
**Chambre des communes :
Le bicaméralisme pour rééquilibrer
les institutions dans la République & Canton de Genève
papier de discussion à l'intention de la CT 4**

La principale raison qui avait motivé l'initiative Auer en faveur d'une nouvelle constitution, était de mettre un terme au déséquilibre institutionnel qui altère la vie politique à Genève depuis longtemps. C'est à la commission 4 qu'il incombe de proposer une solution à ce problème. À ce stade, nous sommes en train d'examiner plusieurs scénarii, comme par exemple, la suppression pure et simple des communes ou la création d'un double canton. Nous sommes conscients que ces deux options (options 3 et 4) sont très, voire trop « innovantes » : la suppression des communes, non seulement ferait fi de l'histoire, mais elle heurterait de manière fatale la sensibilité de nos concitoyens. Elle ne passerait jamais l'épreuve des urnes. Quant à créer deux demi-cantons sur un territoire aussi exigu que celui de Genève, cela reste très ambitieux, mais Bâle l'a fait, et cette solution doit donc encore être étudiée de manière critique

Nous avons compris que le problème du déséquilibre institutionnel sera fort difficile à résoudre et que les solutions proposées seront difficiles à faire passer en votation populaire. Mais notre mission de Constituants est d'explorer objectivement toutes les voies possibles en dehors de toutes idéologies. Se satisfaire de quelques aménagements quasi-cosmétiques qui ne changeraient rien sur le fond (option 1), nous laisserait non seulement un goût amer mais ne correspondrait pas aux attentes de notre mandant, le peuple genevois. Sans doute passerions-nous à côté de l'histoire.

L'option de la chambre des communes et du bicaméralisme est une des voies à explorer sérieusement.¹ Contrairement aux deux options précédemment cités, cette troisième voie est politiquement envisageable. Mais elle **est très novatrice pour un canton**. On croit que le bicaméralisme est réservé aux grands Etats et non pas à de petits ensembles comme un canton suisse. Pourtant **cinq arguments militent en sa faveur. Cinq arguments qui n'ont strictement rien à voir avec la taille d'un Etat.**

L'option de la Chambre des communes comporte également des inconvénients qu'il nous faut examiner afin de leur apporter, si possible, des palliatifs.

I – Premier argument :

¹ **Le bicaméralisme fonde le pouvoir législatif sur deux chambres.** Tout le travail législatif se fait dans la perspective d'un accord entre elles. Mais ces deux chambres ne sont identiques ni dans leurs structures, ni dans leurs préoccupations.

L'une représente le peuple à la proportionnelle. Les partis politiques en sont les organes principaux de sorte que son « mouvement » va du haut vers le bas : elle cherche à répondre aux vœux des citoyens au travers des idéologies partisans.

L'autre représente le peuple dans ses préoccupations locales. Son « mouvement » va du bas vers le haut. Elle cherche à organiser au mieux la vie quotidienne de la population en rapport avec les autres communautés locales qui lui sont voisines. S'agissant, par exemple, de discuter et d'accepter le *Plan directeur cantonal (2001)*, une Chambre des communes aurait été d'une grande utilité puisque c'est elle qui aurait eu le point de vue le plus pratique et le plus proche des demandes et des ambitions des concitoyens. Une telle complémentarité est essentielle à une approche politique globale.

D'un point de vue historique, l'existence des communes est souvent antérieure à celle du canton. Notre identité politique et notre citoyenneté sont inhérentes aux communes, notre démocratie s'ancre dans la vie politique des communes et nous savons qu'une démocratie vivante s'enracine dans la vie politique locale.

Et pourtant, la vie politique des communes, comme celle des quartiers de la Ville, que nous reconnaissons comme étant essentielle à l'existence de notre démocratie, n'a aucun moyen institutionnel de se projeter au niveau du canton.

Les responsables des communes sont conscients de ce déficit institutionnel, puisqu'ils ont créé l'**Association des Communes Genevoises** pour pouvoir exister au niveau cantonal, mieux coordonner certaines tâches transversales et projeter leurs préoccupations face au pouvoir central.

Or, il est tout de même singulier que les responsables des institutions qui constituent la base même de notre régime politique aient dû créer une association pour pouvoir exister face au pouvoir politique du canton. Il ne s'agit pas de dévaloriser les associations, au travers desquelles s'expriment la vitalité de la société civile. Mais il se trouve que **les communes ne font pas partie de la société civile, ce sont des institutions qui font partie de la structure politique de l'Etat**. Et que les communes soient obligées de passer par une association de droit civil, comme un club de football, pour avoir une existence politique au niveau cantonal, suscite des interrogations.

II – Deuxième argument :

Ce deuxième argument mérite une approche elliptique. De nombreux doutes ont été exprimés à propos du traité de Lisbonne. Il est **dommageable notamment que ce texte fondamental ne prévoit pas un Sénat dans lequel tous les Etats membres de l'Union seraient représentés de façon égalitaire**.

Cette absence va priver les Etats d'une institution qui leur permettrait de projeter leurs visions et leurs exigences politiques au niveau du pouvoir de l'Union, et que, par conséquent, elle va laisser l'intégralité du pouvoir législatif entre les mains des partis politiques. Sans doute, **les partis politiques sont-ils essentiels à la démocratie, mais ils ne sauraient avoir la prétention de couvrir la totalité du champ politique, car ils sont plus concernés par des questions idéologiques et d'ordre doctrinales que par des préoccupations locales et de proximité**.

C'est comme si nos institutions fédérales suisses ne comprenaient pas le Conseil des Etats. La réalité politique des cantons n'aurait pu avoir d'existence au niveau fédéral, seule celle des partis politiques auraient eu cette capacité. Il est certain alors que les cantons auraient dû créer – en plus des Conférences des Directeurs cantonaux de départements - une Association des Cantons Suisses pour avoir une existence propre au niveau fédéral, ce qui aurait été tout de même curieux.

Priver les communes genevoises d'une institution qui projetterait leurs préoccupations et leurs espérances au niveau cantonal a strictement le même effet.

III – Troisième argument :

Nous savons, nous qui vivons dans un Etat fédéral qui comprend 26 Etats très inégaux en termes de superficie, de population, de puissance économique et financière, d'influence politique, de racines culturelles etc., que **si les cantons n'étaient pas représentés de manière paritaire au Conseil des Etats, en parallèle du Conseil national qui représente la population dans son ensemble, la Confédération n'aurait probablement pas survécu longtemps aux lignes de fracture qui la divise**. Le Conseil des Etats est dès lors le point d'équilibre du système et complète un incontournable système de « check and balances ».

Or à Genève quoique différemment, nous sommes aussi confrontés à une très grande disparité et à de très grands déséquilibres entre les communes : une ville importante, 9 communes suburbaines de moyenne importance, et des communes rurales. Cette disparité n'est pas prise en compte au niveau du législatif cantonal de sorte que les distorsions s'accumulent sans qu'il soit possible de leur trouver des solutions satisfaisantes.

IV – Quatrième argument :

S'agissant de rééquilibrer les institutions genevoises, de la Ville, des communes suburbaines et des communes rurales, c'est sur le plan du pouvoir législatif qu'une solution pourra être proposée. Comment accroître l'autonomie communale ? Comment leur permettre de coopérer d'avantage entre elles ? Comment rééquilibrer le territoire du canton entre la Ville, les zones suburbaines et la campagne, alors que l'ensemble cantonal est de plus en plus intégré dans une agglomération de caractère régional qu'il ne maîtrise pas entièrement et dont il est dépendant de manière accrue ? Comment approcher plus efficacement et plus globalement les problèmes de mobilité, de nuisances, de pollution et de logements ? Comment mieux distribuer les tâches entre les communes et le canton ?

Parallèlement aux travaux du Grand Conseil, la Chambre des Communes donnerait aux communes la possibilité d'intervenir directement sur le travail législatif cantonal, qui aurait ainsi une approche globale des problèmes qui se posent à la République. Nous donnerions au pouvoir législatif la possibilité d'intégrer dans le processus de décision les préoccupations et les ambitions locales. Ce serait une façon de renforcer l'autonomie des communes tout en leur donnant les moyens de faire évoluer de manière concertée leurs relations, et de mieux distribuer les tâches entre le canton et elles-mêmes.

Notre travail de constituant consisterait alors de poser quelques principes simples de fonctionnement permettant d'orienter le travail législatif.

V – Cinquième argument :

Nous savons qu'il est de plus en plus difficile de trouver des candidats pour assumer des responsabilités au niveau communal. Cela ne doit pas nous surprendre puisque, encore une fois, l'institution communale, qui est à la racine de notre démocratie, est en réalité une espèce de cul-de-sac institutionnel. **Donner aux communes un moyen institutionnel d'intervenir directement au niveau de la décision politique cantonale ouvrirait des perspectives qui rendraient certainement à nouveau beaucoup plus attrayante l'activité politique au sein des communes.**

Les risques du système bicaméral : La lenteur de la décision politique et la possibilité de blocages institutionnels.

I – La lenteur de la décision politique :

Nous savons qu'aujourd'hui le processus des décisions politiques est très souvent entravé par de trop nombreux recours. Affirmer que le bicaméralisme ralentirait encore davantage ce processus est une prise de position idéologique. Tout au contraire, une meilleure intégration des préoccupations locales dans le processus de décision diminuerait le nombre des recours. Cette objection n'est donc pas pertinente.

II – Le risque d'un blocage des institutions :

Le système bicaméral implique que toutes les entités qui sont au fondement de l'Etat disposent du même nombre de voix dans le Sénat. Il est par conséquent vrai que la Chambre des communes sera de nature à rééquilibrer les poids excessif de la Ville qui, à elle seul peut tout bloquer.

On peut imagine ne donner qu'une seule voix à la Ville de GE. Mais il a été évoqué, au cours de nos séances, la possibilité de diviser la Ville en 6 ou 7 quartiers administratifs qui correspondraient aussi à des circonscriptions électorales, sans que pour autant la commune de Genève soit supprimée. Il serait envisageable de donner à chacun de ces quartiers une voix dans la chambre des communes au même titre que les autres communes du canton, s'ils devenaient effectivement le lieu d'une réelle activité politique. Par ailleurs, il sera probablement nécessaire de limiter le nombre des petites communes. Or, puisque cela ne peut pas être fait de façon contraignante, nous aurons à imaginer un moyen qui les inciterait à une meilleure collaboration. Par exemple, nous pourrions proposer l'idée qu'une commune ne pourrait pas obtenir un siège à la Chambre commune si le nombre de ses habitants était inférieur à un chiffre qu'il conviendrait de déterminer.

Conclusion

L'option de la Chambre des communes est une solution simple mais innovante pour mettre un terme au déséquilibre institutionnel dont souffre Genève. Elle n'est pas irréaliste et elle présente de nombreux avantages. Quant à ses inconvénients, ils pourraient être assez simplement atténués. Nous sommes toutefois conscients que les propositions novatrices soulèvent toujours dans un premier temps des oppositions de principe. Nous invitons donc les membres de notre Commission à se pencher sans *a priori* sur cette option

Franck C FERRIER

Raymond LORETAN