

Date de dépôt : 3 septembre 2013

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. Daniel Zaugg, Ivan Slatkine, Pierre Conne, Christiane Favre, Edouard Cuendet, Francis Walpen, Patrick Saudan, Jacques Béné, Yvan Zweifel, Alain Meylan, Renaud Gautier, François Haldemann, Michel Ducret, Serge Hiltbold, Mathilde Chaix, Frédéric Hohl, Jacques Jeannerat, Pierre Weiss, René Desbaillets, Gabriel Barrillier, Patricia Läser, Christophe Aumeunier et Alexis Barbey modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et Canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (*Renvoi en commission ou ajournement*)

Rapport de majorité de M. Yvan Zweifel (page 1)

Rapport de minorité de M^{me} Marie-Thérèse Engelberts (page 9)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Yvan Zweifel

Mesdames et
Messieurs les députés,

Déposé le 26 avril 2013, le PL 11165 a été renvoyé à la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil où il a été étudié lors de la séance du 29 mai, sous la présidence de M. Bernhard Riedweg, puis lors des séances des 19 et 26 juin, sous la présidence de M. Serge Hiltbold. Le procès-verbal a été tenu par M^{me} Tina Rodriguez et M. Gérard Riedi que le néo-rapporteur remercie vivement.

I. Contexte et présentation du PL 11165

Le PL 11165 fait suite à d'autres propositions d'ores et déjà étudiées par la Commission des droits politiques et qui ont toutes pour but l'amélioration de nos débats en séances plénières, notamment en évitant que certains groupes détournent le règlement du parlement pour des actions de communication qui allongent inutilement les débats, coûtent parfois cher à la collectivité en jetons de présence et ne participent aucunement au traitement plus rapide d'un ordre du jour pourtant pléthorique.

En l'occurrence, le PL 11165 cherche à limiter l'utilisation abusive de demandes de renvois en commission ou de demandes d'ajournements au cours d'un débat. Concrètement, avec l'adoption de ce projet de loi, chaque groupe parlementaire ne pourrait plus formuler qu'un maximum de deux demandes pour un seul et même objet.

Lors de la séance du 29 mai, M. Daniel Zaugg, premier signataire, a présenté le PL 11165 à la commission. Pour lui, ce PL découle du fait que lors de certains débats, des groupes politiques tentent, à répétitions reprises, d'ajourner le traitement d'un projet de loi et/ou de le renvoyer en commission dans le seul but de grappiller du temps de parole. Or, selon M. Zaugg, si le Grand Conseil s'est déjà prononcé une ou deux fois sur le sujet, cela signifie que son intention est claire et il ne sert à rien de demander sans cesse un ajournement, ce d'autant plus qu'à sa connaissance, lorsqu'une majorité claire du parlement s'est exprimée pour ne pas renvoyer un objet, il ne change pas d'avis par la suite.

A la demande d'un commissaire (Ve) concernant une éventuelle nouvelle information dont le parlement pourrait prendre connaissance, M. Zaugg rappelle que chaque groupe a deux demandes et, quand bien même un groupe aurait utilisé ses deux possibilités, d'autres groupes peuvent encore demander un renvoi ou un ajournement. D'après lui, ce cas de figure ne devrait se produire que très rarement.

Une commissaire (PDC) souhaiterait savoir si le projet de loi définit les éléments nouveaux qui pourraient justement justifier un renvoi en commission. M. Zaugg pense que l'introduction d'un élément si flou dans la loi diminuerait la portée de celle-ci. De plus, la probabilité qu'un élément nouveau puisse se présenter après deux demandes lui semble extrêmement rare.

Une commissaire (Ve) constate qu'il existe en réalité deux cas de figure distincts et souhaite savoir pour lequel ce projet de loi est destiné. Le premier cas concerne une succession de demandes de renvoi à chaque fois dans une commission différente, alors que le deuxième cas de figure se présente pour

une demande de renvoi lors du premier débat, puis du deuxième débat, etc. M. Zaugg explique n'avoir pas creusé la question, car il n'a fait que compléter l'article 78A, alinéa 1. Une commissaire (L) rejoint cette question et pense important d'y répondre.

La notion « d'objet » telle qu'utilisée dans le PL porte à confusion pour plusieurs commissaires, car certains objets, comme le vote du budget par exemple, peuvent être débattus sur plusieurs sessions. Dans ce cas-là, seuls deux renvois par groupe semblent insuffisants. M. Zaugg acquiesce et propose à la commission d'ajouter la formule « au cours d'une et même session ».

Une commissaire (S) n'est pas convaincue par le fait de modifier un article ou d'en créer de nouveaux à chaque fois qu'une petite chose ne fonctionne pas parfaitement. Ce d'autant plus que ces modifications au compte-goutte empêchent toute réflexion d'ensemble. M. Zaugg comprend cet argument et soutiendrait la création d'une commission *ad hoc* dédiée à la révision d'ensemble de la LRGC. Néanmoins, pour lui, l'important est d'éviter la « pollution » de nos débats par des groupes ou des députés qui usent et abusent de failles dans le règlement. Le but de ce projet de loi est de combler une de ces failles et d'améliorer la fluidité de nos débats.

A une question du président, M. Zaugg confirme que cela donnerait un total de quatorze renvois possibles au cours d'un même débat.

Un commissaire (MCG) estime que ce projet est liberticide et dirigé contre un seul groupe qu'on essaie de museler. Il s'opposera à ce texte. Un commissaire (R) répond à cette affirmation en tant que co-signataire pour signaler que ce PL ne vise pas un groupe en particulier et que son but principal est d'éviter la procrastination, car le renvoi en commission ne fait que retarder l'étude des projets de lois. Il soutient que ce projet se veut avant tout très pratique.

Une commissaire (S) propose l'audition de Madame le Sautier, ce qui est appuyé par d'autres commissaires.

Une commissaire (PDC) souligne que ce PL se veut un outil permettant au parlement d'être plus rationnel et d'éviter les blocages.

Une commissaire (L) compare le règlement du Conseil Municipal de la Ville de Genève qui a peu évolué, contrairement à celui du Grand Conseil, et il s'y pose justement plus de problèmes. Selon elle, le fait d'utiliser la demande de renvoi de manière systématique est une forme de hold-up et d'obstruction du débat. Ce projet de loi vise précisément à permettre aux députés de s'exprimer et au débat de se dérouler.

Un commissaire (R) souhaite connaître la pratique dans d'autres cantons, ce à quoi une commissaire (Ve) lui fait remarquer que Madame le Sautier est très au courant de ces pratiques et devrait pouvoir renseigner la commission.

Le Président met aux voix l'audition de Mme Hutter.

Pour :	Unanimité (2 Ve, 2 S, 1 PDC, 2 R, 2 L, 1 UDC, 2 MCG)
Contre :	—
Abstention :	—

Cette audition est acceptée.

II. Audition de Madame le Sautier Maria Anna Hutter

C'est lors de la séance du 19 juin que la commission a auditionné Madame le Sautier qui est d'avis qu'il n'y a pas besoin d'un projet de loi pour modifier les choses chaque fois qu'il y a un problème de déroulement de séance. D'après elle, il y avait auparavant énormément de renvois en commission, alors que depuis 2008, dès lors qu'un renvoi est formulé, seuls les rapporteurs et le représentant du Conseil d'Etat peuvent s'exprimer durant 3 minutes.

De plus, la gestion des demandes de renvoi et d'ajournement s'additionnerait à l'actuelle gestion des temps de parole et des demandes d'urgence de début de séance, ce qui compliquerait les tâches pour le Bureau et le Secrétariat.

Enfin, M^{me} Hutter estime que certaines définitions ne sont pas très claires et pense qu'il faudrait ajouter une mention comme quoi les propositions de renvoi ne peuvent être faites que vers les commissions compétentes. A ce propos, un commissaire (R) rappelle que le renvoi en commission, après la plénière, ne peut être fait que vers la commission qui a déjà traité l'objet précédemment.

Suite à l'intervention d'une commissaire (S) qui proposait un amendement visant à rendre contraignants les délais de reddition des rapports de majorité, et après une discussion nourrie à ce sujet, la majorité de la commission, tout comme Mme Hutter, estiment que cet amendement n'a pas de lien direct avec le projet de loi 11165. Il est suggéré à la commissaire (S) de déposer un projet de loi spécifique à ce propos.

III. Débat final

En début de séance du 26 juin, le président confirme à la commission que la commissaire (S) qui souhaitait présenter des amendements rendant

contraignants les délais de remise des rapports de majorité a renoncé à ceux-ci.

Une commissaire (S) annonce que son groupe n'entrera pas en matière sur ce PL, car le problème doit être réglé au sein des groupes et pas via une modification de la loi.

Un commissaire (PDC) regrette la rédaction de l'exposé des motifs, mais souhaite en faire abstraction et se concentrer sur le projet en lui-même qui constitue une amélioration du règlement. Concernant le temps de parole des députés, il considère que celui-ci est parfois utilisé à mauvais escient et que ce projet de loi est un moyen de remettre de l'ordre dans le Grand Conseil. Il relève également qu'il existe d'autres situations non-écrites où il est de coutume de ne pas faire certaines choses, même si rien ne l'interdit et qu'il est dès lors difficile de justement l'interdire si des députés ont envie de jouer avec le règlement. Il cite l'exemple d'un député qui chercherait à déposer un rapport de minorité, alors qu'il a voté avec la majorité, ceci dans le seul but d'augmenter son temps de parole.

Pour une commissaire (Ve), ce projet ne changera pas grand-chose et semble inutile. Elle ne reviendra pas non plus sur l'exposé des motifs qui l'a quelque peu choquée. Son groupe ne votera pas l'entrée en matière.

Un commissaire (MCG) estime que ce projet de loi est inadapté et restreint la liberté d'expression. Son groupe s'y opposera.

Un commissaire (R) ne souhaite pas non plus s'appesantir sur l'exposé des motifs et rappelle qu'il existe bien des outils de « guérilla parlementaire » à disposition des députés, notamment le dépôt d'amendements, et que la liberté de parole n'est donc aucunement restreinte. En revanche, il juge grotesque de chercher à renvoyer un objet de commission en commission, sans aucune raison objective, dans le seul but d'accroître son capital de temps de parole. Raison pour laquelle son groupe votera l'entrée en matière.

Une commissaire (L) rejoint les propos précédents et rappelle que, selon M^{me} Hutter, les renvois induisaient une grosse charge de travail supplémentaire.

Revenant sur l'exposé des motifs qu'elle juge explicite, une commissaire (MCG) refusera l'entrée en matière, notamment dû au ton et à l'attitude des signataires de ce projet de loi.

Concernant le travail supplémentaire pour les décomptes qui serait occasionné, un commissaire (PDC) estime que cela n'alourdira pas la tâche du Bureau et rejette donc cet argument.

Le Président fait voter l'entrée en matière du PL 11165 :

Pour :	7 (2 PDC, 2 R, 3 L)
Contre :	6 (1 S, 3 Ve, 2 MCG)
Abstention :	1 (1 UDC)

L'entrée en matière sur le PL 11165 est acceptée.

Dans une volonté de préciser la loi au mieux, la majorité de la commission, sur une proposition du groupe des Verts, a souhaité ajouter la mention « durant la même session », afin de ne pas devoir se poser la question pour un objet partiellement traité lors d'une session, puis rediscuté lors d'une session suivante.

La majorité de la commission est aussi d'avis de séparer les différents débats, le projet de loi ayant pour but d'éviter une avalanche de demandes de renvoi lors d'un débat.

Suite à l'intervention d'un commissaire (PDC) qui signalait que si un objet revient d'une commission alors on ne peut plus le renvoyer, un commissaire (Ve) lui précise qu'il n'y a pas d'inquiétude à avoir puisque ce n'est plus le même objet.

Le Président met au vote la proposition d'amendement de l'alinéa 1 de l'article 78A ainsi libellé :

Art. 78A, al. 1 (nouvelle teneur)

*Au cours de la délibération, la proposition de renvoi en commission ou d'ajournement d'un objet peut être formulée. Chaque groupe parlementaire peut formuler, **durant la même session**, un maximum de deux demandes pour un même objet.*

Pour :	9 (1 S, 2 PDC, 3 L, 2 R, 1 UDC)
Contre :	2 (2 MCG)
Abstentions :	3 (3 Ve)

L'amendement à l'article 78A al. 1 est accepté.

Le Président propose ensuite le vote de l'article 2.

Pour :	8 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)
Contre :	—
Abstentions :	6 (1 S, 3 Ve, 2 MCG)

L'article 2 est accepté.

Le Président propose de passer au le troisième débat et demande le vote sur le PL 11165 dans son ensemble :

Pour :	7 (2 PDC, 2 R, 3 L)
Contre :	6 (1 S, 3 Ve, 2 MCG)
Abstention :	1 (1 UDC)

La majorité de la commission a estimé, en conclusion, que ce projet de loi répondait à un besoin d'évolution de notre règlement non pas avec l'objectif de museler certains groupes ou pour restreindre la liberté d'expression des députés, mais avec pour seul but l'amélioration de nos débats, le traitement plus rapide des nombreux points à l'ordre du jour et le respect des citoyens qui souhaitent un parlement plus efficace.

Le temps de parole n'est en rien diminué et chaque député, dans le respect des autres articles de notre règlement, peut continuer à librement s'exprimer. La démocratie est donc pleinement sauvegardée !

Projet de loi (11165)

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et Canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (Renvoi en commission ou ajournement)

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

Art. 1 Modification

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

Art. 78A, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Au cours de la délibération, la proposition de renvoi en commission ou d'ajournement d'un objet peut être formulée. Chaque groupe parlementaire peut formuler, durant la même session, un maximum de deux demandes pour un même objet.

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 : 12 septembre 2013

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Marie-Thérèse Engelberts

Mesdames et
Messieurs les députés,

Faut-il museler les députés et dans quels buts ?

A l'analyse du PL 11165, le moins que l'on puisse dire est que l'exposé des motifs est un peu court ! Significatif d'un ressentiment négatif et par là même peu constructif.

En effet, et comme le signalent nombre de commissaires, il ne propose à aucun moment son inscription dans le règlement du Grand Conseil. Nous sommes dans le domaine de la réaction et de l'énervement et non pas dans une proposition d'amélioration du fonctionnement de notre Conseil dans sa globalité. Dès lors, ce PL ne mérite guère d'attention, si ce n'est dans le respect dû à tout texte déposé.

Par ailleurs, les mots utilisés démontrent clairement les intentions sous-jacentes du PL 11165. Quelques exemples pour illustrer notre propos : « guérilla parlementaire », « débats pollués », « ad nauseam » utilisés dans l'exposé des motifs.

Si ce PL a été accepté en commission, c'est à une courte majorité (1 voix), ce qui démontre bien le mal fondé de la proposition qui nous est soumise.

Les questions des commissaires sont toutes pertinentes et s'articulent autour des questions suivantes : que fait-on s'il y a un élément nouveau puisqu'il ne sera possible que de formuler au maximum deux demandes pour un même objet ? Ou encore, la remise en question du principe même de la proposition qui tend à museler les députés, ce qui n'est pas sans conséquences quant à l'esprit des lois. La majorité des commissaires et même certains signataires ne ménagent pas la critique en ce qui concerne l'exposé des motifs.

Nous pourrions dire que ce n'est pas en multipliant les PL de ce type que l'on modifiera le fonctionnement de notre Grand Conseil. Le fait de viser

plus particulièrement un groupe qu'un autre constitue une démarche infantile et peu crédible.

L'entrée en matière ayant été acceptée, l'acceptation par l'ensemble des commissaires de l'amendement socialiste qui ajoute à l'article 78A, al. 1, du règlement du Grand Conseil « durant la même session » tend à montrer clairement que les commissaires ont cherché à nuancer la proposition du PL 11165.

Quand le texte n'est pas bon et qu'il est principalement réactif, il faut bien l'amender pour le rendre apparemment plus constructif. Personne n'est dupe que la majorité acquise pour de cet amendement a cherché loyalement à fixer des limites au PL 11165. Cependant, cela ne change en rien le fait que le PL 11165 ne constitue aucune valeur ajoutée au règlement du Grand Conseil.

Au vu de ce qui précède et dans l'esprit des lois et règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, nous refuserons ce PL 11165.