

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Olivier Jornot, Guy Mettan, Renaud Gautier, Catherine Baud, Elisabeth Chatelain, Charles Selleger, Eric Bertinat, Sophie Forster Carbonnier, Emilie Flamand, Jacqueline Roiz, Olivier Norer, Céline Amaudruz, Anne Mahrer, François Lefort, Christo Ivanov, Miguel Limpo, Brigitte Schneider Bidaux, Christian Bavarel, Roberto Broggin, Stéphane Florey, Philippe Schaller, Fabiano Forte, Guillaume Barazzone, Fabienne Gautier, Francis Walpen, Serge Hiltbold, Daniel Zaugg, Beatriz de Candolle, Frédéric Hohl, Jean-Michel Gros, Vincent Maitre, Marcel Borloz, Alain Meylan, Hugo Zbinden et Gabriel Barrillier

Date de dépôt : 31 mai 2010

Projet de loi

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01) (Devoirs des députés)

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

Article 1 Modifications

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

Art. 26A Communications des députés (nouveau)

¹ Les députés ne sont pas autorisés à s'exprimer au nom du Grand Conseil ou d'une commission, ni à donner à leurs communications une forme de nature à induire en erreur quant à l'identité de leur auteur.

² Est notamment interdite l'utilisation des armoiries de l'Etat, sauf autorisation du bureau.

³ Les compétences du président, des membres du bureau, des présidents de commission et des rapporteurs sont réservées.

Art. 32A Respect du règlement (nouvelle teneur)

¹ Sous réserve des compétences du président, le bureau veille à l'application du présent règlement.

² Il peut enjoindre un député de respecter le présent règlement.

³ En cas de contestation, il statue après avoir entendu le député concerné et consulté au besoin la commission législative.

Art. 32B Sanctions disciplinaires (nouveau)

¹ Si un député enfreint le présent règlement, ne se conforme pas à une injonction du bureau ou viole son secret de fonction, le bureau peut, sans préjudice des sanctions plus sévères prévues par le droit fédéral ou cantonal :

a) lui infliger un blâme ;

b) l'exclure pour 6 mois au plus des commissions dont il est membre.

² Si le député s'oppose à la sanction, le Grand Conseil tranche à huis clos et sans débat, après avoir entendu un membre du bureau et le député concerné.

Art. 91, al. 5 (nouveau)

⁵ Le bureau peut en outre prononcer une sanction disciplinaire.

Art. 92 (abrogé)**Article 2 Entrée en vigueur**

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Certains gréments sont adaptés au temps calme, lorsqu'une légère brise gonfle mollement les voiles. Que le temps fraîchisse, et les voilà emportés au premier grain.

Il en va ainsi de notre règlement du Grand Conseil, conçu pour arbitrer des débats de gentlemen. Mais qu'en serait-il (cas d'école) si l'un ou l'autre d'entre nous, convaincu d'incarner le peuple à lui seul, entrait en conflit avec ceux qui ont pour tâche de faire fonctionner notre parlement, à savoir le bureau du Grand Conseil et son président, secondés par le secrétariat général ?

Le présent projet de loi vise deux objectifs :

- D'une part, il vise à ancrer dans la loi le principe selon lequel le pouvoir législatif s'exerce à cent, si bien que vis-à-vis des tiers, un député ne représente que lui-même, à moins qu'il ne soit investi d'une fonction particulière en tant que président de l'assemblée, membre du bureau, respectivement président ou rapporteur d'une commission.
- D'autre part, il vise à doter notre règlement d'un régime de sanctions disciplinaires, garantissant à la fois le droit collectif de l'assemblée à fonctionner dans le respect des règles et le droit individuel de chaque député à être entendu.

Les dispositions proposées appellent les commentaires suivants :

- ***Art. 26A Communications des députés (nouveau)***

Il s'agit d'ancrer dans la loi le principe énoncé par le bureau du Grand Conseil dans son extrait de procès-verbal du 13 mars 2006, complété le 28 février 2008. Seuls ont vocation à parler au nom de tout ou partie du Grand Conseil :

- le bureau (article 32, alinéa 1, lettre b), et notamment le président (article 34, alinéa 1, lettre c) ;
- les présidents et rapporteurs des commissions (article 195).

Le principe selon lequel un député ne peut s'exprimer au nom du Grand Conseil doit être complété : il ne peut pas davantage en donner

l'apparence, sans quoi la règle serait bafouée. Cela suppose - entre autres - que les députés ne fassent pas usage des armoiries de l'Etat, sauf lorsqu'ils y sont expressément autorisés. A l'heure actuelle, il existe une autorisation expresse d'utiliser les armoiries de l'Etat dans un seul cas de figure, celui des cartes de visite que, dans sa grande bonté, le bureau a décidé le 28 février 2008 de faire imprimer pour chaque député qui en fait la demande.

On rappellera à ce sujet qu'il existe une loi fédérale du 5 juin 1931 pour la protection des armoiries publiques et autres signes publics (RS 232.21), qui interdit l'usage des armoiries de la Confédération ou des cantons, lorsqu'un tel usage est de nature à tromper « *sur de prétendus rapports avec la Confédération ou un canton* ». Un député qui ferait usage à lui seul des armoiries de l'Etat en s'adressant à des tiers contreviendrait désormais non seulement à la loi fédérale, mais également au règlement du Grand Conseil.

- **Art. 32A Respect du règlement (nouvelle teneur)**

Notre règlement consacre aujourd'hui les compétences du président pour assurer la police des séances (article 34, alinéa 1, lettre d). Sous la désignation « *maintien de l'ordre* », les articles 89 à 93 permettent au président de rappeler un député à l'ordre et de l'exclure pour tout ou partie de la séance. Le bureau peut en outre prononcer l'exclusion pour une ou plusieurs séances ultérieures.

Ces dispositions ne sont pas inutiles. C'est par exemple sur le fondement de l'article 91 que quelques députés agités ont été priés l'an dernier de quitter la séance. Toutefois, notre règlement manque de substance, s'agissant de faire respecter le règlement en dehors du cas particulier des séances plénières. Certes, l'article 32, alinéa 1, lettre a, place entre les mains du bureau la compétence de veiller à la régularité des travaux du Grand Conseil et de ses commissions, mais cette base légale n'apparaît pas toujours suffisante pour permettre au bureau de statuer avec toute l'autorité nécessaire.

C'est la raison pour laquelle il est proposé de modifier la teneur de l'actuel article 32A, de manière à donner au bureau la compétence de veiller à l'application du règlement, sous réserve des compétences du président, et notamment de celles que ce dernier exerce en séance plénière au titre de la police des débats. Le bureau doit être à même d'enjoindre un député de respecter le règlement, ce qui englobe le respect du secret de fonction, maintes fois évoqué dans ce texte. En cas de contestation sur l'interprétation à donner au règlement ou sur l'existence même d'une

violation, le bureau statue, ouvrant la voie à une procédure de sanction s'il confirme l'existence d'une violation. Il ne peut toutefois le faire qu'après avoir entendu le député concerné et, s'il le souhaite, la commission législative, dans l'esprit de l'article 231.

A noter qu'il existe aujourd'hui un article 32A. Toutefois, il porte sur la désignation des jurés cantonaux. L'institution du jury disparaissant le 1^{er} janvier 2011, et le Grand Conseil n'ayant plus, d'ici là, à désigner de nouveaux jurés, il paraît opportun de profiter de l'occasion pour abroger la teneur actuelle de l'article 32A.

- **Art. 32B Sanctions disciplinaires (nouveau)**

A l'heure actuelle, notre règlement ne prévoit que deux sanctions, qui ne sont d'ailleurs pas désignées comme telles, mais n'apparaissent que comme de simples moyens d'exercer la police des séances plénières, à savoir :

- l'exclusion de tout ou partie de la séance, qui est de la compétence du président ;
- l'exclusion pour une ou plusieurs séances ultérieures, qui est de la compétence du bureau.

Ces sanctions ont été examinées dans le cadre du PL 10253 modifiant la loi sur l'organisation judiciaire et diverses autres lois pour les adapter à la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral et, de manière plus générale, pour garantir l'accès au juge. Le Conseil d'Etat, dans son exposé des motifs, estimait que l'exclusion durable de l'article 92 constituait une décision susceptible de recours. Dans son rapport du 1^{er} septembre 2008, la Commission ad hoc Justice 2010 (tel était alors son nom) est parvenue à la même conclusion.

Il apparaît donc que sur les deux sanctions aujourd'hui disponibles, l'une revêt clairement un statut équivalent à celui d'une sanction disciplinaire, touchant les droits et obligations d'un particulier d'une manière telle que ce dernier est en droit de faire vérifier la conformité au droit de la décision par un juge. Dans ces conditions, il apparaît plus transparent de distinguer deux types d'interventions :

- la police des séances plénières, qui doit permettre au président de prendre des mesures immédiates, qui par essence ne sont pas sujettes à recours car elles relèvent exclusivement de l'organisation interne du parlement, sans toucher les droits et obligations des particuliers qui le composent ;

- les sanctions disciplinaires, qui sont prononcées dans le respect des principes fondamentaux de la procédure administrative, et ouvrent le droit à un contrôle judiciaire.

Tel est l'objectif de l'article 32B tel qu'il est proposé. Cette disposition est calquée sur l'article 13 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl, RS 171.10). Cet article permet au président de séance de retirer la parole à un député ou de l'exclure pour tout ou partie du reste de la séance. Il permet ensuite au bureau du conseil concerné de lui infliger un blâme ou de l'exclure pour 6 mois au plus des commissions dont il est membre. Ce sont ces deux dernières sanctions, en tant que compétences du bureau, qui sont reprises dans l'article 32B tel qu'il est proposé.

A noter que tant l'article 39 du règlement du Conseil national que l'article 34 du règlement du Conseil des Etats stipulent que si la personne concernée fait recours, le conseil tranche sans discussion. Si l'Assemblée fédérale, dont les lois ne sont pas revues par le Tribunal fédéral, peut sans doute se permettre de procéder ainsi, il n'en va pas de même de notre Grand Conseil, qui doit respecter le droit d'être entendu. C'est la raison pour laquelle il est proposé que si le député concerné s'oppose à la sanction, le Grand Conseil tranche certes sans débat et à huis clos, mais après avoir entendu un représentant du bureau et le député concerné.

Quant aux sanctions proposées, elles correspondent à celles de la loi fédérale. Le blâme, sanction disciplinaire classique, a pour seul objectif de flétrir publiquement le comportement fautif. Quant à l'exclusion des commissions, elle a pour objectif de réduire la marge de manœuvre politique du député sanctionné, qui se voit confiné aux séances plénières. En revanche, le groupe politique auquel le député appartient n'est pas touché, puisqu'il peut désigner un autre député pour siéger dans les commissions concernées, voire organiser un simple remplacement. Dans un cas comme dans l'autre, une sanction disciplinaire ne peut donc avoir pour effet de modifier la représentation politique dans les commissions.

Conformément aux règles valables après le 1^{er} janvier 2009, les sanctions disciplinaires pourront être portées devant le Tribunal administratif.

- **Art. 91, alinéa 5**

Cette disposition porte sur l'exclusion par le président pour tout ou partie de la séance en cours. Il est proposé d'y adjoindre un alinéa 5 réservant la possibilité pour le bureau de prononcer une sanction disciplinaire. On peut en effet imaginer qu'un comportement particulièrement outrancier donne lieu à une exclusion, sans que la nécessité de sanctionner le

comportement du député ne s'épuise dans cette mesure de police de la séance. Il s'agit donc de réserver la compétence du bureau d'infliger en outre, si la gravité du comportement le nécessite, une sanction disciplinaire.

- **Art. 92 Exclusion durable**

Cette disposition concerne aujourd'hui l'exclusion pour une ou plusieurs séances. Comme on l'a indiqué plus haut, il s'agit d'une sanction particulièrement grave. Elle présente en outre l'inconvénient majeur d'être de nature à modifier les équilibres politiques. Si un député est durablement exclu, la majorité du parlement peut en être modifiée, et il en découle que la sanction s'étend non seulement au groupe parlementaire auquel ce député appartient, mais également à la majorité censée s'exprimer sur un objet déterminé, si elle est renversée par l'absence durable du député sanctionné. D'un point de vue démocratique, cela n'est guère acceptable, et il est donc proposé d'abroger l'article 92.

Au bénéfice des explications qui précèdent, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de faire bon accueil au présent projet de loi.

ANNEXES :

1. *Extrait du procès-verbal de la séance du bureau du 13 mars 2006 ;*
2. *Extrait du procès-verbal de la séance du bureau du 28 février 2008.*



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Bureau du Grand Conseil**BGC 2008-012**EXTRAIT DU PROCÈS-VERBAL
DE LA SÉANCE DU BUREAU

du 28 février 2008

Cartes de visite des député-e-s au Grand Conseil**LE BUREAU DU GRAND CONSEIL****considérant**

- les demandes réitérées de député-e-s;
- l'intensification des relations parlementaires intercantionales et transfrontalières;
- l'expérience récente, notamment dans les contacts avec des député-e-s d'autres cantons ou de parlements régionaux en Europe;

LE BUREAU DU GRAND CONSEIL**décide**

- de revenir sur sa décision formalisée dans son extrait de PV n° BGC 2006-002 du 13 mars 2006 à propos de l'utilisation des armoiries officielles de l'Etat de Genève au sein du Grand Conseil en ce qui concerne les cartes de visite des député-e-s, afin de faire figurer les armoiries officielles, en noir et blanc, sur ces cartes de visite;
- d'offrir aux député-e-s qui en feront la demande cent cartes de visite avec les armoiries officielles, avec, sous la mention "Député(e) au Grand Conseil", l'indication: Législature 2005-2009.

Certifié conforme,

Maria Anna Hutter
Sautier du Grand Conseil

Diffusion: aux député-e-s au Grand Conseil
au Conseil d'Etat (pour information)



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

BGC 2006-002

Bureau du Grand ConseilEXTRAIT DU PROCÈS-VERBAL
DE LA SÉANCE DU BUREAU

du 13 mars 2006

Concerne: Utilisation des armoiries officielles de l'Etat de Genève au sein du Grand Conseil et usage des modèles de papier à lettre**Le BUREAU DU GRAND CONSEIL****considérant**

- les articles 70 à 100 de la Constitution de la République et canton de Genève;
- l'ensemble de la loi portant règlement du Grand Conseil (B 1 01, LRG) et sa systématique;
- la loi sur la dénomination, les armoiries et les couleurs de l'Etat (A 3 01);
- les articles 1 et 2 de la loi sur l'exercice des compétences du Conseil d'Etat et l'organisation de l'administration (B 1 15);
- le règlement sur les cartes de légitimation attestant un pouvoir d'autorité (B 3 25.04);
- la pétition au Bureau du 4 décembre 2005, signée par une partie des députés et demandant pour les députés des cartes de visites officielles;
- que les députés sont tous au bénéfice d'une carte de légitimation attestant de leur fonction;
- que l'exercice de cette dernière ne nécessite aucun recours à des cartes de visite;
- le fait qu'aucun Parlement Romand n'octroie de telles cartes de visites à ses députés;
- la décision du Bureau du 12 décembre 2005 et son annonce faite au Grand Conseil lors de sa séance du 15 décembre 2005, de même que la faculté laissée aux députés de faire figurer leur fonction de député sur leurs cartes de visite privées;
- la réalisation ultérieure par un député d'une carte de visite comprenant les armoiries de la République et canton de Genève;
- l'annonce de la Présidence du Grand Conseil lors de la séance du 27 janvier 2006 demandant de mettre un terme à cette pratique;
- l'échange de correspondance entre la Présidence du Grand Conseil et le député Eric Stauffer qui a suivi l'annonce du 27 janvier;
- pour le surplus la mise à disposition sur les ordinateurs remis aux députés d'un modèle de lettre dans lequel figurent les armoiries de la République et canton de Genève.

LE BUREAU rappelle que

- 1) le parlement n'a de compétences que collectives, soit comme corps, soit par délégation de ce corps en ce qui concerne la Présidence, le Bureau et les Commissions;
- 2) les députés, sauf lorsqu'ils exercent une compétence déléguée, ne sont investis individuellement d'aucune autorité, ni vis-à-vis de l'administration, ni a fortiori à l'égard de tiers;
- 3) les compétences individuelles des députés au sein du parlement sont fixées par la constitution et par la loi;
- 4) l'Etat est représenté par ses organes. Du fait qu'ils représentent l'ensemble de la population, ces derniers doivent se montrer très attentifs à l'usage qui est fait de cette représentation, notamment lors du recours aux symboles qui l'identifient, afin d'éviter toute dilution ou banalisation de ces symboles;
- 5) d'une manière générale, le recours aux signes de la puissance publique doit être modéré, y compris par les détenteurs de pouvoirs d'autorité;
- 6) le Conseil d'Etat a déterminé par règlement dans quelles conditions les représentants de la puissance publique peuvent se légitimer;
- 7) la carte de légitimation officielle dont disposent les députés leur permet de se faire reconnaître dans l'exercice de leur fonction (et uniquement dans ce cadre);
- 8) le papier à lettre avec les armoiries de l'Etat, ou le modèle comportant ces armoiries, fourni avec les ordinateurs mis à disposition des députés, n'est pas destiné à la correspondance de ces derniers, mais à la réalisation des tâches incombant aux présidences de commissions;
- 9) les députés ne doivent pas perdre de vue que leurs fonctions ne sont qu'une délégation du peuple souverain et agir en toutes circonstances avec le respect dû aux citoyens et l'humilité qu'impose cette délégation.

Par conséquent, le BUREAU**décide que**

1. les députés ne sont pas autorisés à faire figurer les armoiries officielles de la République et canton de Genève sur leurs cartes de visite privées;
2. les députés sont autorisés à faire figurer sur leurs cartes de visites privées les mentions suivantes: "député"; "député au Grand Conseil" ou "député au Grand Conseil de la République et canton de Genève", en l'accordant avec leur genre;
3. le papier à lettre comportant les armoiries de l'Etat, de même que le modèle inclus dans les logiciels, ne doivent être utilisés que dans l'accomplissement des tâches incombant aux présidences de commissions, ces papiers et modèles étant complétés par la dénomination de la Commission concernée;
4. pour toutes autres communications écrites ou électroniques, les députés ne feront aucun usage des armoiries de l'Etat.

Certifié conforme,

Maria Anna Hutter
Sautier du Grand Conseil