



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Assemblée constituante

Bureau

Compte rendu d'activité de la Présidence et du Bureau de l'Assemblée constituante

Février 2009 - Janvier 2010

Séance plénière du jeudi 21 janvier 2010

Introduction

Le compte rendu des activités de la Présidence et du Bureau de l'Assemblée constituante décrit l'étape 2009, prend acte du chemin parcouru et fixe des objectifs communs pour 2010. Rappelons que l'année dernière à la même époque, notre Assemblée constituante (ci après AC) était encore dans la phase initiale de son organisation et rédigeait son règlement.

Lors de l'Assemblée plénière du 2 février 2009, sous l'autorité perspicace de Mme Louise Kasser, présidente du Bureau provisoire, le règlement de l'Assemblée était adopté, le Bureau constitué et la Présidence collégiale élue, composée de Mme Christiane Perregaux (Socialiste pluraliste), M. Jacques-Simon Eggly (Libéraux & Indépendants), M. Thomas Büchi (Radical Ouverture) et de Mme Marguerite Contat Hickel (Les Verts et Associatifs). Ce même jour, les constituants et constituantes prêtaient serment. Le 7 mars, la journée remue-méninges qui réunissait les constituantes et constituants à Cartigny donnait la première impulsion à notre travail collectif.

Les dossiers suivants ont nécessité pour leur réalisation un engagement particulier et tous les efforts de la Présidence, du Bureau et du Secrétariat général au cours de l'année 2009.

1. L'installation de l'Assemblée constituante et son organisation

En janvier 2009, la feuille de route de l'AC était réduite au contenu virtuel de la loi constitutionnelle et à quelques règles de fonctionnement dont le caractère général allait provoquer certaines difficultés d'interprétation. **Doter l'AC du cadre et des moyens nécessaires à son fonctionnement a été notre première tâche.**

a) Le cadre de l'Assemblée : les organes

Dès leur prise de fonction début février, la Présidence et le Bureau ont eu comme objectif l'installation rapide des commissions thématiques, dans des conditions appropriées à leur travail. Priorité a été donnée à la recherche de locaux et au recrutement du personnel, parallèlement au processus budgétaire, et, dès le 20 avril, les 5 commissions thématiques commençaient leur travail.

En l'absence de Secrétariat et d'appui logistique de la part de l'administration, le Bureau a décidé de mandater des **groupes ad hoc** pour traiter de problématiques spécifiques, sous la direction d'un membre de la Présidence. Ces groupes ont eu un rôle déterminant dans la mise en place du cadre de travail de la Constituante. Citons les groupes « Mobilier et fonctionnement », le groupe « Remue-méninges » ou encore les groupes « Ressources Humaines », « Budget », ou « Communication » qui a rédigé le concept de communication et sert d'appui conseil à l'attachée de communication.

- **Le Bureau** s'est réuni à un rythme de trois heures hebdomadaires, ce qui représente quelques 40 séances à ce jour. Il est composé de M. Thomas Büchi (Radical Ouverture), M. Boris Calame (Associations de Genève), M. Michel Chevrolet (G[e]'avance), Mme Marguerite Contat Hickel (Les Verts et Associatifs), M. Jacques-Simon Eggly (Libéraux & Indépendants), Mme Marie-Thérèse Engelberts (MCG), Mme Jocelyne Haller (SolidaritéS), M. Souhaïl Mouhanna (AVIVO), M. Ludwig Müller (UDC), Mme Christiane Perregaux (socialiste pluraliste) et M. Guy Tornare (Les Démocrates-Chrétiens PDC).
- **La Présidence collégiale** a fonctionné sur la base d'une rotation de 2,5 mois par président-e titulaire. Elle s'est réunie deux fois par semaine (en partie avec la secrétaire générale), ce qui représente 66 séances, tandis que le président ou la présidente en exercice a assuré le contact régulier avec le Secrétariat et s'est chargé de la gestion courante.

La Présidence et le Bureau ont rempli les tâches qui leur ont été conférées par le règlement. La gestion courante, le traitement des propositions collectives et pétitions, l'édiction de directives sur la planification, les règles de débat, le fonctionnement ou les défraitements, la surveillance du Secrétariat général, l'établissement des comptes et des budgets figurent parmi les multiples responsabilités qui ont été pleinement assumées par ces instances.

Afin de pouvoir réaliser les objectifs de l'AC, la Présidence a initié ou honoré des réunions de travail notamment avec le Conseil d'Etat, la Chancellerie, le Service du protocole, les services du Grand Conseil et de nombreux services de divers départements. Nous les remercions ici de leur accueil.

- **L'Assemblée plénière** a siégé à 7 reprises, ce qui a nécessité autant de réunions du Bureau élargi aux chefs de groupe.
- **Les 5 commissions thématiques** ont été installées en avril 2009. Elles ont tenu chacune entre 29 et 33 séances hebdomadaires de 3 à 4 h en moyenne.
- **La conférence de coordination**, composée des présidents des 5 commissions thématiques et de deux présidents, a tenu 8 réunions régulières. Dans cette phase des travaux, elle a été à la fois le relais des préoccupations des présidents et l'organe indispensable de coordination entre la Présidence, le secrétariat et les commissions thématiques.
- **La commission du règlement** a tenu 2 séances afin de traiter notamment les questions liées au renouvellement des présidences de commissions.
- **La commission de rédaction** s'est réunie à 4 reprises depuis son élection pour débattre de la façon dont elle allait travailler, de la structure et du langage du texte constitutionnel.
- **La commission de contrôle financier** s'est réunie une fois.
- **La commission consultative de communication** a rédigé le concept y relatif et sert d'appui conseil à l'attachée de communication. Elle s'est réunie à 13 reprises. Au cours du premier semestre ces séances ont notamment permis de mettre sur pied le concept de communication approuvé le 28 mai 2009 par l'Assemblée plénière.

Les constituantes et constituants ont créé quatre **cercles** qui se réunissent selon leurs besoins : le cercle « Jeunes », le cercle des « PME », le cercle « Culture » et le cercle « Développement durable ». Ce dernier a développé des termes de référence pour la mise en œuvre de la résolution de l'AC concernant la cohérence de la nouvelle Constitution avec les principes du développement durable.

b) Les ressources humaines : le Secrétariat général

Dès février 2009, un groupe de travail du Bureau a été spécifiquement chargé de préparer la structure organisationnelle du Secrétariat, notamment le recrutement du/de la Secrétaire général-e. Cinq séances ont ainsi eu lieu, qui ont permis d'étudier près de 65 dossiers de candidature, préparer et procéder aux auditions, puis proposer au Bureau les candidatures finalistes.

Pendant la période intermédiaire où l'AC n'avait pas encore de locaux ni de secrétariat, nous avons pu continuer de bénéficier des services d'un jeune assistant, recruté par le Bureau provisoire, qui a assisté le Bureau puis la Secrétaire générale dans les tâches d'installation et de mise en œuvre de l'équipe, des procédures et des commandes.

Une fois nommée, la Secrétaire générale a appuyé la Présidence et le Bureau en proposant un plan détaillé des engagements nécessaires (profils, cahier des charges, recrutements). Les embauches se sont faites progressivement en ayant soin qu'elles cadrent au mieux avec les spécificités de l'activité de l'Assemblée. L'effectif est maintenant complet et opérationnel. Il est composé des 6 personnes suivantes :

- Une secrétaire générale (100%) depuis le 9 avril 2009
- Une secrétaire adjointe chargée de la communication (80%) depuis le 10 août 2009
- Une secrétaire juriste (90%) depuis le 15 septembre 2009 (déjà neuf avis de droit ont pu être rendus)
- Une rédactrice - mémorialiste - documentaliste (100%) depuis le 11 janvier 2010
- Une secrétaire de coordination (100%) depuis le 7 septembre 2009
- Une collaboratrice administrative (100%) depuis le 10 mai 2009 via l'OCE puis dès le 10 août 2009

Un mandataire temporaire compétent dans les questions informatiques et l'organisation des logiciels organisationnels de l'Etat assiste par ailleurs le Secrétariat et les constituantes et constituants.

Une convention a été signée avec l'office du personnel de l'Etat pour la gestion administrative et la gestion des paies.

Après mûres réflexions, le Bureau a décidé que le travail de procès-verbalistes et de mémorialistes serait délégué à une entreprise extérieure, le secrétariat n'ayant pas les moyens en personnel pour remplir cette tâche. Néanmoins, les contacts avec les constituantes et constituants pour le contrôle des interventions et la dernière relecture sont effectués par le secrétariat.

Tous nos remerciements vont à l'équipe de la direction des ressources humaines du département des finances (DF) pour leur précieuse aide à la gestion de ces différents processus.

c) Les ressources matérielles : les locaux et le mobilier

Le groupe de travail du Bureau "Equipements et fonctionnement" s'est réuni à 7 reprises afin de préparer l'installation et les aménagements des locaux du 2, rue Henri-Fazy, puis d'étudier les besoins et de préparer les commandes de mobilier avec la centrale commune d'achats (CCA) à laquelle l'AC a adhéré par contrat. La plus grande partie du mobilier a été mise à disposition par les garde-meubles de l'Etat et celui du département des finances (DF). Certains mobiliers et équipements complémentaires ont néanmoins dû être achetés, soit via le budget de fonctionnement soit via le projet de loi d'investissement.

Nous remercions le service des naturalisations du département des institutions pour l'accueil provisoire du secrétariat restreint dans ses bureaux avant de pouvoir entrer dans les locaux de la rue Henri-Fazy.

d) Matériel, logiciels et bases de données, internet, intranet

Chaque constituant dispose depuis le mois de juin d'un ordinateur portable maîtrisé et configuré qui lui permet d'accéder à la messagerie de la Constituante. Un poste équipé du logiciel SIL est aussi à disposition des constituants pour leurs recherches documentaires et juridiques.

Le site Internet de la Constituante est opérationnel depuis le 14 septembre 2009 dans sa première version. Au début décembre, une deuxième version a été mise en production qui abrite une section privative "intranet", fournissant la base de données nécessaire aux travaux des constituants. Les développements par thèse, article et les recherches de type documentaire seront accessibles au cours du premier trimestre.

Ils permettront de "tracer" l'évolution de l'ensemble des dispositions au fur et à mesure des travaux des plénières et de la commission de rédaction.

e) Les ressources financières : le budget

La procédure budgétaire a été particulièrement longue puisque le budget préparé par le département des institutions (DI) et voté par le Grand Conseil en 2008 avait été établi sur des bases qui ne tenaient pas compte de la réalité des besoins. Le groupe Budget du Bureau s'est dès lors réuni à 8 reprises pour procéder à une évaluation précise des besoins de l'Assemblée et établir les budgets 2009 et 2010. Ces derniers ont été votés par notre Assemblée le 28 mai 2009.

Après un certain nombre de différends et le refus de la première demande de dépassement de crédit par la commission des finances, le groupe budget a repris ses travaux et, en 2 séances de travail, a affiné les budgets votés par l'AC, sur la base des comptes connus alors et correspondant aux besoins objectifs de fonctionnement de l'AC. Ce dépassement a été accepté à l'unanimité de la commission des finances le 4 novembre.

La même opération d'adaptation a été conduite pour le budget 2010. Après analyse par les rapporteurs de la commission des finances et notre audition par cette dernière, le Grand Conseil a voté le budget 2010 à l'unanimité dans sa plénière de décembre.

S'agissant des crédits d'investissement pour les acquisitions de matériel informatique et du mobilier, en l'absence d'un projet de loi déposé par le DI, il a également fallu reprendre l'ensemble du dossier, l'affiner, et le soumettre au Conseil d'Etat. Lors de sa séance du 13 janvier 2010, la commission des finances a approuvé les crédits d'investissements demandés par notre Assemblée.

Nous remercions la direction des finances du DF pour son aide dans ces processus souvent complexes et techniques.

2. L'ouverture vers la population et les institutions

a) Propositions collectives, pétitions et demandes d'audition

Dès leur prise de fonction, la Présidence et le Bureau ont abordé la question de la participation de la population. De leur côté, tant les associations, les partis que des particuliers ont exprimé leur volonté d'être entendus en se saisissant des possibilités offertes par le règlement, que ce soit au travers de pétitions, de propositions collectives dotées de plus de 500 signatures ou de demandes d'audition.

Signe de l'intérêt manifesté par la population, entre novembre 2008 et fin janvier 2010, 54 demandes ont formellement été enregistrées (ou annoncées), dont

- 17 propositions collectives, totalisant plus de 28'000 signatures
- 21 pétitions
- 16 demandes d'audition

(pour plus de précisions sur les thématiques et les signataires, voir le site de la Constituante).

b) Auditions internes et publiques des commissions

Si la population demande d'être entendue, les commissions thématiques ont aussi ressenti la nécessité d'auditionner des experts et expertes du canton et de l'extérieur. La plupart de ces auditions ont eu un caractère interne (56 auditions ont réuni 93 expertes et experts) mais certaines se sont déroulées publiquement (3 auditions) et ont donné lieu à des débats avec la population sur des thématiques comme la région transfrontalière ou le droit de vote et d'éligibilité des étrangers.

c) Représentations et Interventions extérieures

A plusieurs reprises, l'Assemblée constituante, son Bureau et la Présidence ont honoré des demandes d'interventions extérieures telles que la participation à une soirée à la Cité Seniors, à une série de tables rondes sur la paix et l'éducation à la paix, la présentation de l'Assemblée constituante à une délégation d'élus de Bosnie-Herzégovine ou encore un débat organisé par l'APES au Club suisse de la Presse sur la Genève internationale. Il a aussi été répondu à quelques rares invitations officielles, comme la prestation de serment du nouveau Conseil d'Etat ou la publication du rapport annuel de la Cour des comptes.

d) Manifestations organisées par l'Assemblée constituante

Le 2 février 2009, la prestation de serment des constituantes et constituants s'est déroulée sous l'ancien Arsenal. Elle a donné lieu à une invitation publique de la part de l'Assemblée constituante à la population, aux corps constitués de l'Etat et au corps diplomatique en poste à Genève.

Le 10 décembre 2009, l'Assemblée constituante a invité le Conseil d'Etat récemment élu, la nouvelle députation et le personnel de l'administration cantonale ayant conseillé et soutenu le Bureau, la Présidence et le Secrétariat au cours de 2008 et 2009, pour un moment convivial où la marmite de l'Escalade a été cassée.

3. Un esprit de collaboration et de concertation

La Présidence et le Bureau ont cherché à faire comprendre à leurs partenaires de l'Etat que la spécificité des travaux de la Constituante exige une organisation temporelle et pratique très différente de celle des autres institutions pérennes de la République genevoise.

De distante, voire absente, la coopération avec les divers organes de l'Etat s'est renforcée tout au cours de l'année pour aboutir à une confiance mutuelle. Les polémiques de départ sur les questions budgétaires se sont apaisées et nous l'avons vu tout récemment lorsque la dernière étape de notre budget 2010 s'est conclue positivement avec l'adoption du budget d'investissement.

Des impulsions positives ont été données par les membres du Conseil d'Etat. L'intérêt de ce dernier s'est notamment traduit par un appui déterminant à des questions logistiques et budgétaires, ainsi que par la participation active de l'un des Conseillers d'Etat à 2 séances plénières.

La coopération avec les communes : il est à relever que plusieurs communes (Vernier, Carouge, Céligny, Cologny) ont exprimé dès l'automne 2008 leur intérêt à accueillir des séances de l'Assemblée constituante. Les communes sollicitées ont ouvert leurs portes à la Constituante, dans le cadre d'auditions publiques de commissions à Thônex, Vernier, Plan-les-Ouates, Bernex et Genève. Les exécutifs des communes ont également été consultés au moyen d'un questionnaire réalisé par l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), sur mandat de la commission chargée de l'organisation territoriale.

La coopération avec les médias : les relations se sont développées avec les médias et plusieurs constituants et constituantes ont été interviewés dans le cadre des thématiques traitées en plénière. Plusieurs conférences de presse ont été organisées et la tribune de la presse est de plus en plus garnie lors des séances plénières de l'Assemblée. La Présidence, accompagnée de la Secrétaire adjointe chargée de la communication, a rencontré les rédactions en chef des trois quotidiens pour les sensibiliser à nos travaux et examiner différentes modalités de collaboration.

La coopération avec l'Université : depuis l'automne, une équipe d'étudiants en master de sociologie suit les travaux de la Constituante, en particulier la problématique du droit de vote des étrangers.

Enfin, plusieurs contacts ont eu lieu avec des constituants d'autres cantons, notamment des cantons de Vaud, Fribourg et Bâle.

Il paraît opportun de nous arrêter ici sur l'esprit qui anime l'action de la Présidence et du Bureau. Il arrive que d'un choix d'opportunité sorte un résultat positif. On sait bien que l'idée d'une Présidence à quatre, proposée par la commission du règlement au travers de vives discussions, découlait de la méfiance de nombre de constituantes et constituants envers une Présidence trop orientée, trop incarnée dans une tendance politique. Cette sorte de réaction afin de neutraliser tout risque de domination d'un camp dans l'organisation de nos travaux aurait pu déboucher sur une sorte de paralysie. Or, non pas le miracle mais la bonne surprise a été que les quatre personnes élues à la Présidence ont immédiatement ressenti la satisfaction de travailler ensemble dans l'estime et la confiance mutuelles. La Présidence est donc devenue un organe capable de proposer un plan et une méthode de travail, de prendre les décisions multiples qui lui incombent et de préparer les conditions favorables aux prises de décisions du Bureau. Cette confiance émanant de la Présidence a imprimé sans nul doute le climat des séances du Bureau. Il faut dire que la première présidente, notre benjamine Louise Kasser, avait remarquablement donné le ton. Il faut relever que l'engagement sans faille des membres du Bureau pour assumer les lourdes contraintes opérationnelles du début, une volonté partagée de discuter sereinement des questions qui se posaient, une progressive capacité d'accepter des compromis qui transcendent les clivages traditionnels : que tout enfin a concouru à la poursuite d'un objectif commun, soit la mise en place de bonnes conditions pour l'accomplissement de la mission qui nous rassemble. Il y fallait l'engagement collégial de la Présidence, ce qui a été le cas, et celle-ci souhaite continuer sa tâche dans le même esprit. Certes, lors des débats en plénière qui s'annoncent, les opinions politiques apparaîtront clairement. Mais le souhait de la Présidence et du Bureau est que le climat de confiance qu'ils ont su insuffler et l'objectif commun qu'ils ont indiqué aient des prolongements favorables sur le contenu et les conclusions des débats déterminants qui marqueront cette année 2010.

4. Les défis/objectifs pour 2010

a) Des étapes du processus anticipées

Après les échéances réglementaires pour l'approbation des comptes et du budget et le renouvellement des présidences de commission s'achèvera en avril la première phase de nos travaux. L'objectif 2010 est clair : il s'agit du projet de Constitution 0 que la commission de rédaction remettra au Bureau en décembre 2010.

Dès la mi-mai, notre Assemblée sera donc appelée à sortir de la relative quiétude et sécurité des séances de commission pour arbitrer des débats et les sanctionner par des votes en plénière. Cette étape, sensible, en appellera autant à l'autodiscipline des groupes qu'à la conduite de règles de débat précises.

b) Des plénières fructueuses et efficaces

La responsabilité première de la Présidence et du Bureau sera de planifier précisément l'ordre du jour des séances plénières débutant en mai et s'échelonnant jusqu'en novembre, de répartir les rapports sectoriels entre les sessions et de préciser les règles de débat qui y présideront. Le rôle de la Conférence de coordination devrait se renforcer et devenir l'instance d'arbitrage, pour à la fois assurer la cohérence des travaux et régler les conflits de compétence entre les commissions.

c) Une population intéressée et participante

L'adhésion de la population à un projet de Constitution ne pourra se faire sans une communication performante. Les rapports des commissions thématiques soumis aux plénières de septembre à décembre ont contribué à faire connaître le travail des commissions et à donner une image positive de notre Assemblée. Il s'agira, avec la publication systématique des rapports sectoriels, de rendre à l'Assemblée constituante et au travail intense qu'elle a fourni le juste statut qui lui revient. La large consultation de novembre sera un moment clef de cette année qui associera pleinement la population, les institutions, les partis et les associations à nos travaux et devrait permettre de prendre le pouls de la population genevoise quant à l'acceptabilité de certaines de nos thèses les plus controversées. Les résultats de cette consultation seront traités dans les commissions thématiques qui se réuniront à nouveau au début 2011.

d) Des autorités attentives et partenaires du processus

Le Bureau et la Présidence ont pris acte de la volonté du nouveau gouvernement, dans son discours de Saint-Pierre, de voir aboutir le processus constitutionnel. A cette étape de nos travaux, il sera indispensable de renforcer nos relations avec le Bureau du Grand Conseil et le Conseil d'Etat afin notamment de coordonner les processus législatifs en cours.

A la fin de ce rapport, la Présidence et le Bureau souhaitent remercier les constituants et constituantes pour le travail intense effectué et le temps accordé à notre futur nouveau contrat social, le Secrétariat pour l'investissement et l'adaptabilité de chacun et chacune face à un travail diversifié et exigeant et à tous ceux et toutes celles qui d'une façon ou d'une autre se sont engagés pour la réussite de ce défi lancé à notre démocratie.

Pour le Bureau : la Présidence collégiale



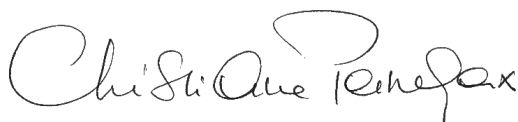
Jacques-Simon Eggly

Coprésident



Marguerite Contat Hickel

Coprésidente



Christiane Perregaux

Coprésidente



Thomas Büchi

Coprésident

Genève, janvier 2010

En ouverture de la cérémonie d'assermentation du 2 février 2009, la présidente sortante Mme Louise Kasser a rappelé que : «Les membres du Bureau provisoire ont travaillé d'arrache-pied à la pose des premiers jalons qui doivent permettre le bon fonctionnement de notre assemblée. Ces travaux de fondation se sont faits dans un climat de coopération, plein d'enthousiasme, mais également dans la conscience des grandes responsabilités qui sont les nôtres. [...] Aujourd'hui, c'est un sacré chantier que nous avons devant nous! Ni plus ni moins, le peuple genevois nous a demandé de lui construire une nouvelle maison. [...] A nous de faire en sorte que [la population] nous apporte ses idées et son énergie dans cet immense projet collectif. Nous devons aussi savoir nous projeter dans l'avenir, rechercher des solutions innovantes, sans toutefois oublier les techniques qui ont fait la valeur de nos édifices actuels.» (Extrait de la FAO du 20 février 2009)