

Date de dépôt: 7 juin 2004

Messagerie

Rapport

de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de MM. Claude Aubert, Olivier Vaucher, Pierre Weiss, Jacques Baudit, Jacques Follonier et André Reymond modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01) (*Pétition*)

Rapport de M. Claude Aubert

Mesdames et
Messieurs les députés,

Au cours de trois séances, ce projet a été examiné, discuté et amendé sous la présidence de M^{me} Anita Cuénod puis de M. Jean-Michel Gros, en présence de M. Michaël Flaks, DIAE, avec le concours de M^{me} Anne-Marie Fiore, attentive procès-verbaliste. Le présent rapporteur a été désigné par la commission bien qu'il figure parmi les auteurs.

Les grandes lignes du projet

Le projet de loi 9164 découle d'une réflexion sur l'évolution des pétitions et sur le traitement qui en est fait. Le droit de pétition, rappelons-le, a son fondement dans la Constitution fédérale. Il est garanti, les pétitionnaires ne devant pas connaître d'entraves dans l'exercice de cette liberté individuelle. En revanche, contrairement à ce que souvent affirmé, il n'existe pas un droit à être entendu.

- Sur le plan théorique, les auteurs souhaitent préciser la volonté actuelle du législateur dans un domaine qui n’a pas été retravaillé depuis l’avis rédigé par MM. Battelli, Huber et Secrétan en 1956¹.
- Selon ces experts, une pétition est une information émise à l’intention des autorités des citoyennes et des citoyens « *qui n’ont pas qualité pour faire des propositions dont l’examen soit obligatoire... L’autorité qui reçoit une pétition n’est pas saisie... La pétition n’est qu’un moyen d’informer l’autorité* ». Naguère doléance ou supplication, la pétition devient volontiers aujourd’hui l’affirmation de volontés populaires, parfois soutenues par des centaines voire des milliers de signatures, s’exprimant en dehors de la voie de l’initiative populaire.
- Les auteurs privilégient une logique de service plutôt qu’une logique délibérative. Si la pétition est une information (un signal en quête de récepteurs), il convient de déterminer à quel niveau il est utile pour les pétitionnaires qu’on la transmette, plutôt que de délibérer d’emblée pour savoir si on est d’accord avec son contenu.
- Sur le plan législatif, la portée des décisions du Grand Conseil n’est pas suffisamment explicite. Il n’est pas acceptable de se baser sur la seule tradition orale pour évaluer le sens d’un « renvoi au Conseil d’Etat », par opposition à un « dépôt sur le bureau ».
- Sur le plan collégial, la commission des pétitions a le plus souvent fonctionné à l’unanimité pour résoudre des problèmes concrets, avec une homogénéité remarquable, ce qui laisse entrevoir la possibilité, même limitée, d’une gestion autonome de certaines pétitions.
- Sur le plan pratique, le nombre de pétitions et la longue liste d’attente dans l’ordre du jour du Grand Conseil (certaines pétitions y stagnent pendant plus de deux ans) poussent les auteurs à militer en faveur de procédures simplifiées, économes en temps et en argent.

Une première séance

a permis aux commissaires d’exprimer, pour les uns, leur intérêt pour ce projet et, pour les autres, leurs vives craintes d’attenter à l’exercice démocratique du droit de pétition.

¹ Consultation sur le droit de pétition, par MM. Maurice Battelli, Hans Huber et Roger Secrétan, 1956

C'est dire que le débat a été serré, l'**entrée en matière** ayant été acquise dans les conditions suivantes :

Commissaires présents au moment du vote : 15

Pour : 8 (3 L, 2 R, 2 PDC, 1 UDC)

Contre : 7 (2 AdG, 3 S, 2 Ve).

Par un second vote, le président met aux voix la proposition de **suspendre les travaux** dans l'attente d'entendre le principal auteur de ce projet, délai qui permettrait aussi de récolter quelques données statistiques.

Pour : 10 (1 AdG, 2 S, 1 Ve, 3 L, 2 PDC, 1 UDC)

Contre : 2 (2 R)

Abst : 3 (1 Ve, 1 S, 1 AdG).

Au cours de la deuxième séance,

en présence de l'auteur principal, un vaste échange de vues a permis d'identifier les zones de tension, de repérer les contradictions, d'améliorer les formulations. La présence de commissaires ayant siégé ou siégeant encore dans la commission des pétitions a facilité un dialogue centré sur la réalité du travail parlementaire.

Les objections au projet ont été nombreuses. Etaient hors de question toute tentative de limiter le droit de pétition et toute tentative de classer des pétitions pour des motifs purement politiques. Par ailleurs, il s'agissait d'éviter que la commission des pétitions devienne un « Etat dans l'Etat ».

Le Service du Grand Conseil a fourni des données statistiques. De 1993 à 2002, 478 pétitions ont été adressées au Grand Conseil (en moyenne 48 pétitions par année civile) :

- 171 pétitions ont été déposées sur le bureau ;
- 41 ont été classées ;
- 110 ont été renvoyées au CE ;
- 15 ont été retirées ;
- 2 ont été renvoyées à une autre autorité.

40,4 % des pétitions ont été traitées en plénière dans l'année de leur dépôt, 59,6 % après l'année de leur dépôt. 47 % ont été renvoyées à d'autres commissions. Quant à leur destination, on note une évolution significative :

- en 1993, 60 % des pétitions ont fait l'objet d'un dépôt,
- en 2002, près de 65 % ont été renvoyées au CE.

Lors de la troisième et dernière séance

Nombre d'amendements ont été proposés, dont ceux formulés par l'auteur principal, qui a tenu compte, pour modifier le texte, de la fructueuse discussion précédente, sans pour autant changer l'esprit du projet.

A) De l'article. 171, alinéa 3, ou du droit d'être entendu.

Contrairement à ce que certains pensent, l'audition des pétitionnaires n'est pas exigée par la loi. En pratique, elle est de règle. Une clarification s'impose puisque que des pétitionnaires, que la commission aurait renoncé à auditionner, pourraient faire recours contre cette décision. Au sein de la commission, une formulation indirecte s'est peu à peu imposée : indiquer dans quelles conditions il est possible de renoncer à une audition, confirmant ainsi *a contrario* la règle de l'audition, tout en précisant que la commission des pétitions agit souverainement, ce qui fixe le cadre.

La règle de l'unanimité a fait l'objet d'une importante discussion. Pour le principal auteur, l'unanimité s'impose aux esprits pragmatiques, car elle existe déjà sur le terrain lors du travail en commission, les éléments déterminants n'étant pas, quand le problème se pose, de nature politique.

Le président met aux voix l'article 171, alinéa 3 amendé :

³ Elles sont renvoyées à la commission des pétitions sans discussion. Toutefois, cette dernière peut décider de les renvoyer à une autre commission saisie de l'objet auquel elles se rapportent. A l'unanimité, la commission peut décider ~~déide~~ souverainement de ne pas auditionner les pétitionnaires ~~de l'opportunité d'auditionner le(s) pétitionnaire(s)~~.

Commissaires présents au moment du vote : 12

Pour : Unanimité (2 AdG, 3 S, 1 Ve, 2 PDC, 1 R, 3 L).

L'alinéa 3 de l'article 171, amendé, est adopté.

B) De l'article 171, alinéa 4 ou de la liberté de manœuvre de la commission des pétitions

En cas de classement, il serait avantageux que la commission des pétitions dispose d'une certaine liberté de manœuvre lui permettant de répondre directement aux pétitionnaires, leur épargnant ainsi une longue

attente. Par ailleurs, le travail du service du Grand Conseil s'en trouverait facilité.

L'auteur principal, sur la base des discussions antérieures, formule un amendement qui allège l'énoncé proposé dans le projet de loi, énoncé qui énumère en réalité les motifs d'un classement, par exemple des demandes déraisonnables ou sans objet. Or, ces motifs sont à laisser à l'appréciation des commissaires, l'essentiel étant le *fait* de classer, non pas les *raisons* d'un classement.

Cet amendement a été complété, à la demande de plusieurs commissaires, par une référence à la règle de l'unanimité et par la nécessaire explication à donner dans la réponse aux pétitionnaires.

Pour les auteurs du projet de loi, le classement n'est pas uniquement un geste « négatif ». Il peut être « positif » si, après leur audition, les pétitionnaires choisissent par exemple la voie de la conciliation ou de la médiation. Comme l'ont déjà signalé les experts de l'avis de droit de 1956,

« rien ne s'oppose à ce que la commission des pétitions cherche aussi à jouer un rôle de conciliatrice ; c'est là un usage qui peut se révéler utile, sans qu'on puisse lui reconnaître une véritable portée juridique » (p. 27).

Même s'il est douteux que la commission des pétitions puisse elle-même s'engager dans cette voie – on ne s'improvise pas conciliateur ou médiateur – des pistes novatrices sont à favoriser pour conférer à la commission des pétitions une certaine flexibilité.

Le président met aux voix l'article 171, alinéa 4 (nouveau), amendé :

⁴ en cas de décision de classement voté à l'unanimité, la commission répond directement aux pétitionnaires, en indiquant les motifs qui ont conduit à ce classement.

Commissaires présents au moment du vote : 12

Pour : Unanimité (2 AdG, 3 S, 1 Ve, 1 R, 2 PDC, 3 L).

L'alinéa 4 amendé est adopté.

C) De l'article 171, alinéa 5 ou du contrôle des classements

Si la commission a le pouvoir de classer quand il y a unanimité, ce pouvoir ne saurait être repris par la plénière du Grand Conseil. Le texte proposé dans le projet de loi souffre ici d'une incohérence. D'où un amendement bienvenu.

Le Président met aux voix l'article 171, alinéa 5 (nouveau), amendé :

⁵ La commission renseigne le Grand Conseil sur les cas traités selon l'alinéa 4 au moyen d'un bref rapport annuel. ~~permettant le classement de ces demandes. Dans tous les autres cas, la commission élabore son rapport~~

Commissaires présents au moment du vote : 13

Pour : 11 (3 L, 2 PDC, 1 R, 3 S, 2 AdG)

Abstentions : 2 (2 Ve)

L'alinéa 5 amendé est adopté.

D) De l'article 172, alinéa 1 ou de la signification du renvoi

– D'abord un coup de balai.

Le projet de loi 9164 envisageait (lettre c) un renvoi au Conseil d'Etat sous forme de motion. Les commissaires constatent qu'une motion est toujours possible. Inutile donc d'insister. En revanche, il leur a paru intéressant, comme le propose un amendement de l'auteur principal, de préciser le sens du renvoi en ajoutant simplement « *pour examen* » (non pas pour « étude »).

– Dilemme.

Si on se place dans une logique de service aux pétitionnaires – le service correspondant à faire remonter la demande au bon niveau – il est prioritaire que la pétition parvienne à l'autorité compétente. La compétence est une notion clé dans la B 1 01 et dans la A 5 10, qui (Art. 3, chiffre 1) indique : « *L'autorité peut conseiller au pétitionnaire de s'adresser à une autre autorité pour des raisons de compétence en la matière* ».

Jusqu'à présent, il était convenu qu'un « renvoi au Conseil d'Etat » signifiait un accord avec tout ou partie des invites d'une pétition. Mais alors que faire si la commission identifie le Conseil d'Etat comme « l'autorité compétente » alors qu'elle n'est pas d'accord avec le contenu de la pétition ? Si le Grand Conseil tient à atteindre le niveau adéquat, il devrait pouvoir « renvoyer » sans nécessairement prendre parti ! Ce point n'est pas un détail. Bien des pétitions portent, en effet, sur des décisions passées, présentes ou futures de l'Administration, donc relevant effectivement du Conseil d'Etat. (N'oublions pas que, de nos jours, environ $\frac{2}{3}$ des pétitions lui sont envoyées).

– Pas de rapport sans examen.

L'actuel article 172, alinéa 2, prévoit un rapport du Conseil d'Etat en cas de renvoi. Demander un rapport, c'est vouloir s'assurer que le Conseil d'Etat a bel et bien examiné la pétition, la séparation des pouvoirs ne permettant pas une autre intention de la part du Grand Conseil. La nécessité d'un examen n'est pas explicitée, mais elle est en filigrane, puisqu'on ne saurait faire un rapport sans examen préalable.

La formule « renvoi pour examen » est doublement intéressante. Elle précise le sens du renvoi. Elle souligne le contraste entre « *dépôt pour information* » et « *renvoi pour examen* ».

Le fait d'écrire un rapport, de le discuter en plénière, de le publier dans le Mémorial, invite un large public et les médias à se tenir informés des requêtes adressées aux autorités. Le Conseil d'Etat prend lui-aussi connaissance à cette occasion du contenu des pétitions sans qu'un « renvoi » soit forcément nécessaire.

– De la circulation de l'information à la délibération.

S'il y a renvoi, c'est qu'un examen attentif doit être fait par le CE pour répondre aux attentes des pétitionnaires et qu'il n'a pas été déjà fait par la commission. Selon les auteurs, on réalise un travail à double quand une commission, suite à une série d'auditions, en arrive à la conclusion qu'il appartient au CE d'examiner la question. Pour faire circuler l'information, il serait plus simple que, le cas échéant, une pétition soit rapidement renvoyée au CE, quitte à ce que la commission étudie par la suite le rapport qui aura été rendu, conformément à l'article 172, alinéas 2-4. La boucle serait ainsi bouclée avec célérité, le Grand Conseil jouant un rôle de relais entre la population et les autorités.

Que les pétitions soient reprises politiquement ou non est une autre question, à la discrétion des députées et députés ou du Conseil d'Etat. Une chose est de recevoir un signal, une autre de le reprendre à son propre compte. Souvenons-nous que l'autorité qui reçoit une pétition n'est pas *saisie*.

Selon l'auteur principal, lorsque l'objectif est de prendre position quant au contenu d'une pétition, nous quittons la logique du service direct aux pétitionnaires pour déboucher sur la logique de la délibération, activité essentielle de la vie parlementaire. A cet égard, la motion est la modalité de choix qui exige des députées et députés un engagement qui n'est pas démontré actuellement quand une pétition est renvoyée au Conseil d'Etat à titre, finalement, de *minimotion*.

Dernier point : la présente commission a décidé d'alléger le texte de la loi actuelle en supprimant la référence au nombre de propositions formulées.

Le président met aux voix l'article 172, alinéa 1, amendé :

¹ Après avoir délibéré sur le rapport de la commission, le Grand Conseil statue sur l'une des 4–5 propositions formulées par la commission:

- a) renvoi à une autre commission du Grand Conseil;
- b) renvoi pour examen ~~étude~~ au Conseil d'Etat ou à une autre autorité compétente ~~pour information~~;
- e) ~~renvoi sous forme de motion au Conseil d'Etat ou à une autre commission~~;
- d) dépôt pour information sur le bureau à ~~titre de renseignement~~;
- e) classement.

Commissaires présents au moment du vote : 14

Pour : Unanimité.

L'alinéa 1 amendé est adopté.

E) De l'article 172, alinéa 2 ou d'une suppression logique

Suite au dernier vote, il est logique de supprimer l'article 172, alinéa 2, tel que modifié par le projet de loi 9164. Le président met aux voix cette suppression.

Commissaires présents au moment du vote : 14

Pour : Unanimité.

La modification de l'article 172, alinéa 2 proposée par le projet de loi 9164 est supprimée, en faveur de la loi actuelle.

F) De l'article 2 souligné

Le Président met aux voix cet article non contesté.

Pour : Unanimité

G) Du vote final

Vote d'ensemble du projet de loi 9164 :

Commissaires présents au moment du vote : 14

Pour : Unanimité.

Le projet de loi 9164 amendé est adopté.

La Commission des droits politiques et du Règlement du Grand Conseil vous prie, Mesdames et Messieurs les députés, de faire bon accueil à ce projet de loi tel qu'il a été amendé.

Projet de loi (9164)

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

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. 171, al. 3 (nouvelle teneur), al. 4 et 5 (nouveaux)

³ Elles sont renvoyées à la commission des pétitions sans discussion. Toutefois, cette dernière peut décider de les renvoyer à une autre commission saisie de l'objet auquel elles se rapportent. A l'unanimité, la commission peut décider souverainement de ne pas auditionner les pétitionnaires.

⁴ En cas de décision de classement voté à l'unanimité, la commission répond directement aux pétitionnaires, en indiquant les motifs qui ont conduit à ce classement.

⁵ La commission renseigne le Grand Conseil sur les cas traités selon l'alinéa 4 au moyen d'un bref rapport annuel.

Art. 172, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Après avoir délibéré sur le rapport de la commission, le Grand Conseil statue sur l'une des propositions formulées par la commission:

- a) renvoi à une autre commission du Grand Conseil ;
- b) renvoi pour examen au Conseil d'Etat ou à une autre autorité compétente ;
- c) dépôt pour information sur le bureau ;
- d) classement.

Article 2

Le Conseil d'Etat fixe l'entrée en vigueur de la présente loi.