



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Assemblée constituante

Commission de rédaction

Rapport concernant les dispositions finales et transitoires du projet de constitution

Rapporteurs : Thierry Tanquerel et Michel Hottelier

2 mars 2012

Introduction

Conformément au mandat qui lui a été confié par l'Assemblée constituante le 8 décembre 2011, la commission de rédaction s'est réunie le 8 février 2012 pour procéder à un tour d'horizon et à un examen global de la problématique des dispositions finales et transitoires. Elle a, à cette occasion, décidé de fonctionner selon sa méthode usuelle, en désignant dans un premier temps un binôme chargé de rédiger un projet, qui a été analysé et discuté ensuite par la commission dans son ensemble. Messieurs Thierry Tanquerel (rédacteur) et Michel Hottelier (lecteur) ont été chargés de rédiger un projet, dont la commission a débattu lors des séances qu'elle a tenues les 20 et 22 février 2012. Le 23 février 2012, elle a procédé à l'audition de Monsieur David Hofmann, directeur adjoint des affaires juridiques auprès de la Chancellerie d'Etat, à qui le projet avait été préalablement transmis. La commission a ensuite finalisé le texte des dispositions finales et transitoires et du rapport les accompagnant en vue de présenter ces documents au bureau de l'Assemblée constituante lors de sa séance du 27 février 2012.

Pour procéder à la rédaction des dispositions finales et transitoires, la commission a pris en compte les solutions retenues par les constitutions bernoise, neuchâteloise, vaudoise et fribourgeoise. Elle a examiné les dispositions finales et transitoires contenues dans la constitution genevoise du 24 mai 1847, ainsi que le régime mis en place par la Constitution fédérale du 18 avril 1999. Elle a également discuté les dispositions votées sur le sujet par l'Assemblée plénière, ainsi que les divers amendements présentés dans ce cadre. La commission s'est écartée dans certains cas des articles qui avaient été adoptés par l'Assemblée plénière dans la mesure où l'appréciation globale et le travail de synthèse résultant de son mandat le justifiaient ou lorsque des éléments de réflexion apparus dans la suite des débats appelaient des solutions nouvelles.

Les articles proposés ci-après ont été adoptés par 4 voix et, suivant les cas, une opposition ou une abstention, à l'exception des articles 229 alinéa 1 et 240, qui ont été adoptés à l'unanimité.

M. Christian Grobet a déposé un rapport de minorité annexé au présent rapport.

Titre VII Dispositions finales et transitoires

Chapitre I Dispositions générales

Art. 229 Entrée en vigueur

¹ La présente constitution entre en vigueur le 1^{er} juin 2013.

² L'article 233 alinéas 2 à 4 entre en vigueur dès l'approbation de la présente constitution par le corps électoral.

Commentaire :

Al. 1 : La commission a constaté que les constitutions cantonales qu'elle a étudiées ont toutes prévu un certain délai entre l'approbation de la nouvelle constitution par le corps électoral et son entrée en vigueur. Il n'est pas certain qu'un tel délai soit absolument nécessaire sur un plan strictement pratique. Il convient toutefois de tenir compte de la nécessité d'assurer une diffusion suffisante de l'information relative au nouveau texte au sein de l'appareil d'Etat et de laisser au Conseil d'Etat et à l'administration un certain temps pour se préparer à la tâche de mise en œuvre de la constitution, étant précisé que cette mise en œuvre elle-même prendra plusieurs années, ce qu'évoque l'article 231. S'agissant de la date d'entrée en vigueur, la commission considère qu'il est du devoir de l'Assemblée constituante de la fixer, sans déléguer ce soin à une autre autorité. La date du 1^{er} juin 2013, apparaît à cet égard adéquate. Elle aménage un délai suffisant entre le vote populaire et l'entrée en vigueur, sans retarder indûment l'effectivité des dispositions institutionnelles du nouveau texte, notamment en ce qui concerne les élections. Du point de vue symbolique, le choix d'une date historiquement importante pour Genève apparaît judicieux.

Al. 2 : L'entrée en vigueur immédiate de l'article 233 alinéas 2 à 4 est nécessaire pour que l'adaptation à la nouvelle constitution des initiatives en cours soit effectuée sans retard.

Art. 230 Abrogation de l'ancien droit

¹ La constitution de la République et canton de Genève du 24 mai 1847 est abrogée.

² Les dispositions de l'ancien droit qui sont contraires aux règles directement applicables de la présente constitution sont abrogées.

³ Pour le reste, l'ancien droit demeure en vigueur tant que la législation d'application requise par la présente constitution n'a pas été édictée.

Commentaire :

Cette disposition s'inspire de l'article 176 de la constitution vaudoise. Elle précise clairement le sort de l'ancien droit : abrogé s'il est contraire aux règles directement applicables de la nouvelle constitution, maintenu dans l'attente des adaptations législatives et, le cas échéant réglementaires, dans les autres cas. Il s'agit d'un mécanisme absolument classique. Dans son résultat, l'article 230 rejoint la proposition faite par le Conseil d'Etat dans son projet d'article 212 alinéa 3. En revanche, la proposition du Conseil d'Etat portant sur un article 211 n'a pas été retenue. Elle est en effet inutile si elle entend rappeler que l'ancien droit non contraire à la nouvelle constitution reste en vigueur. Elle est porteuse d'insécurité juridique dans la mesure où elle laisse entendre que l'ancien droit pourrait rester en vigueur même s'il est contraire à la nouvelle constitution.

Art. 231 Législation d'application

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

² A cette fin, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil un programme législatif avant le 1^{er} janvier 2014.

Commentaire :

Al. 1 : Il apparaît utile de poser le principe de l'adaptation sans retard – donc, le plus rapidement possible en fonction de la complexité des divers domaines touchés – des modifications législatives requises la nouvelle constitution. Il est aussi judicieux de fixer un délai maximal, en l'espèce 5 ans, à l'instar de l'article 177 de la constitution vaudoise. Ce délai ne comporte pas de sanction, ce qui aurait été difficile à imaginer et sans doute disproportionné. Il n'en constitue pas moins un mandat clair à l'adresse du législateur. Dans ces conditions, la commission estime que l'on peut renoncer au délai plus court qui avait été prévu par la disposition transitoire votée en première lecture en ce qui concerne la limitation du nombre des commissions du Grand Conseil.

Al. 2 : Fixer un délai relativement bref au Conseil d'Etat pour présenter un programme législatif au Grand Conseil renforce le mandat de l'alinéa 1, en soulignant le fait que l'adoption de la nouvelle constitution ne constitue pas seulement la fin d'un processus constitutionnel, mais aussi le début d'un vaste chantier de réforme législative. Ce procédé a été utilisé avec succès dans le canton de Vaud (cf. art. 177 al. 2 Cst./VD). Ce programme consistera dans la planification des travaux législatifs. Il n'implique évidemment pas que les projets de lois concernés soient effectivement déposés avant le 1^{er} janvier 2014.

Art. 232 Autorités

¹ Les autorités élues avant l'entrée en vigueur de la présente constitution terminent leur mandat conformément à l'ancien droit.

² Leur renouvellement est régi par le nouveau droit.

Commentaire :

Il est nécessaire de préciser que les règles relatives à l'élection, la composition, la durée du mandat et l'organisation des autorités s'appliquent dès le premier renouvellement de celles-ci intervenant après l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution.

Les modifications indispensables de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LDEP) sont très peu nombreuses. Il suffit d'adapter les articles 96, 102 et 103 alinéa 1 LDEP aux articles 56 alinéa 2, 104 alinéa 2 et 145 alinéa 3 de la nouvelle constitution. Même si cette adaptation n'a pas eu lieu, les dispositions de la nouvelle constitution, qui sont directement applicables, primeront sur les dispositions divergentes de la LDEP.

Pour les juges prudhommes, les modifications sont un peu plus importantes puisque l'élection sera à l'avenir de la compétence exclusive du Grand Conseil. Les prochaines élections étant fixées à 2014, ce délai paraît suffisant pour adapter la LDEP.

Chapitre II Dispositions particulières

Art. 233 Disposition transitoire ad articles 57 à 65 et 71 à 76 (initiatives populaires)

¹ L'ancien droit s'applique aux initiatives populaires dont le lancement a été publié avant l'entrée en vigueur de la présente constitution.

² Les initiatives constitutionnelles pendantes sont transformées par le Grand Conseil en projet de révision de la présente constitution.

³ Il en va de même des contreprojets à de telles initiatives qui ont été adoptés par le Grand Conseil, mais qui n'ont pas encore été soumis au corps électoral au moment de l'adoption de la présente constitution.

⁴ Le délai pour soumettre au corps électoral les actes visés aux alinéas 2 et 3 est prolongé au 31 décembre 2013 s'il vient à échéance avant cette date.

Commentaire :

La disposition transitoire adoptée en première lecture a été simplifiée sur le modèle de l'article 150 de la constitution fribourgeoise.

Il convenait en outre de la compléter afin de tenir compte des initiatives et des contreprojets qui pourraient être soumis au corps électoral après la fin des travaux de l'Assemblée constituante, mais avant l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution.

Les modifications qui seraient votées par le corps électoral avant l'adoption de la nouvelle constitution suivront le sort de l'ancienne constitution qu'elles auront modifiée. Elles seront donc abrogées par l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution (cf. art. 230 al. 1). Il appartient donc au Conseil d'Etat de veiller à ne pas soumettre au corps électoral, entre la fin des travaux de l'Assemblée constituante et l'adoption de la nouvelle constitution, des modifications de l'ancienne constitution dont l'Assemblée constituante n'aurait pas pu tenir compte pour les maintenir, les modifier ou y renoncer.

Pour les initiatives ou les contreprojets qui seraient encore pendants, à savoir non encore soumis au corps électoral au moment de l'adoption de la nouvelle constitution, la disposition proposée prévoit que le Grand Conseil les transformera en projet de révision de la nouvelle constitution. Pour les initiatives, cette transformation sera uniquement rédactionnelle, dans le strict respect de la volonté des initiants. C'est la seule manière de préserver à la fois le droit des initiants de voir leur proposition soumise au peuple et le droit des électeurs et électrices de se prononcer sur une question claire, ce qui ne serait pas le cas si on leur demandait de voter sur la modification d'un texte qui n'est plus en vigueur ou qui va cesser d'être en vigueur à très court terme.

Afin de permettre au Grand Conseil d'opérer cette adaptation, le délai pour soumettre les objets en cause au corps électoral est prolongé jusqu'à la fin de l'année 2013. Ce mécanisme devrait s'appliquer au contreprojet à l'initiative IN 143 « Pour une véritable politique d'accueil de la petite enfance », ainsi qu'à ladite initiative si elle n'est pas retirée. Le Conseil d'Etat, qui dispose d'un délai jusqu'au 15 décembre 2012 pour soumettre ces objets au peuple (art. 49 al. 3 de la constitution actuelle), devra éviter de fixer la votation à leur sujet avant l'adoption de la nouvelle constitution, faute de quoi l'article constitutionnel par hypothèse adopté sera abrogé en cas d'acceptation de la nouvelle constitution.

Si le Conseil d'Etat suit cette suggestion et si la nouvelle constitution est acceptée le 14 octobre 2012, le Grand Conseil aura jusqu'à fin 2013 pour transformer le contreprojet et, si elle n'est pas retirée, l'initiative, en projet de révision de la nouvelle constitution. Si la nouvelle constitution est refusée, le Conseil d'Etat organisera sans délai la votation sur le contreprojet et, s'il y a lieu, sur l'initiative. S'il entend respecter à la lettre l'article 19 de la loi sur l'exercice des droits politiques (délai de 15 semaines pour fixer la date des votations), le Conseil d'Etat pourra fixer le scrutin en novembre ou en décembre 2012 et l'annuler en cas d'acceptation de la nouvelle constitution en octobre 2012.

Art. 234 Disposition transitoire ad art. 66 à 70 et 77 à 79 (référendums)

¹ L'ancien droit s'applique aux demandes de référendum portant sur les actes adoptés avant l'entrée en vigueur de la présente constitution.

² La législation visée par l'art. 67, al. 2, lettre b, comporte, à l'entrée en vigueur de la présente constitution, les lois suivantes :

- a. la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010, dans la mesure où elle concerne la commission de conciliation en matière de baux et loyers ou les compétences et la composition du Tribunal et de la chambre des baux et loyers, soit les articles 1, lettre b, chiffres 2 et 3, 83, alinéas 3 et 4, 88 à 90, 117 alinéa 3, 121 et 122 ;
- b. la loi organisant la commission de conciliation en matière de baux et loyers, du 28 novembre 2010 ;
- c. la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 ;
- d. la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi), du 25 janvier 1996 ;
- e. la loi sur les plans d'utilisation du sol, soit les articles 15A à 15G de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 26 juin 1983 ;
- f. les articles 10, 17 alinéa 1, et 26 de la loi d'application du code civil suisse et autres lois fédérales en matière civile, du 28 novembre 2010.

Commentaire :

La commission a simplifié le mécanisme voté en première lecture. En effet, il n'est pas opportun de prévoir un régime fondé pour certains actes sur la date de leur publication et pour d'autres sur celle de leur adoption. Ce dernier critère est le plus pertinent, le choix de la date de publication pouvant aboutir, certes très théoriquement, à faire rétroagir la nouvelle règle relative à la clause d'urgence pour une loi qui serait adoptée juste avant l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution.

Art. 235 Disposition transitoire ad art. 81 al. 2 et 104 al. 2 (date des élections cantonales)

¹ L'élection du Grand Conseil et le premier tour de l'élection du Conseil d'Etat ont lieu en octobre 2013, à l'issue de la législature en cours.

² Les élections suivantes ont lieu entre le mois de mars et le mois de mai 2018.

Commentaire :

La commission propose une solution différente de celle adoptée en première lecture. Pour assurer le déplacement des élections cantonales de l'automne au printemps, il est en effet plus logique et plus acceptable politiquement de diminuer légèrement la première législature élue sous l'empire de la nouvelle constitution que d'allonger la dernière législature élue sous l'empire de l'ancien droit. Le corps électoral aura ainsi à chaque fois exercé son droit d'élire pour une période qu'il connaissait au moment de se prononcer. Cette manière de faire a aussi l'avantage de mieux équilibrer l'alternance entre élections cantonales et communales.

La commission, après vérification de la date effective des élections communales ces dernières années, a aussi estimé qu'il était opportun de prévoir une plage possible entre mars et mai 2018 pour l'organisation des premières élections selon le nouveau système. Elle observe que la simple combinaison de la disposition transitoire proposée et du jeu de la durée de la législature assure que les élections cantonales auront lieu au printemps, entre mars et mai. Elle proposera donc de supprimer, en troisième lecture, la mention « au mois de mars ou d'avril » à l'article 81 du projet de constitution.

Art. 236 Disposition transitoire ad art. 82 (suppléance)

Tant qu'une législation d'application n'aura pas été adoptée, les députées et députés suppléants sont élus conformément aux principes suivants :

- a. chaque liste ayant obtenu des sièges a droit à un nombre de députées et députés suppléants correspondant à un tiers du nombre de ses sièges ;
- b. sont députées ou députés suppléants les candidates et candidats ayant obtenu le plus de suffrages après le dernier élu de la liste ;
- c. en cas d'absence lors d'une séance plénière ou de commission, un membre du Grand Conseil peut se faire remplacer par une députée ou un député suppléant.

Commentaire :

La commission a revu la formulation de la disposition votée en première lecture sans en changer le sens.

Art. 237 Disposition transitoire ad art. 128 (désignation du Conseil supérieur de la magistrature)

Le premier renouvellement du Conseil supérieur de la magistrature intervenant après l'entrée en vigueur de la présente constitution est soumis à l'ancien droit si la législation d'application n'a pas été adoptée dans l'intervalle.

Commentaire :

Le Conseil supérieur de la magistrature devant être renouvelé pour le 1^{er} septembre 2013, il n'est pas certain que la législation d'application de l'article 128 aura pu être adoptée pour cette date.

Art. 238 Disposition transitoire ad art. 142 et 143 (fusion de communes)

Le Grand Conseil adopte les dispositions d'application des articles 142 et 143 dans un délai de 3 ans dès l'entrée en vigueur de la présente constitution.

Commentaire :

La commission a revu la formulation de la disposition votée en première lecture sans en changer le sens.

Art. 239 Disposition transitoire ad art. 149 et 150 (fiscalité communale et péréquation)

¹ Le Grand Conseil adopte les dispositions d'application des articles 149 et 150 dans un délai de 8 ans dès l'entrée en vigueur de la présente constitution.

² Ces dispositions entrent en vigueur de manière simultanée.

Commentaire :

La disposition transitoire adoptée en première lecture indiquait que les articles constitutionnels visés « entrent en vigueur de manière simultanée ». Or, ce qu'avait manifestement à l'esprit l'Assemblée était l'entrée en vigueur des dispositions d'application de ces articles. Par ailleurs, fixer le point de départ du délai à la date de l'adoption de la constitution et non à celle de son entrée en vigueur est assez inusuel. La commission propose de partir de l'entrée en vigueur.

Art. 240 Publicité des débats de l'Assemblée constituante

Les procès-verbaux des commissions de l'Assemblée constituante sont publics.

Commentaire :

La loi constitutionnelle du 24 février 2008 prévoit que les procès-verbaux des séances des commissions de l'Assemblée constituante ne sont pas publics (art. 7 al. 2, deuxième phrase). Cette disposition, qui exclut un droit d'accès du public à ces documents, se justifie pendant les travaux de l'Assemblée. Elle est toutefois susceptible d'entraver les travaux des historiens, des commentateurs et des praticiens une fois la tâche de l'Assemblée terminée. Certes, la loi constitutionnelle cessant d'être en vigueur au moment où la nouvelle constitution entre en vigueur ou en cas d'échec de la révision totale, l'article 7 alinéa 2 de la loi constitutionnelle cessera de déployer ses effets à ce moment. Par souci de clarté, la commission juge néanmoins utile de préciser le caractère public des procès-verbaux des commissions de l'Assemblée constituante dans une disposition transitoire. Cette proposition a aussi pour but de permettre à l'Assemblée de se prononcer en toute connaissance de cause sur la question.

ANNEXE

PROPOSITIONS DES DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES DE LA COMMISSION DE REDACTION

Rapport de minorité : Christian GROBET

Mesdames et Messieurs les constituant-e-s,

La commission de rédaction a traité, en date du lundi 20 février 2012, les propositions des dispositions finales et transitoires élaborées par les deux rédacteurs. Le délai était très bref et il est regrettable que ces propositions n'aient pas pu être traitées selon les dates prévues.

J'ai considéré que les textes soumis à la commission de rédaction n'étaient pas satisfaisants. A mon avis, les textes des articles 229 à 233 sont trop compliqués. Ils pourraient être plus succincts et surtout plus précis, tout particulièrement l'article 230, alinéa 2 et l'article 233.

Je me suis opposé à certains textes, tout en insistant sur le fait que l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013 était nettement prématurée et qu'elle devrait être reportée au 1^{er} juin 2013 au moins, sous réserve de l'entrée en vigueur immédiate concernant le traitement des initiatives pendantes, tout particulièrement le contreprojet de l'initiative « *Pour une véritable politique d'accueil de la Petite enfance !* ».

Il serait catastrophique que cette votation soit soumise au peuple au mois de juin et que le contre-projet soit annulé trois mois plus tard au cas où la nouvelle constitution serait adoptée (!) J'ai donc insisté pour que cette votation ait lieu au mois de novembre dans cette hypothèse.

C'est durant la séance du 20 février que cette question a été soulevée. La commission a fait preuve de précipitation en voulant entendre un représentant de la Chancellerie à propos de cet objet et des dispositions envisagées par les deux rédacteurs. Ce n'est que le mercredi 22 février qu'il fut décidé que l'audition aurait lieu le jeudi matin 23 février.

Après l'audition de la Chancellerie, j'ai dû quitter la commission à 11 heures 30 alors que cette dernière a décidé de réexaminer le texte des articles transitoires, tout en demandant que mon rapport soit déposé le lendemain à midi, sans que j'aie connaissance des modifications proposées par la commission de rédaction. J'ai donc déposé un document comportant quelques commentaires et suggestions le lendemain afin de garantir l'adjonction du présent rapport qui annule et remplace le document précédent.

Depuis lors, j'ai examiné les dispositions finales et transitoires des constitutions vaudoise, fribourgeoise, neuchâteloise, bernoise, bâloise et zurichoise. Je me suis référé tout particulièrement aux constitutions zurichoise et bâloise. J'ai été conforté dans l'idée de la nécessité d'apporter des modifications aux propositions des rédacteurs qui ne m'apparaissaient pas complètement satisfaisantes. Je les expose ci-après :

Le texte de l'article 230, alinéa 2, relevant de l'ancien droit, n'est pas satisfaisant. La notion de l'ancien droit tel qu'invoquée par la commission de rédaction, n'est pas claire et il s'agit que les actes normatifs des autorités soient précis et non modifiés ou abrogés, tant que ces autorités n'ont pas statué. Le texte proposé reprend le contenu de l'article 137 de la constitution zurichoise.

En ce qui concerne l'article 233, le texte d'initiative populaire doit être inséré tel quel dans la nouvelle constitution. Il n'est pas acceptable que le Grand Conseil ou le Conseil d'Etat procède à une révision du texte adopté par le peuple ! (cf alinéa 2 de l'article 233).

Enfin, en cas de durée importante de l'élaboration d'une loi d'application, il est prudent d'accorder au Conseil d'Etat la compétence d'adopter des règlements transitoires jusqu'à l'adoption des lois d'application.

Art. 229 Adoption de la constitution

La constitution est adoptée le 14 octobre 2012. La présente constitution entre en vigueur le 1^{er} juin 2013 à l'exception de l'alinéa 2 de l'article 233. Simultanément, la constitution du 24 mai 1847 est abrogée.

Art. 230 Application de la constitution

¹ Les autorités qui légifèrent et celles qui appliquent le droit mettent en œuvre la présente constitution sans attendre.

² Les actes normatifs qui ont été édictés et les décisions qui ont été prises selon une procédure conforme à l'ancienne constitution, restent en vigueur jusqu'à leur modification ou abrogation selon la présente constitution.

³ A titre d'urgence, le Conseil d'Etat peut adopter des règlements transitoires jusqu'à l'adoption des lois d'application.

Art. 233 Dispositions transitoires

¹ Le texte des initiatives constitutionnelles pendantes, adopté par le peuple, doit être inséré tel quel dans la nouvelle constitution. Le Conseil d'Etat désigne le ou les numéros des articles adoptés.

² Les articles 64 à 69 de l'ancienne constitution restent en vigueur aussi longtemps pour traiter les initiatives populaires pendantes, qui ont été déposées avant le 14 octobre 2012.

Christian GROBET
1^{er} mars 2012