il dispose (cf. chapitre 301.4 du présent rapport), s'inspire du modèle actuellement en vigueur aux Chambres fédérales.

La commission a refusé la proposition d'inscrire dans la Constitution une limitation par un chiffre du nombre de commissions du Grand Conseil (9 contre / 6 pour / 1 abstention), tout comme la proposition d'inscrire dans la Constitution un minimum d'une commission par département – le Grand Conseil étant ensuite libre de créer des commissions transversales et spécialisées (8 contre / 4 pour / 4 abstentions). Elle s'est par contre inspirée des dispositions de la Constitution bernoise pour rédiger ses propositions de thèses concernant les commissions et invite vivement le Grand Conseil à réduire le nombre de ses commissions par le biais d'une révision de son règlement.

L'alinéa 2 de la thèse confère au Grand Conseil le pouvoir de déléguer à une commission la compétence de prendre certaines décisions lui incombant manifestement, notamment pour accélérer le travail en plénière. L'alinéa 3, quant à lui, vient appuyer la proposition de renforcement des moyens alloués au Grand Conseil en fournissant aux commissions tous les moyens humains et techniques dont elles doivent pouvoir disposer pour fonctionner. Finalement, l'alinéa 4 s'inscrit dans une logique de transparence et de sain équilibre des relations entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif.

³ Source : P^r Pascal Sciarini. *Etude de la composition du Grand Conseil de canton de Genève et des conditions dans lesquelles les député-e-s exercent leur mandat*. IDHEAP, octobre 2003. Disponible en ligne à l'adresse :

www.geneve.ch/grandconseil/data/loi/rapport_com_idheap_2003_11.pdf, qui s'appuie sur les travaux de Claudia Heierli, *Die Stärke der Kommissionen in den 26 kantonalen Parlamenten : Arbeits- oder Redeparlament?* Institut für Politikwissenschaft, Lizziatsarbeit, Berne 2000.

Finalement, la commission 3 a refusé à l'unanimité l'ajout d'une disposition constitutionnelle prévoyant une procédure écrite accélérée lors d'une unanimité au sein des commissions, non que ce mécanisme ne soit pas intéressant, mais plutôt parce que cela relève du règlement du Grand Conseil et non de la Constitution.

Liste des annexes éventuelles consultables

- Direction du service du Grand Conseil, *Rapport de gestion 2009 du Grand Conseil*
Cf. Annexe 2c.
- P^r Pascal Sciarini, *Etude de la composition du Grand Conseil de canton de Genève et des conditions dans lesquelles les député-e-s exercent leur mandat.* IDHEAP, Octobre 2003.
Cf. Annexe 2a.

301.122 Thèses et argumentaire de la minorité 1

Auteurs : Pierre Kunz, Georges Chevieux, Patrick-E. Dimier, Guy Tornare

Thèses, articles et résultats des votes

301.122.a Commissions

Le Grand Conseil peut constituer en son sein des commissions.

301.122.b Commissions

Les commissions procèdent à des délibérations préparatoires, mènent des enquêtes, soumettent des rapports au Grand Conseil et présentent des propositions. Elles disposent à cet effet des droits de procédure et d'investigation prévus par la loi, notamment le droit d'obtenir des renseignements auprès de l'administration publique.

301.122.c Commissions

Le nombre des commissions permanentes ne dépasse pas douze, soit une pour chacun des départements, et cinq pour celles chargées des problématiques transversales.

Résultats des votes : 9 contre (2 SP, 1 SOL, 2 V&A, 1 ASG, 2 L&I, 1 AVI)

6 pour (1 GEA, 1 UDC, 1 MCG, 1 PDC, 2 R&O) - 1 abstention (1 L&I)

301.122.d Commissions

Exceptionnellement le Grand Conseil peut constituer des commissions spéciales.

301.122.e Commissions

Les commissions siègent à huis clos.

Argumentaire**Un Grand Conseil peu efficace**

Un pouvoir légitimatif à la hauteur du rôle qui lui revient dans un système de démocratie parlementaire assume, outre celui d'édicter les lois, un double rôle : exercer la haute surveillance de l'action gouvernementale, soutenir celle-ci ou la sanctionner lorsque les circonstances l'exigent.

Malheureusement, avec l'apparition de la concordance au milieu du siècle dernier, nombre de parlements helvétiques ont perdu le goût et les moyens d'assumer ces responsabilités. Principalement parce qu'ils n'abritent pas d'opposition véritable, parce que les programmes de gouvernement ont disparu de la vie politique du pays.

Vient s'ajouter à cela le constat que d'une manière générale les problèmes soumis aux parlements sont de plus en plus nombreux et complexes alors que les députés disposent, en tout cas à Genève, de moyens techniques et humains insuffisants parce qu'ils sont demeurés inchangés depuis des décennies. Il n'est qu'à moitié étonnant que le Grand Conseil, au lieu de repenser sérieusement son mode de fonctionnement, ait réagi de la manière qui lui semblait la plus aisée, à savoir d'installer un nombre impressionnant de commissions qui se perdent en palabres et en auditions dévoreuses de temps. Et il n'est qu'à moitié étonnant aussi qu'en dépit de ce travail « préparatoire » le Grand Conseil genevois reste si peu efficace.

La Constituante dispose de l'opportunité unique de corriger la situation. Elle doit à cet effet se concentrer sur deux réformes constitutionnelles essentielles.

1. Redonner au pouvoir exécutif, comme c'est le cas dans pratiquement tous les cantons et à la Confédération, la mission de prendre en charge la phase préparatoire du processus législatif. Ce qui ne signifie nullement que le Grand Conseil renonce à son droit d'initiative législative, mais simplement, sauf dans les cas où il en décide autrement, qu'il donne mission au gouvernement d'accomplir pour son compte un travail pour lequel il est mieux armé.
2. Inviter le Grand Conseil à travailler de manière plus efficace en le forçant à réduire le nombre de ses commissions, en l'incitant ainsi à se concentrer sur les problèmes de fond, à faire le plus souvent possible confiance au Conseil d'Etat pour la phase préliminaire du processus législatif et pour les questions d'intendance. En contrepartie, assurer au Grand Conseil les moyens requis par sa mission législative et son rôle de haute surveillance du Conseil d'Etat.

Les réformes décidées par la commission 3

L'ensemble des membres de la commission 3 ont reconnu l'exactitude du constat établi par le P^r Pascal Sciarini lors de son audition : le Grand Conseil genevois ne fonctionne pas correctement. Preuves en soient :

- le nombre stupéfiant des commissions permanentes (25 à Genève, contre par exemple 12 à Zurich, moins de 8 en moyenne helvétique) ;

- le nombre de séances tenues par ces commissions (731 par an à Genève, contre par exemple 248 à Zurich et 134 en moyenne suisse) ;
- des séances plénières qui ne sont pas raccourcies et plus efficacement menées pour autant (182 heures par an à Genève, contre 185 par exemple à Zurich et 99 en moyenne helvétique) parce que s'y répètent trop souvent les débats qui ont déjà eu lieu en commissions ;
- l'incapacité devenue chronique depuis une dizaine d'années de traiter ne serait-ce que la majorité des points à l'ordre du jour de ces plénières.

Ce consensus a conduit la commission 3 à prendre un certain nombre de décisions destinées à améliorer le fonctionnement du Grand Conseil et à le rendre plus efficace et mieux à même d'accomplir ses missions. Des décisions que la commission 3 entend concrétiser par le projet d'article constitutionnel figurant dans le rapport de la majorité.

La plus importante des mesures envisagées consiste à confier au pouvoir exécutif la responsabilité de la phase préparatoire du processus législatif. Une autre vise à assurer au Grand Conseil les moyens humains – secrétaires scientifiques des commissions – et techniques requis par ses missions et son rôle de haute surveillance du Conseil d'Etat.

La minorité s'est bien entendu prononcée avec la majorité en faveur de ces dispositions constitutionnelles.

La réforme essentielle rejetée par la majorité de la commission 3

Le Grand Conseil pourrait, dans son règlement, prendre lui-même les mesures commandées par l'amélioration de son fonctionnement. Mais l'histoire récente montre qu'il en est incapable. La commission 3 s'en est convaincue et c'est pour cette raison qu'elle a choisi d'intervenir à ce sujet constitutionnellement. Malheureusement, elle a renoncé à aller au terme de sa démarche en refusant de prévoir dans la constitution un alinéa limitant le nombre des commissions que le Grand Conseil peut créer en son sein. La formulation adoptée par la majorité, à savoir, que « le Grand Conseil peut constituer des commissions afin de préparer ses délibérations » ne fait que pérenniser la situation actuelle. Elle ne présente en effet aucun caractère contraignant s'agissant de la réduction du nombre des commissions. On peut gager par conséquent que, en dépit de la thèse rappelée ci-dessus, le nombre des commissions restera excessif et qu'il continuera de nuire à l'efficacité du Grand Conseil.

En vertu de ce qui précède la minorité de la commission invite l'Assemblée à adopter, en lieu et place de la formulation figurant dans le rapport de la majorité à propos du Grand Conseil, les articles présentés ci-dessus.

Qu'il soit permis au rapporteur de la minorité d'attirer l'attention de l'Assemblée sur une question à laquelle elle devra impérativement répondre si elle entend prévenir de manière permanente le problème de l'efficacité du Grand Conseil : « Quel financement public pour les formations politiques siégeant au parlement genevois ? » Il ne fait aucun doute en effet que la multiplication autant des commissions que du nombre des heures de réunions de celles-ci s'explique en grande partie par les jetons de présence qu'elles génèrent pour les députés et par la part (25 à 50 % !) qui en est versée aux partis pour leur permettre de faire face à leurs obligations.

301.13 Organisation du pouvoir légitimatif : Services du Grand Conseil

301.131 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

301.131.a Services du Grand Conseil

Le Grand Conseil dispose de services qui lui sont propres. L'administration fournit aux députés tous les renseignements utiles à l'exercice de leur mandat.

Résultats des votes : unanimité

Argumentaire

La commission 3 a décidé à l'unanimité de mentionner dans la Constitution l'autonomie des services du Grand Conseil par rapport à la Chancellerie en indiquant qu'il dispose de services qui lui sont propres. Cette autonomie administrative lui paraît importante, notamment dans la perspective de la séparation des pouvoirs, en termes d'indépendance budgétaire et de fixation de l'ordre du jour du Grand Conseil. La commission 3 souhaite vivement que le Grand Conseil dispose de services administratifs renforcés pour le soulager dans son travail et l'appuyer sur des points techniques.

A l'heure actuelle, les membres du Grand Conseil n'ont pas le droit de contacter directement l'administration pour lui demander des renseignements utiles à l'exercice de leur mandat sans l'accord du Conseil d'Etat, ce qui n'est pas le cas dans d'autres cantons et au niveau fédéral. La commission 3 a donc souhaité reprendre une disposition vaudoise (art. 101 al. 2 Cst VD) pour ancrer ce principe de transparence dans la Constitution.

301.14 Attributions du pouvoir légitimatif : Compétences de législation et programme de législature

301.141 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

301.141.a Adoption des lois

Le Grand Conseil adopte les lois.

Résultats des votes : unanimité

301.141.b Concordats intercantonaux

Le Grand Conseil approuve les concordats intercantonaux et exerce ce droit préalablement à l'approbation définitive par les gouvernements compétents. Il les réévalue périodiquement.

Résultats des votes :

11 pour (1 SP, 2 AVI, 1 L&I, 2 V&A, 1 PDC, 1 UDC, 1 ASG, 1 SOL, 1 R&O)

0 contre

2 abstentions (1 L&I, 1 MCG)

301.141.c Programme de législature

Le Grand Conseil se détermine par voie de résolution sur le programme de législature, dans un délai de un mois à compter de la présentation du programme par le Conseil d'Etat.

Résultats des votes :

9 pour (1 L&I, 1 V&A, 1 ASG, 1 PDC, 1 GEA, 1 R&O, 2 AVI, 1 SP)

4 contre (2 L&I, 1 UDC, 1 SOL)

0 abstention

Fixation du délai dans la Constitution :

9 pour (3 L&I, 1 V&A, 1 ASG, 1 PDC, 1 GEA, 1 R&O, 1 SP)

0 contre

4 abstentions (2 AVI, 1 SOL, 1 UDC)

Argumentaire

L'une des attributions principales du Grand Conseil est d'adopter les lois. La commission 3 a donc jugé utile d'inscrire ce principe très général dans le projet de Constitution.

Tant par leur nombre que par l'importance des sujets traités, les concordats intercantonaux (tels que les HES, Harmos, etc.) prennent de plus en plus d'ampleur en Suisse. C'est au Conseil d'Etat qu'il revient la charge de négocier ces concordats avec d'autres exécutifs cantonaux. Afin qu'il puisse être renforcé dans son pouvoir de négociation par rapport à une question, mais également pour que le Grand Conseil garde son pouvoir de législateur entier, la commission 3 a décidé de faire approuver les concordats intercantonaux par le Grand Conseil avant l'approbation définitive par les gouvernements compétents. C'est à lui que revient aussi la charge de les réévaluer régulièrement.

La commission 3 a décidé d'introduire un article constitutionnel sur le programme de législature du gouvernement (voir rapport sur le pouvoir exécutif n°302), et de donner mandat au Grand Conseil de se déterminer, par voie de résolution (déclaration sans effet législatif), sur ce programme de législature. Pour l'approuver ou le rejeter, il disposerait d'un délai d'un mois à compter de la présentation du programme par le Conseil d'Etat, qui lui-même doit présenter un projet dans les quatre mois suivants son élection.

301.15 Attributions du pouvoir législatif : Haute surveillance

301.151 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

301.151.a Haute surveillance

Le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur le Conseil d'Etat et son administration, ainsi que sur la gestion et l'administration du pouvoir judiciaire, de la Cour des comptes et des établissements autonomes de droit public. L'indépendance des jugements est garantie.

Résultats des votes : unanimité

Argumentaire

La commission 3 a décidé à l'unanimité que la Grand Conseil doit pouvoir exercer la haute surveillance sur le Conseil d'Etat et son administration, ainsi que sur la gestion et l'administration du pouvoir judiciaire. Ce principe figure dans bon nombre de constitutions cantonales et dans la Constitution fédérale. Il s'agit de la surveillance de la « régularité formelle » et ne peut en aucun cas se référer au contenu des décisions. La disposition retenue par la commission 3 est celle de la Constitution vaudoise.

Plus spécifiquement sur le principe de haute surveillance sur le pouvoir judiciaire, il va sans dire que le législatif n'a aucun pouvoir de surveillance sur le contenu et la qualité des décisions judiciaires, ni sur le comportement des magistrats de l'ordre judiciaire. Ces tâches sont dévolues au Conseil supérieur de la magistrature (voir détails dans le rapport sur le pouvoir judiciaire n°303). Le principe de la haute surveillance du Grand Conseil sur le pouvoir judiciaire a deux corollaires : premièrement, le pouvoir judiciaire est autonome en matière d'administration, d'organisation et de finance, dans le cadre du budget adopté par le Grand Conseil. Deuxièmement, le pouvoir judiciaire soumet chaque année son budget, sa gestion et ses comptes au Grand Conseil.

Il en va de même pour la haute surveillance sur la Cour de comptes et les établissements autonomes de droit public que pour le pouvoir judiciaire.

301.16 Attributions du pouvoir légitimatif : Procédure législative

301.161 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

301.161.a Procédure législative

En règle générale, le Conseil d'Etat dirige la phase préliminaire de la procédure législative. Dans ses rapports, il relève les conséquences économiques, écologiques et sociales que les projets législatifs pourraient avoir à long terme.

Résultats des votes :

11 pour (2 V&A, 2 R&O, 1 ASG, 1 UDC, 1 MCG, 1 GEA, 2 L&I, 1 PDC)

2 contre (1 AVI, 1 SOL)

3 abstentions (2 SP, 1 L&I)

Argumentaire

Certaines constitutions cantonales prévoient expressément que le Conseil d'Etat dirige la phase préliminaire de la procédure législative. Cela signifie que le gouvernement procède en amont à toutes les consultations et études techniques et juridiques nécessaires, puis qu'il rédige de ce travail préparatoire une synthèse à l'attention de la commission parlementaire concernée, synthèse accompagnant le texte soumis au législateur. Le parlement se trouve ainsi dispensé de ces opérations lourdes et fortement consommatrices de temps. La commission 3 a décidé de reprendre la disposition zurichoise dans le projet de Constitution, estimant que cette étape permettrait sans aucun doute une bonne collaboration entre les deux pouvoirs, mais aussi entre l'administration cantonale et le Grand Conseil. Elle a également repris une exigence de prise en compte des principes du développement durable, puisque le rapport de l'exécutif doit mettre en avant les conséquences économiques, écologiques et sociales que les projets législatifs pourraient avoir à long terme.

301.17 Attributions du pouvoir législatif : Initiative des membres du Grand Conseil

301.171 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

301.171.a Initiative des membres du Grand Conseil

Chaque membre du Grand Conseil exerce son droit d'initiative en présentant :

- Un projet de loi
- Une motion
- Un postulat
- Une résolution
- Une question écrite

Résultats des votes :

Inscription des instruments dans la Constitution :

14 pour (2 SP, 1 PDC, 3 L&I, 2 V&A, 2 R&O, 1 ASG, 1 UDC, 1 MSC, 1 GEA)

0 contre

2 abstentions (1 SOL, 1 AVI)

Projet de loi

14 pour / 0 contre / 2 abstentions

Motion

unanimité

Postulat

unanimité

Résolution

9 pour (2 SP, 2 V&A, 1 L&I, 1 ASG, 1 AVI, 2 SOL)

6 contre (2 L&I, 2 R&O, 1 UDC, 1 MCG)

2 abstentions (1 PDC, 1 GEA)

Question écrite

13 pour (1 PDC, 2 L&I, 2 V&A, 2 R&O, 1 ASG, 1 UDC, 1 SOL, 1 MCG, 1 GEA)

0 contre

3 abstentions (2 SP, 1 AVI)

Argumentaire

Aux yeux de la commission 3, le Grand Conseil doit évidemment disposer de l'initiative législative. Mais il est dans son intérêt de la partager avec l'exécutif et surtout, comme indiqué sous 301.161.a, de déléguer à ce dernier la totalité du travail préparatoire. La commission 3 a examiné avec attention le modèle des Chambres fédérales et s'en est largement inspiré pour revoir les instruments à disposition du législateur. Certaines dénominations subsistent, mais la commission 3 estime que la teneur des différents termes ne doit pas être la même.

Il convient donc que le parlement puisse recourir aux instruments suivants :

- **le projet de loi**, acte par lequel un ou plusieurs députés peuvent soumettre au parlement un texte de loi entièrement rédigé et inviter le Conseil d'Etat à l'analyser, charge à celui-ci de préparer un rapport sur sa faisabilité, ses implications économiques sociales, financières et environnementales, puis de présenter le projet éventuellement amendé dans un délai précis ;
- **la motion**, acte permettant à un ou plusieurs députés obtenant l'aval de la majorité du parlement d'exiger du Conseil d'Etat de préparer un projet de loi sur un sujet déterminé, charge au gouvernement d'en étudier la faisabilité et d'indiquer dans un délai raisonnable quelle suite il entend donner à cette demande ;
- **le postulat**, acte par lequel un ou plusieurs députés peuvent demander au Conseil d'Etat, s'ils obtiennent l'appui de la majorité de leurs collègues, un rapport sur un sujet donné, charge au gouvernement de répondre dans un délai raisonnable ;
- **la question écrite**, acte par lequel un député soumet une question précise au gouvernement qui doit apporter sa réponse dans un délai précis.

La commission 3 n'a pas souhaité inscrire de délai dans la Constitution, car elle estime que cela doit être réglé au niveau législatif. Cependant, elle attire l'attention du Grand Conseil sur les délais appliqués au niveau fédéral et souhaiterait que ce dernier s'en inspire, afin de garantir une certaine célérité dans le processus législatif et d'avoir l'assurance de réponses rapides de la part du gouvernement.

301.18 Attributions du pouvoir législatif : Compétences financières

301.181 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

301.181.a Compétences financières générales

Le Grand Conseil vote les impôts, les dépenses, les emprunts et les aliénations du domaine public. Il reçoit et arrête les comptes de l'Etat, lesquels sont rendus publics et doivent nécessairement être soumis à l'examen d'une commission.

Résultats des votes : unanimité

301.181.b Compétences financières en lien avec le pouvoir judiciaire

Le Grand Conseil adopte le budget du pouvoir judiciaire et examine chaque année sa gestion et ses comptes.

Résultats des votes : unanimité

Argumentaire

En matière de compétences financières du Grand Conseil, la commission 3 a décidé à l'unanimité de poursuivre sur le mode de la pratique actuelle, qui confère au Grand Conseil le pouvoir de voter les impôts, les dépenses, les emprunts et les aliénations du domaine public ; et qu'il reçoit et arrête les comptes de l'Etat.

Dans les compétences financières du Grand Conseil figurent également l'examen et le vote du budget, de la gestion et des comptes du pouvoir judiciaire (voir également rapport sur le pouvoir judiciaire n°303).

301.19 Attributions du pouvoir législatif : Compétences électives

301.191 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

301.191.a Compétences électives

Le Grand Conseil élit les magistrats du pouvoir judiciaire, à l'exception du procureur général, pour des périodes de six ans, renouvelables.

Résultats des votes :

7 pour (2 L&I, 2 V&A, 1 UDC, 1 AVI, 1 GEA)

6 contre (2 R&O, 1 AVI, 1 PDC, 1 R&O et 1 SP)

1 abstention (ASG)

Argumentaire

Dans son chapitre sur le pouvoir judiciaire (voir rapport n°303), la commission 3 a décidé de faire élire les magistrats de l'ordre judiciaire (juges de carrière, mais également juges assesseurs et juges suppléants) par le Grand Conseil. C'est à lui que reviendrait donc la faculté d'examiner le bien-fondé de l'une ou l'autre des candidatures, toutes précédées d'un préavis du Conseil supérieur de la magistrature, et d'élire ensuite les magistrats du pouvoir judiciaire.

La commission 3 estime par ailleurs que d'autres compétences électives peuvent être dévolues au Grand Conseil (par exemple la nomination de membres au sein de commissions extra-parlementaires), mais que ceci doit être réglé par la loi.

301.20 Attributions du pouvoir légitimatif : Autres compétences

301.201 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

301.201.a Droit de grâce

Le droit de grâce appartient au Grand Conseil. Il peut déléguer ce droit à une commission.

Résultats des votes : unanimité

301.201.b Aliénation d'immeubles

L'aliénation des immeubles à des privés est soumise à l'approbation du Grand Conseil. La loi règle les modalités d'exception.

Résultats des votes : unanimité

301.201.c Etablissements autonomes de droit public

Le Grand Conseil peut créer des établissements autonomes de droit public pour assumer des tâches de la collectivité.

Résultats des votes :

8 pour (3 L&I, 1 V&A, 1 PDC, 2 R&O, 1 UDC)

8 contre (2 SP, 1 MCG, 1 SOL, 2 AVI, 1 ASG, 1 V&A)

0 abstention

301.201.d Clause d'urgence

Le Grand Conseil peut voter des lois ayant un caractère d'urgence exceptionnelle. La décision constatant le caractère d'urgence est de la compétence exclusive du Grand Conseil.

Résultats des votes : unanimité

301.201.e Référendums obligatoires

Les référendums obligatoires actuels en matière de finances et de logement sont supprimés.

Résultats des votes :

11 pour (3 L&I, 1 UDC, 1 MCG, 1 GEA, 2 R&O, 2 V&A, 1 PDC)

5 contre (1 AVI, 1 SOL, 2 SP, 1 ASG)

0 abstention

Argumentaire

La commission 3 a décidé à l'unanimité de conserver la substance des dispositions actuelles en matière de droit de grâce et d'aliénation des immeubles par le Grand Conseil. Il en va de même pour la clause d'urgence sur certaines lois, que seul le Grand Conseil peut décréter.

Elle souhaite par ailleurs l'introduction d'un article constitutionnel conférant au Grand Conseil le pouvoir de créer des établissements autonomes de droit public pour assumer des tâches de la collectivité (voir également le rapport sur les autres institutions du canton n°304). Une divergence est apparue sur le fait d'inscrire qu'il s'agisse d'établissements assumant des tâches de la collectivité *relevant de la prestation de services* ou non. Plusieurs membres de la commission 3 étaient en effet opposés à la délégation de la fonction d'autorité de l'Etat (détention, enseignement public, justice, etc.) à des institutions privées. Ils ont donc proposé que la disposition constitutionnelle mentionne explicitement que seules les tâches relevant de la prestation de services peuvent être déléguées. C'est finalement la version minimale qui a été retenue par la commission 3, à savoir ne pas préciser la nature des tâches déléguées.

En parallèle de la commission 2, elle a traité des compétences référendaires du Grand Conseil. Au vu de l'importance du sujet, elle a souhaité adopter une thèse mentionnant expressément la suppression des deux référendums obligatoires actuels en matière de finances et de logement. Toujours sur la question des référendums, la commission 3 a refusé d'introduire un référendum extraordinaire décidé par une minorité du parlement (11 contre / 5 pour / 0 abs), tout comme l'introduction d'un référendum extraordinaire décidé par une majorité à déterminer du parlement (8 contre / 6 pour / 2 abs). Elle a communiqué la teneur de ses débats à la commission 2.

La commission 3 a par ailleurs refusé de donner le pouvoir au Grand Conseil de casser les règlements du gouvernement qui ne sont pas conformes à la loi (7 pour / 7 contre / 2 abs). Elle souhaite respecter un principe strict de séparation des pouvoirs et éviter d'introduire un mécanisme plus paralysant qu'autre chose. Outre le pouvoir de se prononcer par voie de résolution sur le programme de législature du Conseil d'Etat, la commission n'a pas souhaité introduire d'article sur la compétence de planification accordée au Grand Conseil (14 contre / 0 pour / 0 abs).

La commission 3 a également refusé l'introduction d'une motion de censure permettant au Grand Conseil de destituer le Conseil d'Etat (11 contre / 4 pour / 0 abs).

301.202 Thèses et argumentaire de la minorité 1

Auteur : Jocelyne Haller

Thèses, articles et résultats des votes

301.202.a Référendums obligatoires

- Les lois qui ont pour objet un nouvel impôt ou la modification du taux ou de l'assiette d'un impôt sont soumises obligatoirement à l'approbation du Conseil général (corps électoral).
- Est également soumise obligatoirement à l'approbation du Conseil général (corps électoral) toute modification à l'une des lois de protection des locataires et des habitants de quartier énumérées à l'article 160 F.

Résultats des votes :

11 contre (3 L&I, 1 UDC, 1 MCG, 1 GEA, 2 R&O, 2 V&A, 1 PDC)

5 pour (1 AVI, 1 SOL, 2 SP, 1 ASG)

0 abstention

Argumentaire

L'initiative 120, dite pour les droits des locataires, avait pour fin principale de « garantir la volonté populaire et l'effet du droit d'initiative exercé dans le passé ». En proposant d'introduire le référendum obligatoire pour toute modification relative aux lois de protections des locataires qu'elle énumérait, elle mettait en pratique le principe qui veut que « ce qui a été fait par le peuple ne peut être défait que par le peuple. » Le 24 septembre 2006, les électeurs par 62,49 % des suffrages acceptaient l'initiative 120. Cependant, au mépris de cette volonté de ne pas nier la volonté populaire, la majorité de notre commission décidait d'abroger d'un revers de manche les deux référendums obligatoires. Balayant au passage le référendum obligatoire en matière fiscale issu quant à lui du contreprojet à l'initiative 112 déposée par le Comité « Halte aux déficits ».

Il faut noter que les deux référendums obligatoires sont issus tous deux de décisions populaires récentes quels qu'en soient les instigateurs. Il y a donc une forme d'incongruité à gommer purement et simplement de l'arsenal politique les deux verrous posés afin que le droit essentiel au logement et les droits des locataires soient respectés et que certains milieux ne puissent s'exonérer de l'impôt ou alléger leur charge fiscale au détriment du fonctionnement de l'Etat et de la nécessaire redistribution qu'exige l'intégralité de la couverture des besoins de la population.

Enfin, il faut être conscient que l'abrogation du référendum obligatoire en matière de logement ne saurait être tolérée par les mouvements de gauche et les milieux des locataires. Aussi, s'il fallait, comme certains n'ont pas manqué de l'évoquer lors de nos débats, que soit rompue la paix des braves et que le projet de nouvelle Constitution soit mis en péril, gageons que cette proposition, qui ne saurait être compensée par l'introduction de dispositifs tels que ceux évoqués par la commission 2, y contribuera pour beaucoup. En effet, pour ce que nous en savons pour l'heure, attribuer

un droit de référendum à une minorité de députés, reviendrait d'une part à bloquer systématiquement le fonctionnement du parlement et d'autre part confisquerait au peuple l'instrument du référendum pour le remettre en main des députés, qui entre autres outils parlementaires disposent de la compétence législative. En ce qui concerne la deuxième proposition qui envisage de réduire à 500 le nombre de signatures nécessaires pour aboutir un référendum, nous pensons qu'elle risquerait de galvauder la démarche référendaire et d'en affaiblir la portée politique.

Pour conclure, nous nous référerons une fois encore au serment du Conseil d'Etat et prendrons à notre compte de constituants cet extrait qui affirme que « ... sans jamais perdre de vue que mes fonctions ne sont qu'une délégation de la suprême autorité du peuple ; ». Dans cette perspective, le groupe SolidaritéS vous invite à respecter et à faire en sorte que soit respectée la volonté populaire en refusant la suppression des référendums obligatoires en matière de protection des locataires et de fiscalité.

Liste des annexes disponibles sur internet (www.ge.ch/constituant)

Annexe 1 : Propositions collectives, pétitions et demandes d'auditions

Annexe 2a : P^r Pascal Sciarini, *Etude de la composition du Grand Conseil de canton de Genève et des conditions dans lesquelles les député-e-s exercent leur mandat*. IDHEAP, octobre 2003.

Annexe 2b : Direction du service du Grand Conseil, *Note sur la représentation des femmes au sein du Grand Conseil de la République et canton de Genève (1961-2005)*.

Annexe 2c : Direction du service du Grand Conseil, *Rapport de gestion 2009 du Grand Conseil*.

Annexe 3a : Irène Renfer, docteur en droit, Avis de droit n°2 : *Laïcité et éligibilité*, 12.11.2009

Annexe 3b : Irène Renfer, docteur en droit, Avis de droit n°3 : *Les quotas de représentation*, 03.12.2009

Annexe 3c : Irène Renfer, docteur en droit, Avis de droit n°7 : *Mandat de député au Grand Conseil et incompatibilités*, 25.02.2010

Annexe 3d : Irène Renfer, docteur en droit, Avis de droit n°9 : *Parlements cantonaux et députés suppléants*, 30.03.2010

Table des thèses

Les thèses de minorité sont en italique.

**301.1 Composition et élection du pouvoir légitif :
Nom**

301.11.a Nom

Le pouvoir légitif appartient au Grand Conseil.

**301.2 Composition et élection du pouvoir légitif :
Parlement de milice**

301.21.a Parlement de milice

Le Grand Conseil est un parlement de milice.

301.22.a Rémunération des députés

Le mandat de député est rémunéré sur la base du 50 % du salaire moyen de la fonction publique. Le versement de l'indemnité est subordonné à la présence du député à la totalité des séances de plénières et de commissions dont il fait partie. Il n'y a aucune rétrocession vers les partis politiques, lesquels sont financés par d'autres moyens réglés par la loi.

**301.3 Composition et élection du pouvoir légitif :
Nombre de membres**

301.31.a Nombre de membres

Le Grand Conseil est composé de 80 membres.

301.32.a Nombre de membres

Le Grand Conseil est composé de 100 membres.

301.33.a Nombre de membres

Le Grand Conseil est composé de 100 membres.

301.34.a Parité

Toutes les autorités élues de la République et canton de Genève sont constituées pour moitié d'hommes et de femmes. Lorsque l'autorité est composée d'un nombre impair de personnes, une différence de un est admise.

**301.4 Composition et élection du pouvoir légitif :
Députés suppléants**

301.41.a Députés suppléants

Des députés suppléants sont élus.

**301.5 Composition et élection du pouvoir législatif :
Mode d'élection****301.51.a Mode d'élection**

Le Grand Conseil est élu directement par le corps électoral au système proportionnel de listes à une circonscription.

**301.6 Composition et élection du pouvoir législatif :
Durée du mandat, date des élections****301.61.a Durée du mandat**

Le Grand Conseil est renouvelé intégralement tous les 5 ans. Ses membres sont immédiatement rééligibles.

301.61.b Date des élections

Les élections du Grand Conseil ont lieu au printemps (mars / avril) et se font en alternance avec les élections municipales.

**301.7 Composition et élection du pouvoir législatif :
Quorum et apparentements****301.71.a Quorum**

Les listes qui ont recueilli moins de 7 % du total des suffrages valables exprimés ne sont pas prises en compte pour l'attribution des sièges.

301.71.b Apparentements

Les apparentements sont autorisés. Si un parti apparenté à d'autres formations n'atteint pas le quorum de 7 %, les suffrages qui lui ont été attribués sont récupérés afin qu'ils contribuent à la deuxième ou troisième répartition des restes.

301.72.a Quorum

Les listes qui ont recueilli moins de 10 % du total des suffrages valables exprimés ne sont pas prises en compte pour l'attribution des sièges.

301.73.a

Suppression du quorum pour l'élection au Grand Conseil.

301.74.a Quorum

Les listes qui ont recueilli moins de 5 % du total des suffrages valables exprimés ne sont pas prises en compte pour l'attribution des sièges.

**301.8 Composition et élection du pouvoir légitimatif :
Eligibilité, incompatibilités****301.81.a Eligibilité**

Sont éligibles tous les citoyens jouissant des droits électoraux.

301.81.b Incompatibilité (mandat aux Chambres fédérales)

Un mandat au Grand Conseil est incompatible avec un mandat aux Chambres fédérales.

301.81.c Incompatibilité (mandat à l'étranger)

Un mandat au Grand Conseil est incompatible avec tout autre mandat électif à l'étranger.

301.81.d Incompatibilité (pouvoir judiciaire)

Un mandat au Grand Conseil est incompatible avec toute fonction de magistrat du pouvoir judiciaire.

301.81.e Laïcité

Les membres du Grand Conseil sont laïques.

301.82.a Incompatibilité (fonction publique)

Les membres de la fonction publique qui sont élus à la députation doivent se retirer pour le temps de leur mandat électoral. L'Etat leur garantit un poste équivalent à la fin dudit mandat.

301.83.a Incompatibilités (fonction publique)

Sont incompatibles avec un mandat de député, les fonctions de membre du personnel de l'administration cantonale ainsi que celle d'administrateur et d'employé des établissements publics et fondations de droit public cantonaux.

301.84.a

Suppression de la clause de laïcité pour les membres du Grand Conseil.

**301.9 Composition et élection du pouvoir légitimatif :
Indépendance et publicité des intérêts****301.91.a Indépendance**

Les membres du Grand Conseil exercent librement leur mandat. Ils rendent publics leurs liens avec des groupes d'intérêts.

301.91.b Publicité des intérêts

En cas de conflit d'intérêts, les membres du Grand Conseil prennent l'engagement de ne pas participer au débat ou au vote en question.

**301.10 Composition et élection du pouvoir légitimatif :
Immunité****301.101.a Immunité**

Les membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat s'expriment librement devant le parlement et n'encourent aucune responsabilité juridique pour les propos qu'ils y tiennent.

**301.11 Organisation du pouvoir légitimatif :
Présidence et bureau****301.111.a Présidence et bureau**

Le Grand Conseil nomme parmi ses membres, pour une durée fixée par la loi, un président, deux vice-présidents et des secrétaires, de manière à ce que chaque groupe parlementaire soit représenté au bureau.

**301.12 Organisation du pouvoir légitimatif :
Commissions****301.121.a Commissions**

Le Grand Conseil peut constituer des commissions afin de préparer ses délibérations.

301.121.b Commissions

Le Grand Conseil peut déléguer aux commissions la compétence de prendre certaines décisions qui lui incombent ; il conserve cependant le pouvoir d'évoquer une affaire déterminée.

301.121.c Commissions

Chaque commission dispose des moyens humains et techniques requis pour l'accomplissement de sa mission.

301.121.d Commissions

Afin qu'elles puissent accomplir leurs tâches, les commissions disposent d'un droit particulier d'obtenir des renseignements, de consulter des documents, de mener des enquêtes et de disposer de la collaboration active du pouvoir exécutif quand elles le requièrent.

301.122.a Commissions

Le Grand Conseil peut constituer en son sein des commissions.

301.122.b Commissions

Les commissions procèdent à des délibérations préparatoires, mènent des enquêtes, soumettent des rapports au Grand Conseil et présentent des propositions. Elles disposent à cet effet des droits de procédure et d'investigation prévus par la loi, notamment le droit d'obtenir des renseignements auprès de l'administration publique.

301.122.c Commissions

Le nombre des commissions permanentes ne dépasse pas douze, soit une pour chacun des départements, et cinq pour celles chargées des problématiques transversales.

301.122.d Commissions

Exceptionnellement le Grand Conseil peut constituer des commissions spéciales.

301.122.e Commissions

Les commissions siègent à huis clos.

**301.13 Organisation du pouvoir légitimatif :
Services du Grand Conseil****301.131.a Services du Grand Conseil**

Le Grand Conseil dispose de services qui lui sont propres. L'administration fournit aux députés tous les renseignements utiles à l'exercice de leur mandat.

**301.14 Attributions du pouvoir légitimatif :
Compétences de législation
et programme de législature****301.141.a Adoption des lois**

Le Grand Conseil adopte les lois.

301.141.b Concordats intercantonaux

Le Grand Conseil approuve les concordats intercantonaux et exerce ce droit préalablement à l'approbation définitive par les gouvernements compétents. Il les réévalue périodiquement.

301.141.c Programme de législature

Le Grand Conseil se détermine par voie de résolution sur le programme de législature, dans un délai de un mois à compter de la présentation du programme par le Conseil d'Etat.

**301.15 Attributions du pouvoir légitimatif :
Haute surveillance****301.151.a Haute surveillance**

Le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur le Conseil d'Etat et son administration, ainsi que sur la gestion et l'administration du pouvoir judiciaire, de la Cour des comptes et des établissements autonomes de droit public. L'indépendance des jugements est garantie.

**301.16 Attributions du pouvoir légitimatif :
Procédure législative****301.161.a Procédure législative**

En règle générale, le Conseil d'Etat dirige la phase préliminaire de la procédure législative. Dans ses rapports, il relève les conséquences économiques, écologiques et sociales que les projets législatifs pourraient avoir à long terme.

**301.17 Attributions du pouvoir législatif :
Initiative des membres du Grand Conseil****301.171.a Initiative des membres du Grand Conseil**

Chaque membre du Grand Conseil exerce son droit d'initiative en présentant :

- Un projet de loi
- Une motion
- Un postulat
- Une résolution
- Une question écrite

**301.18 Attributions du pouvoir législatif :
Compétences financières****301.181.a Compétences financières générales**

Le Grand Conseil vote les impôts, les dépenses, les emprunts et les aliénations du domaine public. Il reçoit et arrête les comptes de l'Etat, lesquels sont rendus publics et doivent nécessairement être soumis à l'examen d'une commission.

301.181.b Compétences financières en lien avec le pouvoir judiciaire

Le Grand Conseil adopte le budget du pouvoir judiciaire et examine chaque année sa gestion et ses comptes.

**301.19 Attributions du pouvoir législatif :
Compétences électives****301.191.a Compétences électives**

Le Grand Conseil élit les magistrats du pouvoir judiciaire, à l'exception du procureur général, pour des périodes de six ans, renouvelables.

**301.20 Attributions du pouvoir légitimatif :
Autres compétences****301.201.a Droit de grâce**

Le droit de grâce appartient au Grand Conseil. Il peut déléguer ce droit à une commission.

301.201.b Aliénation d'immeubles

L'aliénation des immeubles à des privés est soumise à l'approbation du Grand Conseil. La loi règle les modalités d'exception.

301.201.c Etablissements autonomes de droit public

Le Grand Conseil peut créer des établissements autonomes de droit public pour assumer des tâches de la collectivité.

301.201.d Clause d'urgence

Le Grand Conseil peut voter des lois ayant un caractère d'urgence exceptionnelle. La décision constatant le caractère d'urgence est de la compétence exclusive du Grand Conseil.

301.201.e Référendums obligatoires

Les référendums obligatoires actuels en matière de finances et de logement sont supprimés.

301.202.a Référendums obligatoires

- *Les lois qui ont pour objet un nouvel impôt ou la modification du taux ou de l'assiette d'un impôt sont soumises obligatoirement à l'approbation du Conseil général (corps électoral).*
- *Est également soumise obligatoirement à l'approbation du Conseil général (corps électoral) toute modification à l'une des lois de protection des locataires et des habitants de quartier énumérées à l'article 160 F.*

* * * * *

