



## Commission 3

### « Institutions : les trois pouvoirs »

## **Rapport sectoriel 302**

### **Exécutif**

Rapporteur : Claude Demole

30 avril 2010



## Table des matières

Introduction.....	5
<b>PARTIE I ORGANISATION DU POUVOIR EXECUTIF .....</b>	<b>9</b>
<b>302.1 Organisation du pouvoir exécutif: Nom de l'exécutif.....</b>	<b>9</b>
<b>302.2 Organisation du pouvoir exécutif : Election du Conseil d'Etat .....</b>	<b>11</b>
<b>302.3 Organisation du pouvoir exécutif : Conditions d'éligibilité.....</b>	<b>18</b>
<b>302.4 Organisation du pouvoir exécutif : Rôle des conseillers aux Etats.....</b>	<b>20</b>
<b>302.5 Organisation du pouvoir exécutif : Durée du mandat et rééligibilité.....</b>	<b>24</b>
<b>302.6 Organisation du pouvoir exécutif : Présidence du Conseil d'Etat et vice-présidence du Conseil d'Etat.....</b>	<b>26</b>
<b>302.7 Organisation du pouvoir exécutif : Départements .....</b>	<b>28</b>
<b>PARTIE II STATUT DES MEMBRES DU POUVOIR EXECUTIF .....</b>	<b>30</b>
<b>302.8 Statut des membres du pouvoir exécutif : Statut professionnel – traitement – retraite .....</b>	<b>30</b>
<b>302.9 Statut des membres du pouvoir exécutif : Immunité des Conseillers d'Etat.....</b>	<b>32</b>
<b>302.10 Statut des membres du pouvoir exécutif : Responsabilité civile des membres du Conseil d'Etat.....</b>	<b>33</b>
<b>PARTIE III FONCTION DU POUVOIR EXECUTIF .....</b>	<b>36</b>
<b>302.11 Fonction du pouvoir exécutif : Fonction générale .....</b>	<b>36</b>
<b>302.12 Fonction du pouvoir exécutif : Programme de législature .....</b>	<b>37</b>
<b>302.13 Fonction du pouvoir exécutif : Ordre public et sécurité.....</b>	<b>43</b>

<b>302.14</b>	<b>Fonction du pouvoir exécutif :</b>	
	<b>Instance de médiation.....</b>	<b>47</b>
	<b>Table des thèses.....</b>	<b>49</b>

## Introduction

### Méthode

La commission « Institutions : les trois pouvoirs » a consacré onze séances de travail à l'étude du pouvoir exécutif, passant d'abord en revue (6 séances) les thèmes principaux procédant, ensuite à des discussions approfondies, suivies de votes, sur les modifications constitutionnelles principales proposées à l'Assemblée en séance plénière (5 séances).

### Points forts

Les principales préoccupations de la commission ont été d'améliorer le fonctionnement du pouvoir exécutif et de rétablir l'équilibre des pouvoirs entre Grand Conseil et Conseil d'Etat.

Au niveau de l'efficacité, la commission propose qu'un président du gouvernement soit désigné par ses pairs pour toute la durée de la législature, comme l'on fait les électeurs vaudois lors de la révision de 2002. Cette proposition s'accompagne d'un département présidentiel dont le cahier des charges est précisé.

Inscrire les activités du Conseil d'Etat dans une durée de 5 ans permet un travail de plus longue haleine en diminuant la pondération de l'année consacrée aux élections.

Limiter à deux mandats consécutifs de 5 ans le poste de conseiller d'Etat tient compte des lourdes exigences de cette tâche et permet un renouvellement du personnel politique.

Introduire un système d'élection majoritaire à deux tours, avec une majorité absolue pour le premier tour, amène plus de clarté dans le débat et centre l'attention davantage sur les candidats que sur leurs partis.

Enfin d'éventuelles situations de crise sont envisagées, le Conseil d'Etat recevant la compétence d'édicter, sous de très strictes conditions, des ordonnances de nécessité.

Il faut aussi mentionner que la commission a réfléchi à l'amélioration des relations du canton avec la Confédération et que l'idée d'intégrer au gouvernement la députation aux Etats n'a été rejetée que par une très courte majorité.

Le thème de l'équilibre des pouvoirs est traité par deux propositions principales :

- Exigence d'un programme de législature, assortie d'une obligation de compte rendu annuel devant le Parlement, qui renforce la responsabilité de l'Exécutif envers le Législatif.
- L'obligation pour le gouvernement de présenter au Grand Conseil l'organisation des départements. Le Grand Conseil peut émettre une opinion claire sur le sujet par le vote d'une résolution.

La commission impose aux autorités un principe de transparence dans les limites du respect de la sphère privée et recommande l'instauration d'une instance de médiation au sein de l'administration pour régler de façon non contentieuse les conflits avec les administrés.

## Auditions

Pour se forger des opinions fondées, la commission a organisé sept auditions ; elle a entendu le président du Conseil d'Etat du canton de Vaud, M. Pascal Broulis, deux conseillers d'Etat genevois, MM. David Hiler et François Longchamp, deux anciens conseillers d'Etat, M<sup>me</sup> Martine Brunschwig Graf et M. Bernard Ziegler et l'ancien chancelier d'Etat M. Robert Hensler.

**M. Broulis** apporte une expérience précieuse à la commission en sa qualité de président d'un Conseil d'Etat d'un canton qui a récemment révisé sa constitution et qui a donc pu tester l'efficacité des récentes modifications.

M. Broulis souligne l'importance d'une révision constitutionnelle dont l'effet principal est d'obliger le peuple et les autorités à repenser complètement le rôle et l'organisation des organes de l'Etat.

Il met en garde les constituants quant à la difficulté principale et ultime : faire accepter le projet par le souverain !

Les critiques fuseront de toutes parts et il faudra « trouver les mots justes » pour faire passer le nouveau texte, ce qui exigera de la discipline de la part des partis et le soutien du gouvernement.

M. Broulis se déclare complètement acquis à l'extension du mandat à 5 ans.

Une durée de 4 ans n'est pas bonne, car il faut environ deux ans aux nouveaux élus pour se familiariser avec les sujets puis la troisième année permet un travail effectif et enfin la quatrième est principalement dévolue aux élections.

M. Broulis est totalement opposé à ce que le parlement ait son mot à dire quant à l'organisation des départements, il revient selon lui au Conseil d'Etat de s'entendre pour se répartir l'activité gouvernementale, principe d'ailleurs clairement exposé dans la loi d'organisation. M. Broulis pense que si le constituant genevois voulait tendre encore à une meilleure efficacité, il pourrait proposer de passer de sept à cinq départements.

« Deux départements seraient éliminés assez naturellement, l'idéal serait alors de compléter les deux postes libres par une députation aux Etats pour que les cantons puissent retrouver une approche fédéraliste. »

« Pour l'élection, le plus simple serait d'élire les sept membres en partant du principe que parmi ces sept il y aurait la députation aux Etats. »

Cette idée conviendrait particulièrement bien à Genève, toujours selon M. Broulis, qui est le berceau des organisations internationales et qui doit également traiter avec la France voisine.

Le rôle des conseillers d'Etat – députés aux Etats – est tout trouvé : les relations transfrontalières et la Genève internationale.

En matière de réélection, M. Broulis s'oppose fermement à la limitation des mandats qui aboutit parfois à des pertes de belles compétences... au souverain de décider librement.

Interrogé sur l'élection à la majorité absolue qui est la règle vaudoise, M. Broulis émet quelques doutes, il semble approuver le système genevois des 33 % qui permet « de se rapprocher de l'élection de liste... de l'unité de liste ou de bloc ».

**M. Hiler** est en faveur d'un mandat de 5 ans et pense que deux mandats successifs sont un maximum vu l'exigence des tâches assumées.

Il juge adéquate la désignation d'un président de l'Exécutif pour toute la durée de la législature, mais confierait cette désignation au peuple.

Le cahier des charges du président selon la conception de M. Hiler correspond grosso modo aux propositions de la commission.

M. Hiler (comme d'ailleurs toutes les personnes entendues) s'élève vigoureusement contre tout empiètement du Législatif sur l'Exécutif et désapprouve l'exigence de présentation de l'organisation des départements au Grand Conseil qui se prononce par résolution.

Il exprime cette conviction par les mots : « laisser faire les élus pour ce qui ils ont été élus ».

Il appuie la proposition d'élection du Conseil d'Etat à la majorité absolue.

**M. Longchamp** a mis en évidence l'évolution des rapports entre la Confédération et les cantons soulignant le fait que le fédéralisme diminue et que les décisions importantes se prennent maintenant à Berne. Les compétences cantonales se restreignent, ce qui a un impact sur le travail du Conseil d'Etat.

Les membres de notre gouvernement se doivent d'être très présents dans les conférences intercantionales et aussi à Berne auprès de l'administration fédérale.

La désignation de personnes dont l'activité spécifique serait la relation avec la Berne fédérale offrirait de nombreux avantages. M. Longchamp pense que l'intégration des conseillers aux Etats au Conseil d'Etat (avec simultanéité des élections) serait tout à fait envisageable.

Allant plus loin, et rejoignant aussi M. Broulis, M. Longchamp est d'avis que le gouvernement pourrait tout à fait bien fonctionner avec sept conseillers selon des règles nouvelles à savoir quatre chefs de départements – qui gèreraient les politiques publiques largement cantonales, un président au cahier des charges bien défini et deux membres du gouvernement qui siègeraient aussi au Conseil des Etats.

Les quatre départements pourraient se concevoir ainsi : un département de l'information, un département des finances et de la promotion économique, un département des infrastructures (construction et aménagement du territoire) et un département d'action sociale (emploi et santé).

Le président du Conseil d'Etat devrait bénéficier d'un continuum (cf. l'exemple vaudois), il organise le travail du Conseil d'Etat et s'occupe de la Genève internationale. Les deux députés aux Etats bénéficieraient d'une infrastructure minimum, ils assisteraient aux séances du gouvernement de manière à pouvoir suivre efficacement la tenue des dossiers généraux et pourraient ainsi apporter d'utiles éléments dans les conférences internationales et auprès de la Confédération.

M. Longchamp est favorable à la notion de programme de législature et à l'élection du gouvernement au système majoritaire à deux tours.

**M<sup>me</sup> Brunschwig Graf**, se prononçant sur les élections au Conseil d'Etat, se déclare en faveur de l'idée de les organiser au printemps afin que les élus puissent défendre un budget à l'élaboration duquel ils auront participé. Elle ne pense pas que des élections sur base de listes bloquées soient possibles sans une refonte profonde des

droits populaires. A son avis le système référendaire impose dans la pratique des gouvernements de concordance.

Elle salue l'idée d'un remaniement de la fonction présidentielle dans le sens des thèses de la commission. Les innovations pourraient changer l'image de Genève qui a la réputation d'être très absente des instances intercantionales et des conférences spécialisées.

**M. Ziegler** a exposé le concept de séparation des pouvoirs et son application au travers du principe de légalité, il recommande de faire figurer la notion de séparation des pouvoirs dans la constitution au niveau des règles générales d'organisation de l'Etat plutôt qu'à l'art. 130, qui figure dans le chapitre concernant la justice.

**M. Hensler** a concentré sa présentation sur le rôle et l'organisation de la Chancellerie. Il insiste pour que cet organe reste au service de tous les conseillers d'Etat, demeure sous la surveillance du président de l'Exécutif et ne soit surtout pas rattaché à un département précis.

Répondant à plusieurs questions des constituants sur d'autres thèmes, M. Hensler s'est déclaré en faveur de la tenue des élections de l'Exécutif au printemps pour les mêmes raisons de maîtrise du budget que celles exposées par M<sup>me</sup> Brunschwig Graf. Il opte pour une limitation à deux mandats de cinq ans consécutifs et se montre assez tiède quant à la proposition d'une présidence de longue durée, car il y voit de délicats problèmes de hiérarchie entre les membres du gouvernement.

Enfin, l'ancien chancelier penche pour une élection à la majorité absolue qui aurait le mérite de donner plus de clarté au débat et de profiler le candidat qui défend un certain nombre d'idées et un peu moins le parti !

## **PARTIE I ORGANISATION DU POUVOIR EXECUTIF**

### **302.1 Organisation du pouvoir exécutif: Nom de l'exécutif**

#### **302.11 Thèses et argumentaire de la majorité**

##### *Thèses, articles et résultats des votes*

**302.11.a**

Maintien du nom « Conseil d'Etat ».

11 voix pour, 4 voix contre, pas d'abstention

##### *Argumentaire de majorité*

A une forte majorité, la commission a décidé de conserver la désignation de « Conseil d'Etat » (et de conseiller d'Etat pour ses membres) plutôt que de suivre la direction prise par le canton du Jura, dont la constitution parle de « gouvernement » et de « ministres ».

Des raisons largement historiques ont guidé ce choix, car la commission est consciente du fait qu'en France notamment, le Conseil d'Etat n'est pas un pouvoir exécutif, mais bien plutôt l'organe supérieur de la juridiction administrative.

De même la commission sait que les étrangers ne comprennent pas d'emblée à qui ils ont affaire lorsqu'on leur présente un « conseiller d'Etat », ambiguïté encore renforcée par la présence d'un maire de Genève !

Une minorité de la commission aurait préféré une désignation plus claire quitte à rompre avec la tradition historique de Genève.

Le titre officiel du président du Conseil d'Etat dépend également des débats concernant l'organisation territoriale du canton.

La question porte sur l'éventualité de le désigner comme « maire de Genève ».

#### **302.12 Thèses et argumentaire de la minorité 1**

*Auteur : Patrick-Etienne Dimier*

##### *Thèses, articles et résultats des votes*

**302.12.a**

L'Exécutif de la République et canton de Genève est le GOUVERNEMENT, lequel est composé d'un collège de MINISTRES.

***Argumentaire de minorité***

A de nombreuses reprises d'anciens conseillers d'Etat se sont exprimés soit publiquement soit en privé pour évoquer l'incompréhension, hors du landerneau genevois, des interlocuteurs étrangers, y compris d'expression française, quant au titre qu'ils portaient.

L'audition de M. Pascal Broulis a confirmé cette impression au lendemain de son voyage officiel en Chine au cours duquel il a expérimenté personnellement la totale illisibilité de ce titre issu de l'Ancien Régime.

Si à cette époque les dirigeants de Genève conseillaient réellement la Cité, on peut, au vu de certaines postures de ce collège, en douter et rien ne justifie plus le vocable de conseiller d'Etat.

Nous travaillons notamment dans cette Constituante afin de rendre la Charte fondamentale lisible et compréhensible de tous et surtout veiller à l'emploi d'un vocabulaire qui soit contemporain lorsque l'aspect commémoratif n'est ni utile ni nécessaire.

Dans le langage politique d'expression française, le terme classique pour désigner l'Exécutif est « gouvernement ». Au moment où certains insistent, à juste titre, sur la prééminence de la langue française, la réforme que notre groupe vous propose entre pleinement dans cette perspective.

C'est la raison pour laquelle nous défendons le changement de nom de l'exécutif et qu'il soit plus simplement appelé GOUVERNEMENT.

Le complément logique de cette réforme est que les membres du gouvernement portent le titre de « ministre ». D'ailleurs, il faut rappeler ici que le libellé en langue anglaise des cartes de légitimation des actuels conseillers d'Etat mentionne bien le titre de « ministre ». Cette précision confirme l'obsolescence du titre « conseiller d'Etat » pour désigner un membre du gouvernement.

## **302.2 Organisation du pouvoir exécutif : Election du Conseil d'Etat**

### **302.21 Thèses et argumentaire de la majorité**

#### *Thèses, articles et résultats des votes*

##### **302.21.a**

Le Conseil d'Etat est élu par le peuple.

Unanimité

##### **302.21.b**

Le Conseil d'Etat est élu au système majoritaire à deux tours, le premier à la majorité absolue, le deuxième à la majorité relative.

11 voix pour, 4 abstentions

##### **302.21.c**

Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil sont élus simultanément.

14 voix pour, 2 abstentions

#### ***Argumentaire de majorité***

La commission propose de conserver le système actuel de l'élection par le peuple, le canton formant une seule circonscription électorale. Toutefois, la majorité relative actuelle de 33 % ne convainc pas la commission. Il est en effet insolite de constater qu'aucun membre du gouvernement actuel n'a obtenu la majorité des voix !

Aussi la commission propose-t-elle d'instaurer un système à deux tours, le premier ayant lieu à la majorité absolue et le deuxième à la majorité relative (système vaudois). Il est aussi proposé que le premier tour de l'élection du Conseil d'Etat ait lieu en même temps que celle du Grand Conseil, soit durant les mois de mars ou d'avril, le deuxième tour devant intervenir deux ou trois semaines après le premier tour.

Une minorité de la commission, désireuse de mettre en place un système produisant une véritable équipe gouvernementale homogène, partageant un programme de gouvernement annoncé avant les élections, a proposé d'instaurer la méthode des listes bloquées.

En ce cas, les électeurs votent pour des listes compactes qu'ils ne peuvent modifier. La commission a rejeté cette idée considérant que ceci ne correspondait pas aux mœurs suisses de concordance et risquait de conduire à une forme de bipartisme.

## 302.22 Thèses et argumentaire de la minorité 1

*Auteur : Pierre Kunz*

*Cosignataires : Patrick-E. Dimier, Georges Chevieux*

### *Thèses, articles et résultats des votes*

#### **302.22.a**

1. Les membres du Conseil d'Etat sont élus au suffrage universel direct selon le système majoritaire à deux tours.
2. Sont élus conseillers d'Etat les cinq (ou sept) candidats qui figurent sur la liste qui obtient la majorité absolue des suffrages au premier tour. A défaut, seules les deux listes arrivées en tête au premier tour peuvent participer au deuxième tour. Des fusions de listes sont possibles entre les deux tours.

### *Argumentaire de minorité*

#### **1. Des origines fédérales de la gouvernance genevoise**

Quiconque entend étudier la gouvernance d'un canton doit s'imposer le préalable d'une analyse rétrospective des institutions gouvernementales de l'Etat fédéral. C'est en effet de celles-ci que découlent le mode électoral, la composition et le fonctionnement des exécutifs cantonaux.

**La concordance, une invention récente.** Les Suisses n'en sont plus vraiment conscients, tant ils sont bercés dans le discours ambiant de la concordance, mais ce système est récent. Contrairement à ce qu'affirmait récemment un conseiller d'Etat, il n'a rien de « consubstantiel à la démocratie helvétique » puisqu'il ne date que de 1943 avec l'entrée du socialiste zurichois Ernst Nobs au Conseil fédéral. Ce système ne s'est installé dans les institutions fédérales que dans les années 1950 et ce n'est qu'ensuite qu'il s'est répandu dans quasiment tous les cantons. Auparavant la droite, déjà aussi largement majoritaire qu'aujourd'hui au plan national, se répartissait les sept sièges et gouvernait seule, sans se trouver « handicapée » par les droits populaires.

**La « formule magique ».** Il est difficile de déterminer si, à sa naissance, les promoteurs de la « formule magique » étaient conscients du potentiel énorme de leur idée ou s'ils n'ont pas avant tout été animés par la peur du péril rouge, c'est-à-dire du marxisme qui prenait racine et grossissait chez nos voisins proches et plus éloignés. Quoi qu'il en soit, il apparaît aujourd'hui de manière évidente que l'accueil de ministres socialistes au sein du Conseil fédéral s'est révélé pendant près d'un demi-siècle une initiative extrêmement positive tant pour la stabilité politique du pays que pour sa croissance.

Le Conseil fédéral a évidemment perdu dans son élection à la proportionnelle — parce que c'est bien de cela qu'il s'agit — une part importante de sa capacité à effectivement gouverner. Mais cet inconvénient n'a commencé à apparaître que vers la fin des années 1980. Jusqu'à cette époque la concordance a permis en effet aux autorités fédérales de résoudre à satisfaction le seul vrai problème des quatre décennies de croissance inouïe que la Suisse a connues après la fin de la guerre, à savoir ré-

partir les fruits de la prospérité de manière socialement équitable, autrement dit acceptable par tous.

**Une source de paralysie.** Toutes les recettes à succès, en politique aussi, connaissent une apogée puis elles entament leur déclin, les innovations d'hier devenant source de paralysie. C'est précisément ce qui s'est passé avec la concordance. Sous l'effet de notre environnement mondialisé et du développement prodigieux des techniques de communication, en conséquence aussi aux bouleversements de la géopolitique européenne, la concordance est devenue la cause essentielle de la paralysie politique du pays et un handicap grave à sa gouvernance. Elle constitue désormais un frein considérable à l'adaptation de la Suisse aux exigences du monde économique et social nouveau.

## 2. La concordance « à la genevoise » et ses conséquences

D'aucuns prétendent qu'au fond Genève ne rencontre qu'un seul problème grave, qui explique tous les autres : le canton n'est pas gouverné, il est seulement administré. Et s'il en est ainsi, disent-ils, c'est parce le système de la « concordance », surtout depuis une trentaine d'années, s'y révèle de plus en plus inadapté à la culture et aux mœurs politiques. Ils ont raison et ils pourraient ajouter que si la concordance ne répond plus au bon fonctionnement de la Berne fédérale contemporaine, les conséquences de la formule sont pires encore au bout du lac où les blocages institutionnels sont patents et innombrables.

**L'élection du Conseil d'Etat ? Un aimable partage.** L'élection du Conseil d'Etat genevois est aujourd'hui totalement contrôlée par les formations politiques concernées. Celles-ci, pour certaines prétendument opposées, se mettent d'accord pour gouverner ensemble, trop souvent dans leur intérêt et non dans celui des citoyens. Il s'agit en réalité d'un aimable partage, décidé par leurs directions, donc par une quinzaine de personnes au total, entre la droite et la gauche. Même s'ils n'en ont que peu conscience, les 240'000 électeurs du canton ne disposent en fait que d'un choix infime. L'édition de novembre 2009 a bien montré les aspects les plus caricaturaux de la « concordance à la genevoise » : aucune campagne électorale sérieuse n'a eu lieu ; nul besoin pour les candidats de présenter un programme politique puisque par définition, une fois élus, ils sont dans l'impossibilité de l'imposer au collège gouvernemental ; choc des idées et débat public à leurs propos insignifiants ; absence d'enjeu réel puisque, à cause du système, seuls huit candidats disposaient d'une chance électorale et que l'attribution de cinq des sept sièges était « ficelée ».

**Une loi constitutionnelle jamais mise en œuvre.** L'inaction gouvernementale est à Genève plus flagrante que partout ailleurs en Suisse, même que dans la Berne fédérale. Pour illustrer cette affirmation, il suffit de se pencher sur la situation financière de la République et de rappeler que dans ce domaine le Conseil d'Etat n'est même pas en mesure de mettre en œuvre les décisions prises par le peuple. Par exemple le plan de redressement des finances publiques élaboré au début 1993 par le gouvernement et prévoyant dans la constitution que « l'équilibre du compte de fonctionnement de l'Etat de Genève de Genève avant amortissement doit être rétabli au plus tard en 1997 ». Le Conseil d'Etat n'a même pas tenté de l'appliquer alors qu'il avait pourtant été accepté par le peuple suite à un référendum.

**Des logements ? En France et en Pays de Vaud.** Et que penser d'un Conseil d'Etat qui, depuis deux décennies, est politiquement incapable de faire face à la lan-

cinante pénurie de logements dont souffre Genève et qui en est réduite à inviter ceux qui travaillent dans le canton... à s'installer en France voisine et dans le Pays de Vaud ? Avec pour conséquence qu'à ce jour près du tiers des personnes employées à Genève habitent et consomment avec leur famille ailleurs. Avec pour autre conséquence que les Genevois se sont sentis obligés, en automne 2009, de financer le projet de CEVA destiné... à véhiculer une partie des frontaliers que le canton a fabriqués au cours des dernières décennies.

**Dès les années 1950**, le ménage gouvernemental Entente-PS, sans colonne vertébrale idéologique ni programme politique, a pu fonctionner tant bien que mal pour les mêmes raisons que celles prévalant au plan fédéral. La croissance économique élevée de l'époque n'a pas exigé autre chose qu'une généreuse répartition des fruits de cette prospérité, soit sous la forme de prestations soit sous celle d'investissements.

**Mais désormais...** Chacun comprend qu'il en va très différemment lorsque gouverner signifie, comme c'est le cas depuis une vingtaine d'années, organiser le vivre ensemble avec moins de moyens, procéder à des choix douloureux, faire accepter au peuple la révision de certains « droits acquis », répondre à des tensions sociales plus nombreuses et répartir les renoncements et les sacrifices entre les diverses couches de la société, par exemple ceux liés au remboursement d'une dette publique qui est la plus élevée du pays. La tâche devient carrément impossible lorsque les membres du collège gouvernemental défendent des idées politiques contradictoires, qu'ils peuvent par conséquent se mettre d'accord seulement sur des dénominateurs communs nécessairement médiocres.

### 3. L'indispensable réforme des institutions gouvernementales

Genève dispose d'une opportunité unique non seulement de réformer en 2012 ses institutions politiques et leur fonctionnement, mais aussi de donner aux Suisses l'exemple de son volontarisme et de son dynamisme politiques. Pour cela il faut qu'une majorité des membres de la Constituante puissent s'unir autour d'une ambition suffisamment forte et trouver le courage de se libérer des calculs à court terme des boutiques partisans. Il faut que cette majorité ose rompre avec le passé institutionnel de la République.

**Incapacité de prévoir, donc de gouverner.** « Gouverner, disait un monarque français, c'est détecter les pièges à temps ». Manifestement, les autorités genevoises, prisonnières d'un corset institutionnel anachronique et des blocages qui en découlent, sont incapables d'appliquer cette règle élémentaire de la bonne gouvernance. Se sentant dans l'incapacité d'agir elles ne sont guère enclines à recenser les problèmes, actuels ou potentiels, du canton. Entièrement préoccupé par l'intendance, les urgences et les pièges qui n'ont pas été aperçus à temps, le gouvernement n'intervient sur les questions de fond que lorsque la crise ou la rue les y contraint.

Les conséquences désastreuses de cet état de fait ont été évoquées plus haut. Il s'agit par conséquent de construire de nouvelles institutions gouvernementales, répondant aux exigences d'une gestion efficace et transparente d'une société moderne.

1. La Constituante doit en premier lieu apporter une modification essentielle au mode électoral du gouvernement en forçant les partis politiques à assumer les

responsabilités que leur impose la démocratie parlementaire. **Ceux qui entendent gouverner ensemble doivent se coaliser et présenter des listes bloquées de sept candidats.** Ces listes rassembleront des candidats unis et engagés par un programme politique annoncé et expliqué lors de la campagne électorale. En agissant ainsi la Constituante ne fera rien d'autre que de redonner une majorité parlementaire fiable à l'exécutif et, simultanément, donnera naissance à la véritable opposition que le bon fonctionnement démocratique implique à l'intérieur du pouvoir législatif.

2. La Constituante doit contraindre l'exécutif à **présenter un programme détaillé de législature au parlement dans les trois mois suivant son entrée en fonction.** Exiger que ce programme soit débattu, critiqué par l'opposition puis fasse l'objet d'un vote d'acceptation formel par une majorité des députés, majorité dès lors engagée comme le gouvernement par la réussite ou l'échec de la politique annoncée.
3. Elle doit enfin soumettre le Conseil d'Etat à l'obligation, au moins une fois par an, de faire le **bilan de son action politique devant le parlement**, d'expliquer à celui-ci les écarts survenus par rapport aux objectifs annoncés dans le plan de législature et les modifications que les événements économiques, sociaux ou politiques lui paraissent imposer aux engagements pris en début de législature. Ce bilan, ces explications et les modifications éventuelles doivent faire l'objet d'un débat et d'un vote d'acceptation par les députés. Au lieu de s'opposer de manière stérile et incohérente, le parlement et le gouvernement devront ainsi s'entendre pour mener les actions et faire avancer les grands projets nécessaires au bien commun.

**Les conservateurs** ne manquent jamais de remarquer que l'élection du Conseil d'Etat sur listes bloquées constitue une rupture avec ce qu'ils appellent « la culture politique helvétique du consensus ». Ils en sont dépités et se réfèrent généralement, pour illustrer leur propos, d'une part au désormais fameux échec du gouvernement dit « monocolor » de la législature 1993-1997, d'autre part à la « capacité de nuisance » des droits populaires. **Ils se trompent.**

On l'a déjà relevé, cette soi-disant culture n'est guère ancienne puisqu'elle ne remonte qu'aux années 1950. Auparavant la gauche n'était pas significativement associée aux affaires gouvernementales tant fédérales que cantonales. En revanche elle pesait, efficacement, sur le cours des choses dans son rôle d'opposition.

Par ailleurs, le système de listes bloquées ne vise pas l'institutionnalisation de la polarisation gauche-droite et l'alternance. Il n'ambitionne pas autre chose que l'affrontement électoral, programmes à l'appui, de coalitions aptes à gouverner parce qu'elles disposent d'une majorité clairement identifiée et stable au parlement. En résumé il s'agit de remplacer un gouvernement à la géométrie hasardeuse par un exécutif à la géométrie contrôlée.

S'agissant du gouvernement monocolor genevois, les sceptiques font un événement exemplaire d'un accident de l'histoire, tant il est vrai que l'élection de ce Conseil d'Etat fut une surprise même pour ceux qui l'avaient voulue. Preuve en soit qu'une fois élu ce gouvernement, mal soutenu par des partis politiques sans ligne de conduite, loin d'être homogène et rapidement déchiré par les luttes et les ambitions individuelles de ses membres, est demeuré incapable de se rassembler autour d'un programme de gouvernement alors même qu'il disposait d'une majorité proche de 60 % des voix au parlement.

Il convient aussi de souligner qu'il est toujours contestable de tirer d'un cas particulier une règle générale. A Genève, dans les années 1930, le gouvernement Nicole, première expérience genevoise d'un Conseil d'Etat non seulement incluant des ministres socialistes, mais formé d'une majorité d'entre eux, fut lui aussi un échec patent. Cela n'a pas empêché ultérieurement le retour pour plusieurs décennies du PS au sein d'un Conseil d'Etat de concordance ni l'élection d'un autre gouvernement à majorité de gauche entre 2005 et 2009.

Enfin, **au sujet des droits populaires**, il faut rappeler que ceux-ci existent à Genève comme en Suisse depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, soit bien avant l'invention des gouvernements élus à la proportionnelle. Jusqu'à cette époque ils n'ont pas nui au bon fonctionnement du pays et des cantons, pas plus à Genève qu'ailleurs. Il n'est pas exagéré de prétendre au contraire qu'au bout du lac les armes du référendum et de l'initiative étaient alors bien moins souvent utilisées que depuis les années 1970. Et, pour en revenir à lui, le gouvernement monocolore n'a pas échoué parce qu'il aurait été empêché de travailler à cause d'une opposition qui tenait la rue, mais bien parce qu'il n'a pas su se hisser à la hauteur des enjeux et que par incompetence il s'est tout simplement révélé incapable de gouverner.

#### **4. Le « non » de la majorité de la commission**

Au sein de la CoT3, les minoritaires n'ont pas réussi à convaincre leurs collègues de la justesse de leurs vues à propos des dangers que la situation institutionnelle actuelle présente pour l'avenir de Genève. Cette majorité s'est donc contentée de reprendre sinon la lettre du moins l'esprit du texte constitutionnel actuel dans tout ce qu'il a d'obsolète et de paralysant. Elle a préféré se cantonner dans les chemins balisés connus d'elle, sans égard pour les risques qu'ils comportent. Elle est demeurée indifférente aux causes profondes de la paralysie politique du canton. Des causes qui se résument ainsi :

- un gouvernement sans colonne vertébrale idéologique,
- qui fonctionne sans programme politique ou dans le meilleur des cas à l'aide d'un programme au sujet duquel sa responsabilité politique n'est pas engagée,
- qui a affaire à un parlement mis ainsi institutionnellement dans l'incapacité d'exercer son rôle de haute surveillance de l'exécutif puisqu'il ne peut que prendre acte de l'éventuel programme de législature du gouvernement,
- qui ne peut compter sur aucune majorité parlementaire fiable,
- qui n'a pas d'opposition sérieuse à affronter.

Le système genevois constitue donc la négation même de ce qu'on appelle la démocratie parlementaire.

La majorité considère-t-elle que les bouleversements de notre environnement social, politique et économique mondialisé ne remettent pas en question la concordance à la genevoise ? Est-elle conduite par la peur du changement ? Est-elle conditionnée par les « conseils » des boutiques partisans et de leurs leaders qui trouvent tant d'avantages dans le système en vigueur ? Toujours est-il qu'elle semble prête à gâcher la chance historique qui est offerte à la Constituante de projeter Genève dans l'avenir.

S'agissant du mode électoral du Conseil d'Etat, ce rapport de minorité ambitionne donc, pour les motifs longuement évoqués et détaillés ci-dessus, de convaincre l'Assemblée plénière de ne pas suivre la CoT3, de revenir sur ses conclusions majoritaires et de retenir la thèse de la minorité.

## **5. La thèse de la minorité**

En vertu de ce qui précède, la minorité de la commission propose à l'Assemblée constituante d'adopter les thèses qu'elle défend et qui sont condensées dans le présent rapport et dans celui qui l'accompagne. Ci-dessus figure la proposition d'un article qui permettra de surmonter efficacement la première des insuffisances actuelles de la gouvernance genevoise, à savoir la configuration politiquement informée du Conseil d'Etat.

Le programme de législature constitue la pierre angulaire d'un système gouvernemental crédible et efficace. C'est la raison pour laquelle la minorité de la commission présente par ailleurs un autre rapport consacré exclusivement à l'autre réforme nécessaire des institutions gouvernementales. Inséparable du présent document, il concerne précisément le programme de législature.

## **302.3 Organisation du pouvoir exécutif : Conditions d'éligibilité**

### **302.31 Thèses et argumentaire de la majorité**

#### *Thèses, articles et résultats des votes*

#### **302.31.a**

Pour le Conseil d'Etat, suppression de l'âge minimum de 27 ans comme condition d'éligibilité.

13 voix pour, 2 voix contre, 1 abstention

#### **302.31.b**

Pour le Conseil d'Etat, maintien de la clause de laïcité comme condition d'éligibilité.

11 voix pour, 4 voix contre, 1 abstention

#### **302.31.c**

Le nombre de membres du Conseil d'Etat reste fixé à 7.

13 voix pour, 4 abstentions

#### ***Argumentaire de majorité***

La commission propose de supprimer la condition de l'article 104 Cst liée à l'âge minimum de 27 ans pour l'accession au Conseil d'Etat.

De même que pour le législatif l'exigence de laïcité est maintenue nonobstant la relative opposition du Tribunal fédéral à cette clause.

La commission considère que la paix confessionnelle règne à Genève de façon harmonieuse et qu'il ne paraît pas indiqué de la remettre en cause par d'éventuelles élections d'ecclésiastiques.

Certains membres de la commission ont souligné la difficulté théorique de définir avec précision ce qu'est un ecclésiastique.

Renonçant à entrer dans un débat sémantique sur cette notion qui n'a posé jusqu'alors aucun problème sérieux aux électeurs, il suffit de dire que les ministres du Culte, quels qu'ils soient ne peuvent être élus. Pris dans un sens large sont ecclésiastiques toutes les personnes, ordonnées ou non, consacrées ou non, qui professent à l'intention de fidèles les enseignements d'une religion quelle qu'elle soit.

De même, le nombre de conseillers d'Etat reste fixé à 7. Une proposition de réduction à 5 membres est rejetée par 13 voix et 4 abstentions.

La commission constate que la plupart des grands cantons ont un gouvernement de 7 membres. Elle considère que la charge de travail du conseiller d'Etat, déjà lourde, serait difficilement supportable si elle devait se répartir sur un plus petit nombre.

### **302.32 Thèses et argumentaire de la minorité 1**

***Auteur : Olivier Perroux***

***Cosignataires : Pierre Kunz, David Lachat***

#### ***Argumentaire de minorité 1***

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

Par opposition à une mesure contraire au droit fédéral, je vous propose de renoncer à inscrire une clause de laïcité attachée aux membres de l'exécutif.

## **302.4 Organisation du pouvoir exécutif : Rôle des conseillers aux Etats**

### **302.41 Thèses et argumentaire de la majorité**

#### *Thèses, articles et résultats des votes*

##### **302.41.a**

Le Conseil d'Etat collabore avec les conseillers genevois aux Etats.

Unanimité

##### **302.41.b**

Permettre au Conseil d'Etat et aux conseillers aux Etats de convoquer une séance commune.

12 voix pour, 3 voix contre, 2 abstentions

##### **302.41.c**

Voir tous les élus genevois aux Chambres fédérales collaborer avec le Conseil d'Etat.

13 voix pour, 4 abstentions

#### ***Argumentaire de majorité***

La commission a consacré beaucoup de temps au rôle des conseillers aux Etats afin de tenter de rétablir dans la pureté originelle le système bicaméral institué par la constitution fédérale. Dans la conception de 1848 la députation aux Etats représente les Etats cantonaux et la députation au National la population de ces mêmes cantons.

De nos jours les élections au Conseil des Etats sont purement politiques et relèguent au deuxième plan la notion de représentation cantonale. Par voie de conséquence les liens entre le gouvernement genevois et les conseillers aux Etats se sont distendus au point de mettre en péril la défense des intérêts cantonaux à Berne.

Pour contrer cette fâcheuse évolution et restaurer le principe selon lequel les conseillers aux Etats sont les représentants à Berne de l'Etat de Genève, la commission a exploré plusieurs pistes pour en définitive n'en retenir qu'une !

Ainsi l'intégration complète des conseillers aux Etats au sein du Conseil d'Etat (les conseillers aux Etats devenant aussi conseillers d'Etat) a-t-elle été rejetée à une très courte majorité. De même l'obligation pour les conseillers aux Etats de participer aux séances du Conseil d'Etat a-t-elle été rejetée.

Le refus d'intégration complète repose sur les considérations suivantes :

- Les conseillers aux Etats genevois arriveraient à Berne en cours de législature fédérale ce qui ne favoriserait pas leurs travaux.
- Cette double casquette (conseiller d'Etat + conseiller aux Etats) s'accommode mal du serment que doivent prêter tous les membres de notre gouvernement.
- Le Conseil d'Etat siège à huis clos... cette notion serait « relativisée » si deux d'entre eux siégeaient aussi dans une autre instance.
- L'exécutif genevois est organisé autour du binôme : conseiller d'Etat = département... principe qui serait mis à mal par la présence de deux conseillers d'Etats dépourvus de responsabilités gouvernementales.

Soucieux toutefois d'améliorer la collaboration entre le gouvernement et la députation genevoise au Conseil des Etats, la commission affirme deux principes et propose une mesure :

- un principe constitutionnel général de collaboration entre le gouvernement et la députation genevoise aux Chambres fédérales et un principe spécial de collaboration étroite entre le gouvernement et nos conseillers aux Etats,
- une mesure autorisant le Conseil d'Etat et les conseillers aux Etats à convoquer des séances communes.

Un pas supplémentaire dans la direction de cette collaboration n'a pas été retenu par la commission. Il s'agissait d'établir un lien administratif en définissant la Chancellerie comme secrétariat général du Conseil d'Etat et des conseillers aux Etats ceci sous la responsabilité de la présidence du gouvernement.

La commission, rejetant à une très faible majorité l'idée de l'intégration des conseillers aux Etats, renonce par là même à organiser simultanément les élections du gouvernement et des conseillers aux Etats, lesquels continuent donc à être élus tous les quatre ans en même temps que les conseillers nationaux.

## **302.42 Thèses et argumentaire de la minorité 1**

***Auteur : Patrick-Etienne Dimier***

***Cosignataire : Pierre Kunz***

***Thèses, articles et résultats des votes***

### **302.42.a**

L'Exécutif de la République et canton de Genève est composé de 7 membres dont deux sont également conseillers aux Etats. Ils sont tous élus lors de la même élection au scrutin majoritaire à deux tours.

### **302.42.b**

L'Exécutif de la République et canton de Genève est composé de 9 membres dont deux sont également conseillers aux Etats. Ils sont tous élus lors de la même élection au scrutin majoritaire à deux tours.

### ***Argumentaire de minorité***

Contrairement à ce que pensent certains partis politiques, les Conseillers aux Etats sont non seulement des élus cantonaux, mais aussi et surtout les représentants de leur Etat.

C'est tout le concept du bicaméralisme suisse qui a été voulu et conçu pour permettre à des collectivités humaines de se rassembler autour d'un projet politique plutôt que de se déchirer autour de combats assez meurtriers pour certains et contre-productifs pour leur totalité.

Le meilleur moyen d'y parvenir, au début du XIX<sup>e</sup>, était d'assurer une représentation des citoyens d'une part, mais aussi et surtout, de préserver le solde de souveraineté de chacun des Etats et leurs particularismes.

Dans ce concept, il ne fait aucun doute que les membres de cette Chambre sont bien ceux de l'Etat qui les mandate et doivent donc être les porte-parole de celui-ci, de ses préoccupations, de ses besoins, mais aussi et surtout pour que la puissance étatique qu'ils représentent ou, à tout le moins, sont supposés représenter soit entendue au Parlement fédéral.

Certains vont opposer à ce concept l'expérience qui s'est achevée avec les dernières élections pour contrer la thèse de notre groupe.

Il est vrai que le bilan double mandat de l'un des membres du gouvernement n'a pas été très probant. C'est principalement dû au fait que la structure actuelle du collège gouvernemental n'est pas conçue pour cela.

Le changement que nous vous proposons vise également à réformer le gouvernement dans sa structure en attribuant 5 portefeuilles aux affaires usuelles de la République que nous connaissons aujourd'hui et 2 liés aux relations particulières que Genève entretient avec la Confédération d'une part et ses engagements internationaux d'autre part.

L'audition du président du gouvernement vaudois, M. Pascal Broulis nous a permis d'apprendre que le collège gouvernemental vaudois a d'ores et déjà mis en place toute une série de réformes et de simplifications qui lui permettrait de fonctionner à 5 plutôt qu'à 7 et donc d'intégrer sans difficulté 2 conseillers aux Etats si on suivait notre proposition.

La thèse que notre groupe soutient vise donc à créer, pour les deux conseillers aux Etats, des portefeuilles déterminés : l'un attaché aux relations avec la Confédération d'une part et avec les autres cantons d'autre part, l'autre attaché aux relations avec la Genève internationale qui sont d'une nature à ce point spécifique qu'elles ne sont pas compréhensibles pour la majeure partie de nos confédérés. Or il faut rappeler avec insistance la vocation internationale Genève, il est essentiel que cette activité soit comprise des autres cantons et expliquée par un membre de l'Exécutif en fonction lorsqu'il s'agit de défendre nos spécificités notamment dans le domaine, devenu sensible, de notre vision très différente du traitement des populations migrantes.

Sans un relai institutionnel puissant, ces particularismes genevois n'ont que très peu de chances d'être entendus, compris et finalement écoutés. L'histoire des relations entre Genève et la Confédération est émaillée de cette incompréhension.

Il est évident qu'il appartient aux Genevois de se doter d'institutions qui aient suffisamment de poids politique pour pallier ce déficit.

La preuve de ce besoin est qu'actuellement le Conseil d'Etat emploie des lobbyistes à Berne pour défendre les intérêts de la République.

Il est à nos yeux tout à fait choquant qu'un Etat, aussi petit soit-il, confie la défense d'intérêts de nature manifestement publique à des privés plutôt qu'à des élus, issus de la plus belle des sources dans une démocratie, le Peuple.

Il est temps que Genève se dote des moyens institutionnels pour faire entendre sa voix par des élus qui participent aussi à gouvernance de leur Etat au quotidien.

Nous relevons à ce sujet que le président actuel du Conseil d'Etat estime lui aussi que cette réforme est possible voire souhaitable.

L'une des oppositions à cette thèse consistait à dire qu'un Exécutif réduit à cinq c'est trop peu.

C'est la raison pour laquelle nous proposons deux thèses, une à 7 membres et une à 9 membres.

## **302.5 Organisation du pouvoir exécutif : Durée du mandat et rééligibilité**

### **302.51 Thèses et argumentaire de la majorité**

#### *Thèses, articles et résultats des votes*

##### **302.51.a**

Le mandat des conseillers d'Etat est de 5 ans, identique en durée à ceux des députés au Grand Conseil.

Unanimité

##### **302.51.b**

Les conseillers d'Etat ne peuvent être réélus qu'une seule fois consécutive.

10 voix pour, 4 voix contre, 3 abstentions

#### *Argumentaire de majorité*

La commission décide à l'unanimité d'étendre le mandat des conseillers d'Etat à 5 ans, comme pour le parlement, considérant qu'il est absolument nécessaire que les deux autorités soient élues en même temps pour la même durée.

Compte tenu de la proposition d'allonger le mandat des conseillers d'Etats à 5 ans la commission considère qu'il est adéquat de limiter à deux mandats consécutifs l'élection des conseillers d'Etat.

La discussion a porté sur le fait de savoir s'il fallait introduire cette norme dans la constitution ou s'il était préférable de laisser ceci au libre choix des partis politiques. Certains commissaires ont déploré le fait que parfois des conseillers d'Etat semblent se représenter à l'élection afin de se garantir une pleine retraite.

### **302.52 Thèses et argumentaire de la minorité 1**

*Auteur : François de Planta*

#### *Thèses, articles et résultats des votes*

##### **302.52.a**

Les conseillers d'Etat sont immédiatement rééligibles.

#### *Argumentaire de minorité*

Quelle que soit la durée de la législature, la limitation du nombre de mandats consécutifs ne devrait pas figurer dans la constitution.

Si, par le passé, certains conseillers d'Etat se sont accrochés à leur fauteuil plus de deux législatures alors que d'aucuns, y compris dans leur propre famille politique, auraient préféré que ce ne soit pas le cas, il semble que les instances les mieux placées pour en juger restent les membres des partis politiques. Ne pas renouveler sa confiance à un élu, même s'il est conseiller d'Etat sortant n'est pas chose facile et nécessite du courage et une bonne dose de diplomatie. Les militants sont ainsi maîtres de leur choix dans l'intérêt de leur parti et de la collectivité avant l'intérêt de l'individu malgré l'ingratitude de la décision. Ce n'est ainsi pas à la Constitution de régler ce que les partis politiques n'ont pas eu le courage de traiter en amont.

A ce jour plusieurs partis politiques ont mis en place des règles très strictes au sujet du nombre de mandats de leurs élus. Chaque parti est libre de défendre son point de vue sans imposer ses manières de procéder aux autres formations politiques. La liberté individuelle s'exprime ainsi pleinement.

En effet, un renouvellement de la confiance dans un magistrat au sein de sa formation politique ne devrait pas être un acte banal et automatique. Il s'agirait bien au contraire d'exiger un bilan pour juger sur pièce. Limiter le nombre de mandats pourrait ainsi représenter une réduction du pouvoir de décision des citoyens qui ont en finalité le dernier mot.

L'argument qui stigmatise le manque de relève au sein de l'exécutif cantonal est facile pour certaines formations dès lors que législature après législature la possibilité d'accéder à cette fonction leur est interdite faute d'obtenir les voix requises. Leur insatisfaction est liée à leur échec plutôt qu'au manque de relève de leurs adversaires. En plus si au sein des formations politiques l'insatisfaction des jeunes était à ce point perceptible nul doute qu'ils pourraient lancer leur propre candidat ou provoquer des débats au sein de leur parti. Il s'agit donc une fois de plus d'une affaire interne aux partis et non de rang constitutionnel.

Enfin pourquoi priver le Conseil d'Etat des compétences d'un magistrat dès qu'il aurait atteint le seuil fatidique de deux législatures ? Nous pouvons certes être critiques et ne jamais être contents, mais nous avons eu législature après législature de belles satisfactions. Peut-être pourrions-nous les garder à l'esprit et rester positifs.

Ainsi pour les divers arguments développés ci-dessus, le présent rapport de minorité demande à remplacer la thèse 302.51.b « les conseillers d'Etat ne peuvent être réélus qu'une seule fois consécutivement » par la thèse suivante :

« Les conseillers d'Etat sont immédiatement rééligibles. »

Actuellement le texte de la Constitution précise en son article 102 al 3 :

« Les conseillers d'Etat sortant de charge sont immédiatement rééligibles. »

## **302.6 Organisation du pouvoir exécutif : Présidence du Conseil d'Etat et vice-présidence du Conseil d'Etat**

### **302.61 Thèses et argumentaire de la majorité**

#### *Thèses, articles et résultats des votes*

##### **302.61.a**

Le président du Conseil d'Etat est désigné pour toute la durée de la législature.

10 voix pour, 6 voix contre, 1 abstention

##### **302.61.b**

Le président du Conseil d'Etat est désigné par le Conseil d'Etat.

13 voix pour, 2 voix contre, 2 abstentions

#### *Argumentaire de majorité*

Dans le dessein de renforcer l'efficacité du gouvernement, la commission réorganise profondément la fonction présidentielle. Pour ce faire, elle propose qu'un président du Conseil d'Etat soit désigné par ses pairs pour toute la durée de la législature de 5 ans, suivant en cela l'exemple posé par la constitution vaudoise. Un vice-président du Conseil d'Etat sera également désigné par ses pairs, la durée de son mandat relevant de la compétence du Conseil d'Etat.

La commission a décidé de confier cette désignation aux membres du Conseil d'Etat plutôt qu'au Grand Conseil ou au peuple. L'équipe gouvernementale semble mieux à même que le législatif ou le souverain de choisir en son sein celui qui possède les qualités propres à cette tâche.

## 302.62 Thèses et argumentaire de la minorité 1

*Auteur : Jocelyne Haller*

### *Thèses, articles et résultats des votes*

#### **302.62.a Bureau**

1. Le Conseil d'Etat nomme chaque année parmi ses membres son président et son vice-président.
2. Le président n'est rééligible qu'après un an d'intervalle.

Vote : Mise aux voix, l'élection d'un président du Conseil d'Etat pour toute la durée de la législature est acceptée par 10 voix pour (2 Libéraux, 1 MCG, 1 Radical, 2 Verts, 1 G[e]avance, 1 Socialiste, 1 PDC, 1 Associations), 6 voix contre (1 Libéral, 2 Avivo, 1 Solidarités, 1 Radical, 1 UDC) et 1 abstention (1 Socialiste)

### *Argumentaire de minorité*

#### **Présidence du Conseil d'Etat**

L'élection d'une présidence du Conseil d'Etat pour toute la durée de la législature présente le désavantage de concentrer la visibilité de l'Etat sur une seule personne et induit la perception que celle-ci est bel et bien le seul interlocuteur pour la République. Or, s'il nous paraît judicieux de désigner des interlocuteurs privilégiés pour représenter l'Etat dans ses différents domaines d'activités, il nous semble indispensable que ceux-ci le soient en fonction de leurs domaines de compétences et non point sur l'illusion d'une universalité de compétences.

Cette proposition – dont pour l'heure l'expérience bâloise trop récente ne nous permet pas de tirer un bilan, pas plus que celle du canton de Vaud, dont la satisfaction des tenants ne tient pas encore pour autant lieu d'évaluation – ne convainc pas notre groupe. Elle s'inscrit à nos yeux dans la droite ligne de la tendance observée dans les travaux de notre Assemblée constituante de renforcer le pouvoir du Conseil d'Etat au détriment du Grand Conseil. Déplacement de compétences auquel nous ne pouvons souscrire dans la mesure où il concourt à concentrer de nouvelles tâches en main de l'exécutif et à soustraire ces dernières du contrôle démocratique du Parlement.

Qui plus est, la concentration de la visibilité, des informations et des contacts que supposerait une telle fonction ne peut qu'affaiblir l'équilibre des pouvoirs souhaitable dans un exécutif et mettre à mal la collégialité.

Enfin, une présidence du Conseil d'Etat établit non seulement une forme de hiérarchie au sein de cette instance, mais, privilégiant l'image d'une présidence, fragilise aussi également le Grand Conseil qui devra lors de représentations évoluer à l'ombre de la figure de la présidence.

C'est pourquoi, le groupe Solidarités vous invite à ne pas accepter la thèse de majorité et à voter l'article énoncé ci-dessus reprenant les termes de la formulation actuelle de l'organisation du Conseil d'Etat.

## **302.7 Organisation du pouvoir exécutif : Départements**

### **302.71 Thèses et argumentaire de la majorité**

#### *Thèses, articles et résultats des votes*

**302.71.a**

Le Grand Conseil peut par voie de résolution refuser le projet d'organisation des départements présenté par le Conseil d'Etat.

9 voix pour, 3 voix contre, 4 abstentions

**302.71.b**

Au nombre des départements figure un département présidentiel.

11 voix pour, 1 voix contre, 4 abstentions

**302.71.c**

Le département présidentiel est en charge notamment des relations avec la Confédération et les autres cantons.

13 voix pour, 3 abstentions

**302.71.d**

Le département présidentiel est en charge notamment des relations avec la Genève internationale.

13 voix pour, 3 abstentions

**302.71.e**

Le département présidentiel est en charge notamment des relations avec la région.

12 voix pour, 4 abstentions

**302.71.f**

Le département présidentiel est en charge notamment de la chancellerie.

12 voix pour, 4 abstentions

**302.71.g**

La Chancellerie d'Etat est confiée à un chancelier pris en dehors du Conseil d'Etat et nommé par ce corps. Il a voix consultative dans les séances du Conseil d'Etat.

Unanimité

***Argumentaire de majorité***

La commission estime que les réguliers changements des départements, quant à leur appellation et à leur contenu, est un exercice coûteux qui sème un certain trouble dans la population, les raisons de ces changements n'étant pas toujours évidentes !

Pourtant la commission est consciente que l'organisation des départements est un acte politique qui doit appartenir en propre au Conseil d'Etat. Aussi la commission a-t-elle renoncé à fixer ou à désigner dans la Constitution le nombre et le nom des départements.

La commission estime en revanche que le Conseil d'Etat doit faire un effort d'information et qu'il doit proposer son organisation départementale au Grand Conseil. Celui-ci a le droit de refuser cette proposition de répartition des départements par voie de résolution. Le moyen de la résolution a été choisi, car il s'agit d'une déclaration « qui n'entraîne aucun effet législatif » (art. 150 de la loi portant règlement du Grand Conseil). Le vote de cette résolution n'est pas sujet à référendum et oblige le Conseil d'Etat à remanier son projet d'organisation des départements et des services de l'administration.

Toujours dans le même esprit de favoriser une efficacité accrue de l'Exécutif la commission, battant un peu en brèche les principes exposés plus haut, décide de créer un département présidentiel et d'en dessiner les contours. Ce département serait en charge « notamment » des relations avec la Confédération et les autres cantons, avec la Genève Internationale, avec la Région et de la Chancellerie. L'adverbe « notamment » a tout son poids, il exprime le fait que le Conseil d'Etat est libre, s'il le juge bon, d'ajouter d'autres tâches à ce département présidentiel.

La forme et la mission de la Chancellerie restent inchangées, car les dispositions constitutionnelles en la matière donnent toutes satisfactions.

## **PARTIE II STATUT DES MEMBRES DU POUVOIR EXECUTIF**

### **302.8 Statut des membres du pouvoir exécutif : Statut professionnel – traitement – retraite**

#### **302.81 Thèses et argumentaire de la majorité**

##### *Thèses, articles et résultats des votes*

**302.81.a**

Suppression de l'article 113 Cst. libellé comme suit :

- « 1 Les fonctions des membres du Conseil d'Etat sont rétribuées.  
2 Le traitement des conseillers d'Etat est fixé par la loi. »

Unanimité

**302.81.b**

Suppression de l'article 106 al.7 Cst. prévoyant la mise en congé des fonctionnaires cantonaux ou municipaux élus conseillers d'Etat.

6 voix pour, 3 voix contre, 2 abstentions

**302.81.c**

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

10 voix pour, 3 abstentions

##### ***Argumentaire de majorité***

La commission décide de supprimer l'art. 113 Cst. concernant les traitements des conseillers d'Etat, considérant qu'il n'est pas de rang constitutionnel.

La commission renonce à introduire un article sur les retraites, sujet non constitutionnel à l'instar des traitements. La commission est consciente toutefois de l'impact que la limitation des mandats peut avoir sur la retraite des conseillers d'Etat. Elle invite donc le Parlement à se pencher sur cette question et à se livrer à un réexamen pour parvenir à un système raisonnable qui ne dissuade pas les candidats de tenter leur chance d'élection pour des raisons d'ordre pécuniaire.

Les alinéas 1, 2, 3 et 6 de l'article 106 Cst, qui porte le titre « d'autres incompatibilités », mais qui a trait aussi au statut personnel des membres du gouvernement, sont maintenus en leur état. Seul l'alinéa 7 doit disparaître. Cette disposition, qui prévoit que les fonctionnaires élus au Conseil d'Etat doivent être mis au bénéfice d'un congé pendant la durée de leur mandat, institue un régime de faveur injustifié pour les fonc-

tionnaires. Le privilège spécial qui leur permet de retrouver leur emploi en fin de mandat institue une sorte d'inégalité de traitement par rapport aux conseillers d'Etat provenant du secteur privé.

La commission considère qu'il est indiqué de porter dans la Constitution une norme sur l'immunité de parole des conseillers d'Etat dans l'exercice de leurs fonctions. A l'heure actuelle l'article 69 de la loi sur le Grand Conseil règle cette question, prévoyant que les conseillers d'Etat, comme les députés, ne peuvent être traduits devant les tribunaux à raison des paroles qu'ils prononcent ou des écrits qu'ils produisent devant le Grand Conseil... Les limites à cette immunité sont apportées par les alinéas 2 et 3 de cet article. La commission 3 recommande d'introduire dans la Constitution une norme identique à l'article 44 de la Constitution zurichoise.

## **302.9 Statut des membres du pouvoir exécutif : Immunité des Conseillers d'Etat**

### **302.91 Thèses et argumentaire de la majorité**

#### *Thèses, articles et résultats des votes*

<b>302.91.a</b>
-----------------

L'immunité pénale des conseillers d'Etat est réglée par la loi.
---

Unanimité

#### ***Argumentaire de majorité***

Concernant la responsabilité pénale des conseillers d'Etat, la commission recommande de porter dans la Constitution un article précisant que ce sujet est réglé par la loi.

## **302.10 Statut des membres du pouvoir exécutif : Responsabilité civile des membres du Conseil d'Etat**

### **302.101 Thèses et argumentaire de la majorité**

#### ***Thèses, articles et résultats des votes***

##### **302.101.a**

Reprise de l'art. 129 Cst. libellé comme suit :

- 1 Le Conseil d'Etat est responsable de ses actes.
- 2 La loi règle ce qui concerne cette responsabilité.

Unanimité

#### ***Argumentaire de majorité***

Le sujet est réglé par la Constitution genevoise art. 129 et par la loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes (LREC) (A2 40). La commission considère que la matière est bien traitée par ladite loi et renonce à instituer une responsabilité directe des magistrats et fonctionnaires.

De même la commission 3 renonce-t-elle à introduire dans la Constitution une norme sur la responsabilité pour actes illicites des magistrats ou des fonctionnaires. Les dispositions de la loi LREC prévoyant l'obligation pour l'Etat de réparer les dommages causés de façon illicite et la possibilité d'une action récursoire contre les auteurs fautifs donnent toute satisfaction.

### **REVOCABILITE DU GOUVERNEMENT**

A une forte majorité la commission renonce à introduire une norme permettant la révocation du Conseil d'Etat *in corpore* ou d'un conseiller d'Etat individuellement comme le prévoit la Constitution tessinoise.

De l'avis de la commission, ce système n'aurait de sens que si l'élection du Conseil d'Etat se faisait sur la base de listes bloquées, ce qui a été expressément rejeté.

En outre, une telle disposition poserait de complexes problèmes de vacance du pouvoir et d'élections complémentaires.

La pétition 61 présentée par le parti communiste genevois est ainsi traitée par la commission et par le rapport de minorité.

## 302.102 Thèses et argumentaire de la minorité 1

*Auteur : Patrick-Etienne Dimier*

### *Thèses, articles et résultats des votes*

#### **302.102.a**

Le Souverain peut destituer son gouvernement par le biais de l'initiative destitutive.

Le nombre de signatures requises pour l'aboutissement d'une initiative destitutive du gouvernement est fixé à 15'000 signatures qui doivent être récoltées en 120 jours.

En cas d'aboutissement de l'initiative, celle-ci doit être soumise au Souverain dans les 60 jours.

En cas d'acceptation de l'initiative, des élections sont convoquées dans les 60 jours qui suivent le scrutin.

Les membres du collège sortant ne peuvent pas se présenter à l'élection.

### ***Argumentaire de minorité***

Le système électoral et politique en place, et que la Constituante n'a pas voulu modifier hormis une microréforme qui institue une élection majoritaire à deux tours, fait qu'il n'est absolument pas possible de destituer un gouvernement qui ne gouvernerait pas ou plus dans l'intérêt du Souverain.

La gouvernance de concordance laisse aux partis de telles possibilités d'alliances qu'il n'y a plus d'opposition et de majorité. Il en résulte que les partis peuvent fort bien s'entendre entre eux, contre l'avis du Souverain, et ne prendre aucun risque d'être démis puisque le jeu des alliances leur garantit une rente gouvernementale.

Le principe de l'initiative destitutive vise précisément à permettre au Souverain de conserver la maîtrise du jeu des alliances et de retirer sa confiance à un gouvernement dont la politique ne lui conviendrait plus ou plus encore, un gouvernement qui mène une politique qui ne lui convient plus.

Une fois encore, une telle initiative n'aurait pas lieu d'être soutenue si la réforme du mode d'élection du gouvernement avait permis de dégager un système électoral plus ouvert et moins permissif à des alliances politiques qui n'ont, en fait, pas d'autre but que de maintenir le pouvoir exécutif entre certains partis.

La dernière législature a permis de saisir les limites de l'impunité des gouvernants. Le cas caricatural du salaire d'un dirigeant de régie publique qui dépasse tout entendement au vu et au su du ministre de tutelle sans que celui ne soit inquiété en fin de compte est la démonstration qu'il ne peut appartenir qu'au Souverain de le laisser en place.

Il n'est pas question non plus d'ouvrir la voie à des vendettas contre des personnes, c'est pourquoi nous ne soutenons pas l'initiative destitutive d'un seul ministre, mais du gouvernement tout entier. Si, bien que cela puisse ressortir que de la seule ima-

gination tant la réalité matérielle des dernières décennies ne nous a fourni aucun exemple d'incapacité à gouverner, il semble utile à tous que le gouvernement sache qu'il peut être destitué si sa conduite des affaires publiques ne convient plus à la majorité du corps électoral qui, rappelons-le, est son patron.

D'un autre côté, il convient aussi de ne pas introduire une possibilité d'inscrire la politique gouvernementale dans l'instabilité. C'est pour cette raison que notre groupe a proposé une initiative nécessitant un nombre de signatures particulièrement élevé de sorte que cette possibilité soit, de fait, réservée à des manquements particulièrement graves.

## **PARTIE III FONCTION DU POUVOIR EXECUTIF**

### **302.11 Fonction du pouvoir exécutif : Fonction générale**

#### **302.111 Thèses et argumentaire de la majorité**

##### *Thèses, articles et résultats des votes*

**302.111.a**

Le Conseil d'Etat est une autorité collégiale.

9 voix pour, 7 abstentions

**302.111.b**

Le Conseil d'Etat dirige l'administration cantonale.

unanimité

##### ***Argumentaire de majorité***

S'inspirant des dispositions de la constitution fédérale sur le Conseil Fédéral et sur l'administration fédérale la commission introduit dans la constitution la notion d'activité collégiale.

La constitution fédérale expose que le Conseil Fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération (art. 174), elle précise plus loin que le Conseil Fédéral prend sa décision en autorité collégiale (art. 177).

Bien que certains auteurs puissent considérer ces articles comme des vœux pieux, parfois démentis par la réalité, ils ont leur importance et imposent un devoir de solidarité à tous les membres de cette autorité.

Pour ces mêmes raisons la commission introduit ce principe dans notre loi fondamentale en s'inspirant étroitement de l'article 116 de la constitution vaudoise.

Cet article, repris textuellement de la constitution vaudoise (art. 116) remplace (en le modernisant) l'article actuel de notre constitution qui expose que l'administration de l'Etat est divisée en département dirigé chacun par un conseiller d'Etat responsable.

Dans sa nouvelle formulation l'article présente l'administration comme une unité homogène dirigée par le Conseil d'Etat et non plus en sept corps distincts répondant chacun à un conseiller d'Etat désigné. Le souci de collégialité est ici aussi présent.

## **302.12 Fonction du pouvoir exécutif : Programme de législature**

### **302.121 Thèses et argumentaire de la majorité**

#### *Thèses, articles et résultats des votes*

**302.121.a**

Le Conseil d'Etat présente son programme de législature au Grand Conseil.

11 voix pour, 1 voix contre, 1 abstention

**302.121.b**

Le programme est présenté dans les quatre mois suivant l'élection du Conseil d'Etat.

7 voix pour, 2 voix contre, 4 abstentions

**302.121.c**

Le Parlement se détermine par voie de résolution sur le programme de législature.

9 voix pour, 4 voix contre

**302.121.d**

Le Parlement dispose d'un délai d'un mois à compter de la présentation du programme pour se déterminer.

9 voix pour, 4 abstentions

**302.121.e**

Au début de chaque année le Conseil d'Etat rapporte au Grand Conseil sur l'état des réalisations du programme de législature.

8 voix pour, 3 voix contre

**302.121.f**

Le Conseil d'Etat peut amender le programme en cours de législature, il présente les modifications au Grand Conseil qui en prend acte.

8 voix pour, 4 voix contre, 1 abstention

### **Argumentaire de majorité**

Dans l'idée de responsabiliser le Conseil d'Etat devant le Grand Conseil et la population, il est proposé d'introduire un article constitutionnel imposant au Conseil d'Etat de présenter au Grand Conseil, dans les 4 mois suivant son élection, un programme de législature détaillant ses objectifs et son action pour les 5 ans à venir.

Le Parlement disposerait d'un délai d'un mois pour approuver ou rejeter ce programme, ceci par voie de résolution. Ici, comme pour l'approbation par le Grand Conseil de l'organisation des départements, la voie de résolution (déclaration sans effet législatif) a été choisie.

Donnant substance et réalité à cette norme, la commission propose de s'inspirer des dispositions constitutionnelles vaudoises. Ainsi le Conseil d'Etat doit-il, en début de chaque année, rapporter au Grand Conseil sur l'état de réalisation de ce programme.

Afin de ne pas introduire une rigidité paralysante pour le gouvernement et pour tenir compte de l'évolution des conditions socioéconomiques, il est également prévu que le Conseil d'Etat puisse amender le programme en cours de législature et présenter les modifications au Grand Conseil.

Il importe de préciser que cette notion de programme de législature n'est pas nouvelle et qu'elle existe déjà dans la loi sur l'organisation du Grand Conseil à l'art. 66.

Par ailleurs la commission tient au maintien du discours de Saint Pierre et à la présentation sommaire à laquelle se livre le Conseil d'Etat pour exposer les grandes lignes de ses intentions.

La minorité s'inquiète de l'approbation (ou du rejet) demandé par voie de résolution au Grand Conseil. Elle y voit une certaine confusion des compétences et un empiètement du législatif sur l'autonomie du gouvernement. Cette minorité voudrait que le gouvernement présente son programme, mais sans réponse du parlement.

## **302.122 Thèses et argumentaire de la minorité 1**

**Auteur : Pierre Kunz,**

**Cosignataires : Patrick-E. Dimier, Georges Chevieux**

### **Thèses, articles et résultats des votes**

#### **302.122.a**

1. Dans les trois mois qui suivent son entrée en fonction, le gouvernement présente au Grand Conseil un programme de législature définissant ses objectifs et les moyens de les atteindre, ainsi que son calendrier.
2. Le Grand Conseil débat de ce programme de législature et, dans les deux mois suivant cette présentation, vote son approbation ou son rejet.
3. Le Grand Conseil adopte le plan directeur et les plans sectoriels cantonaux.

## **Argumentaire de minorité**

### **Préambule**

Ce rapport est lié à celui déposé par la même minorité au sujet du mode électoral du Conseil d'Etat. La réforme proposée ici à la place de celle adoptée par la majorité de la commission constitue en effet la pierre angulaire de celle consistant dans l'élection du Conseil d'Etat sur listes bloquées.

La partie introductive à l'autre rapport n'est pas rappelée dans celui-ci, bien qu'elle fonde également les thèses exprimées dans ces lignes.

### **Gouverner**

Gouverner, dit le Larousse, c'est « diriger à l'aide d'un gouvernail ; c'est exercer la direction suprême des intérêts de l'Etat ». On est tenté de modifier cette dernière phrase ainsi : « c'est exercer la direction des intérêts suprêmes de l'Etat », tant il est vrai que le blocage systématique de l'action gouvernementale va à l'encontre de l'intérêt général, donc de celui de l'Etat.

On doit aussi compléter cette définition en rappelant qu'en démocratie les intérêts de l'Etat sont ceux perçus et énoncés par le peuple et le parlement, des intérêts recensés et recueillis dans des programmes politiques des partis et des programmes gouvernementaux. L'observateur extérieur de la vie politique genevoise a de tout temps été surpris de noter que les autorités genevoises se sont depuis longtemps dispensées d'élaborer de tels programmes et de s'engager à les mettre en œuvre. Et il faut avouer que jusqu'à la fin des années 1980 cette absence n'a jamais présenté de difficultés politiques sérieuses. Pourquoi ?

Jusqu'à la fin de la dernière guerre mondiale le Conseil d'Etat, formé d'élus idéologiquement relativement proches, parvenait à se mettre d'accord assez aisément sur une sorte de mode opératoire. Cela d'autant plus facilement que les problèmes qui se posaient alors au canton, même s'ils n'étaient pas moins graves, restaient d'une ampleur et d'une complexité bien inférieures à ceux d'aujourd'hui.

Dès les années 1950 le ménage gouvernemental Entente-PS, sans colonne vertébrale idéologique ni programme politique, a pu fonctionner tant bien que mal pour les mêmes raisons que celles prévalant au plan fédéral. La croissance économique élevée de l'époque n'a pas exigé autre chose qu'une généreuse répartition des fruits de cette prospérité, soit sous la forme de prestations soit sous celle d'investissements.

Chacun comprend qu'il en va très différemment lorsque gouverner signifie, comme c'est le cas depuis une vingtaine d'années, organiser le vivre ensemble avec moins de moyens, procéder à des choix douloureux, faire accepter au peuple la révision de certains « droits acquis », répondre à des tensions sociales plus nombreuses et répartir les renoncements et les sacrifices entre les diverses couches de la société, par exemple ceux liés au remboursement d'une dette publique qui est la plus élevée du pays. La tâche devient carrément impossible lorsque les membres du collège gouvernemental défendent des idées politiques contradictoires, qu'ils peuvent par conséquent se mettre d'accord seulement sur des dénominateurs communs nécessairement médiocres.

## **Des plans de législature qui ne sont pas des programmes politiques.**

Il est déjà question de plans de législature dans nombre de cantons et au niveau fédéral. En revanche nulle part dans le pays ces plans font partie des critères électoraux. Nulle part ils permettent au Souverain de se prononcer sur les projets concrets de ceux qui se présentent à son suffrage parce que le mode électoral des exécutifs à la proportionnelle n'y conduit pas.

Partout, ces plans de législature constituent des tentatives des exécutifs de se rassembler, postérieurement à leur élection, autour de quelques objectifs plus ou moins précis, rarement chiffrés, peu souvent planifiés dans leur réalisation. Ils ne peuvent être concoctés, comme on l'a déjà dit, qu'autour de dénominateurs communs médiocres. Comment en effet ces collègues pourraient-ils s'entendre autour de réformes profondes, celles qu'exige « la malignité des temps », alors qu'ils sont composés de fractions politiquement inconciliables ?

De surcroît, ces plans de législature ne font pratiquement jamais l'objet d'une approbation politique de la part des parlements. Ceux-ci ne font généralement qu'en prendre acte et n'en observent l'application qu'avec une certaine négligence, principalement parce qu'en leur sein n'existe pas d'opposition structurée. Le P<sup>r</sup> Pascal Sciarini souligne néanmoins dans un de ses ouvrages que quelques cantons sont plus « avancés » que les autres en la matière. C'est le cas de Berne, Bâle-Ville, Tessin et Valais où le parlement est habilité à modifier les plans de législature qui lui sont soumis.

Dans notre canton, le Conseil d'Etat s'est toujours senti encore moins qu'ailleurs astreint à l'exercice du plan de législature se contentant du fameux « Discours de St-Pierre ». Il s'y soumettra pour la première fois au printemps 2010 par la volonté du Grand Conseil qui s'est exprimé dans ce sens en 2008.

Voilà qui constitue un progrès non négligeable, à partir duquel il convient de construire les nouvelles institutions dont le canton a besoin. Lesquelles ?

1. La Constituante doit en premier lieu apporter une modification essentielle au mode électoral du gouvernement en forçant les partis politiques à assumer les responsabilités que leur impose la démocratie parlementaire. *Ceux qui entendent gouverner ensemble doivent se coaliser et présenter des listes bloquées de sept candidats.* Ces listes rassembleront des candidats unis et engagés par un programme politique annoncé et expliqué lors de la campagne électorale. En agissant ainsi la Constituante ne fera rien d'autre que de redonner une majorité parlementaire fiable à l'exécutif et, simultanément, donnera naissance à la véritable opposition que le bon fonctionnement démocratique implique à l'intérieur du pouvoir législatif.
2. La Constituante doit contraindre l'exécutif à *présenter un programme détaillé de législature au parlement dans les trois mois suivant son entrée en fonction.* Exiger que ce programme soit débattu, critiqué par l'opposition puis fasse l'objet d'un vote d'acceptation formel par une majorité des députés, majorité dès lors engagée comme le gouvernement par la réussite ou l'échec de la politique annoncée.
3. Elle doit enfin soumettre le Conseil d'Etat à l'obligation, au moins une fois par an, de faire le *bilan de son action politique devant le parlement*, d'expliquer à celui-ci les écarts survenus par rapports aux objectifs annoncés dans le plan de législature et les modifications que les événements économiques, sociaux ou politiques lui paraissent imposer aux engagements pris en début de législature. Ce bilan,

ces explications et les modifications éventuelles doivent faire l'objet d'un débat et d'un vote d'acceptation par les députés. Au lieu de s'opposer de manière stérile et incohérente, le parlement et le gouvernement devront ainsi s'entendre pour mener les actions et faire avancer les grands projets nécessaires au bien commun.

### **Les demi-mesures adoptées par la commission**

La CoT3 a reconnu que l'absence de programme de législature porte atteinte à la qualité de la gouvernance du canton et au bon fonctionnement de sa démocratie. On comprend qu'il ne saurait en aller différemment puisque actuellement :

- le gouvernement, sans colonne vertébrale idéologique, administre Genève, mais ne gouverne pas ;
- il fonctionne sans programme politique ;
- il a affaire à un parlement incapable dans les faits d'exercer son autorité politique et son rôle de haute surveillance de l'exécutif ;
- il ne peut compter sur aucune majorité parlementaire fiable ;
- il n'a pas d'opposition sérieuse à affronter.

La CoT3 a certes adopté le principe du programme de législature. Mais elle s'est arrêtée à une formule tellement anémiée que, si sa proposition était retenue, celle-ci n'apporterait aucune amélioration sérieuse du fonctionnement démocratique genevois puisque :

1. étant donné le mode électoral du Conseil d'Etat retenu par ailleurs par la CoT3, étant donné aussi que le programme de législature est élaboré par des conseillers d'Etat sans ligne politique commune, ce programme est ramené à l'expression de dénominateurs communs nécessairement médiocres ;
2. le Grand Conseil n'est pas autorisé à s'exprimer sur ce programme par un vote et ne peut qu'en prendre acte ;
3. le Conseil d'Etat a la latitude de modifier à tout moment le programme de législature, mais n'est soumis qu'à l'obligation de présenter ces modifications au Grand Conseil, celui-ci ne pouvant qu'en prendre acte.

Autrement dit, le Grand Conseil ne peut exprimer son opposition ni au programme de législature ni aux changements qu'y apporte le Conseil d'Etat en sanctionnant celui-ci par un vote, même si cette expression est celle d'une majorité d'élus.

### **Les thèses de la minorité**

Pour la minorité, la proposition acceptée par la commission 3 revient à vouloir entériner l'idée du programme de législature, mais à vider immédiatement celui-ci de toute sa portée politique. Comment en effet prétendre que le gouvernement doit se sentir engagé par le programme d'action qu'il annonce et simultanément enlever au Grand Conseil toute possibilité de rejeter ce programme et les modifications introduites en cours d'exercice par le gouvernement ? Comment ambitionner d'améliorer la gouvernance du canton si on laisse le Conseil d'Etat seul maître de ses intentions, si on

écarter sur ce plan toute opposition parlementaire et si on laisse au peuple la responsabilité de tirer en fin de législature, lors de l'élection suivante, le bilan de l'action du Conseil d'Etat ?

La minorité de la commission qui s'exprime ici propose donc à l'Assemblée constituante de rejeter les propositions de la CoT3 en la matière et d'adopter des thèses plus conformes non seulement aux exigences d'une gouvernance efficace et transparente, mais aussi aux principes d'une démocratie parlementaire.

## **302.13 Fonction du pouvoir exécutif : Ordre public et sécurité**

### **302.131 Thèses et argumentaire de la majorité**

#### *Thèses, articles et résultats des votes*

##### **302.131.a**

En cas de nécessité impérieuse ou de troubles graves de l'ordre et de la sécurité publics, le Conseil d'Etat peut déroger à la Constitution et à la loi.

11 voix pour, 1 abstention

##### **302.131.b**

Les mesures prises en état de nécessité restent valables lorsque le Grand Conseil les approuve. Elles cessent de porter effet au plus tard après une année.

10 voix pour, 6 voix contre

##### **302.131.c**

Modification de l'article 126 al. 1 par : « Le Conseil d'Etat dispose de la force **publique** pour le maintien de l'ordre public et de la sûreté de l'Etat. Il ne peut employer à cet effet que des corps organisés par la loi. »

7 pour et 4 abstention

##### **302.131.d**

Suppression de l'article 126 al. 2 (troupes cantonales).

Unanimité

##### **302.131.e**

Suppression de l'article 127 (service actif extraordinaire).

Unanimité

##### **302.131.f**

Sur demande auprès des Autorités fédérales, le Conseil d'Etat peut disposer de l'aide de l'Armée, de la Protection civile ou d'autres corps organisés pour le service d'appui.

Le corps de troupe engagé est placé sous la responsabilité du Conseil d'Etat.

10 voix pour, 6 voix contre

### **Argumentaire de majorité**

Un des devoirs premiers des autorités est d'assurer l'ordre et la tranquillité publique. Cette mission est déjà confiée au Conseil d'Etat, de façon implicite, par l'art. 126 de la Constitution qui expose que le Conseil d'Etat dispose de la force armée (la gendarmerie) pour le maintien de l'ordre public et de la sûreté de l'Etat.

La plupart des constitutions cantonales contiennent des dispositions permettant au gouvernement de déroger au droit supérieur et à la loi en cas de nécessité au moyen d'ordonnances qui doivent, dans la règle, être approuvées sans délai par le Parlement et qui ne peuvent déployer que des effets limités dans le temps.

Une minorité s'oppose à ces notions craignant une dérive possible en direction d'un autoritarisme excessif, pouvant même conduire à l'installation de tribunaux d'exception ! En outre cette minorité voudrait qu'on puisse définir avec précision la notion d'état de nécessité.

La commission considère qu'il est utile d'introduire dans la Constitution un article munissant le Conseil d'Etat de pouvoirs exceptionnels pour faire face à des menaces imminentes à l'ordre public ou à la sécurité.

Elle s'inspire de la Constitution thurgovienne et propose de reprendre mot pour mot l'art. 44 de ce texte. Les dérives qui inquiètent la minorité sont traitées par le fait que ces mesures d'urgence doivent être sans retard soumises au parlement et par le fait qu'elles ne restent valables que si elles sont approuvées. En outre ces mesures cessent en tout état de cause de porter effet au plus tard après une année.

L'article 126 alinéa 1 est légèrement remanié, la notion de « force publique » venant remplacer celle de « force armée » ; l'al. 2 du même article est abrogé en raison de la disparition des troupes cantonales, il en va de même pour l'article 127 traitant du service extraordinaire.

Les thèses présentées remplacent donc partiellement les articles 126 et 127 de notre Constitution, ils ont en effet perdu leur raison d'être depuis la réorganisation de l'Armée en 2004 (concept Armée XXI) et depuis la suppression des troupes cantonales. Genève par sa vocation internationale doit pouvoir accueillir ses hôtes dans les meilleures conditions possibles. Elle a donc le devoir d'assurer leur sécurité de manière optimum. De ce fait, l'organisation de grandes conférences institutionnelles (ONU, OMC), manifestations sportives (Eurofoot) ou surveillances régulières (Amba Centro) nécessite une importante logistique en termes d'hommes et de matériel. Le Conseil d'Etat ne peut pas assumer seul ces missions, même avec l'aide des autres cantons (concordats).

Dans le cas de catastrophes naturelles ou industrielles majeures, le gouvernement doit, dans certaines situations, pouvoir engager dans les plus brefs délais des moyens très lourds dont il n'est pas pourvu (inondations à Lully en 2002).

Le service d'appui au profit des autorités civiles, via l'Armée et la Protection civile principalement, est la formule adéquate pour permettre au canton d'avoir en main le maximum d'atouts pour prévenir un risque ou réagir très rapidement de manière institutionnelle. Pour la clarté du processus, il est important que soit inscrit, dans notre Constitution genevoise, la procédure que doit suivre le Conseil d'Etat pour demander l'aide de la Confédération.

Ces quatre articles constitutionnels cadrent de façon condensée et efficace le concept de sécurité pour notre République. Ils rendent de facto obsolète la clause de police de l'article 125 de l'actuelle Constitution. Cette clause qui institue une délégation législative en faveur du Conseil d'Etat en matière d'ordre public étant un peu rapidement assimilée à une clause d'urgence. Cette spécialité du droit genevois, qui a fait l'objet de commentaires de doctrine et d'une jurisprudence fédérale, n'a donc plus de raison d'être.

## **302.132 Thèses et argumentaire de la minorité 1**

***Auteur : Jocelyne Haller***

### ***Argumentaire de minorité***

Vote :

Mis aux voix, l'alinéa 1 de l'article 44 de la Constitution thurgovienne : « En cas de nécessité impérieuse ou de trouble grave de l'ordre et de la sécurité publics, le Conseil d'Etat peut déroger à la constitution et à la loi. Il doit sans retard en rendre compte au Grand Conseil » est accepté par 15 voix pour (3 Libéraux, 1 G[e]'avance, 1 Avivo, 1 UDC, 1 Associations, 2 Radicaux, 2 Verts, 1 PDC, 1 MCG, 2 Socialistes), 1 abstention (Avivo) et pas d'opposition. (Absente au moment du vote, la représentante de SolidaritéS annonce un rapport de minorité en cas de vote de cette disposition).

Mis aux voix, l'alinéa 2 de l'article 44 de la constitution thurgovienne : « Les mesures prises en état de nécessité restent valables lorsque le Grand Conseil les approuve. Elles cessent de porter effet au plus tard après une année » est accepté par 10 voix pour (3 Libéraux, 1 G[e]'avance, 2 Radicaux, 1 Vert, 1 PDC, 2 Socialistes), 6 voix contre (1 Vert, 1 MCG, 2 Avivo, 1 UDC, 1 Associations) et pas abstention.

Alors que notre commission a confirmé à l'unanimité l'interdiction des tribunaux d'exception dans ses travaux sur le pouvoir judiciaire, une conséquente majorité a accepté de permettre, ce qui est pour le moins contradictoire, des situations d'exceptions dans lesquelles le Conseil d'Etat ne serait rien de moins qu'autorisé à déroger à la Constitution et à la loi. Licence qui lui permettrait de violer le devoir auquel est tenu tout citoyen, mais plus incongru encore s'il en est, le serment du Conseil d'Etat. Lequel, figurant à l'article 110 de notre Constitution, énonce : « Je jure ou je promets solennellement : d'être fidèle à la République et canton de Genève, d'observer et de faire observer religieusement la Constitution et les lois, sans jamais perdre de vue que mes fonctions ne sont qu'une délégation de la suprême autorité du peuple ; de maintenir l'indépendance et l'honneur de la République, de même que la sûreté et la liberté de tous les citoyens... »

Il est intéressant de relever que nos prédécesseurs constituants avaient, quant à eux, estimé qu'il était possible de « ... maintenir... la sûreté et la liberté de tous les citoyens... » sans déroger à la Constitution et à la loi. Et que l'on ne vienne pas à ce propos nous dire que les causes de troubles de l'ordre ou que l'éventuelle colère

populaire présentait alors une moindre ampleur. Car les troubles auxquels se réfèrent aujourd'hui les tenants de la clause d'urgence pour justifier son introduction dans la Constitution sont de même ordre.

Nous retenons en outre que les notions de « nécessités impérieuses » et de « troubles graves de l'ordre public » demeurent vagues et se prêtent à toutes interprétations subjectives. Dès lors, donner licence à une instance de pouvoir déroger à la Constitution et à la loi ouvre la porte à toutes les dérives. Se rassurer en prévoyant un alinéa, stipulant que les mesures en question, prises en l'état de nécessité, restent valables lorsque le Grand Conseil les approuve et qu'elles cessent de porter effet au plus tard après une année, est illusoire. En cas de crise, l'objectivité, la mesure et la pondération peinent à prévaloir. Aussi, conférer en de telles circonstances durablement les pleins pouvoirs à l'exécutif équivaut à un renoncement contraire aux règles de la démocratie. La Constitution et la loi sont, en l'occurrence, les gardiennes de la sûreté de citoyens, mais tout autant celles de leur liberté. Aucun Etat démocratique ne devrait s'affranchir de cette norme.

Enfin, nous ne pouvons manquer de voir là, une fois encore un accroissement du pouvoir de l'exécutif. Or, attachés à l'équilibre des pouvoirs, nous ne pouvons que nous distancer de ce mouvement de concentration que nous avons relevé à plusieurs reprises dans ces travaux.

C'est pourquoi le groupe SolidaritéS vous invite à rejeter la thèse proposée par la majorité de la commission tendant à introduire dans la Constitution la teneur de l'article 44 de la Constitution thurgovienne.

## **302.14 Fonction du pouvoir exécutif : Instance de médiation**

### **302.141 Thèses et argumentaire de la majorité**

#### *Thèses, articles et résultats des votes*

**302.141.a**

Une instance de médiation entre l'administration et les administrés est mise en place.

Unanimité

**302.141.b**

L'instance indépendante de médiation est habilitée à connaître de façon extrajudiciaire les différends entre l'administration et les administrés.

16 voix pour, 1 abstention

**302.141.c**

Le responsable de l'instance de médiation est nommé par le Grand Conseil sur proposition du Conseil d'Etat.

13 voix pour, 1 abstention

#### ***Argumentaire de majorité***

La commission considère que l'introduction d'un « ombudsman » entre l'administration et les administrés serait de nature à améliorer les rapports entre ces deux entités. Elle aurait pour effet de diminuer le nombre de procédures contentieuses et pourrait parfois régler de façon rapide les doléances des administrés.

Le modèle vaudois définit ainsi la médiation administrative : « un moyen éprouvé de résoudre une partie des conflits entre les citoyens et le service public [...] sans toutefois avoir la prétention de se substituer à l'action souveraine de l'État qui doit pouvoir garder les moyens d'imposer sa volonté par des décisions administratives ».

L'« ombudsman » ne remplacera pas le juge du contentieux entre l'administration et les administrés (soit le Tribunal administratif de première instance et la section de droit administratif de la Cour de justice). En revanche, l'« ombudsman » s'efforcera de désarmer les conflits en amont d'une procédure judiciaire. A cet effet, il suggérera des solutions amiables tant à l'administration qu'aux administrés.

A la différence d'un médiateur qui s'efforce d'obtenir que les solutions viennent des parties au litige, l'« ombudsman » s'inscrit dans la volonté d'une administration plus transparente et plus accessible au public.

En revanche, la commission a refusé l'instauration d'un « ombudsman » chargé des différends au sein de l'administration, entre ses collaborateurs ou entre les collaborateurs et leurs supérieurs.

La commission recommande de créer une instance indépendante de médiation dont le responsable serait proposé par le Conseil d'État au Grand Conseil pour nomination.

## Table des thèses

*Les thèses de minorité sont en italique.*

### **PARTIE I ORGANISATION DU POUVOIR EXECUTIF**

#### **302.1 Organisation du pouvoir exécutif: Nom de l'exécutif**

##### **302.11.a**

Maintien du nom « Conseil d'Etat ».

##### **302.12.a**

*L'Exécutif de la République et canton de Genève est le GOUVERNEMENT, lequel est composé d'un collège de MINISTRES.*

#### **302.2 Organisation du pouvoir exécutif : Election du Conseil d'Etat**

##### **302.21.a**

Le Conseil d'Etat est élu par le peuple.

##### **302.21.b**

Le Conseil d'Etat est élu au système majoritaire à deux tours, le premier à la majorité absolue, le deuxième à la majorité relative.

##### **302.21.c**

Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil sont élus simultanément.

##### **302.22.a**

- 1. Les membres du Conseil d'Etat sont élus au suffrage universel direct selon le système majoritaire à deux tours.*
- 2. Sont élus conseillers d'Etat les cinq (ou sept) candidats qui figurent sur la liste qui obtient la majorité absolue des suffrages au premier tour. A défaut, seules les deux listes arrivées en tête au premier tour peuvent participer au deuxième tour. Des fusions de listes sont possibles entre les deux tours.*

#### **302.3 Organisation du pouvoir exécutif : Conditions d'éligibilité**

##### **302.31.a**

Pour le Conseil d'Etat, suppression de l'âge minimum de 27 ans comme condition d'éligibilité.

##### **302.31.b**

Pour le Conseil d'Etat, maintien de la clause de laïcité comme condition d'éligibilité.

##### **302.31.c**

Le nombre de membres du Conseil d'Etat reste fixé à 7.

## **302.4 Organisation du pouvoir exécutif : Rôle des conseillers aux Etats**

### **302.41.a**

Le Conseil d'Etat collabore avec les conseillers genevois aux Etats.

### **302.41.b**

Permettre au Conseil d'Etat et aux conseillers aux Etats de convoquer une séance commune.

### **302.41.c**

Voir tous les élus genevois aux Chambres fédérales collaborer avec le Conseil d'Etat.

### **302.42.a**

*L'Exécutif de la République et canton de Genève est composé de 7 membres dont deux sont également conseillers aux Etats. Ils sont tous élus lors de la même élection au scrutin majoritaire à deux tours.*

### **302.42.b**

*L'Exécutif de la République et canton de Genève est composé de 9 membres dont deux sont également conseillers aux Etats. Ils sont tous élus lors de la même élection au scrutin majoritaire à deux tours.*

## **302.5 Organisation du pouvoir exécutif : Durée du mandat et rééligibilité**

### **302.51.a**

Le mandat des conseillers d'Etat est de 5 ans, identique en durée à ceux des députés au Grand Conseil.

### **302.51.b**

Les conseillers d'Etat ne peuvent être réélus qu'une seule fois consécutive.

### **302.52.a**

*Les conseillers d'Etat sont immédiatement rééligibles.*

## **302.6 Organisation du pouvoir exécutif : Présidence du Conseil d'Etat et vice-présidence du Conseil d'Etat**

### **302.61.a**

Le président du Conseil d'Etat est désigné pour toute la durée de la législature.

### **302.61.b**

Le président du Conseil d'Etat est désigné par le Conseil d'Etat.

### **302.62.a Bureau**

1. *Le Conseil d'Etat nomme chaque année parmi ses membres son président et son vice-président.*
2. *Le président n'est rééligible qu'après un an d'intervalle.*

## **302.7 Organisation du pouvoir exécutif : Départements**

### **302.71.a**

Le Grand Conseil peut par voie de résolution refuser le projet d'organisation des départements présenté par le Conseil d'Etat.

### **302.71.b**

Au nombre des départements figure un département présidentiel.

### **302.71.c**

Le département présidentiel est en charge notamment des relations avec la Confédération et les autres cantons.

### **302.71.d**

Le département présidentiel est en charge notamment des relations avec la Genève internationale.

### **302.71.e**

Le département présidentiel est en charge notamment des relations avec la région.

### **302.71.f**

Le département présidentiel est en charge notamment de la chancellerie.

### **302.71.g**

La Chancellerie d'Etat est confiée à un chancelier pris en dehors du Conseil d'Etat et nommé par ce corps. Il a voix consultative dans les séances du Conseil d'Etat.

**PARTIE II STATUT DES MEMBRES DU POUVOIR EXECUTIF****302.8 Statut des membres du pouvoir exécutif :  
Statut professionnel – traitement – retraite****302.81.a**

Suppression de l'article 113 Cst. libellé comme suit :

- « 1 Les fonctions des membres du Conseil d'Etat sont rétribuées.  
2 Le traitement des conseillers d'Etat est fixé par la loi. »

**302.81.b**

Suppression de l'article 106 al.7 Cst. prévoyant la mise en congé des fonctionnaires cantonaux ou municipaux élus conseillers d'Etat.

**302.81.c**

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

**302.9 Statut des membres du pouvoir exécutif :  
Immunité des Conseillers d'Etat****302.91.a**

L'immunité pénale des conseillers d'Etat est réglée par la loi.

**302.10 Statut des membres du pouvoir exécutif :  
Responsabilité civile des membres  
du Conseil d'Etat****302.101.a**

Reprise de l'art. 129 Cst. libellé comme suit :

- 1 Le Conseil d'Etat est responsable de ses actes.  
2 La loi règle ce qui concerne cette responsabilité.

**302.102.a**

*Le Souverain peut destituer son gouvernement par le biais de l'initiative destitutive.*

*Le nombre de signatures requises pour l'aboutissement d'une initiative destitutive du gouvernement est fixé à 15'000 signatures qui doivent être récoltées en 120 jours.*

*En cas d'aboutissement de l'initiative, celle-ci doit être soumise au Souverain dans les 60 jours.*

*En cas d'acceptation de l'initiative, des élections sont convoquées dans les 60 jours qui suivent le scrutin.*

*Les membres du collège sortant ne peuvent pas se présenter à l'élection.*

**PARTIE III FONCTION DU POUVOIR EXECUTIF****302.11 Fonction du pouvoir exécutif :  
Fonction générale****302.111.a**

Le Conseil d'Etat est une autorité collégiale.

**302.111.b**

Le Conseil d'Etat dirige l'administration cantonale.

**302.12 Fonction du pouvoir exécutif :  
Programme de législature****302.121.a**

Le Conseil d'Etat présente son programme de législature au Grand Conseil.

**302.121.b**

Le programme est présenté dans les quatre mois suivant l'élection du Conseil d'Etat.

**302.121.c**

Le Parlement se détermine par voie de résolution sur le programme de législature.

**302.121.d**

Le Parlement dispose d'un délai d'un mois à compter de la présentation du programme pour se déterminer.

**302.121.e**

Au début de chaque année le Conseil d'Etat rapporte au Grand Conseil sur l'état des réalisations du programme de législature.

**302.121.f**

Le Conseil d'Etat peut amender le programme en cours de législature, il présente les modifications au Grand Conseil qui en prend acte.

**302.122.a**

1. *Dans les trois mois qui suivent son entrée en fonction, le gouvernement présente au Grand Conseil un programme de législature définissant ses objectifs et les moyens de les atteindre, ainsi que son calendrier.*
2. *Le Grand Conseil débat de ce programme de législature et, dans les deux mois suivant cette présentation, vote son approbation ou son rejet.*
3. *Le Grand Conseil adopte le plan directeur et les plans sectoriels cantonaux.*

### **302.13      Fonction du pouvoir exécutif :                   Ordre public et sécurité**

#### **302.131.a**

En cas de nécessité impérieuse ou de troubles graves de l'ordre et de la sécurité publics, le Conseil d'Etat peut déroger à la Constitution et à la loi.

#### **302.131.b**

Les mesures prises en état de nécessité restent valables lorsque le Grand Conseil les approuve. Elles cessent de porter effet au plus tard après une année.

#### **302.131.c**

Modification de l'article 126 al. 1 par : « Le Conseil d'Etat dispose de la force **publique** pour le maintien de l'ordre public et de la sûreté de l'Etat. Il ne peut employer à cet effet que des corps organisés par la loi. »

#### **302.131.d**

Suppression de l'article 126 al. 2 (troupes cantonales).

#### **302.131.e**

Suppression de l'article 127 (service actif extraordinaire).

#### **302.131.f**

Sur demande auprès des Autorités fédérales, le Conseil d'Etat peut disposer de l'aide de l'Armée, de la Protection civile ou d'autres corps organisés pour le service d'appui.

Le corps de troupe engagé est placé sous la responsabilité du Conseil d'Etat.

### **302.14      Fonction du pouvoir exécutif :                   Instance de médiation**

#### **302.141.a**

Une instance de médiation entre l'administration et les administrés est mise en place.

#### **302.141.b**

L'instance indépendante de médiation est habilitée à connaître de façon extrajudiciaire les différends entre l'administration et les administrés.

#### **302.141.c**

Le responsable de l'instance de médiation est nommé par le Grand Conseil sur proposition du Conseil d'Etat.

\* \* \* \* \*



