

Date de dépôt : 30 août 2011

Rapport

de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Olivier Jornot, Anne-Marie von Arx-Vernon, Gabriel Barrillier, Christophe Aumeunier, Serge Hiltbold, Stéphane Florey, Patrick Lussi, Eric Leyvraz, Céline Amaudruz, Alain Meylan, Jacques Jeannerat, Francis Walpen, Ivan Slatkine, Beatriz de Candolle, Jacques Béné, Pierre Weiss, Charles Selleger, Philippe Schaller, Guillaume Barazzone, Pierre Conne, Patrick Saudan, Bertrand Buchs, Christiane Favre et Vincent Maitre modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01) (*Traitement des pétitions*)

Rapport de majorité de M^{me} Nathalie Schneuwly (page 1)

Rapport de minorité de M^{me} Aurélie Gavillet (page 18)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Nathalie Schneuwly

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil, présidée par M. Miguel Limpo, a examiné ce projet de loi les 6 et 20 avril 2011, ainsi que les 22 et 29 juin 2011, siégeant en présence de MM. David Hofmann, directeur adjoint à la direction des affaires juridiques de la chancellerie (CHA), et Laurent Koelliker, directeur adjoint du secrétariat général du Grand Conseil. Les procès-verbaux ont été tenus avec exactitude

par M. Leonardo Castro. Que toutes ces personnes soient vivement remerciées de leur collaboration.

I. Préambule

Malgré diverses modifications de la loi portant règlement du Grand Conseil visant à utiliser plus efficacement le temps des séances, notamment celles du vendredi entre 15h et 17h, le traitement des pétitions n'est pas optimal.

Entre mai 2010 et janvier 2011, 27 pétitions ont été traitées après les extraits, suite à l'adoption du PL 10617. Autrement dit, trois pétitions en moyenne par session. Or, les pétitions sont nombreuses et restent donc en attente dans l'ordre du jour du Grand Conseil, à tel point qu'il a fallu, par exemple, occuper une bonne partie des séances « supplémentaires » de mars 2011 pour des pétitions, malgré la présence dans l'ordre du jour du parlement de nombreux projets de lois importants. C'est à ce prix que le nombre de pétitions en attente à l'ordre du jour a diminué ce printemps.

La nature même des pétitions implique que de nouveaux textes sont régulièrement déposés devant le Grand Conseil. Pour les auteurs, il convient d'imaginer un système durable et plus respectueux des pétitionnaires, soit un système de traitement permettant d'acheminer la requête à son destinataire dans un délai raisonnable, le Grand Conseil n'étant en la matière qu'un simple « relais » (voir à ce propos l'exposé des motifs).

Ce projet de loi envisage donc un mode de traitement simplifié afin de conférer son plein effet au droit de pétition et de réaménager plus rationnellement la séance plénière du vendredi à partir de 15 heures.

Point innovateur, il choisit la voie de la reconnaissance du travail accompli par la Commission des pétitions, puisque celle-ci statue, à la teneur du projet, souverainement sur les pétitions « par délégation du Grand Conseil ».

Pour pallier tout risque de stagnation d'un texte en commission, un amendement a été présenté et accepté. Ainsi, même si le fameux délai de deux ans de l'art. 194 LRGC venait à s'écouler, la commission serait tenue de traiter la pétition toutes affaires cessantes. Un second amendement autorise une brève présentation en séance plénière.

Enfin, des dispositions relatives à la bonne information des pétitionnaires et du public ont été prévues, tant il est vrai qu'il convenait de profiter de l'occasion pour améliorer cet aspect de la loi.

II. Audition de M. Olivier Jornot, auteur du projet de loi

M. Jornot rappelle que le droit de pétition est un droit très large qui n'exige aucune condition de forme ou de fond. Il constate que beaucoup d'assemblées estiment que ces pétitions doivent être traitées. Or, il remarque qu'à Genève les pétitions sont soit classées soit envoyées au Conseil d'Etat, même si le Grand Conseil est compétent en l'espèce. Il considère que la pétition s'apparente à une motion populaire.

M. Jornot signale que le projet de loi vise à corriger deux défauts du système actuel. En effet, il explique que le traitement des pétitions est extrêmement chronophage. Il ajoute que le traitement des pétitions aux extraits transforme cette séance, qui n'est censée traiter que d'objets non controversés, en séance qui classe ou envoie les pétitions au gré de la présence des députés. De plus, il soulève que le traitement de ces pétitions se fait plus d'une année après leur dépôt. Il estime que cette procédure est un manque de respect vis-à-vis des pétitionnaires.

L'auteur indique que l'idée du projet de loi est de déléguer la compétence du Grand Conseil à la Commission des pétitions, à l'instar de ce qui est fait pour la Commission de grâce. Il précise que cette délégation permet de revaloriser la commission et garantit que les pétitions soient traitées rapidement.

M. Jornot rappelle qu'un projet de loi similaire a été déposé quelques années auparavant et a échoué, en raison de soucis de publicité et de traitement. Il signale que ce projet de loi répond aux reproches du précédent projet de loi, car la commission doit quand même envoyer un rapport au Grand Conseil.

Une commissaire verte convient de la nécessité de rationaliser le travail des députés. Néanmoins, elle estime que les députés déposeront des motions sur le même thème, afin d'ouvrir le débat. Elle se demande si ce scénario permet de réellement gagner du temps.

M. Jornot désire que les pétitions soient traitées et non évitées. Il relève que les pétitions importantes ne doivent pas attendre un an et demi avant d'être débattues. Il ajoute ne pas voir d'effet de substitution. Il conclut que la commission des pétitions pourra agir rapidement et efficacement.

Une commissaire socialiste relève que le Conseil d'Etat ne peut plus donner son avis avec ce nouveau processus.

M. Jornot signale que le Conseil d'Etat a deux occasions pour exprimer son point de vue, en commission ou en plénière.

Cette dernière commissaire remarque que les éventuelles erreurs contenues dans le rapport ne peuvent être relevées si le débat n'est pas ouvert en plénière.

M. Jornot estime qu'il n'y a pas plus de risques d'erreur dans cette procédure que dans une autre.

Un commissaire UDC signale que son groupe est favorable à ce projet de loi. Toutefois, il se demande s'il n'y a pas un problème de crédibilité de la part de la Commission des pétitions, au vu des derniers événements.

M. Jornot indique que le sens des responsabilités vient avec les responsabilités. Il convient que des pétitions ont été acceptées à deux voix contre une, mais souligne qu'il s'agit d'exceptions. Il ajoute que la Commission de grâce a également une grande responsabilité en pouvant lever des sanctions pénales. Il conclut avoir confiance en la commission.

Une autre commissaire socialiste relève que le parlement jurassien propose un traitement intermédiaire. Elle regrette que le débat soit supprimé en plénière, car la minorité doit pouvoir défendre sa position. Elle précise que le rapport de majorité transmet les arguments différemment.

A cela l'auteur du projet répond ne pas voir d'objections aux rapports minoritaires même en l'absence de débat. Concernant la légitimité démocratique, il relève qu'il est rare de voir des pétitions réunir plus de 18 000 signatures et qu'il vaut mieux dans ce cas faire une initiative. Il convient de la possibilité de passer les pétitions aux extraits en cas de position unanime de la commission, à condition qu'il n'y ait pas de prise de parole. Cependant, il relève que ce n'est jamais le cas.

Un commissaire PLR souligne la célérité du traitement des pétitions par ce projet de loi. Il rappelle que le fait d'attendre deux ans pour traiter une pétition est irrespectueux vis-à-vis des pétitionnaires.

III. Discussion

Une commissaire PLR souligne l'importance du droit de pétition et de son respect. Elle ajoute que ce droit est respecté même en l'absence de passage en plénière, car le débat se fait en commission et un rapport est effectué. Elle précise que la rapidité du traitement est une marque de respect, car le reproche actuel est la lenteur de la prise de position du Grand Conseil.

Un commissaire UDC salue le côté pragmatique du projet de loi qui permet de traiter efficacement les pétitions.

Une commissaire socialiste pense que la commission fait fausse route en supprimant la symbolique de la plénière. Elle rappelle que la majorité des

citoyens ignorent le travail fait en commission. Elle craint que cette solution soit transposée à d'autres objets. Elle convient que le traitement actuel n'est pas satisfaisant, mais regrette de passer les pétitions à l'ombre d'une commission.

Une commissaire socialiste souligne que le Grand Conseil est dorénavant à jour dans le traitement des pétitions. Elle conclut que le rythme de travail est donc performant. Par ailleurs, elle convient que la majorité fluctue selon les présences et absences des députés lors de la séance des extraits. Néanmoins, elle estime que cela ne permet pas de diminuer un droit populaire, car il est intéressant pour les pétitionnaires de connaître le positionnement de chaque parti sur des sujets qui les intéressent.

Un commissaire PLR demande si la solution de faire un rapport de majorité et un rapport de minorité, sans débat, est acceptable. Cette piste est approuvée par la commissaire, car le symbole de la plénière demeure.

Des auditions sont demandées.

Le président met aux voix la demande de l'avis du Conseil d'Etat.

Oui : 3 (2 S ; 1 Ve)

Non : 6 (2 R ; 3 L ; 1 UDC)

Abst. : 3 (1 Ve ; 2 MCG)

La proposition est rejetée à la majorité.

Le président met aux voix l'audition du Bureau.

Oui : 1 (1 UDC)

Non : 7 (2 S ; 2 Ve ; 3 L)

Abst. : 4 (2 R ; 2 MCG)

L'audition est rejetée à la majorité.

Le président met aux voix l'audition de Mme le sautier.

Oui : 8 (2 R ; 3 L ; 1 UDC ; 2 MCG)

Non : 2 (2 S)

Abst. : 2 (2 Ve)

L'audition est acceptée à la majorité.

IV. Audition de M^{me} Maria Anna Hutter, sautier du Grand Conseil

M^{me} Hutter souligne la différence de perception entre une pétition fédérale, qui peut rassembler jusqu'à 200 000 signatures, et cantonale, qui peut rassembler jusqu'à 17 000 signatures à Genève. Elle précise qu'une pétition doit devenir un instrument parlementaire pour pouvoir être discutée en plénière, car la pétition n'est pas un objet à l'Assemblée fédérale contrairement à Genève. Elle ajoute que les pétitionnaires ne sont jamais auditionnés à Berne.

A Berne, le président de la commission peut déclarer une pétition irrecevable selon l'art. 126, al. 4 de la loi sur le Parlement. Une telle disposition serait bienvenue à Genève, car elle permettrait d'éviter que des pétitions manifestement aberrantes, abusives ou offensantes n'entrent dans le circuit et entraînent des coûts. Par ailleurs, la commission peut également choisir de ne pas donner suite à une pétition, lorsque l'objectif est déjà atteint. Dans ce cas, le rapport est traité en fin de session sans vote, à moins d'un rapport de minorité mais alors sans débat. La commission peut faire un projet parlementaire reprenant la pétition.

Le traitement accéléré empêche de laisser une pétition dormir en commission, ce qui peut poser problème avec le projet de loi. La question énoncée par le projet de loi est presque résolue, car les pétitions sont désormais traitées efficacement et il n'y en a plus en souffrance. Pour conclure, elle propose de fixer des délais stricts pour le dépôt, en vue de l'amélioration du traitement des pétitions.

Un commissaire UDC demande si des voies de recours sont ouvertes contre la décision du président de la commission fédérale. Il demande si elles devraient être prévues à Genève. Celle-ci répond que les voies de recours ne sont pas exclues. Elle précise que la motivation du refus doit être solide, à l'instar des décisions de la Commission de grâce.

A la demande de savoir si les rapports sont lus en plénière, en catégorie « sans débat », elle répond par la négative, précisant que la catégorie fédérale « sans débat » est identique à celle de Genève.

Il est rappelé par un commissaire PLR que les commissaires étaient divisés sur la façon de respecter les pétitionnaires. En effet, les premiers prônaient le traitement rapide alors que les seconds estimaient que la publicité du débat en plénière était nécessaire. Il demande si le compromis consistant à lire les rapports de majorité et de minorité en plénière, mais sans débat, est satisfaisant, ajoutant que les pétitionnaires pourraient connaître la position des groupes.

M^{me} Hutter estime que cette solution peut donner satisfaction aux pétitionnaires. Il vaut mieux quelques mots sur le rapport plutôt qu'une lecture de celui-ci.

Une commissaire socialiste informe que la Commission des pétitions ne procédait pas à des auditions lors de pétitions absurdes, mais se contentait d'envoyer un courrier et de les classer. Cette pratique n'est toutefois pas légale. C'est pourquoi Mme Hutter a mentionné la règle fédérale qui permet de ne pas traiter la pétition. Cette décision doit intervenir avant l'enregistrement.

La même commissaire remarque que l'art. 3, al. 1 de la loi sur l'exercice du droit de pétition n'oblige pas d'opérer des auditions. Mme Hutter répond que la LRGC le prévoit, à moins d'une décision unanime de la commission.

Le président met aux voix l'entrée en matière.

Oui : 9 (2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 1 UDC ; 1 MCG)

Non : 5 (2 S ; 3 Ve)

Abst. : –

L'entrée en matière est acceptée à la majorité.

V. Deuxième débat, discussion article par article

Art. 95

Le président met aux voix l'art. 95.

Oui : 8 (2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 1 UDC)

Non : 5 (2 S ; 3 Ve)

Abst. : 1 (1 MCG)

L'article est adopté à la majorité.

Art. 97

Le président met aux voix l'art. 97.

Oui : 8 (2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 1 UDC)

Non : 5 (2 S ; 3 Ve)

Abst. : 2 (2 MCG)

L'article est adopté à la majorité.

Art. 171

Une commissaire socialiste signale que l'audition des pétitionnaires est fondamentale et importante pour la démocratie. Elle est suivie par un commissaire vert qui estime que cet article va à l'encontre de l'esprit du droit de pétition et qu'il est nécessaire d'auditionner les pétitionnaires, en raison du caractère fondamental de ce droit. Toutefois, le président fait remarquer que la seule modification concerne la procédure. L'exigence de l'unanimité permet de respecter la démocratie.

Le président met aux voix l'art. 171.

Oui : 8 (2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 1 UDC)

Non : 5 (2 S ; 3 Ve)

Abst. : 2 (2 MCG)

L'article est adopté à la majorité.

Art. 172

Un commissaire PLR propose l'amendement suivant à l'article 172 al. 3, afin de garantir l'exposition médiatique :

« Le président annonce le rapport au cours de la séance qui suit son dépôt. Il peut faire l'objet d'une brève présentation sans débat des rapporteurs. »

A la demande de savoir à quel moment la présentation se fera, il est répondu qu'elle se fera juste avant les grâces.

Le président constate que cet article risque d'augmenter le nombre de rapports de minorité. Il lui est toutefois répondu que le temps de parole sera économisé, car actuellement chaque groupe peut intervenir.

Un commissaire UDC indique que ce projet de loi vise à diminuer la durée des débats, qui est trop longue actuellement, il ne s'agit pas de censure.

Une commissaire verte convient que ce projet va dans le bon sens, mais estime que le droit de pétition est fondamental et ne doit pas être touché.

Le président remarque que la disposition ne précise pas s'il y a un vote. L'auteur de l'amendement souligne que l'art. 172 prévoit que la commission statue souverainement. Le rapport a pour but d'explicitier la décision de la commission et d'assurer la publicité.

Un commissaire UDC propose de se calquer sur la Commission de grâce, car les décisions de celle-ci font l'objet d'un vote au plénum. M. Koelliker précise que certaines décisions de la Commission de grâce n'arrivent même pas à l'ordre du jour.

Une commissaire socialiste demande si cet article est compatible avec l'art. 88, al. 2 de l'avant-projet de constitution qui prévoit que le Grand Conseil aurait le droit d'évoquer les objets qu'il délègue.

M. Koelliker signale que la base constitutionnelle permettrait d'outrepasser la loi. Il ajoute que des modifications de la LRGC devront être faites, dans le cas où la nouvelle constitution serait adoptée.

A une question d'un commissaire UDC sur la souveraineté d'autres commissions, M. Koelliker répond que certaines ont des compétences propres, notamment pour les travaux.

Le président met aux voix l'amendement radical suivant :

« Le président annonce le rapport au cours de la séance qui suit son dépôt. Il peut faire l'objet d'une brève présentation sans débat des rapporteurs. »

Oui : 10 (2 S ; 2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 1 UDC)

Non : –

Abst. : 5 (3 Ve ; 2 MCG)

L'amendement est adopté à la majorité.

Le président met aux voix l'art. 172, ainsi amendé.

Oui : 8 (2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 1 UDC)

Non : 7 (2 S ; 3 Ve ; 2 MCG)

Abst. : –

L'article est adopté à la majorité.

Art. 172A

Le président met aux voix l'art. 172A.

Oui : 8 (2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 1 UDC)

Non : 5 (2 S ; 3 Ve)

Abst. : 2 (2 MCG)

L'article est adopté à la majorité.

Art. 194

Cet article – tel que prévu par le projet de loi - provoque quelques discussions au sein de la commission. Dans un souci de cohérence juridique, il est stipulé de ne pas inscrire à l'ordre du jour du Grand Conseil une pétition alors qu'elle ne fait pas l'objet d'un rapport après un retard de 2 ans. Ceci a pour conséquence que les pétitions sont déposées pour information sur le bureau.

C'est inacceptable pour certains qui estiment que toute pétition doit avoir un rapport. Il y a là un risque que la commission laisse passer le temps et que la pétition ne soit jamais traitée. D'autres sont convaincus que le fait de savoir qu'après 2 ans, une pétition peut ne pas être traitée, incitera le président à faire diligence.

Afin qu'il n'y ait pas de risque que la pétition traîne en commission et afin d'éviter les allers-retours avec la plénière, une commissaire PLR propose l'amendement suivant :

«² *Passé ce délai, la commission est automatiquement dessaisie, à l'exception de la commission des pétitions qui traite la pétition toutes affaires cessantes et rend rapport dans les 6 mois. Les autres objets sont inscrits à*

l'ordre du jour du Grand Conseil. Le Grand Conseil les traite conformément à la procédure prévue pour chaque type d'objet [...] »

Une commissaire verte informe être favorable à cet amendement qui respecte les droits des pétitionnaires.

Le président met aux voix l'amendement radical.

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

Non : –

Abst. : 3 (2 S ; 1 MCG)

L'amendement est adopté à la majorité.

Art. 234

Le président met aux voix l'art. 234.

Oui : 7 (2 PDC ; 2 R ; 3 L)

Non : –

Abst. : 8 (2 S ; 3 Ve ; 1 UDC ; 2 MCG)

L'article est adopté à la majorité.

Art. 2, souligné

Le président met aux voix l'art. 2, souligné.

Oui : 8 (2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 1 UDC)

Non : 6 (2 S ; 3 Ve ; 1 MCG)

Abst. : 1 (1 MCG)

L'article est adopté à la majorité.

VI. Troisième débat

Une commissaire socialiste demande s'il est toujours possible de lier une pétition à un autre objet en raison de leur thème commun. Cette possibilité est réglée à l'article 171, al. 3 du projet de loi.

Elle demande ce qu'il se passe si le Grand Conseil constate que deux objets ont été traités par des commissions différentes, après que la commission des pétitions ait rendu son rapport. La présentation se fait-elle lors de l'annonce, telle que prévue par le projet de loi, ou lors de la présentation de l'autre objet.

Un commissaire PLR estime que les deux objets sont dissociés. Il explique que la pétition ferait l'objet d'une brève présentation et qu'il appartient au rapporteur de l'autre objet de mentionner la pétition ou non.

La commissaire propose un amendement à l'art. 172 al. 3 (nouveau), afin que les objets puissent être traités en même temps :

«³ Le président annonce le rapport au cours de la séance qui suit son dépôt. Lorsque la pétition porte sur un thème similaire ou connexe à un autre objet de l'ordre du jour, le rapport sur la pétition peut être lié à cet objet. »

M. Koelliker mentionne l'amendement à l'alinéa 3. Il demande comment assurer que la pétition ne fera pas l'objet d'un débat si elle est liée à un objet avec débat. La commissaire explique qu'il y aura forcément débat, en raison de l'autre objet. Un commissaire radical estime compliqué d'avoir plusieurs rapporteurs pour la même thématique. Il suggère d'en rester là.

M. Koelliker rappelle que les articles 172 et 172A s'appliquent lorsque l'objet est renvoyé selon l'art. 171 al. 3. Il indique que le rapport serait annoncé dans les points initiaux. L'auteur de l'amendement informe qu'il a pour objet de simplifier la recherche sur un thème depuis le mémorial.

Les objets sont en général liés. La situation visée par cet amendement est très rare. Le président demande si le Bureau peut joindre deux objets sans cet amendement, ce à quoi M. Koelliker répond que cela serait compliqué.

Un commissaire PLR comprend l'objectif de cohérence, mais soulève la complexité de la solution. Il suggère que le rapporteur de l'autre objet se réfère à la pétition.

M. Koelliker indique que les pétitions disparaissent de l'ordre du jour à la fin de chaque séance, alors que la jonction de point se fait lorsque des objets nouveaux arrivent.

La commissaire socialiste propose alors l'amendement suivant à l'art. 172 al. 4 (nouveau), comme soupape de sécurité. Elle informe qu'une majorité du Grand Conseil pourrait décider d'ouvrir le débat.

«⁴ Lorsque les deux tiers des membres présents le demandent, le rapport fait l'objet d'un débat conformément à l'art. 72D. »

Le président met aux voix l'amendement socialiste (al. 3).

Oui : 3 (2 S ; 1 Ve)
Non : 8 (2 R ; 2 PDC ; 3 L ; 1 UDC)
Abst. : 2 (1 Ve ; 1 MCG)

L'amendement est refusé à la majorité.

Le président met aux voix l'amendement socialiste (al. 4).

Oui : 3 (2 S ; 1 Ve)
Non : 8 (2 R ; 2 PDC ; 3 L ; 1 UDC)
Abst. : 2 (1 Ve ; 1 MCG)

L'amendement est refusé à la majorité.

Le président met aux voix le projet de loi, dans son ensemble.

Oui : 8 (2 R ; 2 PDC ; 3 L ; 1 UDC)
Non : 5 (2 S ; 2 Ve ; 1 MCG)
Abst. : –

Le projet de loi est adopté à la majorité.

Une commissaire socialiste propose le débat libre.

Le président met aux voix la proposition.

Oui : 5 (2 S ; 2 Ve ; 1 MCG)
Non : 8 (2 R ; 2 PDC ; 3 L ; 1 UDC)
Abst. : -

La proposition est refusée à la majorité.

La catégorie des débats : 2

VII. Conclusion

L'examen de ce projet de loi fut un travail d'équilibrisme. Ses auteurs ont dû être très rigoureux dans la rédaction, car le plus petit changement pouvait nuire à la cohérence du mécanisme. Les commissaires ont eu l'occasion de s'en rendre compte lors des travaux. Il a fallu être vigilant lors de chaque proposition d'amendement.

Le résultat qui ressort de commission est satisfaisant. Il respecte pleinement le droit de pétition, élément fondamental de notre système politique. Il le renforce même en obligeant le Grand Conseil à statuer rapidement. Il empêche par ailleurs le parlement de se soustraire à ses obligations et à son rôle de relais, puisqu'il est contraint, par le biais de la Commission des pétitions, de rendre un rapport dans un délai de 2 ans et demi maximum dans le pire des cas. Un amendement a permis d'améliorer le projet sur ce point. Enfin, la publicité est garantie, dès lors que les rapporteurs peuvent faire une brève présentation en séance plénière (la clause a été introduite par un amendement pour aller dans le sens de la minorité de la commission) et que les rapports, de minorité aussi bien que de majorité, sont disponibles sur internet. On notera qu'une précision sur l'obligation d'informer les pétitionnaires complète également la loi, peu claire sur ce point.

Le droit de pétition est donc renforcé, la procédure améliorée. Malheureusement, aux yeux de certains, rien n'est suffisant ou plutôt il ne faudrait rien changer : ceux-ci reconnaissent pourtant que le fonctionnement n'est pas optimal. Mais toute proposition se heurte au final à un refus catégorique, même lorsque des amendements, pas toujours obligatoires, sont acceptés de bon cœur par la commission. C'est le refus de ceux qui souhaitent pouvoir débattre coûte que coûte, quel que soit l'objet, le plus de fois et le plus longtemps possibles, en séance plénière.

Il s'agit d'une partie seulement de la minorité de la commission, il importe de le relever. Le refrain est lancinant : on voudrait nuire aux « minorités », on s'attaquerait à la « démocratie directe »... en révisant de la sorte le règlement interne du Grand Conseil ! Il est douteux que l'on puisse croire de bonne foi que les auteurs du présent projet, technique et apolitique, nourrissent d'aussi noirs desseins.

En résumé, la majorité de la commission n'a pas choisi le dogmatisme, mais le respect des pétitionnaires et le fonctionnement efficace du parlement. A ses yeux, le plus important est que les pétitionnaires soient **entendus**, qu'un rapport soit **rédigé et publié** (les rapports de minorités sont possibles) et que la pétition soit **acheminée à son destinataire**, qui n'est pas le Grand Conseil rappelons-le une dernière fois, dans un **délai raisonnable**, c'est-à-dire avant que l'écoulement du temps ne la rende sans objet.

Au bénéfice de ces explications, la majorité de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil vous recommande, Mmes et MM. les députés, d'accepter ce projet de loi tel qu'issu de ses travaux.

Projet de loi

(10799)

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

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 95, al. 1, lettre a, chiffre 10 (nouveau, les chiffres 10 à 16 anciens devenant les chiffres 11 à 17), lettre b, chiffre 5 (abrogé, les chiffres 6 et 7 anciens devenant les chiffres 5 et 6)

¹ L'ordre des objets est, en principe, le suivant :

a) Points initiaux

10. Rapports sur les pétitions

Art. 97, al. 4 (nouvelle teneur)

⁴ Outre ce type d'objet, le bureau, après accord unanime des chefs de groupes, peut inscrire à l'ordre du jour des extraits les objets revenant automatiquement de commission pour cause de non-respect du délai prévu à l'article 194 de la présente loi, ainsi que les propositions de motion à l'ordre du jour depuis plus d'une année.

Art. 171, al. 3 et 4 (nouvelle teneur)

³ Elles sont renvoyées à la commission des pétitions sans discussion. Toutefois, cette dernière peut décider de les renvoyer à une autre commission saisie de l'objet auquel elles se rapportent. Dans ce cas, la procédure prévue aux articles 172 et 172A s'applique.

⁴ A l'unanimité, la commission peut décider souverainement de ne pas auditionner les pétitionnaires.

Art. 172 Décision et rapport de la commission (nouvelle teneur avec modification de la note)

¹ Par délégation du Grand Conseil, la commission statue souverainement sur:

a) le renvoi pour examen au Conseil d'Etat ou à une autre autorité compétente;

- b) le dépôt pour information sur le bureau, ou
- c) le classement.

² Elle établit un rapport, auquel est en principe joint le texte de la pétition.

³ Le président annonce le rapport au cours de la séance qui suit son dépôt. Il peut faire l'objet d'une brève présentation sans débat des rapporteurs.

⁴ Le secrétariat général du Grand Conseil informe les pétitionnaires des suites données à la pétition.

Art. 172A Rapport du Conseil d'Etat (nouveau)

¹ Dans le cas de l'article 172, alinéa 1, lettre a, le Conseil d'Etat ou l'autorité compétente sont tenus de faire connaître au Grand Conseil, dans un délai de 6 mois à compter de la date de la décision de la commission, la suite qu'ils ont donnée à la pétition.

² Le président annonce le rapport au cours de la séance qui suit son dépôt.

³ La commission prend acte de ce rapport.

⁴ Toutefois, si le rapport est incomplet, la commission peut demander au Conseil d'Etat ou à l'autorité compétente de lui fournir un rapport complémentaire.

Art. 194, al. 2 (nouvelle teneur)

² Passé ce délai, la commission est automatiquement dessaisie, à l'exception de la commission des pétitions qui traite la pétition toutes affaires cessantes et rend rapport dans les 6 mois. Les autres objets sont inscrits à l'ordre du jour du Grand Conseil. Le Grand Conseil les traite conformément à la procédure prévue pour chaque type d'objet. Toutefois, s'il décide d'un nouveau renvoi en commission, la commission traite l'objet toutes affaires cessantes et rend rapport dans les 6 mois.

Art. 234 Disposition transitoire (nouvelle teneur)

¹ L'article 194, alinéa 2, ne s'applique qu'aux objets renvoyés en commission après son entrée en vigueur.

Modification du ...

² La modification du ... (à compléter) ne s'applique qu'aux pétitions renvoyées à la commission des pétitions après son entrée en vigueur.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Date de dépôt : 29 août 2011

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Aurélie Gavillet

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le traitement du PL 10799 par la Commission des droits politiques ne satisfait pas la minorité. Celle-ci regrette tout d'abord de n'avoir pu faire prévaloir sa conception de plusieurs questions politiques (*infra* I) ; en outre, l'étude du projet de loi par la majorité lui semble incomplète (*infra* II) : les auteurs du PL 10799 sont à son avis partis d'une prémisse erronée pour le dépôt de leur projet (*infra* II, 1), des points importants du projet ont été omis dans le traitement par la commission (*infra* II, 2), et des points problématiques que la majorité a refusé de traiter subsistent dans le PL 10799-A (*infra* II, 3).

I. La minorité déplore que sa conception de plusieurs questions politiques n'ait pas été prise en compte par la commission

Le PL 10799 ne convient tout d'abord pas à la minorité pour des raisons politiques, d'une part en ce qui concerne sa vision du droit de pétition (*infra* 1), et d'autre part parce que les modifications successives que notre parlement apporte à la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13 septembre 1985¹ commencent à lui donner une complexité effrayante (*infra* 2).

1. La minorité déplore la vision du droit de pétition adoptée par la majorité de la commission

a. En ce qui concerne le droit pour les pétitionnaires à un débat parlementaire et à la publicité de ce débat

Le droit de pétition implique, de l'avis de la minorité, que les pétitionnaires puissent bénéficier d'un vrai débat parlementaire sur la pétition soumise aux autorités, et de la publicité inhérente à ce débat. Si le traitement

¹ LRGC – RS/GE B 1 01.

des pétitions devient une simple prise de position de la majorité et de la minorité, sans possibilité pour les autres députés de pouvoir débattre, le droit de pétition semble insuffisant.

b. En ce qui concerne l'intérêt pour les pétitionnaires et les citoyens de pouvoir bénéficier d'une prise de position du Conseil d'Etat en plénière

Le PL 10799 aboutira à l'impossibilité pour le Conseil d'Etat de prendre position en plénière sur les pétitions, qui lui sont bien souvent renvoyées ; cette solution, en plus d'empêcher le Conseil d'Etat de rectifier, le cas échéant, ceux de ses propos qui auront été mal retranscrits par le rapporteur de majorité (cf. *infra* II, 3, a et b), est regrettable du point de vue de la question de la publicité, qui implique que tous les acteurs concernés puissent se prononcer dans le débat, de manière à ce que tant les citoyens que les auteurs de la pétition puissent connaître la position du Conseil d'Etat avant que la pétition lui soit renvoyée ou subisse un autre sort (notamment le classement). Cela nous semble donc dommage.

c. En ce qui concerne le rapport avec les réformes visant à améliorer l'efficacité de notre parlement

Il semble un peu étrange à la minorité que les efforts de la majorité pour améliorer l'efficacité de notre parlement se concentrent ici sur le droit de pétition. En effet, le PL 10779 s'en prend au seul instrument qui permet aux personnes non députées de faire entrer un objet dans l'ordre du jour du Grand Conseil, alors que les députés bénéficient d'au moins trois instruments parlementaires (projet de loi, motion, résolution) pour faire entrer un objet dans l'ordre du jour. Il nous semble ainsi assez irrespectueux envers les citoyens de les empêcher de pouvoir donner lieu à un débat en plénière pour le seul instrument dont ils disposent, en invoquant la nécessité pour les députés de travailler plus vite, alors que ceux-ci débattent en plénière pour chacun de leurs instruments parlementaires.

Il est vrai que si l'on veut aller jusqu'au bout du raisonnement induit par le PL 10799 et admettre qu'il faut supprimer le débat en plénière pour les objets déposés par les députés pour améliorer le fonctionnement de notre parlement, la notion même de « parlement »² serait inapplicable au Grand Conseil genevois puisque les députés ne pourraient plus parler. Poussé à l'extrême, ce raisonnement nous conduirait à être le premier parlement de Suisse, et peut-être d'au-delà, qui ne siègerait plus et pourrait prendre ses

² « Le sens propre et primitif, aujourd'hui inusité, [du mot « parlement »] est action de parler » (Emile LITTRÉ, *Dictionnaire de la langue française*, article « parlement », p. 1403, Paris 1957).

décisions par voie de circulaire. La logique adoptée par la majorité nous semble donc montrer ici ses limites.

2. La majorité, à coup de modifications mineures et sans lien entre elles, rend la LRGC trop complexe et peu logique

Le législateur devrait s'efforcer d'édicter des lois claires, simples et logiques. En particulier, lors d'une modification, il faudrait essayer d'intégrer au mieux le nouveau texte à l'ancien. Les conséquences d'une modification mal faite vont de la complexité à l'impossibilité de comprendre la loi et de l'appliquer correctement. Nous craignons, au vu de l'intense activité de modification de la LRGC exercée par la majorité, que cette loi devienne, au mieux, trop complexe pour être comprise³ du député lambda, et, au pire, impossible à appliquer. En effet, en plus des différentes catégories de débats, de la possibilité de faire passer certains objets aux extraits, de la prochaine impossibilité de renvoyer les motions en commission⁴, des règles spécifiques aux interpellations urgentes écrites qui ne sont pas les mêmes que celles applicables aux questions écrites, il faudra désormais compter sur un traitement particulier des pétitions⁵. Il est donc regrettable que les liens entre les différentes modifications proposées ne soient pas examinés⁶.

Une trop grande complexité peut aussi être le signe que le système ne fonctionne pas bien. Dans ce cas, au lieu de tenter d'accroître la complexité par des modifications successives, pourquoi ne pas proposer une modification totale ?

³ Nous pouvons d'ailleurs légitimement nous poser cette question, au vu des problèmes rencontrés et non résolus lors des travaux de la commission (voir *infra* II).

⁴ Le PL 10664-B, si son rapporteur de majorité a travaillé pendant l'été, sera traité en plénière avant le présent projet de loi. Sur le problème posé par les rapporteurs de majorité qui ne respectent pas les délais de dépôt, voir *infra* II, 2, b.

⁵ Bizarrement, les auteurs du présent projet de loi ont refusé certains de nos amendements visant à résoudre les incohérences posées par la trop grande complexité du système proposé, au motif que la solution aurait été... trop complexe.

⁶ Sur les problèmes posés par le PL 10664-B au regard du droit de pétition, cf. notre rapport de minorité relatif à ce projet de loi.

II. Les auteurs du PL 10799 ont élaboré et étudié le projet de loi d'une manière qui semble curieuse à la minorité

1. Le constat de l'inefficacité du PL 10617 constitue une prémisse erronée

Les auteurs du PL 10799 sont partis du constat selon lequel le PL 10617, qui ajoute le traitement de certains objets, et notamment les pétitions, après le traitement des objets inscrits aux extraits, n'atteint « que très partiellement ses objectifs »⁷. Ce constat est d'une part prématuré (*infra a*), et d'autre part a été expressément contredit par les propos de M^{me} le Sautier du Grand Conseil lors de son audition par la commission (*infra b*). Il ne nous semble donc pas de nature à justifier le PL 10799.

a. Ce constat est prématuré

Ce constat a été effectué moins de neuf mois après l'entrée en vigueur du PL 10617. Compte tenu de la durée inhérente à la mise en œuvre d'un projet de loi, un tel constat nous semble prématuré et présomptueux.

b. Ce constat a été expressément contredit par les propos de Mme le Sautier du Grand Conseil

Lors de son audition, M^{me} le Sautier a indiqué expressément que le problème que veut régler le PL 10799 est presque résolu.

Les auteurs du PL 10799, cherchant à résoudre un problème déjà résolu, ont donc déposé un texte qui n'a pas lieu d'être. La réflexion située à la base du présent projet de loi nous semble donc erronée.

2. Des points importants n'ont pas été traités par la majorité de la commission

Des trois points importants relevés par M^{me} le Sautier lors de son audition, deux ont été totalement oubliés par les députés de la majorité⁸ lors des travaux ultérieurs de la commission (*infra a* et *b*), et le troisième aurait subi le même sort sans le rappel de l'auteur du présent rapport de minorité (*infra c*). Nous avons aussi soulevé la question de la compatibilité du PL 10799 avec l'art. 88 al. 2 de l'avant-projet de constitution (*infra d*), qui n'a à notre avis pas été examinée avec assez de sérieux par les députés de la majorité. Cette accumulation de négligences rend impossible un vote positif sur le PL 10799-A.

⁷ PL 10799, p. 6-7/10.

⁸ *Qui (fortasse)attente non audiebant.*

a. La possibilité de déclarer une pétition irrecevable n'a pas été traitée par la commission

M^{me} le Sautier du Grand Conseil avait longuement expliqué à la commission qu'à son avis, une disposition analogue à l'art. 126 al. 4 de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale, du 13 décembre 2002 ⁹, serait la bienvenue.

Il ne nous appartient pas de porter ici un jugement de valeur sur cette proposition, mais nous constatons que cette remarque n'a été ni reprise, ni discutée par la majorité dans aucune des séances ultérieures de la commission. Cela nous semble dommage.

b. Le non-respect problématique des délais de dépôt par les rapporteurs de majorité n'a pas été traité par la commission

M^{me} le Sautier avait aussi insisté sur le problème posé par les délais de dépôt des rapports de majorité, qui ne sont *de facto* pas contraignants ; le rapporteur de majorité dispose d'un grand pouvoir de rétention sur l'objet parlementaire dont il a la charge du rapport. M^{me} le Sautier avait expliqué qu'aucune solution à ce problème n'était apportée par le PL 10799, ce qui diminue largement son efficacité, puisque, même si l'on accélère la procédure en aval, le rapporteur, en amont, aura toujours la possibilité de ne pas déposer son rapport.

Ici aussi, aucun député de la majorité n'a daigné relever ce point lors des travaux ultérieurs de la commission. Cela nous semble regrettable.

c. L'incompatibilité du PL 10799 avec la loi sur l'exercice du droit de pétition a failli ne pas être traitée

M^{me} le Sautier avait encore longuement relevé le grave problème posé par l'art. 194 du projet de loi avec les art. 3 et 4 de la loi sur l'exercice du droit de pétition du 14 septembre 1979¹⁰, qui oblige l'autorité qui reçoit une pétition d'une part à l'étudier (art. 3 al. 1 LPétition), et d'autre part à rendre un rapport après cette étude (art. 4 al. 2 LPétition) : l'art. 194 du projet, qui prévoyait un dépôt sur le bureau du Grand Conseil en cas de non traitement des pétitions après deux ans, ne respectait donc pas ces dispositions de la LPétition.

Encore une fois ici, lors de l'étude de l'art. 194 du projet, aucune référence aux propos de M^{me} le Sautier n'a été faite par les députés de la majorité, qui auraient voté cette disposition sans autre. Un rappel de l'auteur du présent rapport de minorité aura été nécessaire, et, même dans ce cas, la

⁹ LParl - RS 171.10.

¹⁰ LPétition - RS/GE A 5 10.

majorité a proposé de voter le projet entaché de ce vice et de le modifier en plénière, puis, des voix s'étant élevées contre cette pratique, a eu besoin d'une séance supplémentaire pour présenter un amendement. Ces circonstances nous semblent navrantes.

d. L'incompatibilité du PL 10799 avec l'avant-projet de constitution n'a pas été traitée

Nous avons posé à plusieurs reprises aux signataires du PL 10799 la question de la compatibilité de leur projet de loi avec l'art. 88, al. 2 de l'avant-projet de constitution selon lequel, si le Grand Conseil peut déléguer certaines décisions aux commissions, il peut cependant évoquer un objet déterminé.

Les signataires du projet de loi n'avaient initialement pas examiné la question ; après discussion, ils ont admis que les modifications apportées par le PL 10799 ne déploieront plus tout leur effet en cas d'entrée en vigueur de l'avant-projet de constitution. Les députés de la majorité ont cependant refusé de réfléchir à une quelconque solution à ce problème et ont préféré repousser la question à l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution ; nous regrettons un tel manque de prévoyance : voter un texte qui sera inapplicable en cas de changement de constitution, et cela dans un peu plus d'une année¹¹, ne résoudra aucun problème. Cette manière de voir l'amélioration du fonctionnement de notre parlement nous semble en conséquence étrange.

3. La majorité n'a pas souhaité apporter de solution aux nombreux problèmes qui subsistent dans le PL 10799

Certains problèmes posés par le présent projet de loi, soit la possibilité de corriger un rapport en plénière (*infra a*), la prise de parole du Conseil d'Etat (*infra b*) et la liaison d'une pétition à un objet qui lui est similaire ou connexe (*infra c*), ont été relevés à plusieurs reprises lors des travaux de la commission ; les députés de la majorité les ont le plus souvent admis, tout en refusant d'y apporter des solutions.

a. Un député qui n'est pas rapporteur ne pourra plus corriger le contenu d'un rapport sur une pétition

Lors de la discussion d'un rapport en plénière, il peut être utile pour un groupe de prendre la parole afin de préciser certains éléments du rapport qui sont erronés ou incomplets. Le PL 10799 donne ce droit aux rapporteurs

¹¹ Le vote sur l'avant-projet de constitution a été fixé au 14 octobre 2012 (voir le point de presse du Conseil d'Etat du 23 juin 2011 sur http://www.ge.ch/conseil_etat/2009-2013/ppresse/doc/pointdepresse_20110623.pdf [consulté le 28 août 2011]).

seuls. Cela nous semble dommage, car les députés qui voudraient faire corriger un élément du rapport sont tributaires de la bonne volonté du ou des rapporteur(s). En outre, cela peut favoriser les erreurs et inexactitudes des rapporteurs qui sauront qu'ils ne sont soumis à aucun contrôle.

b. Le Conseil d'Etat ne pourra désormais plus prendre la parole sur une pétition en plénière

Le nouvel art. 172 LRGC empêche désormais les conseillers d'Etat de prendre la parole sur une pétition, alors qu'ils le font régulièrement aujourd'hui. Il peut en effet être intéressant pour les pétitionnaires de connaître l'opinion de l'exécutif avant qu'une pétition ne lui soit renvoyée, ou (surtout) dans le cas où elle est déposée sur le bureau du Grand Conseil ou classée. En outre, le Conseil d'Etat ne pourra pas non plus corriger les erreurs le concernant qui entachent un rapport. Cela nous semble dommage.

c. Une pétition qui porte sur un sujet similaire ou connexe à un autre objet de l'ordre du jour ne pourra plus être liée à cet objet

Les pétitions constituant désormais une catégorie à part, il ne sera plus possible de les joindre à un autre objet qui aurait un thème similaire ou connexe. Cela nous semble regrettable d'une part pour des raisons de traçabilité des objets dans le Mémorial, dans la mesure où une pétition et un autre objet portant tous deux sur le même sujet, et votés dans un intervalle pouvant être court, ne renverront pas automatiquement l'un à l'autre. D'autre part, le débat sur la pétition étant interdit par le PL 10799, il sera reporté lors de la discussion sur l'autre objet, ce qui annule l'effet du présent projet de loi.

Lorsque nous avons discuté de cette question et proposé des amendements en commission, les députés de la majorité ont estimé qu'il suffisait aux députés rapporteurs de faire référence aux différents objets qui ont un sujet similaire ou connexe. Cette solution informelle ne nous convient pas, car un objet parlementaire peut facilement échapper à l'attention d'un député, et celui-ci peut aussi oublier de faire référence à l'autre objet. Nous déplorons donc la volonté des députés de la majorité de favoriser les solutions informelles et imprévisibles.

La minorité suggère donc à Mesdames et Messieurs les députés de refuser le PL 10799-A, qui ne correspond pas à sa vision du droit de pétition, qui n'améliorera pas le fonctionnement de notre parlement et dont l'étude en commission aurait pu être un peu plus approfondie.