

Date de dépôt: 25 janvier 2005

Messagerie

Rapport

de la Commission législative 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^{me} Janine Hagmann

Mesdames et
Messieurs les députés,

Lors de la séance du Grand Conseil du 23 septembre 2004, les député(e)s ont voté le renvoi du projet de loi 9164-A à la Commission législative, estimant que le projet de loi 9164-A, tel que libellé à la suite des travaux de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil, n'offrait pas toutes les garanties de constitutionnalité.

La Commission législative a donc examiné, discuté et amendé ce projet de loi au cours de ses séances du 8 octobre 2004, 26 novembre 2004 et 7 janvier 2005, sous la présidence de MM. Christian Grobet puis Bernard Lescaze, en présence de M. Michaël Flaks, directeur de la division de l'intérieur (DIAE), avec le concours de M. Christophe Vuilleumier, procès-verbaliste. La présente rapporteure a été désignée par la commission bien qu'elle ne figure pas parmi les membres titulaires de la commission mais soit remplaçante attirée d'un des membres du groupe libéral. Elle connaît bien le problème des pétitions, ayant présidé la Commission des pétitions, et a participé à toutes les séances concernant ce projet de loi. Pour bien comprendre le renvoi de ce projet de loi à la Commission législative, il est

utile de relire l'excellent rapport de M. Claude Aubert (date de dépôt : 7 juin 2004) ainsi que les débats du plenum de la séance 66 du 23 septembre 2004 à 20 h 45. Afin d'être en possession de tous les éléments nécessaires, les commissaires se sont fait remettre par le service du Grand Conseil :

1. Constitution fédérale de la Confédération suisse
2. Loi sur l'Assemblée fédérale
3. Constitution de la République et canton de Genève (A 2 00)
4. Loi sur l'exercice du droit de pétition (A 5 10)
5. Articles LRGC (art. 167 à 172)
6. Brochure sur les droits des pétitions (1964 à 1985)
7. Statistiques sur le traitement des pétitions (1993 à 2003)

Munis de ces documents, les commissaires de la Commission législative ont décidé de ne pas outrepasser leur champ de compétence et de se contenter de vérifier la constitutionnalité du projet de loi présenté par les députés Claude Aubert, Olivier Vaucher, Pierres Weiss, Jacques Baudit, Jacques Follonier et André Reymond, projet de loi envoyé par le Grand Conseil à la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève le 12 février 2004 pour étude et amendement. Ils ont volontairement refusé de modifier la loi sur l'exercice du droit des pétitions (A 5 10).

Discussions

Il s'est agi d'éliminer les divergences entre la loi sur l'exercice du droit de pétition (A 5 10) et les propositions de modifications des dispositions de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01) relatives au traitement des pétitions, principe auquel la commission législative a adhéré. Une loi générale sur le droit des pétition existe. Il est indispensable d'éviter les contradictions, c'est pourquoi ce projet de loi a été examiné à la lumière de la loi générale sur le droit de pétition, lequel concerne toutes les autorités. Le droit de pétition est un droit fondamental qui doit avoir un sens. Le Grand Conseil peut compléter ou amender, s'il le souhaite, la loi sur le droit de pétition mais ne peut créer des contradictions entre la loi fondamentale et le règlement.

1) L'article 171 de la loi étudiée indiquait à l'alinéa 3 (nouvelle teneur) :
«... A l'unanimité, la commission peut décider souverainement de ne pas auditionner les pétitionnaires »

Un débat nourri a montré que cette question devait être étudiée attentivement. Souvent, des pétitions sont incomplètes et une audition permet de mieux cerner les demandes. Une commission est libre d'accepter ou pas des auditions. Ce projet de loi donne effectivement la possibilité à la commission de décider de l'opportunité d'une audition. Un commissaire propose alors l'amendement suivant : « *à la demande d'un commissaire, il peut être procédé à l'audition du ou des pétitionnaires* », mais cet amendement est retiré estimant qu'il ne fait que reprendre la formulation libellée par la commission des droits politiques. L'alinéa 3 n'est donc pas modifié.

2) Article 171, alinéa 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.*** Ce point a vraisemblablement été décidé dans un souci de simplification des procédures, d'économie de débats souvent stériles. Cependant cet alinéa soustrait à l'autorité du plenum la décision de classement des pétitions. Il est en contradiction avec la loi générale sur les pétitions qui, en son article 4, indique que les conclusions sont précisées dans un rapport. Mis aux voix, l'abrogation de l'alinéa 4 de l'article 171, pour des motifs juridiques et non politiques, est acceptée par 8 oui (1 UDC, 2 L, 1 PDC, 2 S, 1 R, 1 AdG) et 1 abstention (Ve).

3) Article 171, alinéa 5. **La commission renseigne le Grand Conseil sur les cas traités selon l'alinéa 4 au moyen d'un bref rapport annuel :** dépendant de l'alinéa 4, l'abrogation de cet alinéa est à son tour proposée au vote. A l'unanimité des membres présents, cet alinéa est abrogé (1 UDC, 2 L, 1 PDC, 1 S, 1 R, 1 AdG, 1 Ve).

Les alinéas 4 et 5 sont abrogés.

4) Dans un souci de transparence, afin que tous les député(e)s aient connaissance des pétitions, tout en laissant une marge de manœuvre aux commissaires chargés d'étudier une pétition (dans les cas où une pétition ne serait pas publishable ou devrait être « caviardée » pour garantir la sphère privée), un nouvel alinéa 4 est mis au vote : « *Le texte de la pétition est en principe joint au rapport* ». Il est accepté par 8 oui (2 L, 1 Ve, 1 AdG, 2 S, 1 R, 1 UDC) et 1 abstention (PDC).

5) Pour garder l'esprit d'efficacité des auteurs du projet de loi, sans contradiction avec la loi sur le droit de pétition, un amendement est proposé à l'article 172, alinéa 2 :

« La proposition de classement qui n'est pas assortie d'un rapport de minorité ne donne pas lieu à débat à moins que dix députés ne proposent l'un des trois autres modes de traitement de la pétition. »

Mis aux voix, cet amendement est accepté par 7 oui (1 AdG, 2 S, 1 R, 2 L, 1 UDC et 1 abstention (Ve).

6) L'article 172 est mis au vote dans son ensemble : il est accepté à l'unanimité des membres présents

7) Vote de l'article 1 souligné : unanimité

8) Vote de l'article 2 : unanimité

9) Vote du projet de loi 9164 amendé :

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

C'est pourquoi, Mesdames et Messieurs les députés, les commissaires de la Commission législative vous prie d'accepter le projet de loi 9164 tel qu'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 (nouveau)

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 Le texte de la pétition est en principe joint au rapport.

Art. 172, al. 1 (nouvelle teneur) et al. 2 (nouveau, les al. 2 à 4 anciens devenant les al. 3 à 5)

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.

² La proposition de classement qui n'est pas assortie d'un rapport de minorité ne donne pas lieu à un débat à moins que dix députés ne proposent l'un des trois autres modes de traitement de la pétition.

Article 2

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



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

**Direction du
Service du Grand Conseil**

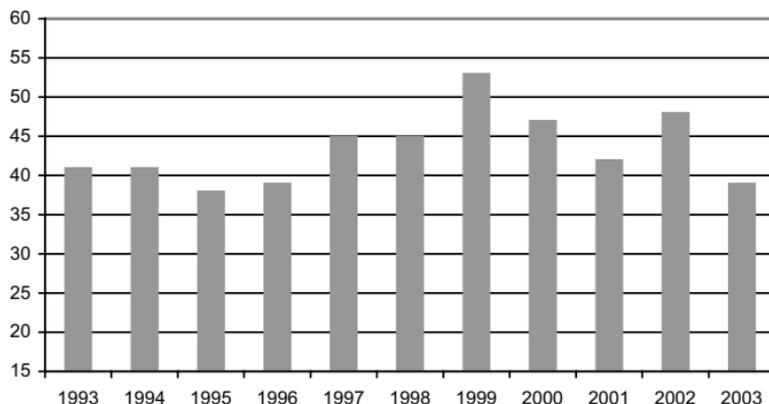
*(préparé à l'attention de la commission des droits politiques en avril 2004,
remis à la commission législative le 8 octobre 2004)*

Statistiques sur le traitement des pétitions par le Grand Conseil de 1993 à 2003.

Dans le cadre de l'examen du PL 9164 modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil, la commission des droits politiques souhaitait obtenir les chiffres suivants :

- nombre de pétitions traitées sur les dix dernières années ;
- nombre de pétitions renvoyées à une autre commission par la commission des pétitions ;
- distribution des pétitions traitées selon la décision définitive du Grand Conseil.

Tableau 1 – Nombre de pétitions déposées devant le Grand Conseil, par année civile (premier janvier 1993 au 31 décembre 2003)



Total des pétitions déposées : 478

Moyenne par année civile : 48

Ecart type : 4

Les instruments de recherche pour 2003 n'étant pas complets à ce jour, les chiffres des tableaux suivants portent sur la période 1993 à 2002 (années civiles).

Total des pétitions déposées (1993 à 2002) : 439

Moyenne par année civile (1993 à 2002) : 44

Tableau 2 – Décisions définitives du Grand Conseil (plénière) de 1993 à 2002

Dépôt à titre de renseignement	Classement	Renvoi au CE	Retrait	Renvoi à une autre autorité
171	41	110	15	2

Le total des décisions définitives prises par le Grand Conseil (339) est inférieur au total des pétitions déposées sur la période. La différence (100 unités, 23%) s'explique par les pétitions en suspens devant les commissions et par les rapports de commission en suspens à l'ordre du jour de la plénière à la fin de la période considérée et non pas par rapport au total des pétitions déposées.

Tableau 3 – Pétitions pour lesquelles une décision définitive du Grand Conseil est intervenue l'année de leur dépôt

	Valeur absolue	Valeur relative (n=339)
Pétitions traitées en plénière dans l'année de leur dépôt	137	40,4%
Pétitions traitées en plénière après l'année de leur dépôt	202	59,6%

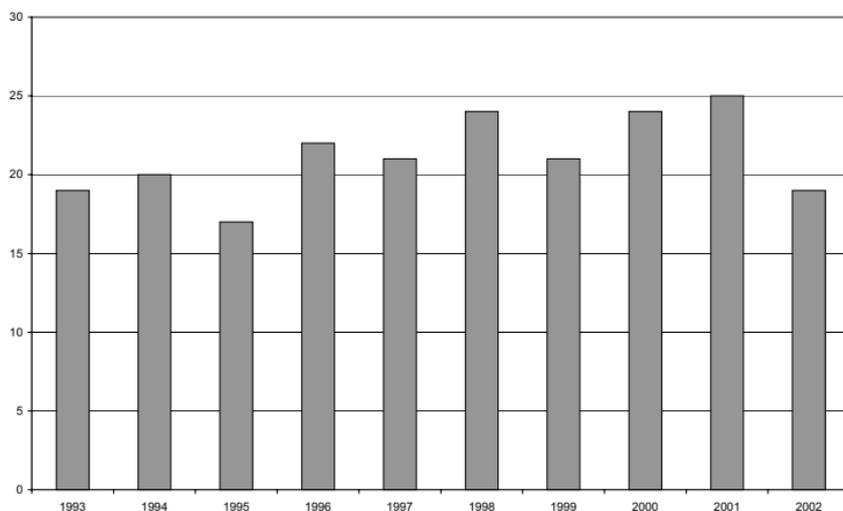
La valeur relative est, naturellement, calculée en proportion du total des pétitions pour lesquelles une décision définitive est intervenue.

Tableau 4.1 – Pétitions renvoyées par la commission des pétitions à une autre commission

	Valeur absolue	Valeur relative (n=439)
Total	212	47%
Pétitions traitées en plénière dans l'année de leur dépôt	185	42%
Pétitions traitées en plénière après l'année de leur dépôt	27	5%

La valeur relative est calculée en proportion du total des pétitions déposées (n=439) puisque le renvoi intervient avant la décision définitive du Grand Conseil.

— 3/4 —

Tableau 4.2 – Pétitions renvoyées par la commission des pétitions à une autre commission par année civile**Tableau 5 – Distribution des pétitions pour lesquelles une décision définitive est intervenue (n=339) selon la décision prise par le Grand Conseil**

	Dépôt à titre de renseignement		Classement		Renvoi au Conseil d'Etat		Retrait		Renvoi à une autre autorité	
	Valeur absolue	Valeur relative	Valeur absolue	Valeur relative	Valeur absolue	Valeur relative	Valeur absolue	Valeur relative	Valeur absolue	Valeur relative
Total	171	50,4%	41	12,1%	110	32,5%	15	4,4%	2	-
Pétitions traitées en plénière dans l'année de leur dépôt	61	44,5%	19	13,9%	50	36,5%	6	4,4%	1	-
Pétitions traitées en plénière après l'année de leur dépôt	110	54,5%	22	11%	60	29,7%	9	4,5%	1	-

Il apparaît que la distribution selon la décision prise n'est pas significativement affectée par le moment du traitement de la pétition en plénière (dans l'année du dépôt ou après l'année du dépôt). Le tableau suivant ne tient donc pas compte de ces deux classes de pétitions.

Tableau 6 – Distribution des pétitions pour lesquelles une décision définitive est intervenue selon la décision et selon l'année civile

(Les deux pétitions renvoyées à d'autres autorités ne sont pas prises en compte
n=339-2=337)

