



Date de dépôt : 31 octobre 2023

Rapport

de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de Yves Nidegger, Stéphane Florey, Michael Andersen, Patrick Lussi, Guy Mettan, Charles Poncet modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01)
(Renoncer à temps à une disposition dont la mise en œuvre serait problématique)

Rapport de majorité de Diego Esteban (page 3)
Rapport de minorité de Yves Nidegger (page 12)

Projet de loi (13335-A)

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (*Renoncer à temps à une disposition dont la mise en œuvre serait problématique*)

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. 107B (abrogé)

Art. 2 Entrée en vigueur

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

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Diego Esteban

La commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil (ci-après : la commission des droits politiques) a traité le projet de loi 13335 lors de sa séance du 4 octobre 2023, sous la présidence de M. Yves de Matteis. Le procès-verbal a été tenu par M. Thomas Humerose. Les travaux se sont déroulés en présence de M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique (SGGC), M. Fabien Mangilli, directeur (DAJ), ainsi que de M. Luis Araoz, avocat-stagiaire (DAJ).

Le préavis de la commission législative

Le projet de loi 13335 vise à revenir sur la loi 12531, traitée par la commission législative, puis adoptée le 24 novembre 2022.

La loi 12531 introduit un mécanisme de nomination des conseils soumis à la loi sur les commissions officielles (LCOF) et à la loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP) destiné à garantir une représentation paritaire des hommes et des femmes. Le projet de loi 13335 ne revient que sur la modification touchant une disposition de la LRGC. Sur cette base, le Bureau du Grand Conseil a demandé à la commission législative d'exprimer un préavis sur ce projet de loi avant son traitement devant la commission des droits politiques.

Ce préavis est annexé au présent rapport. Il souligne le caractère tardif du projet de loi, alors que le processus de nomination est déjà en cours. La commission législative craint notamment de donner l'impression que les règles de parité s'appliqueraient différemment pour les partis politiques, ce qui n'est pas souhaitable.

Par 7 voix contre 2, la commission législative a préavisé le refus d'entrer en matière.

Séance du 4 octobre 2023

M. Nidegger, auteur, présente le projet de loi 13335, qui vise à abroger l'article 107B LRGC. Il juge son projet presque trop tardif, malgré la célérité dont ont fait preuve les deux commissions parlementaires impliquées pour le traiter. Il explique que le Conseil d'Etat doit en principe tenir compte des propositions de candidatures du Grand Conseil, celui-ci fixant ses propres

règles pour parvenir notamment aux objectifs de parité prévus dans la LOIDP. Cependant, il juge que le mécanisme retenu déboucherait sur des blocages, voire sur une délégation dans les faits du choix des candidatures au Conseil d'Etat.

M. Nidegger estime que le Grand Conseil savait que la loi adoptée était défailante, prévoyant que le Conseil d'Etat ferait même le travail à sa place. Il considère que cela prive le parlement de son pouvoir de contrôle sur le grand Etat *via* ses représentantes et représentants au sein des conseils. D'un point de vue constitutionnel, il y voit une aberration totale.

M. Nidegger rappelle les obligations prévues dans le mécanisme légal. Les groupes doivent présenter autant de candidatures masculines que féminines, tous les conseils devant être composés à 40% du sexe le moins représenté. Il ne s'agit donc pas d'une parité globale mais d'une parité spécifique à chaque conseil. Face à la forte probabilité que cette double parité ne serait pas atteinte, la loi prévoit un délai pour que les groupes présentent de nouvelles candidatures, ce qui présente le risque d'opter pour des candidatures moins compétentes, et à défaut un tirage au sort. Il témoigne du cas de figure de l'IMAD, pour le conseil de laquelle la candidature UDC était masculine, mais, plus de 60% des candidatures à l'IMAD étant féminines, et les candidatures de l'UDC étant majoritairement masculines, son parti a été prié de retirer sa candidature masculine à l'IMAD, alors que cette institution en aurait eu besoin pour atteindre la parité.

M. Nidegger n'estime pas que les députés ont été élus pour transférer des compétences constitutionnelles à l'exécutif. Ne pensant pas que le processus fonctionnera du premier coup, scénario envisagé par la loi elle-même, il estime que des reports de délais ou des transferts de compétences auront donc lieu, laissant les anciens conseils en place pendant des mois, jusqu'à atteindre la parité. Il rappelle que dans certains conseils, la nomination des représentantes et représentants du personnel devra encore avoir lieu.

M. Nidegger considère que ce mécanisme légal souhaite provoquer la parité entre hommes et femmes au forceps, à travers des processus imaginés *in abstracto* en oubliant les réalités du terrain.

Questions des commissaires

Des commissaires (Ve) demandent si le but du projet de loi est de renoncer au principe de parité dans les conseils, ou si M. Nidegger propose un meilleur moyen pour y parvenir. M. Nidegger répond ne pas vouloir renoncer à la parité, mais seulement à l'article 107B LRGC, souhaitant que la parité soit atteinte sans préjudice causé à l'égalité de traitement et à l'Etat de droit.

Ces mêmes commissaires (Ve) demandent à M. Nidegger s'il n'est pas déjà trop tard pour adopter ce projet de loi, et s'il ne préfère pas retirer son projet de loi, quitte à revenir avec un nouveau projet plus tard. M. Nidegger estime au contraire qu'il n'est pas encore trop tard, mais que la commission pourrait également entrer en matière sur le projet de loi, puis en suspendre le traitement plutôt que d'attendre la prochaine législature pour revenir à la charge.

Discussion interne

Des commissaires (PLR) estiment qu'il est déjà trop tard, l'entrée en vigueur ne pouvant s'appliquer qu'à la désignation suivante (en 2028), et hésitent entre le refus d'entrer en matière et le gel du projet de loi. Leur avis est d'attendre un compte-rendu du déroulement des nominations en cours.

Des commissaires (LJS) se demandent pourquoi la commission législative a émis un préavis. Il leur est répondu que ce préavis a été demandé par le Bureau du Grand Conseil, en raison du lien de ce projet de loi avec une récente révision de la LOIDP et de la LCOF, examinée en détail par la commission législative. En revanche, ce projet de loi ne touchant que la LRGC, c'est la commission des droits politiques qui l'examine.

Des commissaires (PLR) estiment que le processus de nomination correspond à ce qui a été voulu par le Grand Conseil, et qu'il ne se justifie pas d'entrer en matière.

Des commissaires (S) reconnaissent que le projet de loi ne remet pas en question l'entier du mécanisme légal, mais seulement un ajout tardif, l'article 107B LRGC, qui règle l'application du principe de parité par le Grand Conseil. Cette disposition résulte notamment d'amendements déposés par le bureau. Certains aspects du mécanisme peuvent sans doute être améliorés, par exemple l'article 107B alinéa 1 LRGC, car ce sont les partis politiques qui connaissent les procédures les plus complexes.

Ces commissaires (S) voient un problème avec ce projet de loi, car il ôte un garde-fou pour le cas où les partis ne jouent pas le jeu en termes de parité. Le but était d'éviter qu'un parti soit appelé à « compenser » le manque d'efforts d'un autre. Le risque est de ne pas résoudre ce potentiel blocage à temps, et d'empêcher l'entrée en fonction des conseils, ou les contraindre à débiter leur activité en l'absence des représentantes et représentants du Grand Conseil. Ces commissaires relèvent enfin qu'une adoption sans retard de ce projet de loi en plénière implique au minimum un report des nominations et des entrées en fonction, ce qui démontre le caractère trop tardif du projet.

Ces mêmes commissaires (S) évoquent un problème d'image, car ce projet de loi pourrait donner l'impression que la parité ne s'applique pas autant aux

partis politiques qu'aux autres entités. Quant au gel du projet, cela implique que la base de travail est adéquate, un avis que ces commissaires ne partagent pas. Leur avis est de refuser l'entrée en matière.

Des commissaires (UDC) voient davantage de risques de blocage avec le maintien de la disposition visée, car toutes les étapes (délai de 30 jours, tirage au sort, nomination par le Conseil d'Etat) risquent d'être franchies. Leur avis est que l'abrogation de l'article 107B LRGC présente bien moins de risques que son maintien. Leur recommandation est d'entrer en matière puis d'auditionner les entités ayant dû appliquer le mécanisme. Le maintien de la double parité est jugé problématique, la seule parité étant au contraire jugée suffisante.

Des commissaires (S) voient dans l'abrogation de l'article 107B LRGC un risque de confier au bureau la responsabilité de garantir la parité des candidatures proposées par le Grand Conseil. Le bureau n'en veut pas, raison pour laquelle il a lui-même proposé cette disposition, afin d'assurer un minimum d'égalité de traitement. Cette disposition permet d'assurer que les conseils entrent en fonction dans une composition complète dans les délais ordinaires.

Des commissaires (PLR) évoquent la démission en cours de législature de membres de tels conseils, et rappellent que plusieurs mois peuvent passer avant que le siège soit repourvu, sans que la structure ne cesse son activité.

Des commissaires (UDC) estiment au contraire que si les sièges du Grand Conseil ne sont pas attribués, alors c'est l'effectif entier des conseils qui ne pourra être nommé par le Conseil d'Etat.

Des commissaires (PLR) demandent si, en cas de problème avec un conseil, les autres conseils peuvent être constitués, et si un conseil peut débiter son activité malgré une composition incomplète. M. Mangilli répond dans l'affirmative, en précisant que l'art. 107B LRGC ne s'applique qu'aux structures relevant de la LOIDP, mais souligne un risque de gouvernance, le problème dans un conseil est très différent s'il manque une ou sept candidatures sur 24.

Des commissaires (UDC) estiment au contraire que le Conseil d'Etat ne peut nommer aucune candidature s'il ne les reçoit pas toutes, s'il veut appliquer la parité spécifique à chaque structure. M. Mangilli pense que le Conseil d'Etat est en mesure de faire son calcul par rapport aux candidatures des autres institutions. Ces mêmes commissaires soulignent que le Conseil d'Etat pourrait difficilement s'assurer du respect de la parité si les 7 candidatures du Grand Conseil ne sont pas encore connues.

Des commissaires (LC) ont l'impression que le projet de loi suppose la présence de blocages, alors que ceux-ci ne sont pas garantis, et qu'il reste une part d'inconnu à cet égard. Ces commissaires trouvent donc prématurées les critiques sur ce mécanisme, mais souhaitent en évaluer la mise en œuvre dès la fin du processus de nominations.

Vote

1^{er} débat

La présidence met aux voix l'entrée en matière du PL 13335 :

Oui :	4 (2 MCG, 2 UDC)
Non :	10 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 1 LC, 3 PLR)
Abstention :	0

L'entrée en matière du PL 13335 est rejetée.

Conclusion

Le projet de loi 13335 intervient trop tard pour déployer ses effets sur la prochaine composition des conseils soumis à la LCOF et la LOIDP. La seule marge de manœuvre réside dans la possibilité de reporter les entrées en fonction, une voie qui n'a pas été revendiquée dans le cadre des travaux en commission. A tout le moins, il a été proposé d'entrer en matière, puis de geler les travaux en attendant le bilan de la première application des règles sur la parité.

Au-delà des réalités du calendrier, qui plaident en défaveur de l'entrée en matière, l'option du gel part du principe que ce projet de loi est une bonne base de travail pour les éventuelles corrections à apporter au mécanisme de désignation. Cet avis n'est pas partagé par la majorité de la commission, dans la mesure où la nature exacte des éventuels problèmes d'application n'est pas encore connue. De plus, la solution ne résiderait probablement pas dans la seule abrogation de l'art. 107B LRG, dont la teneur actuelle procède de la position du bureau du Grand Conseil.

Il n'est pas ici question de remettre en question le fond du mécanisme adopté il y a moins d'un an par le Grand Conseil, avant d'avoir pu en évaluer la mise en œuvre. Les auteurs se défendent de vouloir remettre en question le principe de la parité dans les commissions officielles et les conseils d'administration des institutions de droit public, mais on ne peut s'empêcher de constater qu'ils sont issus des mêmes groupes qui avaient en leur temps refusé d'entrer en matière sur le mécanisme en vigueur.

Une large majorité de la commission des droits politiques vous recommande par conséquent de refuser d'entrer en matière sur ce projet de loi. Les éventuels correctifs à apporter seront formulés en temps utile, une fois qu'un bilan de ce premier processus de désignation poursuivant des objectifs de parité sera réalisé.

PRÉAVIS

GRAND CONSEIL
de la République et canton de Genève

PL 13335
Préavis

Date de dépôt : 4 septembre 2023

Préavis

de la commission législative à la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil sur le projet de loi de Yves Nidegger, Stéphane Florey, Michael Andersen, Patrick Lussi, Guy Mettan, Charles Poncet modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (Renoncer à temps à une disposition dont la mise en œuvre serait problématique)

Rapport de Diego Esteban

La commission législative a étudié le PL 13335 lors de la séance du 25 août 2023, sous la présidence de M. Charles Poncet et en présence de M. Fabien Mangilli, directeur des affaires juridiques de la chancellerie d'Etat (CHA), M^{me} Coralie Pasche, directrice adjointe (CHA), et M^{me} Tina Rodriguez, secrétaire scientifique de commissions (SGGC). Le procès-verbal a été rédigé par M. Clément Magnenat.

La commission a procédé à l'audition de M. Yves Nidegger, lequel a présenté le PL 13335. Il estime que les difficultés d'application des nouvelles dispositions risquent de déboucher sur des nominations, par le Conseil d'Etat, de candidatures représentant le Grand Conseil. Il ne souhaite pas d'un système qui transfère à l'exécutif une compétence devant rester entre les mains du législatif. En outre, il questionne la coexistence d'obligations de moyen et de résultat dans le dispositif légal actuel. Il ne souhaite conserver que la disposition excluant du système retenu les membres désignés par le Grand Conseil.

Répondant aux questions des commissaires, il a en outre précisé qu'il ne souhaite pas laisser à la loi actuelle le bénéfice du doute dans son application. Il formule le vœu de voir le Grand Conseil traiter ce projet de loi sans retard, afin d'intervenir avant l'entrée en fonction des nouvelles candidatures. Il estime possible de remplacer le mécanisme légal par un système plus opportun, mais ne propose pas de solution de remplacement à ce stade.

Les commissaires ont largement reconnu que le traitement rapide de ce projet de loi permettrait d'éviter toute incertitude relative au processus de désignation en cours. Si ce projet était adopté en séance plénière du Grand Conseil fin septembre, l'entrée en vigueur ne pourrait intervenir avant le mois de novembre, alors que les candidatures du Grand Conseil sont attendues pour octobre. Cela signifie que les désignations seraient effectuées sur la base du droit actuel, à moins d'un report des délais de désignation et de la fin des mandats actuels.

Sur le fond du PL 13335, une majorité (S, Ve, LJS, LC, PLR) de la commission s'est déclarée opposée à modifier les règles du jeu alors que les procédures sont engagées depuis juin. Un des groupes a témoigné de l'avancement de son processus de désignation interne, les auditions de la centaine de candidatures reçues ayant déjà été agendées. L'argument selon lequel l'indépendance du Grand Conseil vis-à-vis du Conseil d'Etat serait bafouée a été relativisé, la loi prévoyant une formule potestative. Il a été relevé que le groupe auteur du projet de loi, et en particulier son premier signataire,

prend l'habitude de revenir sur des projets adoptés par une majorité claire sous l'ancienne législature, et auxquels ce groupe était déjà opposé. Il a été affirmé que le signal envoyé par un système à deux vitesses, dans lequel seuls les partis représentés au Grand Conseil seraient exemptés de l'obligation de procéder à des nominations paritaires, serait mauvais.

Une minorité (UDC, MCG) a considéré le projet de loi comme pragmatique et a proposé de le soutenir.

Par 7 voix contre 2, le préavis de la commission législative conclut au rejet de l'entrée en matière sur le PL 13335. Toute adaptation du mécanisme légal critiqué pouvant s'avérer nécessaire pourra intervenir en temps utile, après l'entrée en vigueur des nouvelles compositions début 2024.

Date de dépôt : 31 octobre 2023

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de Yves Nidegger

Malgré la rapidité de la commission à traiter cet objet, intitulé « renoncer à temps à une disposition dont la mise en œuvre serait problématique », il était trop tard : le Bureau avait lancé le processus de renouvellement des Conseils des établissements publics autonomes sous l'empire du droit dont l'abrogation est demandée.

Les conséquences pratiques de la contradiction créée par le législateur – entre la double obligation imposée aux groupes parlementaires de présenter des candidats spécifiquement compétents pour chacun des conseils considérés tout en respectant une parité entre les candidatures masculines et féminines à l'échelle de l'ensemble des conseils (art. 107B, al. 2 LRGC) et l'obligation imposée au plénum de procéder sur cette base à une élection qui soit paritaire non pas à l'échelle globale mais au sein de chacun des conseils – sont apparues à la seconde même où ce brillant concept a tenté de prendre contact avec le tarmac de la réalité.

Pour rappel, le dispositif problématique s'articule comme suit :

Art. 107B(146) Elections des représentants du Grand Conseil dans les institutions de droit public

1 Le bureau s'assure que les candidatures proposées au Grand Conseil respectent la parité des sexes au sein de chaque conseil d'établissement soumis à la loi sur l'organisation des institutions de droit public, du 22 septembre 2017, à raison de 40% au moins du sexe sous-représenté.

2 Les groupes présentent autant de candidatures féminines que masculines pour l'ensemble des conseils visés à l'alinéa 1. Seul est admis un écart d'une personne entre les candidatures féminines et masculines.

3 Lorsque la parité visée aux alinéas 1 et 2 n'est pas atteinte, le bureau impartit aux groupes un délai de 30 jours pour proposer de nouvelles candidatures permettant d'atteindre la parité.

4 Dans le cas où la parité au sens de l'alinéa 1 n'est pas atteinte à l'échéance du délai visé à l'alinéa 3, le bureau organise un tirage au sort afin de déterminer, parmi les groupes ayant désigné une personne du sexe

surreprésenté, ceux qui devront présenter une autre candidature dans un nouveau délai de 30 jours.

5 Un groupe tiré au sort est exempté des deux tirages au sort suivants.

6 Dans le cas où la parité au sens des alinéas 1 et 2 n'est toujours pas atteinte à l'échéance du délai visé à l'alinéa 4, le Grand Conseil peut demander au Conseil d'Etat de nommer une personne du sexe sous-représenté.

Constatant que, faute de trouver en leurs rangs un intérêt féminin suffisant pour certaines des fonctions à occuper, plusieurs partis n'avaient pas pu présenter autant de candidatures féminines que masculines pour l'ensemble des conseils, le Bureau leur a ordonné de trouver les moyens de contrainte adéquats pour obtenir qu'un nombre de candidats masculins correspondant à celui de leur surreprésentation retirent leur candidature, cet acte ne pouvant être accompli que par le candidat lui-même.

L'objectif étant de créer par soustraction une parité théorique entre les candidatures résiduelles, cette injonction du Bureau était assortie de la sanction qu'à défaut d'y déférer, les partis concernés verraient l'ensemble des candidatures qu'ils parrainent être déclarées irrecevables. Démarche extrêmement curieuse dès lors que si le dépôt d'une liste de candidats peut être soumis à des conditions de recevabilité formelle, il ne saurait en aller de même de 21 candidatures individuelles à 21 conseils différents, quand bien même ces candidatures auraient en commun d'assurer la représentation d'un même parti au sein des institutions du grand Etat.

Mais il y a pire : En s'évertuant à appliquer coûte que coûte une loi fondamentalement mal conçue, le Bureau s'est enfoncé dans l'arbitraire. La compétence conférée au Bureau par l'alinéa 1 de la disposition problématique ne porte en effet que sur la seule parité relative des candidatures (40% au moins du sexe sous-représenté au sein de chaque conseil d'établissement) qu'il doit soumettre au vote du Grand Conseil. Le respect de la parité au moment du dépôt (50% des candidatures parrainées par chaque parti) revenant aux seuls groupes (al. 2) sans que la loi n'attache par ailleurs la moindre sanction à l'éventuel irrespect de cette incombance. En frappant d'irrecevabilité absolue l'intégralité des candidatures parrainées par un parti se trouvant dans l'impossibilité de présenter autant de candidatures féminines que masculines pour l'ensemble des conseils, le Bureau a clairement agi en dehors de ses compétences, il s'est de plus substitué indument au législateur en formulant une règle de son cru qui viole par ailleurs gravement le principe de la proportionnalité puisqu'elle revient à priver arbitrairement certains partis de leur droit à une représentation dans les conseils d'établissement tout en écartant au passage tout aussi arbitrairement celles des candidatures parrainées par ces mêmes partis pourtant déposées en parfaite conformité avec la parité visée à

l'alinéa 1, la seule sur laquelle le Bureau aurait compétence de veiller. Ce fut le cas pour deux candidatures UDC, ce parti ayant été le seul à présenter une candidature du genre sous représenté dans certains conseils et invité à les retirer sous peine de les voir écartées par amalgame avec toutes les autres.

Après avoir demandé au Grand Conseil de prendre acte de l'élection tacite de quelques candidats jugés paritairement conformes, le Bureau a écarté d'autorité le reste des candidatures comme non conformes et fixé aux partis un délai d'un mois pour en redéposer d'autres, non sans s'être entendus entre eux sur la répartition, étant précisé que le résultat des tractations devra refléter la seule parité 40/60 au sein de chaque conseils, l'exigence de la parité globale de dépôt à 50/50 étant abandonnée.

Plus question, bien entendu, d'exiger dans un pareil contexte des compétences spécifiques dans le choix des candidatures présentées dans chacun des conseils.

La nullité de la procédure entachée d'arbitraire ne manquera pas d'être constatée en cas de judiciarisation d'un litige.