

Rapport intermédiaire 1 - 22.9.2009

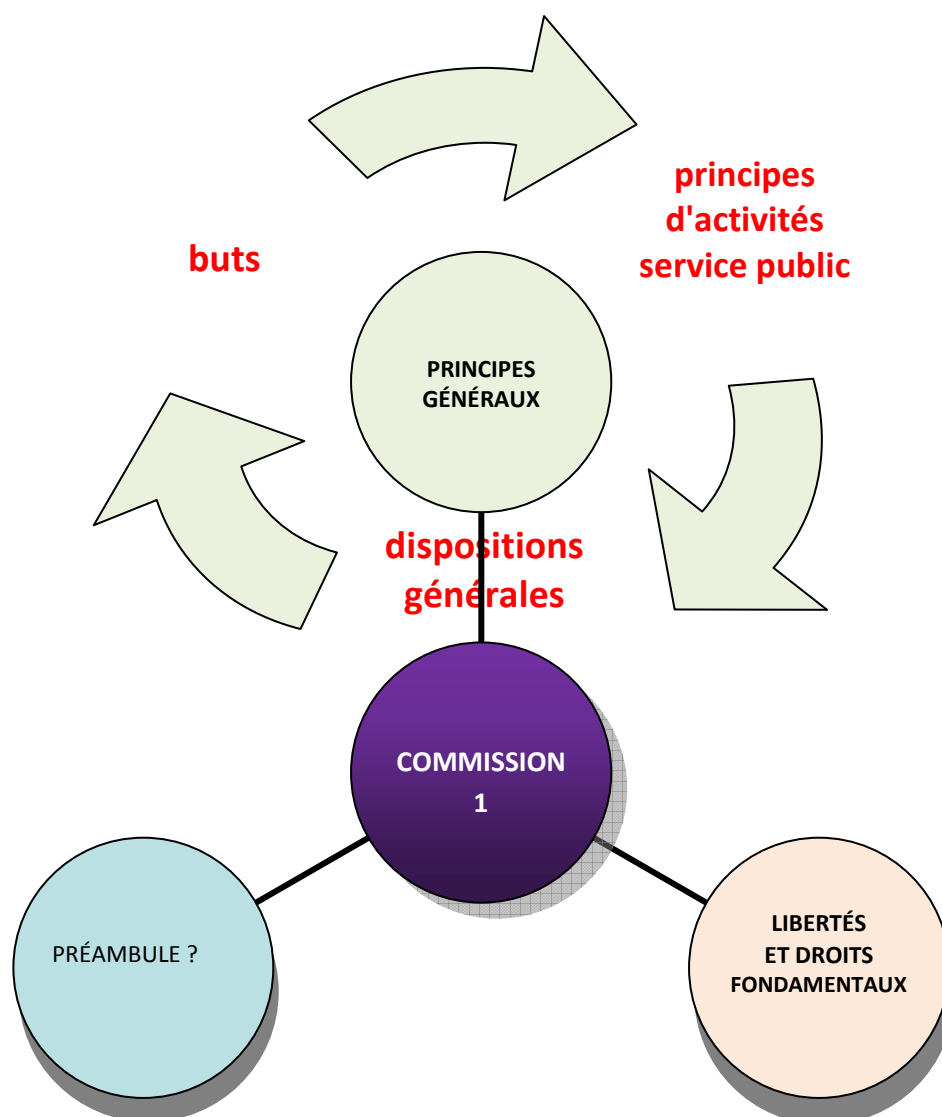
Rapporteurs:

M. Alexandre Dufresne pour les Principes Généraux

M. Maurice Gardiol pour les Buts et les Principes d'activité de l'Etat
avec la collaboration de MM. Michel Hottelier et Cyril Mizrahi

Introduction

Notre commission traite des chapitres qui introduisent la Constitution. Lors de nos premières séances, nous avons précisé les titres possibles de ces différents chapitres et établi un planning en vue de leur traitement successif (voir annexe 1). Voici comment se présentent ces différents chapitres:



Les **principes généraux** permettent de

- formuler un certain nombre de **dispositions générales** visant à définir l'Etat, sa structure ainsi que ses fonctions et préciser la nature de son régime politique,
- rappeler **ses buts** fondamentaux,
- mentionner ses **principes d'activité** ainsi que la nature de ses relations avec divers partenaires publics et privés.

Libertés et droits fondamentaux seront ensuite précisés. La commission devra décider si un catalogue de droits fondamentaux doit figurer dans la Constitution genevoise et, dans l'affirmative, la forme que celui-ci devrait revêtir, compte tenu en particulier de ce qui est déjà énuméré dans la Constitution fédérale et dans les instruments internationaux de protection des droits de l'homme auxquels la Suisse est partie¹.

Enfin, la commission s'est posé la question de l'utilité et de la nécessité d'un **préambule** qui devrait permettre de rappeler notre héritage et notre vision d'un avenir solidaire, apte à revivifier ce que l'on appelle parfois "l'Esprit de Genève". Avant de s'engager dans cette voie, la commission souhaite toutefois obtenir un vote de principe et une décision de l'Assemblée plénière, dès lors que la question de l'adjonction d'un préambule ne figurait pas dans le mandat qui lui a été initialement attribué. Nous reviendrons lors d'une prochaine plénière sur cette question avec un bref argumentaire présentant les arguments en faveur ou en défaveur d'un tel texte.

Membres de la Commission 1

MM. Maurice Gardiol (président), Yves-Patrick Delachaux (vice-président)
Michel Amaudruz, Nils de Dardel, Alexandre Dufresne, Jacques-Simon Eggly, Michel Grandjean, Christian Grobet, Michel Hottelier, Yves Lador, Cyril Mizrahi, Soli Pardo, Philippe Roch, Christian de Saussure, Jacques Weber, Tristan Zimmermann (remplacé d'avril à août 2009 par Laurent Extermann), Guy Zwahlen

Méthode de travail

La commission a tenu douze séances depuis son entrée en fonction, au mois d'avril 2009. Elle a procédé à une audition consacrée au statut des armoiries du canton. La méthode adoptée d'emblée par la commission a consisté à passer directement, chaque fois que cela était possible, à la rédaction de projets d'articles constitutionnels. Les premières séances qu'elle a tenues ont démontré que cette approche cadrait particulièrement bien avec la nature des chapitres qu'elle avait à traiter. Les discussions au sein de la commission se sont déroulées sur la base des propositions (écrites ou orales) avancées par ses membres.

Pour procéder à la rédaction des dispositions soumises à l'Assemblée plénière, la commission s'est inspirée du texte de la Constitution genevoise actuelle et, à titre comparatif, des solutions retenues par la Constitution fédérale et par d'autres constitutions cantonales ayant récemment subi un processus de révision totale. Il sied toutefois de préciser qu'aucune de ces sources n'a fait l'objet d'un traitement préférentiel, la commission ayant pris le parti de les considérer dans une approche globale et comparative, sans privilégier l'une au détriment des autres. Ce choix méthodologique ne fait pas forcément l'unanimité, mais il s'explique par la présence de plusieurs juristes et aussi de politiciens expérimentés au sein de la commission. Il présente en outre l'avantage de reposer sur les expériences éprouvées sur le plan aussi bien fédéral que dans de nombreux autres cantons.

¹ Voir à ce sujet la pétition No 9 de M^e Alain Marti

Au vu de l'avancement de ses travaux, la commission a pris la décision de soumettre à l'Assemblée plénière l'état de ses réflexions et de ses propositions d'articles concernant les *principes généraux*.

La commission souhaite que les articles validés actuellement par une majorité de ses membres - encadrés grisés dans ce rapport - fassent l'objet de votes de la part de l'Assemblée. Il est en effet apparu que pour bon nombre d'entre eux, compte tenu de leur caractère introductif et général, la rédaction actuelle pourrait être proche de celle que la commission retiendra dans son rapport final au printemps prochain.

Ces votes d'orientation devraient donc nous permettre de savoir si nos propositions actuelles recueillent l'assentiment de l'Assemblée. Bien entendu, la commission tiendra compte, dans une deuxième lecture de ce chapitre, des remarques, propositions et amendements qui seront formulés par l'Assemblée plénière, des pétitions et propositions déjà reçues ou à recevoir de la population genevoise, ainsi que du résultat des auditions que notre commission aura encore l'occasion d'organiser.

DISPOSITIONS GENERALES

Dans ce chapitre qui ouvre la Constitution, la commission a privilégié le lien avec le patrimoine historique et culturel et avec la mémoire. Elle a donc prioritairement repris ou retravaillé diverses dispositions figurant dans la Constitution actuelle. La mention de la langue officielle a été ajoutée au titre de facteur identitaire fondamental. La commission propose aussi de remonter au niveau constitutionnel ce qui est dit des armoiries dans la législation cantonale. Par contre, elle n'a pas jugé utile d'introduire la notion de chef-lieu.

Définition et nature de l'Etat

1. La République et canton de Genève est un Etat de droit démocratique, laïc, fondé sur la liberté, la justice, la responsabilité et la solidarité

Commentaire 1

*L'expression « **République et canton de Genève** » a été choisie pour apparaître en tête de la toute première phrase et du premier article de la nouvelle Constitution. Il s'agit de rappeler le caractère historiquement et fondamentalement républicain du canton de Genève : celui d'un Etat au sens originel du terme, fondé sur une conception démocratique et humaniste des institutions et du pouvoir politique. Le terme « républicain » traduit également l'idée de laïcité. Pour ne pas alourdir le texte, l'expression « le canton de Genève » a été adoptée pour le reste du texte.*

*La question de **la laïcité** a déjà été abordée lors de plusieurs séances de la commission. Il a été notamment proposé d'en reparler lorsque la commission aura débattu de la liberté de conscience et de croyance. Il conviendra aussi de réfléchir à la manière dont pourraient se préciser les relations entre l'Etat et les communautés religieuses. Une sous-commission a été nommée avec pour mandat d'effectuer des propositions en matière d'audition sur ces sujets en lien avec les pétitions qui nous ont été adressées². Ces développements ultérieurs des travaux de la commission ne font cependant pas obstacle à ce que, dès à présent, l'Assemblée plénière se prononce sur le **principe du caractère laïc de notre canton**, comme la commission l'a fait à une très forte majorité.*

² Pétition No 6 de l'Eglise protestante de Genève

La liberté, la justice, la responsabilité et la solidarité permettent une déclinaison de toute une série de notions génériques primordiales évoquant les fondements et les finalités de l'Etat contemporain (voir annexe 2). Les droits fondamentaux s'inscrivent dans la droite ligne de ces trois principes à travers la garantie des libertés, des garanties de l'Etat de droit, des droits démocratiques et des droits sociaux. Il existe ainsi une cohérence intrinsèque entre les diverses dispositions du premier chapitre de la Constitution.

Une minorité aurait souhaité que **l'égalité** soit aussi retenue. Une majorité de la commission a estimé que ce concept était inclus dans ceux de justice et de solidarité (voir annexe 2). Par ailleurs ce principe devrait être repris plus loin dans les droits fondamentaux.

Définition de l'Etat - statut de l'Etat

2. Le canton de Genève est l'un des Etats de la Confédération suisse. Il exerce toutes les compétences qui ne sont pas attribuées à la Confédération par la Constitution fédérale.

Commentaire 2

La Constitution de 1847 spécifie que « La République de Genève forme un des cantons souverains de la Confédération suisse » (article 1.1). Certains constituants estimaient qu'il était important d'affirmer la souveraineté du canton, pour rappeler qu'historiquement la Confédération ne possède que les compétences que le peuple et les cantons lui accordent et non l'inverse, afin d'éviter que les compétences exclusives du canton ne s'amenuisent davantage. Le terme souveraineté semblait adéquat à certains lorsqu'il s'agit de trancher les conflits de compétence entre la Confédération et les cantons.

La commission a finalement décidé, à une faible majorité, que la notion de « souveraineté cantonale », pour être certes attachante d'un point de vue historique et affectif, est néanmoins dépassée et qu'elle n'est plus adaptée à la réalité politique et institutionnelle du XXI^{ème} siècle. La Confédération n'a aujourd'hui, par exemple, pas besoin d'obtenir l'unanimité des cantons pour s'attribuer une compétence nouvelle. Le droit fédéral s'impose aux cantons, indépendamment des positions qu'ils peuvent afficher à son sujet. L'évolution du fédéralisme et le développement de l'Etat moderne, alliés à l'ampleur sans précédent que le droit international a acquise en Suisse depuis une trentaine d'années, démontrent que la configuration des cantons n'a plus grand chose à voir avec la souveraineté dont ceux-ci disposaient encore au milieu du XIX^{ème} siècle.

La commission a fait le choix d'inscrire cette réalité contemporaine dans la nouvelle Constitution en rappelant que le canton de Genève est un Etat – au sens historique du terme – de la Confédération, mais qu'il demeure compétent dans un certain nombre de domaines réservés. La souveraineté – au sens historique du terme également – n'est pas complètement exclue pour autant : elle apparaît en effet en filigrane dans les termes « Etat » et « République » qui figurent dans le premier article des dispositions générales. On la retrouve également dans la définition de l'Etat, qui repose explicitement sur la souveraineté populaire.

Définition de l'Etat – Souveraineté populaire

3. La souveraineté réside dans le peuple qui l'exerce directement ou par ses représentants. Tous les pouvoirs politiques ne sont qu'une délégation de sa suprême autorité.

Commentaire 3

La **souveraineté** est définie dans la Constitution actuelle (art.1.2) de la manière suivante : « La souveraineté réside dans le peuple; tous les pouvoirs politiques et toutes les fonctions publiques ne sont qu'une délégation de sa suprême autorité ». Cette formulation utilisée par James Fazy est apparue aux constituants comme l'une des phrases phare de la Constitution de 1847. Courte, explicite et finement rédigée, elle exprime magnifiquement le concept de souveraineté populaire qui règne à Genève depuis plus d'un siècle et demi. La commission a donc choisi de reprendre cette formule presque telle quelle, seule la notion « toutes les fonctions publiques » ayant été abandonnée dans un souci de meilleure lisibilité.

En ce qui concerne **la forme de gouvernement**, la commission a choisi de compléter l'art. 1 al. 4 de la Constitution actuelle, qui précise que « La forme du gouvernement est une démocratie semi-directe ». C'est en se basant sur la Constitution du canton du Jura (art. 2) que l'expression « qui l'exerce directement ou par ses représentants » a été trouvée et adoptée. Cette formule présente l'avantage de compléter et de clarifier, en des termes simples et aisément compréhensibles, la structure politique et démocratique qui prévaut à Genève.

Séparation et équilibre des pouvoirs

4. Les structures et l'autorité de l'Etat sont fondées sur les principes de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs. Pour atteindre les objectifs de l'Etat, les autorités collaborent entre elles dans les limites de leurs compétences.

Commentaire 4

La commission a choisi de valider une proposition inspirée par la Constitution des Grisons. Cette proposition a notamment séduit la commission sur la nécessité d'une collaboration constructive des pouvoirs. Des réticences se sont néanmoins exprimées sur la notion d'équilibre des pouvoirs qui pourrait profiter de manière disproportionnée à l'Exécutif.

C'est le lieu de préciser que le principe de la séparation des pouvoirs qui a cours à Genève n'est pas énoncé de manière explicite par la Constitution de 1847. Le Tribunal fédéral a récemment souligné que ce principe, destiné à assurer le respect des compétences établies par la Constitution cantonale, découle partiellement à Genève des articles 116 et 130 de la Constitution relatifs à la compétence du Conseil d'Etat de promulguer et d'exécuter les lois, respectivement à l'indépendance des tribunaux (ATF 134 I 322, 326 consid. 2.3 Amaudruz et consorts).

La commission a jugé nécessaire d'exprimer sans ambiguïté, par une norme claire figurant en tête de la nouvelle Constitution, ce principe fondamental d'agencement du pouvoir comme l'ont fait par exemple les auteurs de la Constitution du canton de Zurich (art. 3).

Territoire

5. a) Le canton comprend le territoire qui lui est garanti par la Confédération. Il est divisé en communes.

Commentaire 5

La notion d'Etat étant indissociable de la notion de territoire, il a semblé pertinent de faire figurer un article sur le sujet comme l'ont fait plusieurs autres constitutions cantonales, à l'instar de Fribourg (art. 2 al. 1), Neuchâtel (art. 3 al. 3) et Berne (art. 3 al. 1). Cette disposition a néanmoins fait l'objet de nombreux débats techniques. L'un d'eux portait sur l'utilité d'y faire figurer les communes en raison des articles 5a et 50 de la Constitution fédérale.

La commission a finalement pris le parti d'indiquer que le territoire du canton est divisé en communes, sans toutefois entrer dans le détail de nombre, de la structure et des compétences de ces dernières. Sur ce point également, référence a été faite aux solutions retenues par d'autres constitutions cantonales, à l'instar de Vaud (art. 1 al. 5), Lucerne (art. 6 al. 1) ou Zurich (art. 1 al. 4). Il conviendra bien entendu sur ce point de tenir compte, dans la rédaction finale, du résultat des travaux des autres commissions concernées par ce sujet.

b) Il n'est pas fait mention d'un chef-lieu dans la Constitution

Langue

6. Le français est la langue officielle du canton de Genève.

Commentaire 6

La question de savoir s'il était nécessaire de spécifier la langue officielle a été tranchée par l'affirmative. La commission a voulu affirmer une réalité historique en rappelant l'attachement du canton de Genève à la langue française, qui figure par ailleurs dans la liste des langues nationales et officielles de la Constitution fédérale (art. 4 et 70).

La disposition proposée vise en particulier les publications officielles, de même que l'ensemble des activités publiques. Posant un principe, elle ne fait cependant pas obstacle à l'emploi d'autres langues de manière sectorielle dans le cadre de l'activité publique lorsque cela repose sur des motifs objectivement fondés (recours à des interprètes dans le cas de l'activité judiciaire par exemple). La commission s'est, sur ce point également, inspirée des solutions retenues par d'autres constitutions romandes comme le Jura (art. 4), Neuchâtel (art. 4) ou Vaud (art. 3).

*Une lettre récemment adressée aux Constituants par l'Association "défense du français" suggère que soit ajouté: **"L'Etat en promeut l'usage"**. La commission étudiera cette recommandation lors de sa deuxième lecture et verra à ce moment quelle suite elle entend lui donner.*

Armoiries et devise

7. a) Les armoiries du canton de Genève représentent la réunion de l'aigle noir à tête couronnée sur fond jaune et la clé d'or sur fond rouge. Le cimier représente un soleil apparaissant sur le bord supérieur et portant le trigramme IHS en lettres grecques. La devise du canton est « Post Tenebras Lux ».

Commentaire 7

La commission s'est informée de l'histoire et de la signification des armoiries. Bien qu'elle ne fasse pas l'unanimité au sein de la commission, la vision qui a prédominé à l'issue d'un débat long et animé est la suivante :

Quels que soient les symboles ecclésiastiques ou religieux figurant sur les armoiries actuelles, y compris la mention du cimier (« IHS, Jésus sauveur des Hommes ») ou de la devise (« Post Tenebras Lux », « Après les ténèbres la lumière »³), l'histoire doit avoir valeur de mémoire et de rassemblement, indépendamment des convictions de chacun. Pour cette raison, il a semblé utile à une majorité des commissaires de faire figurer cet article dans la nouvelle Constitution.

Une minorité a toutefois suggéré de retirer le trigramme IHS du cimier. Il a été rappelé à cette occasion que cet élément des armoiries date de bien avant la Réforme et que ni cette dernière, ni la République n'ont songé à le retirer.

b) L'écusson du canton de Genève est inséré dans la Constitution.



Une majorité a aussi retenu l'idée d'y insérer l'écusson, comme cela est le cas dans d'autres constitutions cantonales (art. 8 de la Constitution lucernoise, art. 2 de la Constitution vaudoise, art. 5 de la Constitution jurassienne). Il s'agirait dans le cas de la nouvelle constitution de retenir pour le canton le graphisme de 1984 dessiné par Julien van der Wal.

La solution proposée élève ainsi au rang constitutionnel la définition et les éléments contenus dans la loi sur la dénomination, les armoiries et les couleurs de l'Etat adoptée le 10 août 1815 par le Conseil représentatif et souverain (Recueil systématique du droit genevois A 3 01).

³ Cette formulation de la devise date du temps de la Réforme, la précédente étant « Post Tenebras spero lucem », "après les ténèbres, j'espère la lumière"

BUTS ET PRINCIPES

Les buts de l'Etat

Etablir une liste des buts a pour objectif de préciser, de la manière la plus consensuelle possible, les principales responsabilités de l'Etat. La liste proposée par la commission possède une vocation explicative, à travers l'exposé des valeurs fondamentales défendues sur le plan cantonal. Elle possède aussi une vocation programmatique, définissant dans ses grandes lignes les domaines d'action de l'Etat.

Ces buts sont décrits ici en termes généraux et en aucun cas selon un ordre hiérarchique, étant entendu que plusieurs d'entre eux seront repris et détaillés dans d'autres chapitres de la nouvelle Constitution, par notre commission en ce qui concerne par exemple les droits fondamentaux, et par les dispositions qui traitent des tâches de l'Etat.

Pour se mettre d'accord sur une liste pertinente, la commission a pris le temps de partager sur les valeurs qui devraient fonder les buts et les principes d'action de l'Etat. Il est ressorti de cet échange que, pour garantir le bien commun, il convenait que les collectivités publiques assurent la sécurité, garantissent des libertés, des droits fondamentaux et des droits sociaux. Afin d'assurer la cohésion sociale, l'Etat doit également viser à une vie en harmonie, basée sur le respect, permettant des solidarités entre les générations ainsi que les protections sociales et environnementales qui leur sont liées.

Au delà d'un certain nombre de buts constitutionnels cantonaux qui sont déjà mentionnés dans le droit supérieur, il est convenu de mentionner ceux qui relèvent particulièrement de la responsabilité de l'Etat cantonal (sécurité, social, santé, formation, culture, etc.) ainsi que ceux qui dans le contexte genevois ont une importance particulière (promotion de la paix, du logement, de l'emploi, etc.).

La commission s'est aussi référée pour ce chapitre aux autres constitutions cantonales récentes et s'en est inspirée. La solution retenue par la commission propose ainsi une liste de buts qui correspond, dans les grandes lignes, aux standards retenus par les constitutions neuchâteloise, vaudoise et fribourgeoise. Même si la liste des buts retenue à ce stade n'est pas forcément exhaustive, elle se veut malgré tout exemplaire et suffisamment complète. C'est la raison pour laquelle une majorité de la Commission n'a pas accepté l'idée de préciser que l'Etat aurait "notamment" pour but.

La disposition relative aux buts de l'Etat que propose notre Commission à ce stade de nos réflexions aurait la teneur suivante:

8. L'Etat a pour buts:

- 8.1. le bien commun et le bien-être de la communauté**
- 8.2. la protection de la population et la sécurité**
- 8.3. la protection sociale, la santé, la formation**
- 8.4. l'égalité des chances, le respect des minorités et la cohésion sociale**
- 8.5. la promotion de la paix et de la résolution des conflits aux niveaux régional, national et international**
- 8.6. la protection du patrimoine et la sauvegarde des intérêts des générations futures**
- 8.7. la protection de la nature et de l'environnement**
- 8.8. le respect, la protection et la réalisation des droits fondamentaux**
- 8.9. la promotion de la culture**
- 8.10. l'aménagement du territoire et la promotion du logement**
- 8.11. le développement de l'économie et la promotion de l'emploi**
- 8.12. la promotion d'une répartition équitable des ressources**

Commentaire 8

Dans les articles relatifs aux buts et principes d'action, l'Etat est entendu au sens large. Il comprend toutes les collectivités publiques, soit le canton et les communes, mais également les personnes physiques et institutions privées exerçant des tâches publiques sur délégation, sans toutefois proposer d'ordre précis quant à la répartition des tâches ou à leurs modes d'intervention respectifs.

- 8.1 **Le bien commun** est relatif à l'intérêt général tandis que **le bien-être de la communauté** renvoie plutôt aux conditions-cadre visant à permettre à ce que chacun puisse y trouver sa place. Les buts suivants précisent comment l'Etat peut s'efforcer d'atteindre ce bien commun et ce bien-être de la communauté.
- 8.2 La possibilité pour la population de vivre en **sécurité** est un élément essentiel pour permettre à l'Etat d'exister et à chacun-e d'exercer ses droits et ses devoirs.
- 8.3 et 8.4 La prise en compte de ces **buts sociaux** fondamentaux doit permettre à l'Etat d'assurer les équilibres nécessaires au bien-être et au développement de la communauté, de favoriser les démarches visant à l'intégration.
- 8.5 De part son histoire et son rôle actuel, Genève se doit d'inscrire la **promotion de la paix et de la résolution des conflits** dans les buts à poursuivre. Cela devrait commencer au niveau local par le soutien aux actions de médiation. Cet article répond ainsi à plusieurs pétitions qui ont été adressées à la Constituante sur ce thème⁴.
- 8.6 et 8.7 Ces alinéas sont une manière de prendre en compte la proposition sur le **développement équilibré et durable** retenue par l'Assemblée en inscrivant dans les buts de l'Etat des protections indispensables pour permettre un tel développement.
- 8.8 Même si **les droits fondamentaux** seront précisés dans le chapitre suivant que traitera notre commission, il est apparu nécessaire à une majorité de commissaires d'inscrire déjà le respect, la protection et la réalisation de ces droits dans les buts de l'Etat
- 8.9 Dans notre Confédération helvétique, **le soutien de la culture et des arts** relève principalement de la responsabilité des cantons. C'est pourquoi il est apparu nécessaire à une majorité de la commission de le mentionner ici. La question de la répartition des tâches dans ce domaine entre les diverses collectivités publiques cantonale et communales sera traitée dans une autre commission.
- 8.10 et 8.11 Les questions mentionnées dans ces alinéas sont d'une importance primordiale pour le développement de Genève et la qualité de vie de sa population. Vu la configuration de notre territoire et son exigüité, nous pouvons imaginer que les problématiques **de l'aménagement du territoire et du logement** seront d'actualité pendant de longues années encore. De même pour la question **du développement économique, du maintien et de la création d'emplois**. C'est pourquoi une majorité de la commission souhaite inscrire ces alinéas dans les buts de l'Etat.
- 8.12 Cet alinéa a fait l'objet d'un long débat entre nous. C'est finalement cette formulation qui a été retenue par une large majorité, car elle écarte toute volonté d'égalitarisme tout en permettant de préciser cette responsabilité de l'Etat de veiller à ce que les ressources soient équitablement partagées en fonction des possibilités de chacun. Le terme "ressources" a été finalement préféré à celui de "richesses" pour mettre en évidence qu'il ne s'agit pas seulement de la dimension financière de la redistribution - en particulier par la fiscalité - mais de l'ensemble des ressources naturelles, culturelles et matérielles disponibles.

⁴ Pétition No 10 du "Pôle de compétence paix et droits fondamentaux", Pétition No 11 adressée par les Femmes pour la paix et le Groupe Quaker de Genève"

Les principes d'activité de l'Etat

La commission propose d'énoncer les principes les plus importants d'action de l'Etat. Elle s'est référée pour ce faire aux solutions retenues aussi bien par la Constitution fédérale (art. 5) que par plusieurs autres constitutions cantonales. Ces principes sont appelés à gouverner, à la manière de maximes juridiques fondamentales, l'ensemble de l'activité publique, que celle-ci soit de nature législative, exécutive ou judiciaire et qu'elle touche ce qu'il est convenu d'appeler l'administration de promotion impliquant l'octroi de prestations ou l'administration de restriction limitant les droits des particuliers.

9. Principes de l'activité de l'Etat

- 9.1. L'Etat agit au service de l'ensemble de la population. La poursuite des intérêts communs implique la participation de tous.
- 9.2. L'activité publique se fonde sur le droit, répond à un intérêt public et est proportionnée au but visé.
- 9.3. L'activité publique s'exerce de manière transparente, conformément aux règles de la bonne foi, dans le respect du droit fédéral et du droit international.
- 9.4. L'activité publique doit être pertinente vis-à-vis des objectifs fixés, efficace et efficiente.
- 9.5. Le canton et les communes inscrivent leurs activités dans le cadre d'un développement équilibré et durable.
- 9.6. Le service public assume les tâches répondant à des besoins de la population pour lesquels une intervention des pouvoirs publics se justifie.
- 9.7. Certaines tâches relevant du service public peuvent être déléguées, tout en préservant l'objectif d'intérêt public, lorsque le délégataire est mieux à même de les accomplir.

Commentaire 9

9.1 Le contrat social repose à la fois sur la responsabilité des collectivités publiques et sur celles des personnes physiques et morales. C'est pourquoi il a paru judicieux de rappeler ici **"la participation de tous"** dans la poursuite des buts confiés à l'Etat soulignant le caractère démocratique du canton également énoncé sous chiffre 1 du présent rapport. Ceci implique également la nécessité pour l'Etat de consulter régulièrement la population et ses divers partenaires pour mieux identifier les besoins et la faisabilité des actions projetées.

9.2 **La légalité, la bonne foi et la proportionnalité** sont des axiomes de base de toute activité publique. Unanimement reconnus, leur mention explicite contribue à asseoir la vocation d'Etat régi par le droit qui caractérise, en Suisse tout au moins, l'Etat démocratique.

9.3 Comme l'on fait les Constitutions récentes d'autres cantons, le **principe de transparence** est ajouté au nombre des principes fondamentaux.

9.4 **Les valeurs de crédibilité et d'exemplarité** doivent également être prises en compte dans la manière dont l'Etat accomplit ses tâches, ce qui l'oblige à agir avec pertinence et à tenir compte des critères d'efficacité⁵ et d'efficience⁶.

9.5 Par ailleurs, l'activité étatique doit viser à la pertinence et inscrire l'ensemble de ses activités dans le cadre **d'un développement équilibré et durable**.

9.6 et 9.7 Ces deux alinéas concernant **le service public** sont une innovation proposée par notre commission. Il est en effet apparu à une large majorité de ses membres, que la manière dont l'Etat est appelé à agir au service de la population (9.1) devait être précisée dans la Constitution. De même que les raisons pour lesquelles certaines tâches pouvaient être déléguées à d'autres entités.

⁵ Niveau de réalisation des activités planifiées et d'obtention des résultats escomptés. (Selon ISO 9000)

⁶ Rapport entre le résultat obtenu et les ressources utilisées (Selon ISO 9000)

10. Evaluation

- 10.1. L'activité publique fait l'objet d'une évaluation périodique compte tenu des objectifs constitutionnels.
- 10.2. Cette évaluation est confiée à une commission extraparlamentaire désignée par le Grand-Conseil

Commentaire 10

10.1 Une majorité de la commission a estimé que l'inscription de cette évaluation périodique se justifiait.

10.2 Plusieurs membres de notre commission ont souhaité, pour que cette disposition soit suivie d'effets, préciser qui est chargé d'une telle évaluation. La solution préconisée ici devrait être reprise pour en assurer la cohérence avec les travaux de la commission 3 qui traite des Institutions.

Sont encore en discussion au sein de la Commission en lien avec ce premier chapitre des articles relatifs aux **responsabilités des collectivités publiques et des personnes**.

Nous réfléchissons également à la possibilité de mentionner d'**autres relations** et **partenariats** que l'Etat doit développer, maintenir ou réguler. Nous examinerons cette question à la suite d'auditions envisagées avec **les associations** d'une part⁷, avec les **communautés religieuses** et les associations de défense de la laïcité d'autre part⁸. Nous prendrons également en compte les demandes provenant d'autres commissions en ce qui concerne **la région et la Genève internationale**.

Annexe 1: Planning résumé

- avril : discussions sur le mandat et la méthode de travail
- mai à juin : dispositions générales
- juin à août : buts et principes d'activités
- septembre à novembre : droits fondamentaux
- novembre ou décembre : discussion d'entrée en matière sur la question du préambule
- février et mars : 2ème lecture, préparation du rapport et de la consultation populaire

⁷ Pétition No 13 des Fédérations d'associations privées (RAP et FARGO)

⁸ Pétition No 6 de l'Eglise protestante de Genève et pétition No 3 du groupe "Culture religieuse et humaniste à l'école laïque"

• **Annexe 2 : La liberté, la justice, la responsabilité et la solidarité**
 (notes des rapporteurs Alexandre Dufresne et Maurice Gardiol au sujet de l'article 1)

La liberté

L'Etat est fondé sur la liberté en ce sens qu'il est garant des libertés et autres droits fondamentaux.

*La **liberté** est l'état d'une personne ou d'un peuple qui ne subit pas de contraintes, de soumissions, de servitudes exercées par une autre personne, par un pouvoir tyrannique ou par une puissance étrangère. C'est aussi l'état d'une personne qui n'est ni prisonnière ni sous la dépendance de quelqu'un. La liberté peut être définie de manière positive comme l'**autonomie** et la **spontanéité** d'une personne douée de raison. La liberté est la possibilité de pouvoir agir selon sa propre volonté, dans le cadre d'un système politique ou social, dans la mesure où l'on ne porte pas atteinte aux droits des autres et à la sécurité publique.*

La responsabilité

La notion de responsabilité recouvre ici la responsabilité vis-à-vis de l'environnement, des ressources publiques⁹ et des individus les plus vulnérables¹⁰. Cette notion englobe également la responsabilité vis-à-vis des générations futures.

Le principe de responsabilité appelle à la responsabilité sur les conséquences sociales, environnementales et économiques des actions et décisions. Il contribue également à la prise de conscience de la dimension éthique des actions des institutions ou des individus et de leur responsabilité sociale. Ces derniers sont enjoins à anticiper les effets de leurs actes. Le développement durable n'est possible que si tout un chacun prend conscience des enjeux, se les approprie, s'interroge sur le sens de ses actes et appréhende ses responsabilités. Ce principe de responsabilité débouche sur celui de précaution et trouve des applications comme par exemple la mise en place du système « pollueur payeur ». Il faut néanmoins préciser que le principe de responsabilité n'a pas pour dessein de contrarier le progrès ; son but serait plutôt d'en conserver la possibilité pour les générations qui nous succéderont.

Hans Jonas (philosophe allemand du XXème siècle), a été l'un des premiers à mettre en avant le principe de responsabilité. Hans Jonas définit la responsabilité par cette phrase rédigée sous forme de profession de foi: « Agis de façon que les effets de tes actions soient compatibles avec la permanence d'une vie authentiquement humaine sur terre et de façon que les effets de ton action ne soient pas destructeurs pour la possibilité future d'une telle vie. Si tel n'est pas le cas, il convient alors de renoncer à l'action projetée. »

La justice

C'est en faisant référence à la Constitution vaudoise que le terme de justice a été proposé. Notons que dans son rapport, la Commission 1 de la Constituante vaudoise fait référence à John Rawls et à ses « différents principes » au sujet de la notion de justice. Selon Rawls les inégalités ne sont acceptables ou « justes » que dans le cas où elles bénéficient aux plus défavorisés.

Le terme de justice a été préféré par une majorité des constituants au terme d'égalité. Il est apparu inapproprié de dire que l'Etat se fonde sur l'égalité alors que, par exemple, la concrétisation de l'égalité des chances appelle parfois un traitement inégal, sans être pour autant inéquitable !

⁹ « Denier public » dans le PV.

¹⁰ Le terme « pauvres » a été remplacé par l'expression « les plus vulnérables » parce que plus englobante et moins discriminatoire, selon l'auteur du rapport.

La solidarité

La **solidarité** est le sentiment de responsabilité et de dépendance réciproque. Aujourd'hui ayant pris conscience de la dépendance effective entre les humains, nous pouvons distinguer différents types de solidarité :

- La solidarité intra-générationnelle implique de se soucier de nos contemporains notamment des plus vulnérables de la société.
- La solidarité géographique. Cette solidarité s'exprime à différentes échelles de territoire, du local au mondial : quartiers, communes, cantons, régions, campagnes et villes, les rapports entre les pays du Nord et du Sud, de l'Est et de l'Ouest, etc.
- La solidarité intergénérationnelle (avec les générations futures) se préoccupe des conditions de vie et du développement durable des générations à venir.

Ces compréhensions complémentaires de la solidarité devraient favoriser une réelle cohésion sociale. Rappelons-nous que ce terme vient du latin "solidus" qui signifie solide, entier.

Sources pour l'annexe 2:

- divers PV de la Commission 1 - Constituante Genève
- www.toupie.org
- Petit Robert
- Dictionnaire lexicographique du Centre national de recherches textuelles et lexicales (France)
- Rapport de la Constituante du canton de Vaud