

Projet présenté par les députés :

MM. Gabriel Barrillier, Antoine Droin, Antoine Barde, François Lefort, Stéphane Florey, Eric Stauffer, Renaud Gautier, Guy Mettan, Loly Bolay, Anne Mahrer, Pierre Losio et Eric Leyvraz

Date de dépôt : 10 décembre 2012

Projet de loi

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (Adaptations à la nouvelle constitution, modifications prioritaires)

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 1, al. 2 (nouveau)

² Il comprend des députés suppléants dont la désignation et les attributions sont fixées par la présente loi.

Art. 3 (nouvelle teneur)

Les députés titulaires exercent leur droit d'initiative en présentant :

- a) un projet de loi;
- b) une proposition de motion;
- c) une proposition de résolution;
- d) un postulat;
- e) une question écrite.

Art. 19, al. 1, lettre e (nouvelle teneur)

¹ L'ordre du jour de la séance d'installation du Conseil d'Etat à Saint-Pierre est le suivant :

e) prestation de serment des conseillers d'Etat, selon la formule suivante :

« Je jure ou je promets solennellement :

d'être fidèle à la République et canton de Genève, d'observer et de faire observer religieusement la constitution et les lois, sans jamais perdre de vue que mes fonctions ne sont qu'une délégation de la suprême autorité du peuple;

de maintenir l'indépendance et l'honneur de la République, de même que la sûreté et la liberté de tous les citoyens;

d'être assidu aux séances du Conseil et d'y donner mon avis impartialement et sans aucune acception de personnes;

d'observer tous les devoirs que nous impose notre union à la Confédération suisse et d'en maintenir, de tout mon pouvoir, l'honneur, l'indépendance et la prospérité. »

Art. 20 Eligibilité (nouvelle teneur)

Est éligible tout citoyen qui jouit de ses droits électoraux.

Art. 21 Incompatibilité (nouvelle teneur)

¹ Le mandat de député du Grand Conseil ou de député suppléant est incompatible avec :

- a) un mandat au Conseil national ou au Conseil des Etats;
- b) tout mandat électif à l'étranger;
- c) un mandat de conseiller d'Etat ou de chancelier d'Etat;
- d) une fonction au sein de la magistrature du pouvoir judiciaire et de la Cour des comptes.

² Il est également incompatible avec les fonctions suivantes:

- a) collaborateur de l'entourage immédiat des conseillers d'Etat ou du chancelier d'Etat;
- b) collaborateur du secrétariat général du Grand Conseil;
- c) cadre supérieur de l'administration cantonale et des établissements autonomes de droit public, à savoir les collaborateurs appelés, par leurs responsabilités hiérarchiques ou fonctionnelles, à préparer, proposer ou prendre toute mesure ou décision propre à l'élaboration et à l'exécution des tâches fondamentales de pouvoir exécutif;

³ Les personnes concernées par les alinéas 1 et 2 sont néanmoins éligibles mais doivent, après les élections, opter entre les deux mandats.

Art. 25, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Les députés entrent en fonctions après avoir prêté serment. La prestation de serment a lieu au plus tard dans un délai de 30 jours à compter de la date de l'élection, sauf en cas d'impossibilité justifiée. Les députés suppléants prêtent serment après confirmation de la répartition des sièges en commission selon l'article 179 de la présente loi.

Art. 27A Députés suppléants (nouveau)

¹ Le nombre des députés suppléants est équivalent au nombre de sièges des groupes en commission, mais de deux si le groupe n'a droit qu'à un siège en commission.

² Les députés suppléants sont les candidats ayant obtenu le plus de suffrages après le dernier élu de la liste.

³ En cas d'absence d'une séance plénière, un député titulaire peut se faire remplacer par un député suppléant.

⁴ En cas d'absence prévisible supérieure à un mois au sein d'une commission, un député peut se faire remplacer par un suppléant, pour autant qu'aucun autre député du groupe ne puisse assumer ce remplacement.

⁵ Les modalités pratiques de l'application des alinéas 3 et 4 du présent article sont définies par le Bureau du Grand Conseil.

Art. 27B Droits et devoirs (nouveau)

¹ Les suppléants ont les mêmes droits et devoirs que les titulaires. Ils reçoivent la même documentation et les mêmes indemnités.

² Toutefois, ils ne peuvent être :

- a) membre du Bureau du Grand Conseil;
- b) scrutateur;
- c) membre du Bureau d'une commission;
- d) rapporteur;
- e) membre d'une commission interparlementaire;
- f) membre d'une commission d'enquête parlementaire.

Art. 95 al. 1, lettre a, chiffre 9, lettre g (nouvelle teneur), lettre h (abrogée), chiffres 14 et 15 (nouveaux) et lettre b, chiffre 7 (nouvelle teneur)

g) postulats

14. Questions écrites

15. Réponses du Conseil d'Etat aux questions écrites

7. Postulats :

- postulats;
- rapports du Conseil d'Etat sur les postulats.

Art. 143, lettre a, chiffre 3 (abrogé)

Chapitre X Postulat (nouvelle teneur)

Art. 157 Définition (nouvelle teneur)

Le postulat est une demande au Conseil d'Etat d'étudier un sujet déterminé et de rendre un rapport.

Art. 158 Forme du postulat (nouvelle teneur)

Le postulat, signé par son auteur et accompagné d'un exposé des motifs, doit être remis au sautier qui l'enregistre, le numérote et le transmet au bureau.

Art. 159 Inscription à l'ordre du jour (nouvelle teneur)

Le postulat est inscrit à l'ordre du jour de la première session qui suit le 16^e jour après sa réception.

Art. 160 Retrait (nouvelle teneur)

L'auteur d'un postulat peut en tout temps le retirer.

Art. 161 Procédure (nouvelle teneur)

¹ A la fin du débat ou à l'issue de la procédure sans débat, le Grand Conseil vote l'acceptation ou le rejet du postulat.

² En cas d'acceptation du postulat, le Conseil d'Etat doit présenter un rapport écrit dans un délai de 12 mois.

³ Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

⁴ Toutefois, si le rapport est incomplet, le Grand Conseil peut demander au Conseil d'Etat de lui fournir un rapport complémentaire.

⁵ Si un postulat est pendant depuis plus d'un an, le Conseil d'Etat rend compte au Grand Conseil de ce qu'il a entrepris à ce sujet. S'il estime qu'il n'est plus justifié de maintenir le postulat, il propose son classement. Cette proposition est soumise à l'approbation du Grand Conseil.

Art. 162 (abrogé)

Art. 188, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ La commission nomme parmi les députés titulaires un rapporteur qui, en principe, ne peut être :

- a) l'auteur du projet ou de la proposition;
- b) le président.

Art. 224A Incompatibilités (nouvelle teneur)

¹ Pour les députés nouvellement élus et les députés suppléants, la commission se détermine d'office, pour autant qu'ils aient accepté leur mandat. Dans tous les autres cas, la commission est saisie par le bureau du Grand Conseil. Le député concerné est entendu.

² La commission soumet ses propositions au bureau provisoire pour les députés nouvellement élus et au bureau du Grand Conseil pour les députés suppléants et les cas d'incompatibilité survenant en cours de législature.

³ Le député ou le député suppléant concerné est informé par le président du Grand Conseil des conclusions de la commission et invité, s'il y a lieu, à choisir, dans un délai de 8 jours à compter de la date d'expédition de l'avis, entre son mandat et la fonction déclarée incompatible.

⁴ Si le député ou le député suppléant ne donne pas suite à cette injonction, le Grand Conseil se prononce sur l'incompatibilité. Le député ou le député suppléant est invité, s'il y a lieu, à opter entre son mandat de député ou de député suppléant et sa fonction incompatible.

⁵ Le bureau du Grand Conseil fixe le délai dans lequel le député ou le député suppléant doit se rendre compatible.

⁶ Si le député ou le député suppléant ne s'exécute pas, le Grand Conseil le déclare d'office démissionnaire.

Art. 234, al. 2 (nouveau)

² En dérogation aux articles 30 et 186, al. 2 de la présente loi, l'élection du Bureau, de la présidence du Grand Conseil et des présidences des commissions s'effectue en janvier 2015, en février 2016 et en mars 2017. La date du changement de la présidence de la Commission des finances est réservée.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} novembre 2013.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

A la suite de l'acceptation en votation populaire de la nouvelle constitution 2012, le Bureau du Grand Conseil a décidé de soumettre au Grand Conseil plusieurs projets de lois d'adaptation de la loi portant règlement du Grand Conseil (LRGC) à la nouvelle constitution.

Cette démarche se veut consensuelle, raison pour laquelle le Bureau a décidé d'instituer un groupe de travail composé du président en fonction et des anciens présidents qui siègent encore au Grand Conseil, afin de lui proposer les modifications jugées nécessaires.

Ce premier projet de loi issu des discussions de ce groupe de réflexion présente les modifications jugées prioritaires pour entrer en vigueur au tout début de la prochaine législature.

Chaque article sera décrit brièvement ci-dessous.

Art. 1

Cet article consacre l'existence des députés suppléants tels que voulus par l'Assemblée constituante. D'autres articles du présent projet de loi fixent la désignation et les attributions de ces suppléants.

Art. 3

Cet article précise que seuls les députés titulaires peuvent exercer le droit d'initiative des députés et, ainsi, être signataires d'un projet de loi, d'une proposition de motion, de résolution, d'un postulat ou d'une question écrite. Cet article ajoute à la liste des anciens objets parlementaires à disposition un nouvel objet : le postulat. L'interpellation est supprimée.

Art. 19

Dès lors que la prestation de serment du Conseil d'Etat devant le Grand Conseil ne figure plus dans la nouvelle constitution, il a été décidé de compléter la base légale actuelle de la LRGc en reproduisant la formule de la prestation de serment qui était inscrite dans la constitution de 1847, afin de ne pas se trouver pris au dépourvu en décembre 2013.

Art. 20

Cet article supprime la référence à la condition de laïcité pour être élu, laquelle n'est pas admise par la Constitution fédérale. Il s'agit d'une simple mise en conformité de la loi avec la nouvelle constitution.

Art. 21

Cet article pose plusieurs questions dont certaines n'ont pas de solution définitive, mais constituent plutôt une base de réflexion pour les travaux que la Commission des droits politiques devra mener.

En premier lieu, cet article recense toutes les incompatibilités avec le mandat de député dans un seul article, alors qu'elles sont en partie disséminées dans plusieurs articles de la nouvelle constitution.

Les règles d'incompatibilité sont étendues aux députés suppléants, car étant amenés à siéger, ils doivent remplir les mêmes conditions que les autres députés, s'agissant de leur compatibilité.

Les lettres a, b et d découlent du même article de la nouvelle constitution. La lettre c se trouve à un autre article et il a paru nécessaire d'inclure formellement l'incompatibilité avec la fonction de chancelier d'Etat pour que la règle soit bien claire.

S'agissant de l'alinéa 2, lettre c, elle est reprise en partie de la nouvelle constitution qui étend l'incompatibilité non seulement aux cadres supérieurs de l'administration cantonale, mais aussi à ceux des établissements publics autonomes.

C'est sur ce point que réside certainement la plus grande difficulté d'interprétation. Afin de donner une piste de réflexion, la définition du cadre supérieur de l'administration cantonale, telle que figurant à l'article 2, al. 1 du règlement sur les cadres supérieurs de l'administration cantonale a été reproduite telle quelle.

La question qui se pose est de savoir ce que regroupe effectivement la notion de cadre supérieur. Il est désormais admis que cette qualité ne se rattache pas uniquement à la classe de fonction (classe 23), mais au cahier des charges et aux responsabilités effectives pour éviter une double intervention dans le processus législatif.

Ainsi, il serait certainement problématique qu'un député-cadre supérieur vote une loi, puis soit chargé dans le cadre de sa fonction d'en préparer le règlement d'application à l'attention du Conseil d'Etat.

La question se pose aussi pour les membres des directions des établissements publics autonomes. La limitation doit-elle se faire au niveau

des secrétariats généraux, des directions générales, des directions ou des services ?

Une distinction pourrait s'opérer en séparant les cadres supérieurs, qui participent soit comme auteurs, soit comme conseillers aux décisions que le Conseil d'Etat sera amené à prendre, des cadres supérieurs qui ont essentiellement un rôle purement opérationnel pour faire appliquer ces décisions.

Dans tous les cas, il vaudrait la peine que la Commission des droits politiques dresse une liste assez précise, pour l'administration cantonale et pour les établissements autonomes de droit public, des fonctions considérées comme incompatibles et de celles dont la compatibilité pourrait être admise, par exemple en examinant les organigrammes des départements et de ces établissements.

Art. 25

Cet article propose une entrée en fonction différée entre les députés et les suppléants. En effet, comme précisé à l'article 27A, il est proposé que le nombre de députés suppléants par groupe dépende du nombre de sièges de chaque groupe en commission. Or, comme la décision de répartition des sièges en commission est validée après la prestation de serment des députés, il a paru logique de faire prêter serment aux députés suppléants une fois leur nombre connu, à savoir en principe lors de la deuxième session de la législature.

Art. 27A

Le présent article est complètement nouveau et prévoit donc de régler le nouveau statut de député suppléant.

Il a été considéré que le rôle essentiel du député suppléant est de permettre au Grand Conseil de siéger le plus souvent possible dans sa composition complète et ainsi d'éviter, en cas de majorité ténue, des renversements dus à telle ou telle absence.

L'alinéa 1 prévoit leur nombre selon le même mode de calcul que les suppléants de la Commission de grâce, à savoir le même nombre que le nombre de sièges de chaque groupe en commission, mais de deux si le groupe n'a qu'un siège en commission. Cela permettra aux petits groupes d'avoir au moins deux suppléants pour pallier deux défections.

L'alinéa 2 propose un système simple de désignation, à savoir que les députés suppléants sont les premiers viennent-ensuite de chaque liste. Il est également prévu que cette fonction soit « obligatoire » dans le sens où un

vient-ensuite ne pourrait refuser la fonction de suppléant pour attendre une démission et devenir directement député.

L'alinéa 3 prévoit que le principe du remplacement porte avant tout sur les séances plénières et qu'il se fait pour une séance entière.

L'alinéa 4 prévoit à titre exceptionnel la possibilité pour un député suppléant de remplacer un titulaire en commission à deux conditions : que l'absence prévue soit supérieure à un mois et qu'aucun député titulaire ne puisse effectuer ce remplacement. Expérience faite et même si cela peut s'avérer parfois difficile, les groupes arrivent en général à trouver des remplaçants parmi les députés titulaires. Il semble que cela doive pouvoir continuer à être le cas.

L'alinéa 5 donne compétence au Bureau de fixer certaines modalités pratiques, principalement afin de permettre au Secrétariat général du Grand Conseil d'assurer le fonctionnement le plus pragmatique possible avec l'arrivée des députés suppléants. On pense, par exemple, au vote en séance plénière, surtout au vote nominal.

Art. 27B

Cet article fixe les droits et les devoirs des députés suppléants. Sous l'angle matériel, les députés suppléants devraient disposer du même matériel que les députés titulaires.

L'alinéa 2 fixe quelques limites aux suppléants pour des fonctions qui demandent à la fois de l'expérience et de siéger durablement.

Art. 95

Les mentions relatives à l'interpellation ont été remplacées par l'introduction du postulat. Par ailleurs, les questions écrites ont été déplacées (art. 95, al. 1, lettre a, chiffres 14 et 15).

Art. 143

En raison de l'introduction du postulat (voir l'article 157 et les suivants), la possibilité d'inviter le Conseil d'Etat à présenter un rapport sur un objet déterminé par le biais d'une motion a été supprimée.

Chapitre X Postulat

Selon la constitution du 14 octobre 2012 (art. 91, al. 2), chaque membre du Grand Conseil peut exercer son droit d'initiative de cinq manières différentes. Chaque membre peut ainsi présenter :

- un projet de loi ;
- une motion ;
- une résolution ;
- un postulat ;
- une question écrite.

La nouvelle constitution a pour effet de supprimer la demande d'interpellation qui figure dans la constitution de 1847 (art. 89, lettre d) et d'introduire le postulat.

Le présent projet de loi propose donc de supprimer les différentes mentions de l'interpellation dans la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (LRGC ; B 1 01) et d'introduire les dispositions relatives au postulat.

Art. 157

Le postulat est défini comme la demande adressée au Conseil d'Etat afin d'obtenir un rapport sur un sujet déterminé. Cette définition correspond à celle donnée par la commission 3 « Institutions : les trois pouvoirs » de l'Assemblée constituante genevoise qui spécifiait que le postulat est un « acte par lequel un ou plusieurs députés peuvent demander au Conseil d'Etat, s'ils obtiennent la majorité de leurs collègues, un rapport sur un sujet donné, charge au gouvernement de répondre dans un délai raisonnable »¹.

Art. 158

S'agissant de la forme du postulat ainsi que de sa transmission au Grand Conseil, l'article 158 s'inspire de l'article 144 applicable à la motion.

Art. 159

L'inscription du postulat à l'ordre du jour suit les mêmes règles que celles prévues pour la motion et la résolution.

Art. 160

Tout comme pour la motion, la résolution ainsi que pour la question écrite, un postulat peut, en tout temps, être retiré par son auteur.

¹ Commission 3 « Institutions : les trois pouvoirs », rapport sectoriel 301, 30 avril 2010.

Art. 161

La procédure applicable au postulat est inspirée de celle prévue en droit fédéral². Elle se veut plus simple et rapide que celle prévue pour la motion en droit genevois³.

Al. 1

Le Grand Conseil se prononce sur l'acceptation ou le rejet du postulat. Un renvoi à une commission n'est pas possible pour le postulat, afin d'assurer un traitement rapide du sujet proposé. Pour un renvoi en commission, il est toujours possible d'opter pour la proposition de motion.

Al. 2

En cas d'acceptation du postulat par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat doit, dans un délai de 12 mois, présenter un rapport sur le sujet déterminé dans le postulat.

Al. 3

Tout comme lorsque le Conseil d'Etat présente un rapport écrit suite à une motion, le Grand Conseil prend acte du rapport présenté par le Conseil d'Etat.

Al. 4

Il s'agit là, comme pour l'alinéa 3, d'une retranscription, pour le cas du postulat, de la modalité prévue pour la motion. Le Grand Conseil peut ainsi demander au Conseil d'Etat de lui fournir un rapport complémentaire si le rapport présenté par le Conseil d'Etat est incomplet.

Al. 5

Si à l'échéance du délai de 12 mois prévu à l'alinéa 2, le Conseil d'Etat n'a pas rendu son rapport, il est prévu que ce dernier rende compte au Grand Conseil des mesures entreprises pour répondre au postulat. Cas échéant, le Conseil d'Etat peut présenter un même rapport concernant plusieurs postulats.

Si le Conseil d'Etat estime que le maintien du postulat n'est plus justifié, il peut proposer son classement qui devra être approuvé par le Grand Conseil. La procédure de classement permettra de procéder au classement de postulats devenus sans objet ou dont le maintien ne se justifie plus au regard d'un changement de situation ultérieur à son dépôt.

² Article 124 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (LParl ; RS 171.10).

³ Articles 147 et 148 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (LRGC ; B 1 01).

Art. 162

Cet article est abrogé en raison de la suppression de l'interpellation.

Art. 188

Cet article prévoit assez logiquement qu'un député suppléant ne peut être rapporteur de commission, par le simple fait qu'il n'est pas certain qu'il siège en plénière lorsque le rapport sera discuté.

Art. 224A

Il est proposé de donner compétence à la Commission des droits politiques d'examiner la compatibilité des députés suppléants. L'alinéa précise aussi que les députés suppléants doivent avoir au préalable accepté leur mandat. Un refus de mandat d'un député suppléant le privant également de sa place dans la liste des viennent-ensuite amenés à remplacer un député titulaire.

Art. 234

Par cette disposition transitoire et son alinéa 2, il est proposé de régler les durées de présidence au cours de cette législature de « transition » en augmentant chaque année d'un mois pour arriver au printemps 2018 lorsque le Grand Conseil sera renouvelé pour une législature « pleine » de cinq ans.

Ce moyen offre une transition progressive sans prêter à l'avantage un président plutôt qu'un autre. Cette règle sera également applicable au renouvellement des présidences de commission.

Conséquences financières***Charges et couvertures financières / économies attendues***

A priori, ce projet ne devrait pas entraîner de charges supplémentaires considérables, excepté la mise à disposition du matériel pour les députés suppléants. Un impact aura lieu aussi au niveau des jetons de présence puisque le nombre de députés et députés suppléants sera en moyenne plus élevé qu'à l'heure actuelle. Toutefois en proposant un nombre plus restreint de députés suppléants que l'Assemblée constituante ne l'a fait dans sa disposition transitoire, le surcoût devrait rester dans les limites du raisonnable.

Au vu de ces explications, nous vous remercions de réserver, Mesdames et Messieurs les députés, un bon accueil à ce projet de loi.