

Date de dépôt: 14 janvier 2003

Messagerie

Rapport

de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de MM. Bernard Annen, Bernard Lescaze, André Reymond et Jean-Claude Egger modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01) (motion d'ordre)

Rapport de M^{me} Maria Roth-Bernasconi

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques a examiné le projet de loi 8742 traitant de la thématique des motions d'ordre et d'interruption de débats lors des séances des 2, 9, 23 et 30 octobre 2002 sous la présidence de M. Barthassat, député. Ont assisté aux séances, MM. et M^{mes} Cramer Robert, conseiller d'Etat, Flacks Michaël, représentant le DIAE, Hutter Maria Anna, sautière, et Guglielmetti Milena, directrice adjointe du Service du Grand Conseil. Les excellents procès-verbaux ont été tenus par M^{mes} Henchoz Karine et Fiore Anne-Marie. Que toutes ces personnes soient ici remerciées de leur aide apportée à l'élaboration de cette nouvelle loi.

Introduction

Le projet de loi déposé par les membres de l'Entente et de l'UDC du Bureau du Grand Conseil vise à clarifier les dispositions qui traitent de la clôture d'un débat particulièrement long ou de la clôture d'une liste d'intervenant-e-s.

En effet, aujourd'hui deux possibilités existent pour pouvoir raccourcir les discussions lors des séances plénières : d'une part, l'article 78A permet au Bureau du Grand Conseil de proposer la clôture de la liste des orateurs et oratrices. Aucune majorité spécifique n'est demandée à cet effet. Cet article est entré en vigueur en février 2002 seulement et visait à légiférer sur une pratique existant depuis fort longtemps. D'autre part, l'article 79, alinéa 1 (motion d'ordre), permet au Bureau ou à un député ou une députée de proposer l'interruption immédiate des débats et, le cas échéant, de passer directement au vote (lettre a) ou alors de ne plus donner la parole qu'aux personnes inscrites avant la demande ainsi qu'à l'auteur-e du projet traité, le rapporteur ou la rapporteuse et le représentant ou la représentante du Conseil d'Etat (lettre b). La motion d'ordre requiert aujourd'hui la majorité qualifiée de $\frac{2}{3}$ des député-e-s présents. L'article 79, alinéa 1, ayant donné lieu à des interprétations diverses, notamment lors des débats sur les OPF durant lesquels l'article 79 a été souvent appliqué et interprété de manière fort variée (est-ce que la lettre a et la lettre b sont cumulatives ou alternatives), le projet de loi 8742 vise à clarifier cette situation. En effet, les auteurs du projet de loi estiment que l'article 78A remplace l'article 79 alinéa 1, lettre b. De ce fait, le nouvel article 79 ne traitera plus que de l'interruption immédiate des débats et ne réglementera plus la clôture de la liste des député-e-s inscrits. Pour pouvoir adopter la motion d'ordre, aucune majorité qualifiée ne sera demandée. De plus, et par souci de précision, les auteurs proposent de compléter l'article 78A (clôture de la liste des orateurs) par une phrase précisant que les auteurs ou auteures, les rapporteurs ou rapporteuses ainsi que le représentant ou la représentante du Conseil d'Etat ont le droit de prendre une ultime fois la parole. Une dernière modification propose un nouvel alinéa 3 à l'article 97 (l'ancien alinéa 3 devenant alinéa 4) et rétablit ainsi un oubli de la révision de janvier 2002 (modification de l'ordre du jour au début des séances sans débat).

Audition des membres du Bureau du Grand Conseil

Etant donné que le Bureau n'était pas unanime pour proposer ce projet de loi et que la modification de la loi proposée est finalement plus qu'un simple toilettage, la commission a décidé d'auditionner un membre du Bureau de l'Entente, le président du Grand Conseil, M. Bernard Annen, ainsi qu'un membre du Bureau de l'Alternative, M^{me} Jeannine De Haller. Cette audition a eu lieu le 9 octobre.

Mme De Haller rappelle que l'article 78A n'a été introduit par l'ancien Bureau que pour donner une base légale à une pratique utilisée régulièrement

mais à bien plaie. Or, elle estime que les deux articles 78A et 79 portent sur le même thème mais selon deux modalités différentes. Le premier entraîne en effet une suspension de débat selon un principe de majorité simple tout en laissant s'exprimer les députés inscrits sur la liste des intervenants ; le second constitue en revanche une mesure beaucoup plus drastique puisqu'il entraîne la suspension immédiate des débats selon un principe de majorité des deux tiers. M^{me} De Haller souligne également un effet pervers qui pourrait être engendré par la nouvelle disposition proposée à l'article 78A : anticipant une éventuelle interruption du débat, de nombreux députés pourraient s'inscrire sur la liste des intervenants, ce qui pourrait précisément inciter le Bureau à clore le débat.

M^{me} De Haller suggère le maintien du seul article 79, tout en conservant éventuellement à l'auteur-e de la motion d'ordre le droit d'interrompre les débats immédiatement ou de laisser les intervenants inscrits s'exprimer. Elle plaide également pour le maintien de la majorité des deux tiers à l'article 79 afin de souligner le caractère exceptionnel de cette mesure qui, selon elle, contredit le principe démocratique selon lequel chacun-e peut s'exprimer librement.

Sans partager la proposition de fusionner les deux articles en un, M. Annen reconnaît la confusion provoquée par l'ajout de l'article 78A. Selon lui, l'ancien article 79 doit être compris comme une interprétation de l'article 78A. Mais cette interprétation était confuse car on ne savait pas si les lettres a et b s'appliquaient cumulativement ou alternativement. Selon M. Annen, le Tribunal fédéral a confirmé son interprétation qui est de les considérer comme alternatives. Malgré cela, une clarification du texte lui semble indispensable.

M. Annen suggère donc, d'une part de maintenir la possibilité d'interrompre les débats avec une majorité des deux tiers, d'autre part d'offrir la possibilité de clore la liste des intervenants avec une majorité simple. Ces deux mesures lui semblent essentielles pour permettre au parlement d'avancer dans ses travaux. M. Annen répète la nécessité de clarifier la situation, que ce soit dans le sens proposé par l'Entente ou dans celui proposé par l'Alternative.

Discussion en commission

Les commissaires sont d'accord sur le fait qu'il faut régler un tant soit peu la tenue des débats du parlement. En effet, l'on peut s'interroger sur le rôle des séances plénières (qui ne devraient pas être une répétition des séances en commission !) et sur les mesures susceptibles de parer aux

dysfonctionnements du parlement, notamment en réglementant la prise de parole des député-e-s sans pour autant restreindre leur liberté d'expression. Ils et elles constatent également que, s'il n'y avait pas d'abus en matière de prise de parole et de longueur d'interventions, il ne serait pas nécessaire de réglementer. Les membres de la commission jugent également utile de procéder à une clarification du texte de la loi actuelle.

Les motions d'ordre demandant d'interrompre les débats ou de clore la liste des intervenant-e-s sont difficiles à gérer car elles restreignent les droits des parlementaires de s'exprimer librement. De ce fait il est important d'avoir une formulation aussi claire que possible pour permettre au Bureau de gérer de manière optimale ces moments parfois difficiles.

Que signifie le terme l'auteur ?

Une discussion s'est engagée pour savoir si le mot *l'auteur* se réfère à une seule personne (la première mentionnée sur le texte en discussion) ou si toutes les personnes signataires d'un projet de loi ou d'une motion sont désignées par le mot *l'auteur*. En effet, à la différence des Chambres fédérales, où les interventions portent le nom d'un ou d'une auteur-e et que les autres membres du parlement qui sont d'accord avec la proposition sont des cosignataires, à Genève, il n'y a pas de différenciation entre les signataires d'un projet. La loi portant règlement du Grand Conseil (la loi) n'est elle-même pas claire à ce sujet. En effet, le terme *auteur* apparaît à 14 reprises au singulier et à 11 reprises au pluriel. M^{me} Hutter relevant le manque de clarté de la loi indique que l'article 181, alinéa 2, de la loi stipule que « la priorité est réglée par l'ordre des signataires du projet ou de la proposition ». Elle considère de ce fait que l'auteur d'un projet en est son premier signataire.

Pour clarifier le terme, il est proposé de ne plus parler de l'auteur du projet, mais de l'un des auteurs du projet. Ce serait au collectif des auteur-e-s de désigner un porte-parole. D'autres député-e-s préfèrent laisser le terme *auteur* et de se référer à l'interprétation via l'article 181 de la loi (premier signataire) et d'inscrire dans la loi que le terme *auteur* désigne le premier signataire d'un projet de loi, de motion ou de résolution. Selon certains, si c'est un groupe qui dépose un projet, un porte-parole devrait être nommé.

En fin de discussion, **une majorité de la commission approuve par 9 oui (1 AdG, 2 S, 2 PDC, 1 R, 3 L) contre 3 non (2 Ve, 1 UDC) et une abstention (1 S) la proposition suivante :**

Art. 78A : « ... ; *ont toutefois le droit de prendre une ultime fois la parole l'un des auteurs du projet, les rapporteurs et le représentant du Conseil d'Etat* ».

Qui peut clore une liste d'intervenant-e-s ou interrompre les débats (motion d'ordre) ?

Actuellement, selon l'article 78A seul le Bureau peut proposer de clore une liste d'orateurs ou d'oratrices alors que l'article 79 permet au Bureau ET aux députés de demander l'interruption des débats. Le président du Grand Conseil trouve plus sage de laisser la possibilité de clore les débats uniquement au Bureau. Relevant la retenue et la parcimonie avec laquelle le Bureau use de la possibilité de fermer la liste des intervenant-e-s, les député-e-s préfèrent laisser cette compétence au Bureau uniquement. En effet, la décision de clore la liste des intervenant-e-s est prise par le Bureau en dehors de toute considération d'ordre politique (un débat s'essouffle), alors que la proposition d'interrompre le débat vise à empêcher un groupe de bloquer ou de faire durer volontairement un débat, ce qui ne fait déjà plus partie d'une stratégie politique. **Il est donc décidé de distinguer la clôture des débats (proposition du Bureau) et l'interruption du débat (proposition du Bureau ou d'un-e député-e).** Par ailleurs, c'est au Bureau lui même ou au président du Grand Conseil de décider s'ils veulent proposer une telle mesure uniquement si le Bureau est unanime ou si une majorité leur suffit. Le président Annen a préféré appliquer la règle de l'unanimité mais cela n'est pas obligatoire.

Que signifie le terme « un débat particulièrement long » ?

Cette évaluation est laissée à la libre appréciation du Bureau. Notons que la pratique de clore les débats est admise dans tous les parlements, ceci la plupart du temps sans aucun vote de la part des député-e-s.

Après la réponse à cette question, la commission adopte l'article 78A :

Lors d'un débat particulièrement long, le Bureau peut proposer de ne plus donner la parole qu'aux députés qui l'avaient demandée avant cette proposition ; ont toutefois le droit de prendre une ultime fois la parole l'un des auteurs du projet, les rapporteurs et le représentant du Conseil d'Etat.

par 12 voix (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 R, 3 L, 1 UDC) contre 1 (1 AdG).

Que signifie le terme motion d'ordre ?

Selon le président du Grand Conseil, ce mot constitue un terme générique englobant toute demande au président de bien vouloir appliquer le règlement. M^{me} Hutter indique que les autres interventions demandant l'application du règlement par le Bureau peuvent être faites en tout temps.

Quelle majorité pour quelle proposition ?

Actuellement, étant donnée que l'interruption des débats est traitée dans deux articles distincts, cette dernière peut être votée soit à une majorité simple, soit à la majorité des deux tiers. Or, il est apparu évident qu'il fallait clarifier cette situation.

Étant donné que l'interruption des débats est une mesure qui restreint le droit à la parole des député-e-s de manière forte, il a été décidé de ne permettre cette mesure que si une majorité de deux tiers des député-e-s l'approuve. En effet, il s'agit d'une dérogation au droit ordinaire qui permet à chaque député-e de s'exprimer durant trois fois sept minutes. Certains députés étaient gênés par le fait que l'article 78A permette à une majorité non qualifiée de clore la liste des intervenants alors que d'autres trouvaient que même la clôture des débats devrait pouvoir se faire à la majorité simple.

La proposition est de ne permettre la clôture de la liste des intervenant-e-s qu'à la majorité qualifiée de deux tiers en amendement l'article 78A de la manière suivante :

Art. 78A, al. 2 (nouveau) : ***Cette proposition est mise aux voix sans débat et ne peut être acceptée qu'à la majorité des deux tiers des députés présents.***

Elle est refusée par 10 voix (3 S, 1 Ve, 2 PDC, 1 R, 3 L) contre 1 (AdG) avec 2 abstentions (1 Ve, 1 UDC).

Un deuxième amendement d'un député visant le même but, mais en lien avec l'article 79, alinéa 1, lettre b, et laissant ce dernier tel qu'existant actuellement est refusé par 12 voix (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 R, 3 L, 1 UDC) contre une approbation (AdG).

Que faire avec les amendements ?

Quand un débat est interrompu, l'on peut se poser la question de ce que deviennent les amendements. Faut-il rouvrir le débat pour en discuter ou sont-ils soumis au vote sans aucun débat ? Peut-on déposer de nouveaux amendements suite à la clôture des débats ? Selon le président du Grand Conseil, M. Annen, l'interprétation est la suivante : en cas d'interruption du débat, les amendements sont votés les uns après les autres sans débat, à moins que l'un-e des député-e-s ne demande un débat. Afin de clarifier la situation, la nouvelle formulation de l'article 79 propose que la personne qui demande l'interruption du débat doive préciser la partie du débat sur laquelle porte sa proposition ; c'est ainsi qu'une proposition d'interruption portant par exemple strictement sur l'article 1 d'une loi n'empêchera pas le dépôt d'amendements concernant les articles suivants de la même loi. L'article 79 doit être interprété comme imposant une restriction sur le seul droit de parole

des député-e-s, et non sur leur droit à déposer des amendements. Même si l'assemblée a décidé de clore les débats, un ou une député-e peut encore déposer un amendement ; il devra être soumis au vote, mais s'il porte sur l'article pour lequel le parlement a décidé de ne plus ouvrir le débat, l'amendement devra être voté sans débat. Le fait d'exiger une majorité de deux tiers pour interrompre un débat exerce un effet suffisamment dissuasif pour qu'une demande d'interruption de débats ne soit formulée que dans le cas extrême où un groupe bloque volontairement un objet. De ce fait, un député voulait supprimer le terme exceptionnellement proposé au début du nouvel **article 79** :

Exceptionnellement, le Bureau ou un député peut proposer d'interrompre immédiatement le débat et, le cas échéant, de passer au vote. L'auteur indique clairement sur quelle partie du projet ou de la proposition porte sa volonté d'interrompre le débat et de passer au vote.

Cet amendement est refusé par 7 voix (1 AdG, 3 S, 2 Ve, 1 UDC) contre 6 oui (2 PDC, 1 R, 3 L).

L'article 97, alinéa 3, nouveau ne proposant qu'une adaptation formelle d'une disposition oubliée lors de la dernière révision, ce dernier n'a donné lieu à aucune discussion et est voté à l'unanimité de la commission. Il est formulé ainsi :

Le Grand Conseil se prononce sur les demandes visées aux alinéas 1 et 2 sans débat. L'auteur de la demande la développe en une minute.

Vote final et conclusion

L'entrée en matière ayant été votée par 11 oui (3 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC) et une abstention (AdG), la discussion nourrie et fort intéressante a amené la commission à voter le nouveau projet de loi par 12 voix (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 R, 3 L, 1 UDC) contre aucune opposition et une abstention (1 AdG). Nous vous prions dès lors, Mesdames les députées et Messieurs les députés, de bien vouloir voter ce projet de loi tel qu'il sort des travaux de la commission.

Projet de loi (8742)

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01) (motion d'ordre)

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

Art. 78A Clôture de la liste des intervenants

Lors d'un débat particulièrement long, le bureau peut proposer de ne plus donner la parole qu'aux députés qui l'avaient demandée avant cette proposition; ont toutefois le droit de prendre une ultime fois la parole l'un des auteurs du projet, les rapporteurs et le représentant du Conseil d'Etat.

Art. 79, al. 1 Clôture des débats (nouvelle teneur, sans modification de l'alinéa 2)

¹ Exceptionnellement, le bureau ou un député peut proposer d'interrompre immédiatement le débat et, le cas échéant, de passer au vote. L'auteur indique clairement sur quelle partie du projet ou de la proposition porte sa volonté d'interrompre les débats et de passer au vote.

Art. 97, al. 3 (nouveau, l'al. 3 ancien devenant l'al. 4)

³ Le Grand Conseil se prononce sur les demandes visées aux alinéas 1 et 2 sans débat. L'auteur de la demande la développe en 1 minute.