

Date de dépôt: 2 septembre 2003

Messagerie

Rapport

de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de M^{me} et MM. Jean-Michel Gros, Renaud Gautier, Stéphanie Ruegsegger, Jean Rémy Roulet, Bernard Annen, Patrick Schmied, John Dupraz, Jacques Jeannerat, Christian Brunier et Dominique Hausser modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01) (*secrétaires de commissions*)

Rapport de M. Alain Charbonnier

Mesdames et
Messieurs les députés,

C'est sous la présidence de M. Luc Barthassat que la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil s'est réunie les 12 et 19 juin 2002, les 18 et 19 septembre 2002 et le 2 octobre 2002, afin de traiter ce projet de loi qui propose l'instauration de secrétaires de commissions.

La commission a pu compter sur la présence et l'aide précieuse de M^{mes} Maria Anna Hutter, Sautier et Milena Guglielmetti, directrice adjointe du Service du Grand Conseil, et de M. Michaël Flaks, directeur au DIAE. Les procès-verbaux ont été rédigés très précisément par M^{mes} Karine Henchoz, et Anne-Marie Fiore et par M. Yves Piccino. Que toute ces personnes en soient remerciées ici.

Préambule

Devant la surcharge de travail des députés et la paralysie du parlement qui en découle, les auteurs-es de ce projet de loi proposent la création de postes de secrétaires de commissions. Ces secrétaires seraient en fait de véritables collaborateurs scientifiques, dont le cahier des charges est développé exhaustivement dans l'article 189 A. Lors de la présentation du projet de loi à la commission, le principal auteur de cette proposition, M. Gros, ancien conseiller national libéral, a informé les commissaires que ce cahier des charges est largement inspiré par celui des secrétaires de commissions des chambres fédérales.

Le secrétaire de commission représentera les députés. Il préparera la documentation, fera des historiques, préparera la consultation avant le début des travaux et fera des revues de presse. A Berne, les députés reçoivent beaucoup de documentations avant même le début des travaux. Ils arrivent prêts en commission. Cela permet d'économiser du temps et des auditions. Il pourra aussi aider les députés lors de la rédaction des rapports, en ce qui concerne les aspects techniques.

M. Gros pense qu'il est préférable que les secrétaires aient des sensibilités politiques, car ils auront inévitablement une opinion sur les sujets traités par la commission. Un secrétaire a le droit de penser, l'important est qu'il soit loyal. En ce qui concerne le financement, le projet de loi propose de prélever une certaine somme dans les caisses des départements pour la transférer au Service du Grand Conseil (SGC). Le montant sera de 1 200 000 F pour 8 postes. Une participation de 170 000 F par département ne semble pas excessive.

Audition de M^{me} Maria Anna Hutter, sautier du Grand Conseil

M^{me} Hutter signale, en préambule, qu'elle s'exprime au nom du bureau du Grand Conseil. En ce qui concerne le contexte global, elle explique que le Service du Grand Conseil (SGC) recherche actuellement 2 secrétaires de commission. Le Grand Conseil a voté la création de 6 postes dont 3 de secrétaires. La priorité a été donnée à la Commission de gestion, suivie de la Commission des finances. Le bureau a demandé une évaluation du poste, celui-ci a été évalué en classe 21 (environ 100 000 F par an).

M^{me} Hutter présente son expérience de secrétaire de commission au niveau de la Confédération. Elle a été secrétaire durant 7 ans. Le parlement fédéral dispose de 15 commissions qui sont chacune dotées d'un secrétaire. Ceux-ci doivent avoir au minimum un niveau universitaire et au mieux un

doctorat. Ils disposent d'un staff. Le système de secrétariat est aujourd'hui très développé, mais il a évolué régulièrement. Il y a encore 10 ans, les procès-verbaux étaient pris par les collaborateurs des départements. Aujourd'hui, le service de l'Assemblée fédérale est autonome et dispose d'un staff. Il est composé de personnes qui occupent des postes classés à 29 sur 31. Le staff est très spécifique. Les membres du service, lorsqu'ils le quittent, restent généralement dans l'administration à des postes très élevés (par exemple comme collaborateur d'un conseiller fédéral).

M^{me} Hutter désire parler des causes des difficultés du parlement et donner à la commission quelques chiffres. Le parlement genevois est celui qui a le plus grand pouvoir de tous les parlements qu'elle connaît. Chaque député a le droit de déposer un projet de loi, ce qui est impossible ailleurs. Les députés fédéraux ont uniquement un droit d'initiative. La charge de travail pour les députés est énorme. En 2001, il y a eu 671 séances de commission, un chiffre qui est en augmentation. En quatre ans, le Mémorial est passé de 6000 à 10 000 pages ; 397 projets de loi et 76 motions ont été étudiés en un an. Tout cela représente une masse de travail énorme.

M^{me} Hutter ajoute que, quand elle est arrivée, il y a trois ans, elle se demandait comment il était possible de faire fonctionner un tel parlement. Elle croit savoir que les députés nationaux ont la même réaction en arrivant à Genève. Le SGC essaye de donner le maximum de soutien aux commissions, mais cela est difficile lorsqu'elles sont au nombre de 25. La charge va donc plus sur les membres de la commission que sur le SGC.

M^{me} Hutter exprime un avis à titre personnel. Elle pense que les commissions ont besoin d'un soutien scientifique, mais pas obligatoirement de secrétaires spécifiques aux commissions. Il faut quelqu'un au Grand Conseil que les députés pourraient appeler pour avoir un avis objectif, notamment un avis de droit. Il est dommage que toute l'information des députés vienne des départements. A Berne, les secrétaires font un énorme travail de documentation. Les assistants parlementaires font déjà un travail énorme, mais un staff scientifique serait une aide précieuse, notamment pour écrire les projets de loi. Cependant, il faut être conscient que, même avec un tel staff, le SGC ne pourra jamais faire le poids face à l'administration.

Un député fait remarquer que le règlement actuel du Grand Conseil prévoit un centre de documentation qui n'a jamais été mis en place.

M^{me} Hutter reconnaît que l'article 45 du règlement du Grand Conseil n'a jamais été mis en œuvre. Cependant, elle a demandé un poste de documentaliste à 50% pour commencer à gérer les documents des commissions. Elle fait remarquer qu'avec la LIPAD, tous les départements

devront avoir un système de documentation dans un délai de deux ans. Le but du demi-poste de documentaliste est juste de répondre aux demandes de la loi.

A la question d'un député qui demande quelle est la situation dans les autres cantons, M^{me} Hutter explique qu'avec Zurich, Genève est le seul canton à disposer d'un SGC autonome. Dans les autres cantons, les SGC sont rattachés à la Chancellerie. Les parlements ont généralement peu de pouvoir et pas de staff. Il n'est pas vraiment possible de comparer. Le canton de Vaud est actuellement en train de penser à une autonomisation de son parlement.

Débats de la commission

Le vote d'entrée en matière est accepté à l'unanimité des députés-ées présents-es, soit: 12 OUI (2 AdG, 3 S, 2 Ve, 1 PDC, 1 R, 2 L, 1 UDC).

La première lecture a démontré la nécessité d'amender les articles du projet de loi. Les articles encadrés ci-dessous sont les amendements acceptés par la commission et en italiques les synthèses du débat en commission.

Art. 189A, al. 1 (nouveau)

Chaque commission parlementaire bénéficie des services d'un secrétaire de commission ayant qualité de collaborateur scientifique, qui fait partie du Service du Grand Conseil

Vote : unanimité 13 OUI (1 AdG, 3 S, 1 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)

Les secrétaires de commissions constituent des collaborateurs à part entière du SGC ; par ailleurs, selon l'article 40, alinéa 1, de la LPRGC, le personnel du Grand Conseil est géré administrativement par l'office du personnel de l'Etat.

Art. 189A, al. 2 (nouveau)

Un secrétaire de commission peut être affecté à une ou plusieurs commissions, selon l'importance et la difficulté des tâches à accomplir

Vote : unanimité 12 OUI (2 AdG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 R, 3 L, 1 UDC)

Dans l'esprit des auteurs du projet de loi, il n'est pas question de créer un poste de secrétaire de commissions par commission. Ils imaginent huit postes, correspondant aux départements du Conseil d'Etat.

Art. 189A, al. 3 (ancien 1)

Les secrétaires de commissions sont chargés d'assister, dans l'accomplissement de leurs tâches, les commissions, en particulier les présidents de celles-ci.

Vote : unanimité 12 OUI (2 AdG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 R, 3 L, 1 UDC)

Pour la commission, cet alinéa 3 marque clairement la position de subordination des secrétaires de commissions par rapport aux présidents de commissions.

Art. 189A, al. 4

Ils sont notamment chargés :

Vote : unanimité 12 OUI (2 AdG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 R, 3 L, 1 UDC)

Chaque député se trouve en contact régulier avec le secrétaire de commission, auquel il peut s'adresser pour l'obtention de documents. C'est ensuite au secrétaire qu'il incombe de décider d'informer ou non le président des demandes qui lui ont été formulées.

Art.189A, al. 4(ancien 2), lettre a

de préparer et d'organiser les travaux et les séances de commissions

Vote : unanimité 12 OUI (2 AdG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 R, 3 L, 1 UDC)

Cette formulation permet en effet d'indiquer clairement la subordination des tâches énumérées à cet alinéa 4 à la fonction d'assistance mentionnée à l'alinéa précédent.

Art. 189A, al. 4 (ancien 2), lettre b

d'assurer les travaux de documentation et d'archivage en relation avec le centre de documentation du Grand Conseil

Vote : unanimité **12 OUI (2 AdG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 R, 3 L, 1 UDC)**

Cet alinéa ne doit pas constituer une alternative à l'article 45A de la LPRGC relatif au centre de documentation du Grand Conseil. De plus, il faut rappeler que la LIPAD oblige chaque département, y compris le SGC, à mettre en place un centre de documentation.

Art. 189A, al. 4 (ancien 2), lettre c

de veiller à ce que le suivi des décisions soit assuré

Vote : unanimité **12 OUI (2 AdG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 R, 3 L, 1 UDC)**

C'est aux collaborateurs des départements, et non au secrétaire de commission qu'il incombe de veiller à la bonne transmission des décisions prises par les commissions. La seconde partie de l'alinéa 2, lettre c (« et notamment à ce qu'elles soient transmises au Conseil d'Etat »), est ainsi supprimée.

Art. 189A, al. 4 (ancien 2), lettre d

d'aider à la préparation des rapports des commissions (de majorité et de minorité) et d'assister le cas échéant les commissions en ce qui concerne l'information du public sur leurs travaux

Vote : unanimité **12 OUI (2 AdG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 R, 3 L, 1 UDC)**

Art. 189A, al. 4 (ancien 2), lettre e

d'assister les membres du Grand Conseil, notamment les présidents et les membres de la commission dont ils dépendent, en les conseillant dans les domaines de la procédure et en leur fournissant des informations techniques ou juridiques dans le domaine relevant de la compétence de leur (s) commission(s)

Vote : unanimité **12 OUI (2 AdG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 R, 3 L, 1 UDC)**

Art.189A, al. 4 (ancien 2), lettre f

sur mandat des commissions, d'assurer la liaison avec l'administration cantonale et les autres autorités et toute autre personne concernée, ainsi que d'effectuer les recherches nécessaires

Vote : unanimité **12 OUI (2 AdG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 R, 3 L, 1 UDC)**

La liaison entre les commissions et le Conseil d'Etat se trouve assurée par le bureau du Grand Conseil.

Art. 189A, al. 4 (ancien 2), lettre g

De veiller à la coordination des travaux des commissions entre elles et avec ceux du Grand Conseil

Vote : unanimité **12 OUI (2 AdG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 R, 3 L, 1 UDC)**

Art. 189A, al. 5 (ancien 3)

Les services compétents de l'administration cantonale secondent les commissions, ainsi que leurs secrétaires, dans leurs travaux

Vote : unanimité **12 OUI (2 AdG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 R, 3 L, 1 UDC)**

Pour la commission, la collaboration de l'administration doit être rendue obligatoire.

Art. 189A, al. 6 (ancien Art 189B, al. 1)

Les secrétaires des commissions sont des collaborateurs scientifiques au bénéfice d'un titre universitaire ou d'une formation jugée équivalente.

Vote : unanimité **13 OUI (1 AdG, 3 S, 1 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)**

Ce poste apparaît sous l'intitulé « collaborateur scientifique » dans le Service d'évaluation des fonctions. Ce poste figure en outre en classe 21, ce qui correspond à une licence universitaire plus cinq ans d'expérience professionnelle.

Vote : Art. 189A dans son ensemble :

Unanimité 13 (1AdG, 3 S, 1 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)

Art. 189B

Abrogé

Vote : unanimité 13 OUI (1 AdG, 3 S, 1 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)

Article 2 Disposition transitoire

Abrogé

Vote : OUI : 10 (3 S, 1 L, 1 Ve, 2 R, 1 AdG, 2 PDC)

NON : 1 (1 UDC)

ABST. : 2 (2 L)

Le projet de loi, dans cette disposition transitoire stipule que « le financement des postes à créer pour la fonction de secrétaire de commission sera assuré par un transfert des sommes nécessaires pour ceux-ci des budgets de fonctionnement des départements respectifs vers le service du Grand Conseil ». La commission a voulu connaître la position du Département des finances sur cet article. Ce département n'a pas souhaité se prononcer.

La commission, suite à ses débats, estime que le financement de ces postes « doit être assuré par le budget de l'exécutif dans la mesure du possible ».

Vote final projet de loi 8731 (tel qu'amendé par la commission)

Unanimité 13 OUI (1 AdG, 3 S, 1 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)

Conclusion

Tous les groupes du Grand Conseil s'inquiètent de la surcharge de travail des députés-ées. Ce rapport en est l'exemple, puisqu'il a fallu, pour diverses raisons, presque une année afin qu'il soit rédigé et mis à l'ordre du jour de notre plénière.

C'est par une unanimité que la Commission des droits politiques et règlement du Grand Conseil a voté ce projet de loi ainsi amendé. L'apport de secrétaires de commission ne résoudra certainement pas tous les problèmes, mais il apportera un appui aujourd'hui indispensable aux députés-ées, afin qu'un travail de milice puisse continuer à exister.

Nous vous demandons de suivre le vote unanime de la commission et d'adopter ce projet de loi.

Projet de loi (8731)

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01) (*Secrétaires de commissions*)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Article 1

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit :

Art. 189A Secrétaires de commissions (nouveau)

¹ Chaque commission parlementaire bénéficie des services d'un secrétaire de commission ayant qualité de collaborateur scientifique, qui fait partie du Service du Grand Conseil.

² Un secrétaire de commission peut être affecté à une ou plusieurs commissions, selon l'importance et la difficulté des tâches à accomplir.

³ Les secrétaires de commissions sont chargés d'assister, dans l'accomplissement de leurs tâches, les commissions, en particulier les présidents de celles-ci.

⁴ Ils sont notamment chargés :

- a) de préparer et d'organiser les travaux et les séances de commissions ;
- b) d'assurer les travaux de documentation et d'archivage en relation avec le centre de documentation du Grand Conseil ;
- c) de veiller à ce que le suivi des décisions soit assuré ;
- d) d'aider à la préparation des rapports des commissions (de majorité et de minorité) et d'assister le cas échéant les commissions en ce qui concerne l'information du public sur leurs travaux ;
- e) d'assister les membres du Grand Conseil, notamment les présidents et les membres de la commission dont ils dépendent, en les conseillant dans les domaines de la procédure et en leur fournissant des informations techniques ou juridiques dans le domaine relevant de la compétence de leur(s) commission(s);
- f) sur mandat des commissions, d'assurer la liaison avec l'administration cantonale et les autres autorités et toute autre personne concernée, ainsi que d'effectuer les recherches nécessaires;

g) de veiller à la coordination des travaux des commissions entre elles et avec ceux du Grand Conseil.

⁵ Les services compétents de l'administration cantonale secondent les commissions, ainsi que leurs secrétaires, dans leurs travaux.

⁶ Les secrétaires des commissions sont des collaborateurs scientifiques au bénéfice d'un titre universitaire ou d'une formation jugée équivalente.

Article 2

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Secrétariat du Grand Conseil**PL 8731**

*Projet présenté par les députés:
M^{me} et MM. Jean-Michel Gros, Renaud Gautier,
Stéphanie Ruegsegger, Jean Rémy Roulet, Bernard
Annen, Patrick Schmied, John Dupraz, Jacques
Jeannerat, Christian Brunier et Dominique Hausser*

*Date de dépôt: 2 mai 2002
Messagerie*

Projet de loi
modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la
République et canton de Genève (B 1 01)
(secrétaires de commissions)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Article 1

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit :

Art. 189A Secrétaires de commissions (nouveau)

¹ Les secrétaires de commissions sont chargés d'assister, dans l'accomplissement de leurs tâches, les commissions, en particulier les présidents de celles-ci.

² Ils sont notamment chargés :

- a) de planifier les travaux de commissions;
- b) d'assurer les travaux de documentation, de préparer et d'organiser les séances et d'assurer l'archivage des documents;
- c) de veiller à ce que les décisions soient exécutées, et notamment à ce qu'elles soient transmises au Conseil d'Etat;

- d) d'aider à la préparation des rapports des commissions et d'assister les commissions en ce qui concerne l'information du public sur leurs travaux;
- e) d'assister les membres du Grand Conseil, notamment les présidents et les membres des commissions dont ils dépendent, en les conseillant dans le domaine de la procédure et en leur fournissant des informations techniques ou juridiques dans le domaine relevant de la compétence de leur(s) commission(s);
- f) sur mandat des commissions, d'assurer la liaison avec le Conseil d'Etat, l'administration cantonale et les autres autorités et d'effectuer les recherches nécessaires;
- g) de veiller à la coordination des travaux des commissions entre elles et avec les travaux du Grand Conseil.

³ Si nécessaire, et pour autant que le président de la commission ainsi que le département concerné soient d'accord, les secrétaires peuvent faire appel aux services compétents de l'administration cantonale.

Art. 189B

¹ Les secrétaires de commissions sont des collaborateurs scientifiques au bénéfice d'une licence universitaire ou d'un titre jugé équivalent.

² Ils sont administrativement rattachés au Service du Grand Conseil.

Article 2 Disposition transitoire

Le financement des postes à créer pour la fonction de secrétaire de commission sera assuré par un transfert des sommes nécessaires pour ceux-ci des budgets de fonctionnement des départements respectifs vers le service du Grand Conseil.

Article 3

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.