

*Date de dépôt : 11 juillet 2017*

## Rapport

**de la Commission législative chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>mes</sup> et MM. Cyril Mizrahi, Salima Moyard, Irène Buche, Christian Frey sur la procédure de consultation (LConsult)**

*Rapport de majorité de M. Edouard Cuendet (page 1)*

*Rapport de minorité de M. Cyril Mizrahi (page 15)*

### RAPPORT DE LA MAJORITÉ

#### Rapport de M. Edouard Cuendet

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le PL 11566-A a été renvoyé à la Commission législative lors de la session plénière du Grand Conseil du mois de septembre 2016 afin qu'elle procède à l'audition du Conseil d'Etat à ce sujet.

Ce PL a été étudié lors de sa séance du 21 octobre 2016, sous la présidence de M. Mathias Buschbeck (vice-président de la commission, remplaçant à cette occasion le président, M. Vincent Maitre).

Le procès-verbal a été tenu avec exactitude par M<sup>me</sup> Delphine Steiner.

Par ailleurs, la Chancellerie d'Etat était représentée par M. Fabien Mangilli, directeur à la direction des affaires juridiques.

## **Audition de M. François Longchamp, président du Conseil d'Etat**

Le président du Conseil d'Etat rappelle que la nouvelle constitution genevoise prévoit à ses articles 11 et 110 le processus de consultation pour les travaux législatifs importants. Le PL 11566 ambitionne de concrétiser ce principe constitutionnel par une base légale. Le Conseil d'Etat estime néanmoins qu'une telle base légale n'est pas nécessaire, dans la mesure où cette disposition constitutionnelle peut s'appliquer directement. De plus, s'il fallait légiférer, c'est-à-dire fixer des normes générales et abstraites pour la procédure de consultation, le Conseil d'Etat est d'avis qu'une base réglementaire serait amplement suffisante.

Par ailleurs, M. Longchamp relève que le Conseil d'Etat a déjà fait application de l'article constitutionnel, notamment à l'occasion des travaux sur la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III). Il en a été de même avant de procéder au rattachement du service de prévention des violences domestiques avec le bureau de l'égalité entre femmes et hommes. Il paraissait important de procéder à une consultation, afin d'avoir une opinion élaborée des milieux concernés qui sont très impliqués dans l'exécution des politiques publiques en question. La consultation a révélé que près de 90% des institutions concernées approuvaient sans réserve cette proposition de rattachement.

Le président du Conseil d'Etat cite plusieurs cas où les consultations en amont n'ont pas eu pour effet de simplifier le processus parlementaire mais de le rallonger. Il évoque notamment la LOIDP qui a fait l'objet d'une consultation extrêmement large : ce sont 59 entités qui ont été consultées dans le cadre de ce projet. Cela n'a toutefois pas empêché de les ré-auditionner. Ainsi, même la procédure de consultation la plus large possible n'a pas empêché un travail parlementaire d'une longueur certaine.

Par ailleurs, M. Longchamp attire l'attention des députés sur le fait que Genève a le parlement qui légifère le plus, et ce alors même que l'on assiste à un phénomène de centralisation des compétences au niveau fédéral depuis une trentaine d'années.

M. Longchamp mentionne également le fait que Genève dispose de commissions consultatives dans presque toutes les politiques publiques. Il faut se demander quel doit être leur statut, maintenant qu'un processus de consultation permanente est prévu.

Enfin, il note que si ce PL venait à être adopté, il faudrait prévoir une exception pour les projets de lois munis de la clause d'urgence, qui seraient incompatibles avec la procédure de consultation pour des raisons évidentes.

Suite à l'intervention du président du Conseil d'Etat, un député socialiste, premier signataire du PL 11566, relève que Genève se distingue par le fait qu'elle adopte sous forme de lois toute une série d'actes qui n'ont pas un caractère général et abstrait. Sur tous les projets de lois déposés par le Conseil d'Etat dans l'année, il souhaiterait savoir quelle proportion représentent de tels actes, qui ne seraient donc pas concernés par le projet de loi.

Sur un deuxième point, il se dit étonné de la position du Conseil d'Etat qui lui paraît contradictoire par rapport au RD 1032. En effet, il est clairement dit dans ce dernier qu'il faut prévoir des règles, et qu'il s'agit d'un mandat donné au législateur que de concrétiser l'article constitutionnel sur la consultation dans un délai de cinq ans. Il souhaiterait que le président du Conseil d'Etat soit plus clair sur son intention d'adopter ou non un règlement et, le cas échéant, savoir s'il se base sur un avis de droit pour affirmer que la mise en œuvre au niveau réglementaire serait suffisante. Les exemples présentés sont certes des cas exemplaires, qui restent néanmoins non systématiques. Il a le sentiment que l'application de la consultation reste à géométrie variable. Il demande également si le Conseil d'Etat estime que Genève a une meilleure ou une moins bonne préparation des actes législatifs par rapport au niveau fédéral. En effet, l'un des grands arguments de cette procédure de consultation, c'est que l'on obtient de meilleurs résultats si les textes sont mieux préparés en amont. Au niveau fédéral, il y a moins de blocages qu'au niveau cantonal. Le député socialiste souhaiterait également savoir quels sont les critères qui déterminent l'application de la procédure de consultation. S'il s'agit du critère de l'importance, il ne comprend pas pourquoi le projet sur la privation des droits politiques des personnes en situation de handicap n'a pas fait l'objet d'une consultation des milieux intéressés, à moins de considérer que le premier droit des citoyens n'est pas un sujet d'importance. A cela s'ajoute encore que, dans la loi sur les commissions officielles, le Conseil d'Etat a indiqué vouloir privilégier la consultation écrite. Or, lorsque ce projet de loi offre l'occasion d'aller dans ce sens, le Conseil d'Etat estime que cela n'est pas opportun. Le commissaire socialiste voit là une contradiction. Il juge au contraire que les commissions officielles et la consultation sont des démarches complémentaires. Il cite l'exemple du DIP, qui procède à une consultation systématique et qui dispose en même temps d'outils de concertation comme la commission sur l'école inclusive, qui s'exprime en réalité sur la mise en œuvre de la politique publique. La consultation sur les projets de lois et celle sur la mise en œuvre interviennent donc à des niveaux différents.

Le président du Conseil d'Etat indique que le parlement adopte environ 200 projets de lois chaque année, dont 80% trouvent leur origine au Conseil d'Etat et 20% au Grand Conseil. Mais, même si l'on exclut les lois proposées par le parlement (dont un certain nombre a été cassé par les tribunaux, en particulier celles contenant des amendements votés en plénière sans consultation) ainsi que les lois qui ne prévoient pas des règles générales et abstraites, il reste entre 25 et 50 projets d'importance susceptibles de faire l'objet de procédures de consultation.

Par ailleurs, M. Longchamp cite un passage du RD 1032 (p. 7-8) : « [...] il conviendra de prévoir les règles concernant la consultation par l'Etat [...] ». Les « règles » ne doivent pas nécessairement être prévues dans une loi, mais peuvent l'être dans un règlement ou des directives. Le Conseil d'Etat s'est même risqué à l'exercice, mais est arrivé à la conclusion qu'il fallait attendre quelques mois afin d'avoir une meilleure expérience de la procédure de consultation. Il est compliqué d'émettre des règles alors que de nombreux points restent délicats, notamment la consultation interne par rapport à la consultation externe, le délai, les listes de consultation, etc. Par exemple, s'il paraît évident de consulter l'ASLOCA et la Chambre immobilière sur des questions liées au logement, il serait curieux de les entendre par rapport à une modification de la loi sur les droits politiques. La question de la publication se pose aussi : il faut choisir entre publier les consultations in extenso et en faire une synthèse qui peut déjà être partisane. La pondération adéquate se révèle extrêmement difficile à trouver. M. Longchamp indique qu'il peut donner des dizaines d'exemples de cas dans lesquels la Confédération a orienté les propos des institutions consultées, ou mis sur un pied d'égalité des institutions qui n'ont absolument pas la même importance. A 19 mois de la fin de la législature, le Conseil d'Etat a largement le temps de mettre en place un règlement s'il l'estime nécessaire.

M. Longchamp souligne que l'impact des lois cantonales par rapport aux lois fédérales d'importance n'est absolument pas le même pour les citoyens. Sans que cela ne soit une critique pour qui que ce soit, la qualité du processus législatif fédéral est évidemment nettement meilleure : les législations sont revues sur un délai infiniment plus long et le processus parlementaire est entièrement différent. On chercherait en vain des amendements de dernière minute au Parlement fédéral. Il faut toutefois avoir conscience du fait que ce processus politique est pervers dans un sens : il est impossible de faire changer une législation fédérale une fois que le texte est sorti de commission, alors qu'on peut constater que les textes cantonaux peuvent changer à la dernière minute. Les deux méthodes ne sont donc pas comparables.

S'agissant de l'absence de consultations pour la loi sur les commissions officielles, M. Longchamp juge cocasse de constater que certaines commissions qui ne se sont pas réunies depuis cinq ans se plaignent de leur dissolution, car elles considèrent leur travail comme indispensable. Il reconnaît que certaines commissions ont une utilité, mais rappelle dans le même temps que Genève compte plus de commissions officielles que tous les cantons romands additionnés.

Il se demande à quoi sert une procédure consultative s'il y a déjà des commissions consultatives. Certaines commissions consultatives qui regroupent des intérêts totalement divergents ne sont d'aucune utilité puisqu'il leur est impossible de trouver un consensus : en matière d'aménagement du territoire par exemple, il est irréaliste de croire que les défenseurs des locataires et les défenseurs de la liberté contractuelle pourront trouver un accord.

Le dossier relatif aux droits politiques n'a en effet pas fait l'objet d'une procédure de consultation, mais il sera traité à la Commission des droits politiques. M. Longchamp relève qu'il s'agira de traiter la différence des règles en matière de privation des droits politiques pour les personnes ne jouissant plus de la capacité de discernement, qui ne sont pas les mêmes aux niveaux fédéral et cantonal. Cela concerne environ 190 personnes pour l'ensemble du canton. Il propose d'examiner ce dossier au moment de son traitement à la commission des droits politiques.

S'agissant de l'affirmation selon laquelle une base réglementaire serait suffisante pour mettre en œuvre l'art. 110 Cst-GE, M. Mangilli explique que le Conseil d'Etat tire cette compétence de l'art. 109 al. 1 Cst-GE, selon lequel le Conseil d'Etat dirige la phase préparatoire de la procédure législative. S'il a la compétence de la diriger, il doit a fortiori pouvoir l'organiser.

En réaction à ces interventions, le commissaire socialiste tient à citer un passage du RD 1032 qui corrobore ses propos : « S'agissant de l'article 110 relatif à la consultation, il est renvoyé à ce qui a été indiqué au sujet de l'article 11 concernant l'information [...]. Ces exigences sont partiellement concrétisées dans la loi sur les commissions officielles (LCOF ; A 2 20) et la loi sur l'administration des communes (LAC ; B 6 05). Elles devraient être reprises et complétées dans une loi sur la consultation. Il s'agit d'une modification de type « mandat » qui doit être concrétisée dans un délai de 5 ans. » (p. 12)

Il souhaiterait aussi que le Conseil d'Etat indique les éléments du projet de loi qui pourraient être améliorés dans l'hypothèse d'une entrée en matière.

Il ajoute qu'il a entendu l'avis du Conseil d'Etat sur l'applicabilité directe. Dans le fond, il n'est pas foncièrement opposé à la mise en œuvre par un règlement ou des directives, mais il tient à ce que les règles soient transparentes et publiées. L'élément fondamental de ce projet de loi, c'est celui de la transparence. L'administration fédérale dispose d'un site exposant les règles en matière de consultation, ainsi que les procédures en cours ou terminées et offrant un accès aux documents. Il comprend l'enjeu autour de la synthèse des différentes prises de position, mais affirme faire confiance au Conseil d'Etat pour faire ce travail de manière honnête.

M. Longchamp indique que le Conseil d'Etat a pour habitude de publier les consultations in extenso en annexe pour éviter le biais de la synthèse, ce qui n'est pas systématiquement le cas au niveau fédéral.

M. Longchamp s'exprime ensuite sur les points problématiques dans le projet de loi. Il fait lecture de l'art. 2 al. 1 du PL 11566-A et relève que les députés n'ont pas de mandat impératif : il n'y a pas de garantie que les députés votent dans le même sens que celui exprimé en consultation par le parti.

S'agissant des objets de la procédure de consultation fixés à l'art. 3 du PL 11566-A, M. Longchamp ne croit pas qu'une procédure de consultation soit systématiquement nécessaire pour les révisions de la constitution. Il rappelle que, jusqu'à présent, les deux seules modifications constitutionnelles ont concerné la gestion des comptes de l'Etat par la Cour des comptes et l'élection tacite dans certaines communes. Cette dernière révision constitutionnelle a d'ailleurs été votée unanimement par le parlement, alors que deux partis politiques sur les sept représentés ont changé d'avis à leur assemblée générale.

L'art. 4 du PL 11566-A prévoit la participation à la procédure de consultation. Les communes sont notamment citées. M. Longchamp rappelle toutefois que la loi sur l'administration des communes (LAC) prévoit déjà que, lorsque les communes sont particulièrement concernées par un projet, elles doivent être consultées. C'est d'ailleurs pour cette raison que les communes prennent part aux discussions sur RIE III. La consultation des communes est donc déjà prévue dans le processus législatif actuel et les communes ne se sont jamais plaintes de ne pas avoir été consultées.

M. Longchamp craint que l'art. 4 al. 2 du PL 11566-A ne soit difficile à mettre en œuvre : la détermination des organisations les plus représentatives des milieux immobiliers par exemple risque d'être une affaire délicate.

Le délai de consultation de trois mois (art. 7 al. 2 du PL 11566-A) devra comprendre la préparation de la consultation, la réception des positions et

leur synthèse. Cela rallongera le processus législatif d'au moins cinq mois pour tout projet déposé.

Le principe de la publicité n'est quant à lui pas problématique, mais le rapport de synthèse peut se révéler compliqué : soit l'on met en regard de chaque élément les positions des uns et des autres sans plus de commentaire, soit la synthèse est élaborée en vue de dégager un consensus, ce qui est quand même le but du processus de consultation.

Le Conseil d'Etat craint donc que ce projet de loi ne complexifie le processus législatif sans apporter une valeur ajoutée déterminante, d'autant plus qu'une procédure de consultation ne fait pas sens dans tous les cas.

Suite à cet exposé, un commissaire PLR indique que les propos de M. Longchamp l'ont entièrement convaincu et que le PLR maintiendra sa position face à ce projet de loi. Il ne juge pas nécessaire de procéder à des auditions complémentaires. Le PLR refusera l'entrée en matière sur ce projet de loi.

Un autre commissaire PLR demande à M. Longchamp comment il envisagerait l'organisation du département présidentiel pour gérer la charge de travail qu'engendrerait cette loi. Le projet de loi entraînerait le traitement de plusieurs consultations parallèles, ce qui impliquerait de trouver les ressources nécessaires.

M. Longchamp note que les moyens fédéraux engagés dans les procédures de consultation ne sont pas comparables avec ceux d'un canton. Même les réformes d'une partie d'une loi nationale demandent un travail académique, ainsi qu'un processus de consultation élaboré. Si l'on compte une trentaine de consultations par année, le département sera obligé de centraliser le processus dans un service, ce qui supposerait des employés à plein temps pour gérer ce travail.

Il indique que le département est d'ailleurs en train de faire la synthèse de la procédure de consultation de RIE III, ce qui demande les compétences techniques d'un fiscaliste. Les législations ont d'ailleurs été appuyées par des forces académiques ou des avocats spécialisés.

Une commissaire d'EAG dit partager l'attachement des signataires du PL à la consultation, mais n'est pas pour autant convaincue par ce projet de loi. Elle serait néanmoins intéressée par les alternatives à ce projet que pourrait proposer le Conseil d'Etat. Elle se demande si le Conseil d'Etat se préoccupe de garantir une procédure de consultation sur tout objet qui le nécessite.

M. Longchamp rappelle que le Conseil d'Etat lui-même n'a pas encore validé le projet de règlement ou même la question de savoir si un règlement était le plus adapté. Selon la constitution, tous les projets d'importance font

l'objet d'une consultation. Mais une procédure de consultation peut aussi se révéler utile pour certains objets d'importance moindre. C'est le Conseil d'Etat qui décide de procéder ou non à une procédure de consultation. Mais rien n'empêche le Grand Conseil de procéder à des auditions par la suite.

De plus, il faut rester souple sur la méthode de consultation. Une marge de manœuvre permettra de mener la consultation en adéquation avec son objet. Il s'agit également de différencier ce qui relève de la consultation interne et de la consultation externe.

Il estime qu'il faut aussi conserver une marge de manœuvre quant à la publication. Il part du principe que, en cas de consultation externe sur un sujet majeur, les réponses in extenso devraient être publiées en annexe, afin que chacun puisse vérifier que la synthèse correspond bien aux positions exprimées.

La question du délai est quant à elle intrinsèquement liée à l'urgence du projet. Le canton a un calendrier à tenir s'agissant par exemple de RIE III : la législation cantonale met en œuvre la loi fédérale qui dépend à son tour de règles internationales. Dans cet exemple, le délai de trois mois n'aurait absolument pas été adapté. C'est pourquoi le Conseil d'Etat est arrivé à la conclusion provisoire qu'il est difficile de prévoir des règles strictes.

Il faut aussi se demander comment il convient de traiter les réponses spontanées. Si l'on décide d'en tenir compte, la situation sera délicate le jour où un lobby demandera à chacun de ses membres d'envoyer leur position. La décision de regrouper toutes ces réponses sous un étendard commun ou au contraire de les incorporer individuellement au rapport de synthèse est déjà une prise de position politique. Le Conseil d'Etat appelle donc de ses vœux un instrument plus souple.

Le président remercie le président du Conseil d'Etat et rappelle que cet objet avait été traité en 2015 par la commission qui avait refusé l'entrée en matière. L'objet a été renvoyé en commission par la plénière lors de la séance du 1<sup>er</sup> septembre 2016 afin d'auditionner le Conseil d'Etat.

Aucune autre audition n'est sollicitée par la commission.

## **Discussion en commission**

Le commissaire socialiste, premier signataire du PL, tient à dissiper un malentendu : il n'est pas question que les législateurs soient obligés de suivre les avis consultés. La consultation donne simplement aux citoyens l'occasion de s'exprimer. Il pense que l'idée d'une obligation de pondérer est erronée. La consultation est bien plus un élément qualitatif que quantitatif. Il cite un cas qui s'est présenté lors de l'élaboration de la constitution : la réponse d'un

citoyen concernant le traitement de la validité formelle des initiatives a convaincu tout le monde et se retrouve dans le texte final. Or, sans la consultation de la population, l'idée n'aurait peut-être pas émergé. Il trouverait donc dommage de se priver de nouvelles approches et pense que la question de la consultation doit être discutée au sein du parlement et pas uniquement au gouvernement.

Il affirme que, si le Conseil d'Etat avait manifesté son intention de revenir avec un projet de loi allégé, il aurait été prêt à suspendre le traitement de ce texte. Mais ce n'est de toute évidence pas le cas. Le Conseil d'Etat s'est engagé dans le RD 1032 (p. 12) à déposer une loi sur la consultation. L'avènement d'un projet de règlement dans les prochains mois aurait déjà été un pas dans la bonne direction. Mais, si le Conseil d'Etat ne garantit pas le dépôt d'un objet pouvant faire l'objet d'une discussion au parlement, il encourage les députés à entrer en matière sur ce projet de loi. La rédaction de ce dernier n'est peut-être pas parfaite, mais le texte laisse une certaine marge de manœuvre et ancre l'élément fondamental de la transparence dans une base légale.

Une commissaire EAG annonce que son groupe refusera l'entrée en matière sur ce projet de loi. Ce n'est pas pour autant qu'elle n'est pas attachée à la consultation, bien au contraire. Elle avait voté en faveur de l'entrée en matière la première fois en commission, car elle estimait que le parlement devait se saisir de cette discussion. Depuis, la question de la consultation a été largement traitée au travers de la révision de la loi sur les commissions officielles (LCOF). Le Conseil d'Etat a dit vouloir renoncer à certaines commissions officielles et plutôt procéder par voie de consultation. Elle déplore toutefois que la proposition d'alternatives de la part du Conseil d'Etat reste aujourd'hui encore relativement floue.

Elle tient à préciser un point qui a été évoqué par le président du Conseil d'Etat : si certaines commissions ne se sont pas réunies pendant plus de cinq ans ce n'est pas faute de bonne volonté, mais bien parce qu'elles n'ont pas été convoquées durant cette période et n'ont pas le pouvoir de s'autosaisir. Elle trouve regrettable de tourner ces commissions en dérision.

La question de la pondération se posera de toute façon et il sera indispensable de se doter d'un certain nombre de règles. Elle indique qu'elle a été confrontée dans son domaine d'expertise à un certain nombre de législations qui se sont révélées être des erreurs magistrales et ont coûté une fortune à l'Etat, alors qu'elles auraient peut-être pu être évitées par une écoute du terrain plus attentive. C'est pourquoi elle réaffirme son attachement à la procédure de consultation.

Un commissaire PLR expose que son parti est attaché à la démocratie directe mais opposé à la démocratie participative. Il estime qu'il n'y a pas de raison de confier un pouvoir accru aux lobbys dans le cadre du processus législatif. Il se dit sensible à la consultation, mais rappelle que le parlement procède déjà à de très nombreuses auditions. Ce projet de loi aurait pour effet de compliquer le processus législatif. Les conséquences financières, qui n'ont certainement pas été évaluées par l'auteur de ce projet de loi, ont quant à elles été présentées par M. Longchamp. Le texte donne l'impression de mettre sur un pied d'égalité les élus et les milieux concernés. Or ce sont les députés qui ont reçu le mandat d'élaborer les lois du canton. La contribution des associations et des autres milieux intéressés est reconnue, mais elle se manifeste déjà par la présence au parlement des députés qui appartiennent à ces organisations.

Un député UDC expose qu'il a été convaincu par la présentation très claire du Conseil d'Etat : le projet amènerait une complexification peu souhaitable du processus législatif.

Le président indique que le groupe des Verts est très attaché à la démocratie participative dans la tradition helvétique de la démocratie directe. Néanmoins, il craint que ce projet de loi n'ait pour effet d'augmenter la bureaucratie. C'est pourquoi son groupe s'abstiendra sur l'entrée en matière.

### **Vote d'entrée en matière**

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 11566-A.

#### **L'entrée en matière du PL 11566-A est refusée par :**

Pour :	1 (1 S)
Contre :	5 (1 EAG, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Abstentions :	2 (1 Ve, 1 MCG)

Au vu de ce qui précède, la majorité de la commission vous invite à refuser l'entrée en matière sur le PL 11566-A.

## **Projet de loi (11566-B-I)**

### **sur la procédure de consultation (LConsult)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
vu les articles 11 et 110 de la constitution genevoise, du 14 octobre 2012,  
décrète ce qui suit :

#### **Art. 1 Champ d'application**

- <sup>1</sup> La présente loi fixe les principes généraux de la procédure de consultation.
- <sup>2</sup> Les procédures de consultation sont ouvertes soit par le Conseil d'Etat, soit par une commission du Grand Conseil.

#### **Art. 2 But de la procédure de consultation**

- <sup>1</sup> La procédure de consultation vise à associer les communes, les partis politiques et les milieux intéressés à la définition de la position du canton et à l'élaboration de ses décisions.
- <sup>2</sup> Elle permet de déterminer si un projet du canton est matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté.

#### **Art. 3 Objet de la procédure de consultation**

- <sup>1</sup> Une consultation est organisée lors des travaux préparatoires concernant les projets suivants :
- a) les révisions de la constitution;
  - b) les lois de portée générale proposées par le Conseil d'Etat;
  - c) les conventions intercantionales de rang législatif au sens de l'article 93, alinéas 1 et 2 de la constitution cantonale;
  - d) les autres lois de portée générale et les règlements du Conseil d'Etat qui ont une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle ou dont l'exécution sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration cantonale;
  - e) un autre projet, lorsque la loi ou le règlement le prévoit.
- <sup>2</sup> Il est possible de renoncer à une consultation lorsque le projet porte principalement sur l'organisation ou les procédures des autorités cantonales, ou sur la répartition des compétences entre les autorités cantonales.
- <sup>3</sup> Une consultation peut être organisée s'agissant d'autres décisions ou mesures de grande portée ou touchant particulièrement certains secteurs sociaux, économiques ou associatifs.

<sup>4</sup> Lorsque les communes sont particulièrement concernées par un projet qui n'est pas visé à l'alinéa 1, elles sont consultées.

#### **Art. 4 Participation**

<sup>1</sup> Toute personne ou organisation peut participer à la consultation et exprimer un avis.

<sup>2</sup> Sont invités à donner un avis:

- a) les communes, l'Association des communes genevoises, ainsi que, lorsqu'ils sont directement concernés, les groupements intercommunaux;
- b) les partis politiques représentés au Grand Conseil;
- c) les associations faîtières des organisations patronales et syndicales qui œuvrent au niveau cantonal;
- d) les autres milieux concernés par le projet dans le cas d'espèce.

<sup>3</sup> La Chancellerie d'Etat tient une liste des organisations consultées systématiquement en vertu de l'alinéa 2, lettres a à c.

#### **Art. 5 Ouverture**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat ouvre la procédure de consultation concernant ses propres projets soumis à consultation au sens de l'art. 3 de la présente loi.

<sup>2</sup> La commission parlementaire compétente ouvre la procédure de consultation sur les projets soumis à consultation au sens de l'article 3, lorsqu'ils remplissent en sus les conditions cumulatives suivantes :

- a) ils n'ont pas été déposés par le Conseil d'Etat ;
- b) la commission envisage de recommander au Grand Conseil leur approbation.

<sup>3</sup> Si les conditions cumulatives prévues à l'alinéa 2, lettres a et b du présent article ne sont pas remplies, la commission peut tout de même, si elle le juge utile, ouvrir une procédure de consultation.

<sup>4</sup> La Chancellerie d'Etat assure la coordination des procédures de consultations et publie l'ouverture de toute procédure de consultation; elle indique le délai et le service où le dossier peut être obtenu.

#### **Art. 6 Déroulement**

<sup>1</sup> Le département ou la Chancellerie d'Etat sont chargés de préparer la procédure de consultation, d'en assurer le déroulement, d'en rassembler les résultats et de les évaluer.

<sup>2</sup> La commission parlementaire compétente assure le déroulement de la procédure de consultation qu'elle a ouverte (art. 5, al. 2). Elle peut faire appel

aux services de l'administration cantonale pour préparer la consultation et en rassembler les résultats.

### **Art. 7      Forme et délai**

<sup>1</sup> La consultation a lieu par écrit, sur support papier et par voie électronique.

<sup>2</sup> Le délai de la consultation est de trois mois. S'il comprend des jours de vacances ou des jours fériés, il est prolongé de manière appropriée; il peut également être prolongé en fonction de la teneur ou de l'ampleur du projet.

<sup>3</sup> A titre exceptionnel, lorsqu'il y a urgence:

- a) le délai peut être raccourci;
- b) la consultation peut être menée en tout ou en partie sous la forme d'une conférence.

<sup>4</sup> Si une consultation est menée sous la forme d'une conférence, un procès-verbal est dressé.

### **Art. 8      Traitement des avis**

Il est pris connaissance des avis exprimés, qui sont pondérés et évalués.

### **Art. 9      Publicité**

<sup>1</sup> Sont accessibles au public:

- a) le dossier soumis à consultation;
- b) après expiration du délai de consultation, les avis exprimés et le procès-verbal des consultations menées sous la forme d'une conférence;
- c) le rapport rendant compte des résultats de la consultation, après que le Conseil d'Etat en a pris connaissance.

<sup>2</sup> Le canton assure l'accès aux avis exprimés en autorisant leur consultation sur place, en en fournissant des copies ou en les publiant sous forme électronique; les avis peuvent être préparés à cet effet.

<sup>3</sup> La loi du 5 octobre 2001 sur l'information au public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD, A 2 08) n'est pas applicable.

### **Art. 10     Avis des milieux concernés sur des projets de portée mineure**

<sup>1</sup> Le département ou la Chancellerie d'Etat peuvent solliciter l'avis des milieux concernés sur les projets de portée mineure.

<sup>2</sup> Le résultat d'une telle consultation est public.

**Art. 11 Dispositions d'exécution**

Le Conseil d'Etat règle les modalités par voie réglementaire, notamment :

- a) la planification et la coordination des procédures de consultation;
- b) le contenu du dossier soumis à consultation ainsi que la façon de le constituer et de le remettre;
- c) le déroulement de la procédure de consultation par voie électronique;
- d) la manière de traiter les avis reçus, notamment leur évaluation, leur préparation, leur publication et leur archivage.

**Art. 12 Entrée en vigueur**

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

**Art. 13 Modification à une autre loi**

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01), du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit :

**Art. 192, al. 1 (nouvelle teneur) et 6 (nouveau)**

<sup>1</sup> Les commissions et sous-commissions procèdent aux auditions et consultations qu'elles jugent utiles, en tenant compte le cas échéant des résultats de la procédure de consultation menée durant la phase préparatoire.

<sup>6</sup> La commission compétente ouvre la procédure de consultation dans les cas prévus par la loi sur la procédure de consultation (LConsult), du ... (*à compléter*).

*Date de dépôt : 10 janvier 2017*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### **Rapport de M. Cyril Mizrahi**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport vise à concrétiser l'article 110 de la constitution, en prévoyant des règles claires s'agissant des procédures de consultation, afin de garantir un processus ouvert et transparent permettant aux acteurs concernés de s'exprimer par écrit lors de la phase préparatoire.

Lors d'un premier passage en commission, la majorité de la commission avait cru bon de refuser l'entrée en matière de ce projet de loi sans même entendre le Conseil d'Etat sur ses intentions s'agissant de la mise en œuvre de l'art. 110 Cst-GE. La majorité du plénum a toutefois décidé que ce traitement expéditif n'était pas correct et renvoyé l'objet en commission.

La commission a ainsi entendu le président du Conseil d'Etat. Lors de cette audition, le président a en substance dénigré le processus de consultation fédéral dont s'inspire le projet de loi défendu par la minorité, tout en reniant l'engagement pris dans le rapport du Conseil d'Etat sur la mise en œuvre de la constitution (RD 1032, p. 12), à savoir de déposer un PL sur la consultation. Le président du Conseil d'Etat a indiqué que les règles en matière de consultation devaient continuer de relever du gouvernement, sans en indiquer davantage sur ses intentions.

Dans ces conditions, la minorité estime qu'il convenait d'entrer en matière sur le projet de loi, quitte à le modifier si nécessaire, afin de permettre au Parlement de jouer son rôle et de fixer un cadre. La majorité n'a hélas pas suivi ce point de vue, avalisant ainsi la politique gouvernementale en la matière, qui n'est pas acceptable.

## **Le contexte : une politique axée sur la réduction de la concertation, en dépit du mandat constitutionnel**

La constitution a clairement posé, à l'art. 11 al. 1 Cst-GE, la concertation comme un principe de l'activité de l'Etat. Ce principe se trouve concrétisé au plan constitutionnel déjà, à travers notamment les art. 110 Cst-GE sur la procédure de consultation, et 135 Cst-GE relatif à la concertation des communes.

L'art. 110 Cst-GE prévoit en particulier que les communes, les partis politiques et les milieux représentatifs sont invités à se prononcer lors des travaux préparatoires concernant des actes législatifs et des conventions intercantionales importants, ainsi que sur les autres projets de grande portée.

Au lieu de concrétiser la constitution, le Conseil d'Etat s'est fixé comme priorité, avec le PL 11458 qui a également fait l'objet d'un rapport de minorité du soussigné, de casser les processus de concertation existants au lieu de les rénover.

Il convient de relever que le Conseil d'Etat a précisément argué, à l'appui de la suppression proposée d'un certain nombre de commissions officielles, qu'il souhaitait privilégier d'autres formes de concertation, notamment des consultations écrites. Le rapport du même Conseil d'Etat sur la mise en œuvre de la constitution (RD 1032) prévoyait même qu'une loi sur la consultation serait nécessaire dans le délai général de cinq ans prévu pour la mise en œuvre, sans toutefois en dire plus ni sur le calendrier ni sur ses intentions. Le président du Conseil d'Etat est toutefois revenu sur cet engagement au cours de son audition.

En outre, il est piquant de voir que les députés qui ont la vision la plus restrictive en matière d'auditions, ayant été, dans le cadre du présent PL, jusqu'à refuser dans un premier temps celle du département responsable, sont justement les mêmes qui s'opposent de la manière la plus véhémente au présent projet.

Cela montre bien que, pour la majorité, la question n'est pas de savoir quelle doit être l'articulation judicieuse entre les différents outils de concertation (commissions officielles, consultation écrite et auditions parlementaires), mais plutôt de réduire autant que possible tout cadre de concertation, afin que la majorité qui détient les leviers du pouvoir puisse agir à sa guise, qu'il s'agisse du gouvernement ou du parlement.

Pourtant, rappelons que la concertation n'implique pas nécessairement d'adopter le point de vue des personnes consultées, mais d'en prendre connaissance et d'en tenir compte, enfin d'expliquer pourquoi on fait le cas échéant le choix d'une autre option. En s'écartant d'une telle conception, on

renforce la tendance genevoise à travailler, au sein d'institutions politiques caractérisées par la démocratie semi-directe et donc la nécessité de rechercher des consensus larges, avec des mœurs politiques basées sur la confrontation qui ont cours dans des démocraties représentatives centrées sur une forte alternance. La conséquence inéluctable de ce mélange des genres est la multiplication des situations de blocages politiques.

### **Notre projet de loi : une proposition raisonnable**

Les objectifs et grandes lignes du projet de loi, détaillés dans l'exposé des motifs et en commission, seront ici résumés :

- a. Traduire dans une loi les principes fixés dans la constitution : la procédure de consultation doit s'insérer dans la phase préparatoire du processus législatif. En effet, l'art. 110 de la constitution genevoise est placé dans le chapitre relatif au Conseil d'Etat.
- b. Informer le public grâce à une **procédure transparente** permettant aux acteurs qui le souhaitent de donner leur avis : au niveau fédéral, une page internet<sup>1</sup> informe publiquement sur l'ensemble des procédures de consultation (qu'elles soient terminées, en cours ou à venir). Les organisations qui le souhaitent peuvent y prendre part spontanément et la procédure donne satisfaction. Certes, des progrès ont été faits à Genève au niveau de la transparence, grâce au nouveau site internet du Grand Conseil. Cela étant, il existe un décalage entre les informations publiées et la réalité du travail parlementaire. Un traitement peut être très rapide, et en toute bonne foi, des acteurs extérieurs peuvent rater le coche, ce qui ne serait pas possible avec un système transparent de consultation semblable au système fédéral. Par ailleurs, les invitations à des auditions sont souvent envoyées très peu de temps avant aux acteurs concernés, ce qui rend difficile la formation de l'opinion.
- c. S'assurer **en amont** que les projets sont matériellement corrects, exécutables et susceptibles d'être bien acceptés, pour que les projets de lois soient plus mûrs lorsqu'ils arrivent au stade du traitement parlementaire. L'idée n'est pas de supprimer les auditions, mais que les projets qui arrivent au Parlement soient plus aboutis. En effet, certains projets traités au sein de la commission législative, par exemple le PL 11458 mentionné plus haut, ont été présentés sans consultation préalable, ce qui a nécessité l'audition subséquente de tous les acteurs concernés. Les projets tiendraient davantage compte des avis des

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/pendent.html>

différents acteurs, afin d'éviter que les commissions parlementaires ne doivent effectuer tout le travail en aval.

- d. **Limiter la consultation à l'essentiel**, tout en laissant au Conseil d'Etat une marge d'appréciation importante : le projet de loi prévoit un champ d'application distinguant des objets soumis obligatoirement et facultativement à la procédure de consultation. Le projet de loi ne soumet à la consultation obligatoire que les projets de lois constitutionnels et ceux émanant du Conseil d'Etat et contenant des règles de droit, à l'exclusion des lois approuvant un crédit, par exemple. Pour les autres projets, en particulier ceux émanant de députés, la commission compétente pourrait donc continuer à procéder par voie d'auditions.
- e. Adopter une **procédure légère, standardisée et ainsi peu coûteuse** pour l'administration, sur le modèle de la Confédération : actuellement, les critères et les modalités des consultations ne sont pas fixés et dépendent largement des départements et services. Les consultations sont ainsi relativement lourdes et peu efficaces. Des sociétés privées sont parfois même mandatées. Les délais ne sont pas non plus prévus. L'idée est d'organiser le processus de manière plus claire et systématique. L'art. 7 du projet de loi prévoit un délai de trois mois, lequel rend possible la formation de l'opinion des divers acteurs consultés. Il est également souhaité qu'une série d'acteurs soient toujours consultés, tout en prévoyant un processus ouvert. Enfin, toujours selon le modèle fédéral, il n'y a pas besoin de mettre en œuvre des questionnaires complexes, seuls l'avant-projet et un message explicatif (exposé des motifs) seraient mis en consultation. Chaque acteur serait libre de répondre, sans canevas préétabli, d'émettre un avis général, sur certains ou tous les articles, de faire des propositions alternatives. A l'issue de la consultation, un rapport de synthèse serait rendu public.

En conclusion, il s'agit d'avoir des projets de lois mieux préparés en amont et que les processus soient plus transparents et simples à organiser pour l'Etat.

### **Ne pas cautionner la non-politique gouvernementale en la matière**

En refusant d'entrer en matière sur ce projet de loi, la majorité de la commission refuse non seulement ce projet en tant que tel, mais refuse également que le Parlement joue son rôle et fixe un cadre en matière de consultation. La majorité avalise la politique gouvernementale à l'œuvre jusqu'à présent, qui réduit la concertation comme peau de chagrin, ce alors

même que le Conseil d'Etat, par la voix de son président, n'a pas donné le moindre signal d'un début de volonté de changement en la matière.

Au vu des explications qui précèdent, la minorité vous invite, Mesdames et Messieurs les député-e-s, à entrer en matière et à accepter le PL 11566, ou le cas échéant le renvoyer en commission.