

Date de dépôt : 11 janvier 2011

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. Renaud Gautier, Antoine Barde, Fabienne Gautier, Alain Meylan, Serge Hiltpold, Francis Walpen, Frédéric Hohl, Eric Stauffer et Marcel Borloz sur le protocole

Rapport de majorité de M. Serge Hiltpold (page 1)

Rapport de première minorité de M. Roberto Brogini (page 27)

Rapport de seconde minorité de M^{me} Lydia Schneider Hausser (page 30)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Serge Hiltpold

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil s'est réunie pour étudier ce projet de loi les 26 mai, 2 juin, 9 juin, 15 septembre, 22 septembre, 1^{er} décembre et 8 décembre 2010 sous les présidences successives de M^{me} Marie-Thérèse Engelberts et de M. Miguel Limpo. Elle a bénéficié de l'appui de MM. Laurent Koelliker, directeur adjoint du Service du Grand Conseil, et de MM. David Hoffmann et Fabien Waelti, directeurs adjoints du service des Affaires Juridiques. Les procès-verbaux ont été tenus avec exactitude par M. Leonardo Castro et M^{me} Corina Lupu, que je remercie au nom de la commission.

1) Présentation du Projet de loi

M. Renaud Gautier est accueilli au sein de la commission et explique le dépôt de ce projet de loi destiné à redonner un véritable sens au protocole, précisément en institutionnalisant ce dernier dans une loi et non dans un règlement du Conseil d'Etat. Il ajoute au demeurant qu'une loi du Grand Conseil fixerait un cadre plus précis et lui conférerait un statut plus élevé, notamment avec la vision du **pouvoir législatif**, qui est le pouvoir suprême de l'Etat.

Malheureusement, les attributs de fonction des trois pouvoirs ont disparus lors des représentations publiques alors que leurs valeurs symboliques représentent un patrimoine important dans la tradition de notre République et méritent quelques réflexions tant pour les élus que pour nos concitoyens.

La représentation publique du parlementaire exige une certaine bienséance qui se traduit également par une tenue vestimentaire adéquate qui est précisée sous le terme de « costume de ville ». S'agissant du Bureau du Grand Conseil, M. Gautier souligne sa fonction de représentation et son rôle particulier, solidement ancré dans la Constitution.

2) Séance du 2 juin 2010

Un commissaire vert aimerait connaître si la logique de placer le législatif en premier pourrait avoir lieu sur le plan communal. Il lui est répondu que non, ce dernier étant uniquement délibératif à ce niveau.

Un autre commissaire vert commente la position de la ville de Genève et s'étonne de la voir placée au même niveau que les autres communes, tant par l'importance de sa taille et de son rôle sur la plan national et international. Il mentionne encore les armoiries identiques à celles de notre canton qui lui confère un rôle plus important.

Un commissaire démocrate chrétien constate que les élus n'ont pas de signe distinctif comme les exécutifs des communes et qu'il est dans ce cas difficile de les distinguer lors de manifestations officielles. M. Gautier lui répond qu'à Genève l'écharpe d'élu n'a effectivement pas de base légale; c'est une habitude et un usage qui s'est institutionnalisé. En France, tous les élus portent des écharpes aux couleurs de la Nation.

Audition de MM. Renaud et Rapin

La Présidente accueille M. Michel Renaud, Président de la commission Thématique de modernisation du parlement et M. Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil vaudois.

M. Renaud explique que, comme à Genève, la Constitution vaudoise datée du 14 avril 2003 établit que le Grand Conseil vaudois est l'autorité suprême du canton. Paradoxalement, le protocole vaudois prévoit une préséance dans laquelle vient en premier le Président du Conseil d'État et en deuxième le Président du Grand Conseil. De ce fait, une certaine perplexité est suscitée par ces deux éléments contradictoires, puisque dans la pratique, le Président du Grand Conseil est donc placé en second...

Durant sa Présidence, il s'est également aperçu que les députés ne connaissent pas vraiment le protocole, si bien qu'ils n'y faisaient peu attention, sauf lors de représentations particulières. Il considère donc que de préciser clairement le protocole dans une loi s'avère parfaitement légitime.

Il a également constaté que les membres du Gouvernement, professionnels, ont tendance à prendre les députés pour des amateurs. Il mentionne en outre que dans le canton de Vaud, le Président du Conseil d'Etat est élu pour une période de 5 ans, alors que le Président du Grand Conseil change plus rapidement.

Un commissaire libéral juge également important que **le pouvoir législatif se réapproprie du sens**. Or, une ambiguïté fondamentale se dessine entre le sens que souhaite se donner l'exécutif et le fait que le législatif a lâché une de ses prérogatives au profit du premier. Il ajoute que c'est d'autant plus frappant à Genève où le protocole relève d'un règlement du Conseil d'État, si bien que le législatif ne détient aucun moyen de l'influencer.

Pour répondre à un commissaire radical, M. Rapin précise que rien ne figure de manière réglementaire sur la question de l'habillement, celui-ci étant laissé à la liberté de chacun. Il mentionne en outre qu'une remarque pourrait être formulée par la présidence du Grand Conseil le cas échéant.

Un commissaire vert aimerait connaître si la position de la ville de Lausanne a une place particulière dans l'ordre protocolaire. Il lui est répondu par la négative.

La présidente, après avoir dignement remercié cette délégation vaudoise, poursuit la seconde audition du jour appelant le service du Protocole.

Audition du Service du Protocole

MM. Jean-Luc Chopard, Chef du Protocole et M. Dominique Louis, Chef du protocole adjoint, ont représentés avec panache le service du Protocole lors de cette audition particulièrement circonstanciée, vous n'en douterez point.

M. Chopard relève que le service du protocole est particulièrement étoffé à Genève, comparativement aux autres cantons. Il note que Genève est la capitale mondiale de la diplomatie, avec 2'000 à 3'000 ministres, chefs de Gouvernement et chefs d'État en visite chaque année, un volume de conférences internationales plus élevé qu'à New-York et des retombées économiques du secteur international institutionnel de l'ordre de 4 milliards. Pour comparaison, le volet du tourisme en rapporte environ la moitié. Depuis 1962, le canton s'est doté d'un règlement du protocole répondant à la nécessité de codifier la façon dont le canton se présente auprès de la communauté internationale. Il signale qu'alors la moitié de la réglementation concernait le rapport avec le corps consulaire, ce qui leur a permis de mettre en place les visites présidentielles. Le règlement du protocole a donc codifié les usages diplomatiques pour en faire un outil de travail, à disposition du canton, avec comme conséquence de traiter d'égal à égal avec des délégations de chefs d'état.

Il précise encore que le règlement fournit un certain nombre d'indications concernant la représentation des institutions au cours des cérémonies officielles, comme par exemple la prestation de serment du Grand Conseil, la cérémonie du 1er juin, le brunch du 1er août, le cortège de l'Escalade, etc. Un ordre est alors suivi. Le Président du Grand Conseil et les membres du Bureau sont invités à l'ensemble des manifestations officielles. Il cite l'exemple de la conférence internationale du travail en présence de ministres du monde entier et de la Présidente de la Confédération qui vient de s'ouvrir. Entre 2000 et 3000 personnes étaient présentes. Or, sur le podium devant elles se trouvaient les institutions genevoises. Ont été invités le Président du Conseil d'État, le Président du Grand Conseil et la ville de Genève, mais uniquement le Président du Conseil d'État était présent.

Finalement, M. Chopard ajoute que lors de ces événements, ils veillent à préserver le rang des institutions représentées, soit en invitant les personnes à prendre place à l'endroit prévu, s'il s'agit de cérémonies très réglementées, soit en leur facilitant l'accès à la manifestation où à la tête de cortège, comme lors du salon de l'automobile. Il souligne encore le caractère unique du règlement du protocole en Suisse, et probablement dans le monde, reflétant la dimension quasi-étatique de Genève, issue de l'incroyable vie internationale qui s'y déroule.

Après cela, M. Louis indique que Genève a une véritable vocation en tant que capitale mondiale de la conscience humanitaire et de la négociation multilatérale. Elle est aussi une République et un État. M. Louis exprime ainsi la manière dont les officiers du protocole vivent Genève, ce dont ils sont fiers. Le règlement du protocole est donc un instrument de travail, permettant

de négocier et d'approcher d'autres États. La norme permet d'avoir des relations bilatérales harmonieuses dans une compréhension mutuelle. Il s'agit de se parler sur la même longueur d'onde et donc de savoir qui représente quoi, et à quel moment. Alors, en agissant comme les membres de la communauté internationale, un dénominateur commun de communication s'établit. Or, en termes de relations d'État à État, le dénominateur commun est la représentativité qui, à l'échelle mondiale, s'exprime toujours par la présence du chef de l'État ou du chef de gouvernement en l'absence du premier. Cette tradition ne souffre **d'aucune exception**.

Il cite ensuite l'exemple de la France dont la préséance donne l'ordre suivant : 1. le chef de l'État ; 2. le Premier ministre ; 3. le Président du Sénat ; 4. le Président de l'Assemblée nationale. Il précise que la Confédération ainsi que les cantons tiennent la route par leur collégialité, si bien que le vrai chef de l'État est le collège fédéral. Or, le Président, chargé de la représentation de ce dernier est le *Primus inter pares*, tout comme l'est le Président du Conseil d'État par rapport aux sept magistrats cantonaux. Il indique alors que le règlement du protocole de la Confédération fixe l'ordre de préséance suivant : 1. le Président de la Confédération ; 2. le Vice-président du Conseil fédéral ; 3. les cinq autres Conseillers fédéraux ; 4. le Président du Conseil National ; 5. le Président du Conseil des États.

Au niveau cantonal, des règlements du protocole existent quasi systématiquement dans les cantons romands, ce qui n'est pas le cas pour les cantons alémaniques. Dans les cantons romands, la préséance place en premier le Président du Gouvernement, puis suit le Président du Parlement. Au niveau des cantons alémaniques, pour les deux-tiers d'entre eux, le Président du Gouvernement est le premier, puis suit le Président du Parlement. Or, dans certains cantons et particulièrement ceux de Suisse centrale, c'est l'inverse. Il précise toutefois que ceux-ci sont représentés par le Président du Gouvernement lorsqu'ils se déplacent à l'extérieur de leur territoire. M. Louis observe que le dénominateur commun demeure la représentativité, élément valable également à l'intérieur d'un État fédéral où les cantons sont des États. Il donne l'exemple des gouvernements cantonaux qui se rendent visite une fois par an, selon une ancienne tradition.

Plusieurs commissaires aimeraient connaître la raison d'un traitement favorisé de la ville de Genève par rapport aux autres communes. M. Louis répond que d'un point de vue historique, la République était la ville de Genève jusqu'en 1815, date à laquelle Genève est entrée dans la Confédération pour devenir la République et le canton de Genève. De plus, le nom du canton est issu de celui de la ville. Puis, il note que la plupart des

manifestations officielles organisées par le canton, et souvent en association avec la Confédération, ont lieu sur le territoire de la ville de Genève.

M. Chopard ajoute que sous l'angle historique, la ville de Genève est privilégiée par rapport aux autres communes dans les règles de préséance, en raison de la reconnaissance de son passé. Puis, dans le cadre de l'ordonnancement de la représentation des autorités lors d'un événement protocolaire, ils vont placer les gens selon l'ordre inscrit dans le règlement actuel, si bien que si tout le gouvernement est présent, le Maire de la ville de Genève se trouvera avant le Chancelier. Le Maire est alors privilégié dans ce cas.

Les questions étant épuisées, la Présidente, avec panache, remercie les orateurs et prend congé des commissaires en mentionnant que la position du Conseil d'Etat sera entendue lors de la prochaine séance.

3) Séance du 9 juin 2010

M. Waelti exprime la position du Conseil d'Etat sur ce projet de loi qui est « globalement négatif » et souhaite que la commission ne rentre pas en matière sur le sujet invoquant premièrement un problème légal relevant de la séparation des trois pouvoirs ; deuxièmement la forme non adaptée d'un texte de loi pour régir le protocole ; troisièmement la forme non adaptée des règles de préséances proposées; et finalement il cite l'inapplicabilité sur un plan pratique compte tenu de l'inexpérience en la matière.

Il rappelle que M. Chopard a expliqué que le règlement du protocole datait d'une quarantaine d'années, tandis que jusque-là, cela relevait d'usages. Dès lors, l'ordonnancement du Président du Conseil d'Etat en premier et le Président du Grand Conseil en second, est demeuré incontesté durant deux siècles. Aussi, le Conseil d'Etat ne pense pas qu'il faille régler la question sous la forme d'une loi. Puis, il explique que bien que les officiers du protocole aient déclaré que tout était possible sous l'angle protocolaire, le modèle actuel est basé sur celui de la Confédération dans lequel le Président du Gouvernement fédéral se trouve devant le Président du Conseil National. En effet, le parallélisme des rangs doit être garanti lors de l'ordonnancement à effectuer au cours de manifestations. Aussi, les choses deviendraient compliquées puisque l'ordre proposé dans le PL n'est pas le même ailleurs en Suisse.

Une vive discussion émotionnelle s'anime autour de la représentativité des trois pouvoirs et de leurs rôles respectifs. La relation entre le Bureau du Grand Conseil et le Conseil d'Etat est également évoquée suscitant des

commentaires non transcrits dans le présent rapport. La position du Président du Grand Conseil et du Président du Conseil d'Etat est longuement débattue.

Un commissaire libéral souligne en outre la position du Chancelier d'Etat qui est élu uniquement par un Collège de 7 personnes et émet certains doutes sur le contenu d'un règlement. Il précise en outre la primauté du protocole fédéral sur celui de Genève.

Afin de dissiper tout malentendu sur l'interprétation de l'article 128 de la Constitution, un avis de droit est demandé pour savoir si le Grand Conseil a les compétences de légiférer sur le protocole.

La Présidente met aux voix la demande d'avis de droit, acceptée :

Pour : 12 (2 S ; 2 Ve ; 2 R ; 3 L ; 1 UDC ; 2 MCG)

Contre : 1 (Ve)

Abst : –

Le vote sur l'entrée en matière est donc reporté pour permettre le retour de l'avis de droit demandé par la commission.

4) Séance du 15 septembre 2010

Après une pause estivale et ayant reçu l'avis de droit du Professeur Etienne Grisel sur la compétence des députés au Grand Conseil genevois pour déposer un projet de loi sur le protocole, la commission reprend ses travaux. Voici les conclusions de cet avis de droit du 23 août 2010 :

CONCLUSION

Le projet de loi sur le protocole du 15 avril 2010 (PL10651) présenté par neuf députés relève des compétences du Grand Conseil et du droit d'Initiative des ses membres, sans empiéter sur les attributions confiées au Conseil d'Etat par la Constitution cantonale.

Préverenges, le 23 août 2010

Etienne Grisel

Ceci étant précisé, M. Hofmann informe désormais que le Conseil d'Etat souhaite être auditionné. La Présidente met aux voix la demande d'audition du Conseil d'Etat :

Pour : 7 (2 S ; 2 Ve ; 1 PDC ; 1R ; 1 MCG)

Contre : 3 (2 L ; 1 UDC)

Abst : 1 MCG

L'audition est acceptée à la majorité.

5) Séance du 22 septembre 2010

Audition de M. François Longchamp

Actuel Président du Conseil d'Etat, M. Longchamp précise qu'il représente la position commune du Conseil d'Etat sur ce projet de loi et précise que les questions protocolaires ne sont pas une simple affaire à Genève, compte tenu de sa position internationale, qui n'a pas d'équivalent en Suisse, que cela soit par rapport aux autres cantons ou à la Confédération. Il rappelle que Genève a accueilli en 2009, 2200 ministres, 109 chefs d'Etat ainsi que plus de 500 membres de familles royales. Il précise que la Confédération délègue souvent sa compétence protocolaire à Genève. Pour information, l'AIG reçoit tous les jours des visiteurs internationaux et dispose, à cet effet, de quatre fonctionnaires. Il indique que cette activité suppose une capacité de réaction que n'a pas forcément le Grand Conseil en termes de personnel. Il ajoute que cette tâche est chronophage et demande un investissement qui va au-delà d'une simple séance photo, mais est néanmoins extrêmement importante.

M. Longchamp informe que le Conseil d'Etat a des doutes profonds sur le projet de loi, notamment par la confusion supplémentaire qu'il amène et ajoute qu'il est curieux que les anciens Chanceliers d'Etat figurent sur le protocole avant ceux en exercice. Par ailleurs, il indique que le canton a souvent des difficultés avec la Ville de Genève et que celle-ci souhaite créer, en 2011, un département de la Genève Internationale. Malgré ces différents, il convient que la Ville n'est pas une commune comme les autres et dispose même d'un statut spécial dans la Constitution et d'un rayonnement international. Il invite à la prudence lorsqu'il s'agit de traiter les communes par ordre alphabétique. La position du Conseil d'Etat est unanime sur ce projet et ajoute ne pas vouloir entrer dans une polémique.

Un commissaire radical souhaite connaître la position du Conseil d'Etat sur la capacité du Grand Conseil de légiférer sur le protocole. M. Longchamp rétorque qu'effectivement la Grand Conseil a cette capacité de légiférer et explique que sa réponse est de nature politique. En effet, le Conseil d'Etat souhaite que le Grand Conseil ne s'aventure pas sur ce terrain du protocole ou il ne maîtrise pas les conséquences, notamment en ce qui concerne la problématique de la Genève Internationale. Les particularités du système helvétiques sont déjà complexes à expliquer.

Un commissaire libéral précise encore pour compléter la précédente intervention que ce projet de loi n'entend pas régler ce qui ne ressort pas du canton. Il relève que le projet de loi **prévoit que le protocole de la Confédération prime celui du canton**, par exemple pour le sommet de la francophonie. Concernant le fond, il remarque que le règlement, modifié en 2009, était inchangé depuis 1970. M. Longchamp lui rappelle que le règlement est toutefois modifié tous les deux ans.

Un commissaire vert souligne, quand à lui, l'aspect plus souple d'un règlement par rapport à un texte de loi. Il évoque également les relations protocolaires entre le canton et la ville de Genève, notamment dans les conférences de presse lors de la rénovation des locaux du Grand Conseil, durant lesquelles le Conseil Municipal n'a pas été convié.

Une commissaire verte constate, elle aussi, un problème de représentation du législatif dans le protocole actuel et demande si cet élément peut changer par voie règlementaire, sous l'impulsion du Grand Conseil. M. Longchamp trouve que dans la réalité, le Conseil d'Etat n'est pas si éloigné du Grand Conseil. Par ailleurs, il est d'avis qu'une réflexion sur les symboles est nécessaire, comme le statut d'un élu. Il explique que l'évolution de la société a amené une confusion dans l'esprit des gens, quant au rôle de chacun. Il invite le Grand Conseil à y réfléchir et à décider s'il veut modifier le règlement du Grand Conseil, de manière à ce que les élus soit identifiables par un badge, par exemple, afin de se **rapprocher du peuple**, plutôt que de rajouter de la confusion aux yeux des visiteurs internationaux.

Un commissaire vert estime que la place de la Justice est très en avant par rapport au législatif. M. Longchamp rappelle que le Procureur Général a un statut particulier à Genève qui découle d'une longue tradition. En effet, celui-ci dispose du pouvoir d'opportunité de la poursuite judiciaire, et est un des rares exemples, dans une Suisse collégiale, d'institutions portées par une seule personne. Il estime que la place du Procureur est logique en tant que représentant du pouvoir judiciaire. Concernant les présidents de juridiction, il signale que la situation est compliquée en raison de la réforme de la justice et estime que ce statut va évoluer vers celui de magistrat du pouvoir judiciaire.

Un commissaire libéral note que l'exécutif procède par règlement, sans égards au pouvoir législatif et signale que le problème est que l'on se retrouve avec deux modes de raisonnement qui ne se croisent jamais, plutôt qu'un échange. En effet, il rappelle la mise au ban du Grand Conseil sur la question. M. Longchamp répond que le Conseil d'Etat n'a pas la volonté d'écarter le Bureau du Grand Conseil et regrette cet état de fait. Toutefois, il prend acte que cela amène à changer la nature juridique du protocole et de faire quelque chose qui ne se voit nul par ailleurs. Il répète que le message du Conseil d'Etat est diplomatique et politique et demande une certaine hauteur de vue de la part des commissaires.

Vote d'entrée en matière

Un commissaire (Udc) note que l'on se préoccupe plus de la Genève Internationale, alors que la loi concerne à son sens plus les manifestations officielles.

Concernant les drapeaux suisse et genevois qui orneraient la salle de Grand Conseil, un commissaire vert suggère d'amender l'art. 11 al. 3 LRGC. Par ailleurs, il invite les commissaires à modifier l'art. 22 LRGC si les députés veulent se distinguer lors de manifestations officielles par un signe distinctif.

Un commissaire libéral souligne que le cœur du problème est de savoir si un règlement prime la loi. Il explique que le Service du Protocole est constitué de professionnels avertis qui gèrent la pratique et qu'en tant que démocrate, il appartient au parlement de légiférer sur le protocole.

Aux vues des remarques énoncées, des commissaires radicaux et Udc conviennent de la nécessité d'amender le projet de loi, et soutiendront l'entrée en matière, afin de fixer un cadre.

Un commissaire démocrate chrétien rejoint les précédents commissaires quant à l'entrée en matière. Il invite à la réflexion sur la subordination du Service du Protocole à la Chancellerie et de celle-ci au Conseil d'Etat. Des différences de traitements sont indéniables entre un député et un Conseiller d'Etat. Il estime, lui aussi, qu'une loi est effectivement nécessaire.

Une commissaire socialiste souligne que la question fondamentale est la place du législatif. Elle convient que la situation de la Genève Internationale est particulière et indique que les manifestations purement cantonales sont peu courantes. De ce fait, il est disproportionné de légiférer sur ce sujet. Toutefois, elle reconnaît que le règlement mérite quelques modifications, mais relève que l'utilisation du processus législatif n'est pas le bon outil. C'est pourquoi, elle informe que le groupe socialiste n'entrera pas en matière.

Après avoir débattu longuement sur le sujet, M. Renaud Gautier, auteur du projet de loi propose de présenter à la commission un projet de loi épuré, en tenant compte des différents commentaires émis par les diverses parties. Un amendement général sera présenté dans une séance ultérieure.

La Présidente met ainsi aux voix l'entrée en matière.

Pour : 10 (1 Ve ; 2 PDC ; 1 R ; 3 L ; 1 UDC ; 2 MCG)

Contre : 5 (2 S ; 2 Ve ; 1 R)

Abst : –

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité.

6) Séance du 1^{er} décembre 2010

Présentation de l'amendement général

Après l'ouverture de séance ponctuelle par le nouveau Président Miguel Limpo, M. Renaud Gautier commente et rappelle que cet amendement général s'inspire des discussions de l'automne. Il indique qu'il s'agit de préciser des points évidents, comme le fait que le protocole ne s'applique qu'à Genève et que celui de la Confédération prime. Il ajoute que le Service du Protocole est consulté.

Un commissaire démocrate chrétien propose de porter un signe distinctif afin de pouvoir être identifié par la population lorsque les députés participent à des manifestations, qu'elles soient officielles ou non.

Un commissaire vert se demande si la précision à l'article 3, concernant le costume de ville, est nécessaire, estimant que tous ont le droit d'être représentés. Quant à l'al. 2, il indique que le port d'un signe distinctif ne pose pas de problèmes.

Un commissaire libéral rappelle un temps où des membres de l'Alternative portaient des tenues inadaptées (le légendaire « Marcel ») et estime que l'habit fait partie de la fonction ; d'une certaine manière la tenue vestimentaire influence la bonne tenue des débats. Il précise en outre qu'une écharpe ne se porte pas par-dessus un tee-shirt. Les signes distinctifs permettent aux élus de se faire reconnaître par la population et de pouvoir se faire approcher par cette dernière.

Un commissaire radical salue l'amendement général et informe que son groupe ne voit pas de problèmes à l'art. 3. Cependant, il suggère une

clarification du costume de ville, car le port de la cravate semble excessif. Il relève que l'ordre de préséance ne convient pas au groupe radical, notamment la place de l'exécutif.

Concernant la tenue et l'article 3, un commissaire (MCG) estime que l'exigence d'un costume de ville porte atteinte à la liberté individuelle. Malgré cela, son groupe soutiendra le projet de loi. Sur le même article, un commissaire (Udc) rappelle la différence entre la politique et les symboles. Il estime que la manière de se présenter est importante. Il ajoute, concernant l'ordre de préséance, que l'on se trouve dans le symbole et qu'il ne s'agit pas de brimer quelqu'un mais de remettre les pouvoirs à leur juste place.

La discussion revient à nouveau sur la position du Président du Conseil d'Etat et du Président du Grand Conseil...

Un commissaire radical estime que le premier a plus de légitimité que le second. Les avis divergent au sein de la commission, toutefois un commissaire démocrate chrétien relève que le Président du Grand Conseil est nommé par 100 députés et que la présidence du Conseil d'Etat par 7 membres. Il ajoute que l'exécutif a pour rôle d'exécuter les ordres du parlement et donc que le pouvoir est détenu par le parlement. Pour terminer la séance, un commissaire libéral conclut que le parlement est le *primus inter pares*.

7) Séance du 8 décembre 2010

Votes en deuxième débat

Le groupe radical annonce un sous-amendement. En effet, il propose d'inverser les lettres a et b à l'article 2 alinéa 2 et 3.

Le Président met aux voix le sous-amendement radical.

Pour : 4 (2 Ve ; 2 R)

Contre : 6 (1 Ve ; 3 L ; 2 MCG)

Abst : 3 (2 S ; 1 UDC)

L'amendement est refusé à la majorité.

Le Président met aux voix le sous-amendement PDC suivant :

« Art. 3

² *Il est mis à la disposition des députées et des députés un insigne distinctif destiné à être porté sur leurs vêtements quotidiens ainsi qu'une écharpe aux couleurs de la République et Canton de Genève afin que ceux-ci puissent être identifiés lors de manifestations officielles ou publiques. »*

Pour : 7 (1 R ; 3 L ; 1 UDC ; 2 MCG)

Contre : 4 (2 S ; 2 Ve)

Abst : 2 (1 Ve ; 1 R)

L'amendement est adopté à la majorité.

Le Président met aux voix l'amendement général, ainsi amendé.

Pour : 6 (3 L ; 1 UDC ; 2 MCG)

Contre : 4 (2 S ; 2 Ve)

Abst : 3 (1 Ve ; 2 R)

L'amendement général est adopté à la majorité.

Vote en troisième débat

Un commissaire vert reprend le sous-amendement radical et le soumet à la commission.

Le Président met aux voix le sous-amendement radical.

Pour : 4 (2 Ve ; 2 R)

Contre : 7 (1 Ve ; 3 L ; 1 UDC ; 2 MCG)

Abst : 2 (2 S)

L'amendement est refusé à la majorité.

Le Président met finalement aux voix le PL10651 dans son ensemble.

Pour : 7 (1 Ve ; 3 L ; 1 UDC ; 2 MCG)

Contre : 4 (2 S ; 2 Ve)

Abst : 2 (2 R)

Le projet de loi dans son ensemble est adopté à la majorité.

Au bénéfice de ce qui vous a été exposé dans le présent rapport de majorité, je vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à soutenir ce PL 10651.

La commission recommande le débat en catégorie II.

Projet de loi (10651) sur le protocole

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

Art. 1 Champ d'application

¹ Le présent projet de loi fixe le cadre général de l'ordre de préséance protocolaire pour les cérémonies et manifestations cantonales.

² S'agissant des relations extérieures du canton de Genève avec:

- a) les autres cantons suisses,
- b) la Confédération,
- c) les pays étrangers,
- d) la Genève internationale.

les règles de préséance protocolaire fédérales s'appliquent.

³ Pour les cérémonies de prestation de serment, l'autorité qui reçoit le serment a la préséance sur les autres autorités.

Art. 2 Principe général de la préséance

¹ S'il est présent, le conseiller fédéral, le président d'une chambre de l'Assemblée fédérale ou le président d'une juridiction du Tribunal fédéral a la préséance.

² Pour les cérémonies et manifestations cantonales, l'ordre de préséance général est le suivant :

- a) le Pouvoir législatif
- b) le Pouvoir exécutif
- c) le Pouvoir judiciaire
- d) les élus genevois aux Chambres fédérales et les juges fédéraux genevois
- e) les autres corps constitués élus de rang cantonal tels que prévus par la Constitution
- f) les exécutifs municipaux, l'exécutif de la Ville de Genève étant le *primus inter pares*
- g) les conseils municipaux
- h) les autres corps constitués
- i) les anciens présidents des trois Pouvoirs

³ L'ordre de préséance spécifique aux trois pouvoirs est le suivant :

- a) le Président du Législatif précédé du Sautier avec la masse
- b) le Président de l'Exécutif, suivi des autres Conseillers d'Etat

- c) le Procureur général
- d) le Chancelier d'Etat
- e) le Bureau du Grand Conseil
- f) les instances dirigeantes du Pouvoir judiciaire
- g) les députés au Grand Conseil
- h) les magistrats du Pouvoir judiciaire selon leur ordre de préséance.

Art. 3 Tenue

¹ Lors de cérémonies publiques, le costume de ville est exigé, sauf pour les personnes au bénéfice d'attributs de fonction qui doivent les porter.

² Il est mis à la disposition des députées et des députés un insigne distinctif destiné à être porté sur leurs vêtements quotidiens ainsi qu'une écharpe aux couleurs de la République et canton de Genève afin que ceux-ci puissent être identifiés lors de manifestations officielles ou publiques.

³ Les séances du Grand Conseil sont assimilées à une cérémonie publique.

Art. 4 Application de la présente loi

Le Service du Protocole, en consultation avec le Bureau du Grand Conseil, est chargé de veiller à l'application de la présente loi et de l'éventuel règlement du Conseil d'Etat qui pourrait en découler.

Art. 5 Entrée en vigueur

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

ETIENNE GRISELDR EN DROIT, L.L.M., AVOCAT
PROFESSEUR À LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ DE LAUSANNE

GRAND CONSEIL	
Expédié le:	Session GC:
Président	Députés (100)
Correspondance GC	Bureau
Secrétariat	Chefs de groupe
Commission:	
Objet:	
Copie à: <i>comm. droits politiques le 1.9.2010 (audition MAH)</i>	

LES CONDÉMINES
CH-1025 PRÉVERENGES
SUISSE
TÉL.: 021 - 802 21 45
FAX : 021 - 802 21 10
E-MAIL: Etienne.Grisel@gp.unil.ch**AVIS DE DROIT**Donné au
Grand Conseil de la République et Canton de Genèvepar
Etienne Grisel
professeur honoraire de l'Université de Lausanne**De la compétence des députés au Grand Conseil
genevois pour déposer un projet de loi sur le
protocole****A. EN FAIT**

Le protocole, c'est-à-dire l'ordre de préséance à observer lors des manifestations et réceptions officielles, fait l'objet d'un règlement du Conseil d'Etat du 8 décembre 1970. Ce texte concerne en particulier les préséances entre les Conseillers d'Etat, les membres du Grand Conseil et les autorités communales. Il s'applique aux diverses cérémonies prescrites par la loi et aux visites d'autres gouvernements ou de diplomates, aux réceptions de Genevois élus à certaines fonctions fédérales. Il touche également les obsèques officielles, ainsi que les relations avec le corps consulaire en poste dans le canton.

Fondé sur les articles 101, 122, alinéa 2, et 128, alinéa 1, de la Constitution Cantonale (Cstc.), le règlement fut modifié par le Conseil d'Etat le 30 novembre 2009¹. La révision, qui porte sur les annexes I et II change la liste de préséances,

¹ B 1 25.04

notamment à l'égard du bureau du Grand Conseil, des députés et d'autres corps constitués. Aussi le bureau du Grand Conseil s'est-il adressé au Conseil d'Etat le 4 décembre 2009 pour lui demander de suspendre l'application de ce règlement et de lui apporter les rectifications conformes aux anciens usages.

Une dizaine de députés a déposé, le 15 avril 2010, un projet de loi sur le protocole². Ce projet fixe l'ordre de préséance entre les autorités et entre les membres du même organe ainsi que s'agissant des autorités communales ; il comporte également une disposition relative aux drapeaux nationaux. Dans leur exposé des motifs, les initiateurs soulignaient leur désir de donner au protocole le statut élevé de loi, qui lui permettrait de bénéficier d'une plus grande légitimité et fixerait « quelques règles élémentaires », le règlement actuel du Conseil d'Etat continuant à s'appliquer pour le surplus. Lors des délibérations de la commission chargée d'étudier l'initiative, la question fut posée si un tel projet entrerait dans les compétences des députés, compte tenu du pouvoir exécutif du Conseil d'Etat et de ses compétences en matière de relations extérieures (art. 101 et 128 Cstc.).

C'est pour répondre à cette question que Madame le Sautier du Grand Conseil a demandé au soussigné de procéder d'abord à une étude préliminaire, puis d'établir un avis de droit plus approfondi.

B. EN DROIT

Les dispositions topiques de la Constitution et de la loi cantonale sont d'ordre très général, sous réserve de la procédure à suivre lors du dépôt d'une initiative parlementaire.

D'un côté, l'article 70 Cstc. confie le pouvoir législatif au Grand Conseil, sans autre précision. La loi portant règlement du Grand Conseil, du 13 septembre 1983, reproduit la même norme sous une forme légèrement différente, en disant que « le Grand Conseil est l'organe législatif du Canton » (art. 1^{er}). Quant aux membres du Grand Conseil, la Constitution leur confère un droit d'initiative qu'ils peuvent exercer « en présentant un projet de loi » (art.89, lit. a, Cstc.). Le constituant a posé une seule limite explicite à cette faculté en précisant que l'initiative parlementaire qui comporte une dépense nouvelle « doit prévoir la couverture financière de cette dépense par une recette correspondante » (art.96, al.1, Cstc.). La loi portant règlement du Grand Conseil ne prévoit pas autre chose (art.3, lit. a LRGC)³. Cependant, la même loi décrit la procédure à suivre lors de la présentation d'une initiative législative par un député (art.124 à 128) : elle prescrit que le député peut annoncer au Grand Conseil son intention de déposer un projet de loi, lequel doit

² PL 10651

³ B 1 01

être signé et accompagné d'un exposé des motifs, puis inscrit à l'ordre du jour de la première session qui suit le seizième jour après sa réception et renvoyé en commission.

En revanche, ni la Constitution ni la loi ne définissent le contenu de l'initiative qui peut émaner d'un ou plusieurs députés. La seule limite matérielle résulte de l'article 96 Cstc. et de l'article 128 LRGC.

De leur côté, les articles 101 et 128 Cstc. chargent le Conseil d'Etat du « pouvoir exécutif » et de l'administration du canton ainsi que « des relations extérieures dans les limites de la Constitution fédérale ».

Le problème posé en l'occurrence, se pose donc à un double point de vue : avant tout, il convient d'examiner si le protocole peut faire l'objet d'une loi du Grand Conseil et, par suite, éventuellement aussi d'une initiative parlementaire. Ensuite, et subsidiairement, à supposer qu'en soi le protocole soit un objet propre à une loi, il faut se demander si, dans ce domaine, le Conseil d'Etat a des compétences qui limitent celles du Grand Conseil.

I. Le pouvoir législatif et le droit d'initiative parlementaire

Ici aussi, la question se présente sous un double aspect. D'un côté, le pouvoir législatif s'étend-il à la réglementation des questions protocolaires ? D'un autre côté, le droit d'initiative des députés peut-il s'exercer en la matière ?

1. Le pouvoir législatif du Grand Conseil

En désignant le Grand Conseil comme « l'organe législatif » du canton, qui exerce « le pouvoir législatif », les textes topiques de la Constitution et de la loi s'expriment d'une manière lapidaire et générale, qui évoque essentiellement le principe de la séparation des pouvoirs. La comparaison avec des constitutions plus récentes fait voir que le pouvoir législatif consiste essentiellement à édicter des lois. Ainsi, sans confier expressément ce pouvoir à l'Assemblée fédérale, la Constitution fédérale du 18 avril 1999 prévoit que l'Assemblée fédérale édicte les dispositions fixant des règles de droit sous la forme d'une loi fédérale ou d'une ordonnance (art. 163, al.1, Cst.) ; l'article 164 ajoute qu'un certain nombre de dispositions importantes, qui font l'objet d'une énumération exemplaire, doivent prendre la forme de la loi. Pour citer un exemple dans une constitution cantonale récente, on trouve l'article 89 de la Constitution vaudoise de 2003 qui donne le pouvoir législatif au Grand Conseil et un article 103, alinéa 1, qui le charge d'adopter les lois et les décrets. D'autres constitutions cantonales comportent des règles assez semblables, comme celle de

Berne du 6 juin 1993 (art.74, al.1) ou celle d'Argovie du 25 juin 1980 (art.78) ou encore celle du Valais dans la version du 24 octobre 1993 (art. 37, al.1, et 38, al. 1). Il suit de là que, dans le droit constitutionnel de la Confédération et des cantons, le pouvoir législatif se confond avec celui de faire des lois.

Encore importe-t-il de définir ces dernières, chose que le droit genevois ne fait pas aussi complètement que d'autres législations, auxquelles il convient donc de se référer. Ainsi, l'article 22 de la loi sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002⁴ exige de l'Assemblée fédérale qu'elle édicte les dispositions importantes qui fixent des règles de droit sous la forme d'une loi et définit les règles de droit comme « les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences » (art.22, al.1, LParl.). Cette manière de voir est conforme à la doctrine juridique qui a toujours été admise dans notre pays : avant tout, le pouvoir législatif se définit comme un mode d'exercice de la puissance publique qui consiste à énoncer des règles de droit. Cette notion centrale se caractérise par sa généralité (elle s'adresse à un nombre indéterminé de cas, de personnes ou de situations) et par son abstraction (elle ne vise pas une affaire particulière). Ainsi, la règle de droit se distingue d'un acte concret, d'une décision, d'une injonction qui tendrait à résoudre un problème spécifique. Quant à sa portée, la règle de droit est de nature normative, en ce sens qu'elle cherche à résoudre des questions juridiques, prescrit, permet ou prohibe des comportements, crée ou éteint des droits et des obligations, confie des compétences et des pouvoirs, ou encore décrit des procédures.

En définitive, ce qui est décisif dans la notion de loi, c'est à la fois son caractère contraignant et général. Tel est le point de vue, non seulement du législateur, mais aussi de la littérature spécialisée⁵.

Au demeurant, la notion de loi se présente sous un double aspect et le terme évoque deux éléments : essentiellement, c'est une forme, qui obéit à une procédure spécifique et émane de l'organe législatif ; mais cela peut également être un objet, c'est-à-dire un ensemble de règles de droit qui s'appliquent à un nombre indéterminé de cas. Pour le reste, les limites du concept sont floues. Il faut reconnaître qu'en pratique, la question se pose rarement si le pouvoir législatif rencontre d'autres restrictions matérielles que celles qui pourraient résulter de la Constitution. En tout cas, des définitions données au niveau législatif ne permettraient pas de réduire le pouvoir dont la Constitution investit le Parlement. Lorsqu'il s'agit de l'initiative populaire, qui peut généralement tendre, dans les cantons, à l'adoption d'une loi, il est arrivé à la jurisprudence de juger irrecevables

⁴ RS 171.10.

⁵ Voir notamment **K. Eichenberger**, *Verfassung des Kantons Aargau*, Aarau 1986, notes 1-8 ad art. 78, pp. 258-9 ; **JF Aubert**, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, Zurich 2003, nos.13-16 ad art.163 Cst., pp. 1232-3 ; **P. Tschannen**, *Sankt-Galler Kommentar*, 2è ed., Zurich 2008, nos. 14-18 ad art. 163 Cst., pp. 2397-8.

les propositions qui n'avaient pas un objet assez précis⁶. Mais il s'agissait justement de cantons dans lesquels la Constitution donnait de la loi une définition bien déterminée. D'une manière générale, il convient de retenir, que, sauf disposition contraire de la Constitution, dont il ne paraît guère y avoir d'exemple, le pouvoir législatif habilite le Parlement à édicter des règles de droit sur n'importe quel objet, pourvu qu'il soit susceptible d'être régi par une norme générale et abstraite et qu'elles soient assez exactes pour dicter des comportements, créer ou éteindre des droits ou des obligations.

Il reste à se demander si ces conditions sont réunies en l'espèce et si, par conséquent, le protocole des cérémonies officielles peut être régi par une loi au sens formel du terme. En principe, rien ne s'y oppose, dès lors que les règles de préséances visent précisément des comportements humains et impliquent des devoirs et des préentions à l'égard des personnes. Cette considération prend d'autant plus d'importance qu'il s'agit d'individus qui exercent une fonction publique et prennent leur place dans le protocole précisément en rapport avec le rang qu'ils occupent dans la hiérarchie des autorités.

Il est vrai que quelques objections peuvent venir à l'esprit. D'abord, la matière est relativement mouvante, dans la mesure où des organes nouveaux peuvent se créer comme, par exemple, la Cour des Comptes. Cependant, il ne paraît pas que la matière soit suffisamment sujette à des changements pour qu'elle ne puisse en aucune manière être soumise à des normes édictées pour un temps indéterminé. D'ailleurs, actuellement, elle est gouvernée par un règlement du Conseil d'Etat, qui est certes plus facile à réviser qu'une loi proprement dite, mais qui néanmoins est un texte de caractère normatif qui s'applique à un nombre indéterminé de personnes et pour un temps qui n'est pas défini par avance. D'une manière générale, les dispositions qu'il comporte s'appliquent lors de toutes les manifestations et les réceptions officielles (art. 1, al. 1, et 37 du règlement). Puisqu'un ensemble de règles normatives peut concerner le protocole, celui-ci peut aussi être soumis à une loi au sens formel, du moins en principe.

Ensuite, il faut reconnaître que cette dernière manière de faire aurait sans doute quelque chose d'inhabituel, pour ne pas dire d'insolite. Dans la mesure où le protocole est défini par des règles explicites et détaillées, il fait généralement l'objet d'un règlement édicté par l'exécutif. Tel est notamment le cas dans le droit de la Confédération, où le Département fédéral des Affaires étrangères a adopté un « Règlement protocolaire », qui fut approuvé par le Conseil fédéral le 9 décembre 2002. Toutefois, du simple fait que le niveau réglementaire paraît adéquat, voire naturel, dans ce domaine, il n'en résulte pas nécessairement qu'une loi serait inconcevable. En effet, il n'est pas rare qu'un arrêté gouvernemental soit transformé en loi au sens formel, soit pour des raisons purement juridiques, soit

⁶ ATF 102 Ia 131 ; 111 Ia 313 ; voir ATF 98 Ia 141 considérant 3.

pour des motifs politiques. Un tel procédé n'a rien d'extraordinaire ni d'inconstitutionnel.

En définitive, à défaut de toute disposition contraire dans la Constitution cantonale, il est loisible au Grand Conseil genevois d'adopter une loi sur le protocole. Dans le chapitre consacré au Conseil d'Etat, le constituant a lui-même prévu que les « préséances » pourraient faire l'objet d'une loi (art.122, al.2, Cstc.). Cette disposition serait dénuée de sens et de portée pratique si le protocole ne pouvait pas être réglé par la loi, puisque le principal objet d'un tel texte est précisément l'ordre des préséances.

2. Le droit d'initiative des députés

Des termes clairs de l'article 89, lit. a, Cstc., il ressort que chaque député au Grand Conseil genevois dispose du droit d'initiative et peut l'exercer en présentant « un projet de loi ». Aussi s'agit-il d'une faculté qui est reconnue à titre individuel, mais dont les députés peuvent également user collectivement. Quant à son champ d'application, la Constitution n'en parle pas d'une manière plus détaillée et la loi n'en dit pas davantage. Aussi est-on fondé à penser que le droit d'initiative parlementaire a, du moins en règle générale, exactement le même objet que le pouvoir législatif du Grand Conseil lui-même. Bien entendu, le traitement de ce type de projet obéit à des règles particulières que posent les articles 124 et 128 LRGC. La procédure n'est pas exactement la même que celle des projets gouvernementaux, mais elle diffère peu, à en croire les articles 124 et suivants de la loi.

Il est néanmoins incontestable que le contenu de l'initiative d'un député peut être limité par une disposition constitutionnelle de même rang que l'article 89, lit. a, Cstc. Tel est le cas de l'article 96 Cstc., qui exige une couverture financière de tout projet de loi qui comporte une dépense nouvelle, règle que reprend l'article 128, alinéa 1, LRGC. Un texte de rang infraconstitutionnel, notamment une loi, pourrait-il restreindre l'objet des initiatives parlementaires ? Cette question s'est posée, il y a quelques années à propos de l'article 15 A de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987⁷. Cette disposition prévoit que le Grand Conseil peut demander par voie de motion un avant-projet de loi élaboré par le Département sur la modification des limites des différentes zones du territoire cantonal. Ainsi, ces limites ne peuvent être modifiées qu'avec l'approbation du Grand Conseil, suivant l'article 12 LaLAT, mais l'avant-projet de loi doit être préparé par le Département compétent. Il suit de là que, conformément à un avis de droit établi le 7 février 2003 par le professeur Andreas Auer, les députés n'ont pas, à titre individuel, le droit d'initiative législative dans

⁷ LaLAT L 130

cette matière. De ce précédent, il serait toutefois hasardeux de déduire que le législateur pourrait, d'une manière générale, réduire le pouvoir d'initiative individuel des députés au Grand Conseil. En effet, la matière de l'aménagement du territoire, en particulier de la modification des plans de zone, obéit en partie au droit fédéral, et, si les modifications des limites doivent être approuvées par le Grand Conseil, l'élaboration du projet lui-même peut ou doit être assujéti à des règles procédurales précises : soumission à l'enquête publique, procédure d'opposition, droit de recours des particuliers éventuellement intéressés. Ainsi, l'article 15 LaLAT se justifie, parce que le dépôt par un député d'un projet de loi modifiant les limites de zone risquerait de court-circuiter les opérations procédurales que postule le droit fédéral, en particulier l'article 26 Cst. et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Par contre, en dehors de ce cas très particulier, il est pour le moins douteux que le législateur soit habilité à restreindre matériellement le droit de proposition des députés. La disposition constitutionnelle de l'article 89 Cst. est d'ordre si général, et si catégorique, qu'elle ne pourrait pas être mise en échec par le législateur, sauf dans les situations très spéciales où des droits fondamentaux sont en cause. A tout le moins faudrait-il, outre une raison impérative, une règle légale explicite, qui fait défaut dans le cas présent.

Cette manière de voir se conforme d'ailleurs avec les conceptions généralement admises dans le droit de la Confédération et dans celui des cantons. A l'inverse de ce que l'on pourrait penser, dans ces deux ordres juridiques, le droit d'initiative parlementaire est loin d'être inconnu.

L'article 160, alinéa 1, Cst. habilite « tout membre de l'Assemblée fédérale » à « soumettre une initiative à l'Assemblée fédérale ». Ici aussi, il s'agit d'un droit individuel qui peut être exercé de diverses manières, soit sous la forme d'une demande en termes généraux, soit d'une proposition rédigée de toutes pièces ; elles ne sont cependant pas soumises directement au plenum des Chambres, mais à une procédure d'examen préalable suivant l'article 109 LParl ; de plus, elles s'adressent d'abord directement au Conseil dont le député fait partie et non à l'Assemblée fédérale. La doctrine n'envisage pas que ce droit individuel rencontre des limites matérielles implicites⁸. En distinguant le droit d'initiative et celui de proposition, l'article 160 Cst. met en évidence la double faculté de déposer spontanément des projets nouveaux et de proposer des amendements aux textes soumis aux Chambres. Il va de soi que l'initiative ne peut porter que sur un objet qui relève de la compétence de l'Assemblée fédérale ; si elle ne peut évidemment pas concerner les décisions concrètes, comme les crédits, ni les élections, en revanche elle peut viser n'importe quelle révision constitutionnelle ou légale⁹. C'est dire qu'en droit fédéral, l'initiative personnelle des députés rencontre seulement des limites

⁸ M. Graf, Sankt-Galler Kommentar, op.cit., nos 1-3, ad art.160., p. 2375.

⁹ J.F.Aubert, op.cit. nos 6ss ad art 160.

formelles, avant tout le filtre opéré par une commission, puis l'avis donné par le Conseil fédéral.

Dans les quelques cantons qui ouvrent à chaque député la possibilité de déposer un projet de loi par la voie de l'initiative, il n'est pas non plus question de soumettre celle-ci à des limites matérielles¹⁰. Les rares commentaires qui accompagnent et expliquent ces constitutions cantonales confirment que ce droit individuel des députés, qui peut être aussi celui des groupes ou des commissions, n'est pas restreint quant à son contenu¹¹.

Ainsi, d'autres législations que le droit genevois instituent l'initiative parlementaire. Aucune d'elles n'a été interprétée en ce sens que ce droit serait circonscrit quant à son objet. D'un cas à l'autre, la procédure peut différer¹². Cela mis à part, la règle semble être la même partout : le droit d'initiative de chaque député s'identifie matériellement au pouvoir de faire les lois qui est conféré au grand Conseil.

Cette conception se justifie d'ailleurs très bien. Limiter le droit individuel d'initiative serait en réalité réduire le pouvoir législatif, car on voit mal, sauf très rares exceptions, comment les deux choses pourraient être dissociées, sauf dispositions expresses de la Constitution cantonale ou dans la loi au sens formel pour des raisons pratiques impérieuses.

II. Le pouvoir exécutif et le droit d'initiative parlementaire

La Constitution genevoise comporte deux dispositions qui pourraient éventuellement faire échec à une initiative parlementaire individuelle relative une loi sur le protocole.

1. Le pouvoir exécutif du Conseil d'Etat

L'article 101 Cstc. confie « le pouvoir exécutif et l'administration générale du canton » au Conseil d'Etat. Abstraction faite de la direction de l'administration et de la gestion courante des affaires publiques, le pouvoir exécutif se définit comme un mode d'exercice de la puissance publique qui consiste principalement à mettre en œuvre la législation. Dans les cantons, rares sont les dispositions constitutionnelles qui le disent expressément, tant la chose va de soi. Par contre,

¹⁰ BE : art. 82, al.2, Cstc. ; NW : art.62, al.1. ; AG : art.85 ; VD : art.11 ; VS : art.51.

¹¹ Assemblée constituante vaudoise, Commentaire de la Constitution, mai 2002, ad art.11, p.26 ; K.Eichenberger, op.cit., nos 1ss ad art.85 Cstc AG .

¹² Voir par exemple les art.127ss de la loi vaudoise sur le Grand Conseil du 8 mai 2007, RS 171.01.

l'article 182, alinéa 2, Cst. charge explicitement le Conseil fédéral de mettre en œuvre la législation.

Certes, le pouvoir exécutif implique aussi la faculté d'édicter des règles de droit. Cette dernière attribution est cependant d'ordre subsidiaire : elle s'exerce normalement en vertu d'une délégation donnée par la loi ou en vertu d'un pouvoir général de fixer par la voie réglementaire les détails nécessaires à l'exécution de la législation. L'article 116 Cstc.-GE le prévoit d'ailleurs en toutes lettres. Exceptionnellement, le Gouvernement est habilité à adopter une ordonnance indépendante, qui ne repose pas sur une loi au sens formel du terme. Tel est le cas du règlement sur le protocole du 8 décembre 1970, qui a pour base les articles 101, 122, alinéa 2, et 128, alinéa 1, Cstc. En adoptant ce texte, le Conseil d'Etat genevois a pu partir de l'idée qu'il lui incombait de régler les préséances, non seulement sur la base de la disposition explicite de l'article 122, alinéa 2, mais également en vertu de son pouvoir d'exécution et d'administration, ainsi qu'en accomplissement de la charge des relations extérieures.

Suivant l'article 122, alinéa 2, le Conseil d'Etat règle les préséances « dans les cas non déterminés par la loi ». En l'absence de loi sur le sujet, le Conseil d'Etat avait le droit -et même le devoir- d'énoncer lui-même les règles nécessaires à la bonne tenue du protocole.

Pendant, les termes clairs de l'article 122, alinéa 2, ont pour conséquence que la compétence réglementaire du Conseil d'Etat est subsidiaire par rapport à celle du législateur. Il apparaît ainsi que le Constituant genevois n'a pas entendu soustraire la matière à la possibilité d'une loi formelle qu'édicterait le Grand Conseil. Cette conclusion s'impose d'autant plus que, le pouvoir législatif étant matériellement illimité, il peut à tout moment être exercé par le Parlement, à moins que le sujet ne s'y prête absolument pas ou que la Constitution ne le prohibe explicitement. Aucune de ces deux exceptions ne se présente en l'occurrence. Comme on l'a vu, le protocole est susceptible d'être réglé par des normes générales et abstraites, en conséquence par une loi. Quand bien même le règlement des préséances est explicitement confié au Conseil d'Etat par l'article 122, cet objet peut manifestement aussi être « déterminé par la loi » comme l'indique cette disposition.

2. Les relations extérieures

L'article 128 Cstc. charge le Conseil d'Etat « des relations extérieures » dans les limites de la Constitution fédérale. Cette règle, qui est assez habituelle tant dans les cantons qu'en droit fédéral, n'interdit cependant pas l'adoption d'une loi sur le protocole par le Grand Conseil. En effet, l'article 122, alinéa 2, est manifestement une disposition spéciale par rapport à l'article 128 et l'emporte donc sur cette disposition, en vertu du principe de la *lex specialis*. Au surplus, le règlement sur le

protocole est loin de viser uniquement ou même principalement les rapports du canton avec les autorités étrangères. Il s'applique « lors des manifestations et réceptions officielles » qui sont fréquemment d'ordre interne, comme la prestation de serment du Conseil d'Etat, les cérémonies organisées lors de l'élection d'un Genevois à une autorité fédérale ou encore les obsèques officielles d'un magistrat cantonal. Seul le chapitre 6 du règlement actuel, qui règle les relations avec le corps consulaire, peut être considéré comme relevant d'une prérogative du Conseil d'Etat en vertu de l'article 128 Cstc. (art.20 à 35 du règlement). Mais précisément, le projet de loi sur le protocole présenté par les députés le 15 avril 2010 ne vise pas les rapports avec les agents consulaires, lesquels pourront donc continuer à être régis par un règlement du Conseil d'Etat, comme d'ailleurs d'autres objets que le projet législatif ne touche pas. En conséquence, il semble que le projet présenté par les députés s'en tient strictement à l'habilitation donnée par l'article 122, alinéa 2, Cstc. et n'empiète pas sur les attributions du Conseil d'Etat en vertu de l'article 128 Cstc..

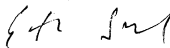
Cette conclusion est renforcée par la comparaison avec le droit d'autres cantons, notamment celui d'Argovie. L'article 89, alinéa 2, lit.c, Cstc.-AG confie également les relations avec l'extérieur au Conseil d'Etat tandis que la lit.b le charge de représenter le canton à l'intérieur et à l'extérieur. Le commentateur de cette disposition n'a pas manqué de relever que des difficultés pourraient s'élever entre le Parlement et le Gouvernement en matière de protocole et que cette question devait être réglée par la loi et ensuite par un décret ou une ordonnance¹³.

CONCLUSION

Le projet de loi sur le protocole du 15 avril 2010 (PL10651) présenté par neuf députés relève des compétences du Grand Conseil et du droit d'initiative de ses membres, sans empiéter sur les attributions confiées au Conseil d'Etat par la Constitution cantonale.

Préverenges, le 23 août 2010

Etienne Grisel



¹³ K.Eichenberger, op. cit. , no 12 ad art.89, p. 300.

Date de dépôt : 4 janvier 2011

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M. Roberto Broggin

Mesdames et
Messieurs les députés,

Cet étonnant projet de loi est proposé par une droite qui se plaît régulièrement à dénoncer l'excès de lois et de règlements que notre parlement comporte.

Ce projet, signé par des représentants des partis libéral et radical, ainsi que du MCG, entend dire aux députés la manière dont ils doivent se comporter et s'habiller au parlement et durant les représentations officielles. Ce projet de loi propose également d'établir l'ordre de préséance des diverses autorités et institutions lors de diverses cérémonies, manifestations et réceptions officielles. Ce qui est un art extrêmement compliqué selon les personnes présentes, le lieu de la manifestation et le cadre dans lequel se déroule cette opération. La deuxième ville de Suisse, siège de très importantes organisations internationales, se doit de pouvoir composer avec le Protocole de la Ville de Genève, de l'Etat, de la Confédération et des Nations Unies, et bien entendu des manifestations diverses et multiples. Figurer dans une loi le protocole empêche la souplesse d'un règlement. Il est illusoire d'imaginer le même protocole lorsqu'un président d'une grande puissance est l'hôte de notre cité ou du sous-préfet d'une région voisine.

Il convient bien entendu, dans un premier temps, de rappeler qu'un règlement existe actuellement concernant le protocole (B 1 25.04), qui s'occupe de régler tant la préséance, les réceptions, les cérémonies et les manifestations, l'ordre des discours, les écussons ou les drapeaux, ainsi que les obsèques d'un conseiller d'Etat, du Procureur général ou d'un président du Grand Conseil par exemple. Même retraité !

Donc un règlement existe déjà. Mais soucieux de vouloir mettre la main à tout, au risque de ne plus rien faire d'efficace, une poignée de députés de composition hétéroclite (seuls trois partis sur sept représentés au Grand Conseil sont signataires) veulent alourdir encore notre arsenal législatif sous prétexte qu'il convient que la fonction de député soit revalorisée. Quel

ridicule lorsqu'on apprend que les hommes et les femmes devront venir en tenue de ville siéger selon les règles relatives aux costumes. Mais qu'est-ce donc que ce costume que l'on souhaite nous imposer (« le costume de ville est exigé » art. 7, al. 1). Cela en devient ubuesque, pour ne pas dire franchement UBSesque. On dirait qu'un petit commis de banque qui souhaiterait mettre du panache à sa fonction ne s'y prendrait pas différemment. A croire que la grandeur de l'âme passe par le ramage !

Dans la dernière édition (24 décembre 2010) du journal hebdomadaire *Entreprise romande*, on se délecte à la lecture de l'éditorial. La rédactrice en chef se gausse de la volonté d'une grande banque suisse d'avoir adopté un *dress code* qui va du sous-vêtement au chemisier en passant par les chaussures et la texture des tissus qui ne doivent pas se froisser. La rédactrice en chef en appelle au bon sens dans un mode de compromis et d'échange. Ce projet de loi est du même acabit que le *dress code* d'une banque qui se veut moralisatrice, mais qui a perdu beaucoup de plumes dans des opérations douteuses. A la décharge de ce projet de loi, on n'aborde pas la question de la couleur des chaussettes, il faut le reconnaître. Ouf.

Il est évident que le banquier de la place du Molard qui est toute la journée en costard-cravate est privilégié face à l'ouvrier des Grottes qui devra faire l'effort, et prendre le temps de se changer, comme le voudrait le costume de ville exigé par l'article 7, alinéa 1, avant d'arriver au parlement. Ce qui ne veut bien entendu pas dire que l'un est plus négligé, voire moins propre, que l'autre. Il convient de noter que l'argent est souvent bien plus sale que tout autre objet de notre planète, ayant passé dans beaucoup plus de mains, qu'une pièce de roulement mécanique pleine de cambouis, mais ô noble pièce qui permet la mobilité garantie par notre constitution.

La liberté passe par une prise en charge individuelle qui ne saurait souffrir de lois et de règlements trop tatillons. A tout codifier on tue la liberté. Pire, le port d'un costume (de bal, de mascarade ?) signifie le retour du cens électoral où seuls les nantis pourront se payer un costume. Certains Radicaux doivent se retourner dans leur tombe avec cet inique projet de loi, eux les grands pourfendeurs du cens électoral et instigateurs d'une constitution moderne avant la première moitié du XIXe siècle.

Un autre aspect du projet de loi initial est détestable, c'est de vouloir mettre le chef-lieu de notre canton, à savoir la Ville de Genève, au même niveau que les Gytans par exemple, pour lesquels nous avons le plus grand respect, mais qui n'ont hébergé ni la Réforme, ni la foi en la paix à travers la Croix-Rouge, ou l'ouverture sur le monde par le foisonnement d'organisations internationales qu'abrite principalement la Ville de Genève et

le Jardin des Nations. On le voit bien, ce projet de loi est une invite d'une partie de la droite à rabaisser l'humaniste et « la gauchiste » Ville de Genève.

L'auteur du projet de loi invoquera un avis de droit qui indique que les députés genevois peuvent concocter une loi sur le protocole. Ils peuvent, mais ne le doivent pas impérativement. Les us et coutumes sont parfois plus forts que les lois. C'est ainsi que le rapporteur de minorité reconnaît que les élus sont moins visibles, et certainement moins respectés, que dans d'autres temps. Le port d'une cocarde, ou d'un insigne distinctif discret, pourra rendre lisible la fonction des députés lors de manifestations ou autres cérémonies officielles. Un amendement allant dans ce sens aurait été bienvenu. Mais le port de l'écharpe « dans l'autre sens » est insensé selon un dernier amendement de l'auteur. On ne sait pas si les couleurs seront inversées, ou l'écharpe portée de gauche à droite. Comment fourrer son épée dans ce cas-là ? La commission n'a pas abordé le sort des gauchers qui, inversement aux droitiers, dégainent leur épée dans l'autre sens ! Le protocole devient très compliqué.

Enfin, pour paraphraser Georges Clémenceau disant que « la guerre est une chose trop importante pour la confier aux militaires », votre serviteur estime que le protocole est une affaire trop subtile pour être confiée aux politiques. Et le politique peut toujours, le cas échéant, congédier le chef du protocole s'il ne donne pas satisfaction.

Il convient donc, Mesdames et Messieurs les députés, d'envoyer ce projet de loi dans les limbes de l'histoire et donc de le refuser.

Date de dépôt : 11 janvier 2011

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de M^{me} Lydia Schneider Hausser

Mesdames et
Messieurs les députés,

Pour son premier signataire, le projet de loi 10651 aurait comme but de redonner du sens aux fonctions législatives à savoir le Grand Conseil, son bureau et son président.

Tout au long des travaux de la commission, un malaise a traversé le groupe socialiste. L'élection des député-es au Grand Conseil par le Conseil général (l'autorité suprême) n'est-elle pas déjà en elle-même un acte suffisamment fort pour donner tout son sens à la fonction législative ?

Est-ce le très (trop) grand nombre de mandats de certains député-es qui viderait de son sens ce mandat et qui les incitent à suggérer que le sens doit être rappelé par des artifices protocolaires durant des manifestations publiques et des réceptions officielles ?

Soyons clairs, le sens de la fonction législative vient du sérieux avec lequel chaque député-e assume et assure son travail de parlementaire.

Pour le parti Socialiste, la qualité et l'image du député-e ne passe pas obligatoirement par le costume 3 pièces ou le tailleur. La qualité de représentation doit avant tout transparaître dans les propos tenus par le-la député-e qui devrait toujours avoir un contenu visant à l'amélioration de la vie de la cité.

Chacun des membres du Grand Conseil représente 1/100 du pouvoir législatif ; à ce titre, il convient individuellement de garder une certaine humilité ; même si chaque député représente un peu plus de 4500 résidents (indépendamment du nombre de voix pour son groupe), soit la population d'une très modeste bourgade ! Cela cautionne-t-il le fait de se prendre la tête, en tant que législatif, avec des questions de bienséance.

Relevons au passage qu'il est étonnant que les partis de droite estiment ce projet de loi sur le protocole important et recevable alors que ces mêmes partis tentent, à toutes les occasions possibles de réduire l'impact et la taille

de l'État de Genève. De même, certains répètent quotidiennement que l'organisation du Grand Conseil ne fonctionne pas et malgré tout soutiennent ces nouvelles règles qui ne sont qu'un renforcement des privilèges (ou au minimum leur visibilisation) de quelques individus. Les politesses, les bienséances, les règles induites de respect entre autorités font partie d'un savoir vivre de base ; ce n'est pas un signe distinctif qui donnera le minimum de savoir-vivre à ceux qui n'en ont pas.

Le PL 10651 touche plusieurs aspects des règles régissant la bienséance et le protocole, la préséance, la tenue, les costumes et les symboles de l'État.

La tenue vestimentaire

Les constituants de 1842 abolirent tous les costumes en vigueur jusque là (robe longue pour le Petit Conseil, manteau noir pour les syndics, manteau blanc pour les juges de la Grande Cour) estimant que ces attributs vestimentaires étaient contraires aux principes démocratiques. Seuls ont survécu à cette épuration vestimentaire les manteaux des huissiers de la ville et du canton de Genève, les écharpes des maires et des policiers (probablement liées à la très ancienne appartenance à la France).

En tant que groupe Socialiste, nous nous opposons farouchement à l'introduction, dans un quelconque texte protocolaire, d'un article ayant trait à la tenue vestimentaire. Il s'agit d'un non-respect évident de la fonction et d'une réponse à une exception vécue, il y a un certain temps déjà dans le parlement.

Vu les difficultés à motiver les jeunes et les citoyens en général pour les élections et votations, la question inverse est plus censée – ne vaudrait-il pas mieux préconiser des tenues originales afin de ne pas toujours passer pour une colonie d'oiseaux palmipèdes des régions polaires.

Séparation canton, confédération et monde international

Aujourd'hui, le service du protocole est partie intégrante de la Chancellerie d'État, mais il est une institution en soi. Il applique un règlement édicté par le Conseil d'État sur le protocole. Ce règlement contient des règles applicables à des manifestations strictement cantonales (Restauration, débarquement au Port noir, ...) et des manifestations nationales et internationales, ce qui est primordial dans un petit canton où tous les niveaux institutionnels se rencontrent très souvent.

Inutile de rappeler que le domaine des organisations internationales est vital pour Genève et sa région. C'est ici qu'intervient la pertinence, le savoir faire du service du protocole cantonal qui travaille avec la représentation suisse auprès des Nations Unies, la Confédération, les divers pays du monde, les organisations non-gouvernementales et les instances cantonales. Souvent les limites entre l'interne du canton et la Genève internationale sont étroites et la flexibilité d'un règlement est pour le moins indispensable.

Genève est une capitale mondiale de la diplomatie avec, chaque année, 2'000 à 3'000 visites de ministres, chefs de Gouvernement et chefs d'État en mission, un volume de conférences internationales plus élevé qu'à New-York et des retombées économiques du secteur international institutionnel de l'ordre de 4 milliards. Pour comparaison, le volet du tourisme en rapporte environ la moitié. Vu le professionnalisme du service du protocole genevois, la Confédération délègue souvent sa compétence protocolaire à Genève, comme pour le sommet de la francophonie.

Le groupe Socialiste rejette les complications inutiles et les changements de règles fonctionnant actuellement à satisfaction générale.

Le projet de loi 10651 initial a dû être amendé par ses auteurs, car il s'arrogeait le droit de légiférer sur le déroulement de toutes les manifestations et réceptions officielles. Un avis de droit a été demandé sur la possibilité de légiférer. Il s'avère que juridiquement le Grand-Conseil ne peut se prononcer que pour les manifestations cantonales. Concrètement, le chapitre 6 du règlement actuel, qui règle les relations avec le corps consulaire relève d'une prérogative du Conseil d'État en vertu de l'article 128 de la Constitution cantonale.

Dans les faits, le PL 10651 ne peut que régir le protocole sur les manifestations et cérémonies cantonales. Sans dévaloriser la prestation de serment du Conseil d'État, les auteurs avoueront que la portée de l'objet après amendement général est tellement réduite que son utilité paraît bien futile pour ne pas dire inutile.

Le service du protocole devrait certainement user conjointement les deux protocoles et très vite le protocole cantonal régi par une loi deviendrait subsidiaire, voire inutile au protocole édicté par le Conseil d'État sur l'exemple fédéral et international.

Nous refusons de jouer cette genevoiserie que de créer une loi sans portée sur le protocole : « notre loi Grand Conseil » alors que depuis des années nous jouons dans la cour du monde par standard international.

Un peu d'histoire pour compléter l'argumentation

Le règlement sur le protocole actuel, édicté en 1964, tient compte de l'histoire de Genève. Par là, il marque la place particulière qu'a jouée la Ville de Genève dans l'histoire de notre canton. Il reconnaît également la place que joue encore la Ville de Genève dans les relations internationales que cela soit par sa présence aux réceptions que par sa participation financière importante à l'entretien des liens entre Genève et le monde.

Si la Ville de Genève et plus particulièrement sa communauté de citoyens et de bourgeois ont joué un rôle primordial sous domination impériale, sous la Restauration comme par rapport à sa suprématie sur les villages des mandements (anciennement épiscopaux), c'est à la Révolution française que la ville qui comprend plus de 5000 habitants acquiert sa structure de municipalité administrée.

Le 17 février 1800 (loi du 28 Pluviôse, an VIII) fonde le régime municipal qui sera le creuset de la structure politique du canton. Création des instances législatives et exécutives et de l'administration par divisions (finances, police, instruction, commerce et artisanat). Ce n'est qu'en 1930 que Genève deviendra la Grande Genève par la fusion des communes de Genève, Eaux-Vives, Plainpalais et Petit-Saconnex.

Jusqu'en 1815, date de l'entrée de Genève dans la Confédération, la République était la Ville de Genève. En entrant dans la Confédération, le territoire genevois comprenant la ville est devenu la République et canton de Genève.

A ce titre, la ville de Genève actuelle, qui soit dit en passant représente plus de 40 % des habitants du canton, garde une place différente des autres communes dans toutes les manifestations protocolaires.

Annuler l'histoire et elle revient au galop ; si les auteurs du projet de loi veulent des changements alors il conviendrait plutôt de préconiser des représentations par groupe de communes ou alors annuler la représentation des communes.

Nous sommes convaincus que si les autorités politiques de la ville de Genève n'étaient pas de gauche, la question de la représentation différenciée de la ville de Genève ne se poserait pas dans ce projet de loi.

Si le maintien de l'effacement de la représentation différenciée de la Ville continuait à être maintenue, ce projet de loi serait caduque car il ne prévoit pas le financement supplémentaire en terme protocolaire. Les réceptions CEV (Confédération, État, Ville) sont financées à moitié par la Confédération ; l'autre moitié est financée à part égale entre le canton et la

ville. Actuellement cette participation municipale s'élève à une moyenne annuelle de F 75'000.-

Position du Conseil d'État

Dans le projet de loi, il est proposé que la présidence du Grand-Conseil défile devant le Conseil d'État lors de cortèges.

Encore une proposition particulièrement futile, pour ne pas dire dramatiquement puérole. Rappelons que le Conseil d'État est composé de personnes qui ont, en terme d'élection, été élues dans un premier temps comme député-es. Ce n'est que lors d'un deuxième tour de scrutin que les conseillers d'État sont élus par le peuple et non pas par leurs semblables. A ce titre, en terme de reconnaissance démocratique il est difficile de revendiquer un ordre différent de l'actuel. Mais finalement qu'est-ce que cela change d'être sur la première ou la deuxième rangée, au centre ou sur le côté gauche ou droit.

A Genève, le pouvoir suprême est le peuple (Art. 1, al.2 de la constitution). Les trois pouvoirs, exécutif, législatif et judiciaire, sont en revanche sur le même plan, sans qu'aucun ne prime sur l'autre, sans qu'aucun d'entre eux n'aie le droit d'en imposer aux autres.

Le fait que ce soit le Conseil d'État qui édicte un règlement sur le protocole est des plus logiques, étant donné sa fonction exécutive et surtout, vu la situation en terme international de Genève, sa fonction de représentation vis-à-vis de l'extérieur (Art. 128 de la Constitution genevoise).

Présence de symboles

Le projet de loi prévoit que l'étendard cantonal flotte lors des séances du Grand Conseil. La question du drapeau européen, voir drapeau onusien, a été posée en commission.

En dehors des drapeaux en tant que tels, les auteurs du projet de loi parlent de ressortir, à toutes les occasions les masses, sceptres et bâtons divers. En terme de musée en plein air, à Genève, nous avons le défilé de l'Escalade qui permet de montrer à la population les richesses des costumes et des symboles du passé.

Nous ne pensons pas que l'autorité sera plus reconnue en exhibant ces « déguisements » et autres symboles du pouvoir. Nous restons profondément convaincus que l'histoire est essentielle pour comprendre le présent et imaginer le futur. A ce titre, la réforme étant passée par Genève, il est clair

que tous les symboles extérieurs ne sont pas reconnus comme vitaux par ce courant de pensée et de croyance.

L'avenir de notre canton a besoin avant tout de réflexions et de propositions constructives et non de croire que la république ira mieux avec une écharpe en bandoulière.