

Date de dépôt: 4 septembre 2001

Messagerie

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.

Christian Grobet, Anita Cuénod, René Ecuyer, Christine Sayegh, Laurence Fehlmann Rielle et David Hiler modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapporteur: M. Alain Charbonnier

Mesdames et
Messieurs les députés,

C'est sous l'excellente présidence de M^{me} Mireille Gossauer-Zurcher que la Commission des droits politiques et règlement du Grand Conseil s'est réunie les 2 et 9 mai 2001, pour traiter ce projet de loi 8352 portant sur l'accessibilité aux procès-verbaux des commissions des assistants politiques d'une part et d'autre part sur le troisième débat des délibérations du Grand Conseil.

La commission a pu compter sur la collaboration précieuse du président du DIAE, M. Robert Cramer et sur celle de M. René Kronstein, directeur de l'administration des communes. Les deux excellents procès-verbaux ont été l'œuvre de M. Carlos Orjales. Que ces personnes soient remerciées ici pour

leur aide à la commission.

Introduction

Ce projet de loi comporte deux volets.

Le premier concerne les assistants politiques. Ces personnes, une par groupe parlementaire, engagées à mi-temps, accomplissent un travail considérable. Afin de leur faciliter la tâche, les auteurs du projet de loi proposent qu'ils aient le même accès que les députés aux renseignements du service du Grand Conseil et de l'administration, sous réserve des procès-verbaux et d'informations émanant des commissions siégeant à huis clos ou d'informations relevant de dossiers soumis au secret de fonction. Il s'agit surtout qu'ils aient accès aux procès-verbaux des différentes commissions, sans qu'ils doivent les demander aux députés qui siègent dans les commissions en question.

Le deuxième volet concerne le troisième débat des plénières du Grand Conseil. Dans la loi actuelle, l'ouverture immédiate du troisième débat après le deuxième, peut être demandée soit par une commission unanime, soit par le bureau unanime ou par le Conseil d'Etat. Dans la pratique, dans nonante huit pour cent des cas, le Conseil d'Etat demande l'ouverture de ce troisième débat immédiatement après le deuxième. Or, lors de la séance précédant le dépôt de ce projet de loi, le Conseil d'Etat n'a pas demandé l'ouverture immédiate d'un troisième débat sur un projet de loi. Les auteurs du projet de loi, constatant le trouble créé par cette situation, souhaitent, par la modification de l'art. 134, donner plein pouvoir au Grand Conseil sur son ordre du jour. Cette nouvelle teneur fait que le troisième débat suit immédiatement le deuxième, sauf si sur une proposition d'un député ou du Conseil d'Etat, l'assemblée décide de reporter le troisième débat à une séance ultérieure, dont elle fixe la date.

Pour la clarté du rapport, nous avons séparé les deux articles modifiés par ce projet de loi en deux chapitres distincts.

Le vote d'entrée en matière du projet de loi s'est effectué après une courte discussion sur les deux articles précités.

Le vote d'entrée en matière est accepté par : **6 OUI (2 AdG, 2 S, 2 Ve)**

5 NON (1 DC, 1 R, 3 L)

Art 40 Assistants politiques

La commission, après le vote d'entrée en matière a souhaité auditionner

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

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

Avant toute chose, M^{me} Hutter informe la commission que le bureau du Grand Conseil travaille déjà sur une révision de cette loi et que la Commission judiciaire quant à elle planche sur une révision de la LIPAD, qui traite elle aussi des procès-verbaux.

La présidente explique à M^{me} Hutter que la commission s'est aperçue que beaucoup de personnes de l'administration reçoivent les procès-verbaux des commissions contrairement à l'art 189 de la loi portant règlement du Grand Conseil (B 1 01) qui stipule aux alinéas 2 et 3 :

² *Le procès-verbal de chaque séance est adressé, en principe avant la séance suivante* :

- a) *à tous les membres de la commission ;*
- b) *aux députés qui ont remplacé un commissaire absent ;*
- c) *aux conseillers d'Etat concernés.*

³ *Les procès-verbaux ne sont pas transmis à des tiers, sauf décision expresse de la commission.*

Elle demande donc à M^{me} Hutter des explications à ce sujet. M^{me} Hutter indique que les listes de diffusion sont étranges et varient en fonction de l'objet traité. Elle informe avoir adressé un courrier aux secrétaires généraux de tous les départements, en leur demandant d'établir une liste claire de diffusion. Elle aurait souhaité communiquer les procès-verbaux uniquement aux secrétaires généraux et au Conseil d'Etat, mais cela a soulevé un tollé. Elle rapporte que beaucoup de départements ont insisté pour que les procès-verbaux soient envoyés à certains de leurs collaborateurs.

D'autre part, M^{me} Hutter fait remarquer que le texte du projet de loi précise bien que les assistants parlementaires ont droit aux mêmes renseignements que les députés. Or, d'après l'art. 189 (ci-dessus) les procès-verbaux ne sont distribués qu'aux membres des commissions et aux remplaçants, les députés non membres doivent en faire la demande auprès du président de la commission, qui décide. Par conséquent, le fait d'accorder aux assistants les mêmes droits qu'aux députés signifie qu'ils n'ont aucun droit.

M^{me} Hutter pense qu'il doit être possible de transmettre les procès-verbaux aux assistants, mais en leur demandant de protéger la confidentialité de ces documents. Elle pense que le fait de dire que les assistants sont en droit

d'obtenir les mêmes renseignements que les députés n'est pas la meilleure formule. Elle suggère de la modifier et d'introduire une clause de confidentialité.

Débat de la commission

Une des auteurs du projet de loi présente l'art. 40, en précisant que chaque fois qu'un assistant politique désire un procès-verbal d'une commission, il doit en faire la demande à un député de son groupe, membre de la commission. C'est donc pour faciliter le travail des assistants politiques que la modification est proposée. De cette façon, les assistants pourraient obtenir les procès-verbaux directement du Service du Grand Conseil et économiser ainsi un temps précieux. Les partis de l'Entente se trouvent être opposés à cette modification. Ils ne trouvent aucune justification pertinente et certains évoquent même un risque de se retrouver avec « six députés » de plus. Les députés des groupes de l'Alternative sont unanimes pour défendre cette modification et considèrent que l'on ne donne aucun nouveau pouvoir aux assistants politiques, mais que le but est de leur simplifier la tâche.

Un député de l'Entente estime que par la formulation de l'art. 40, on peut penser à un début de professionnalisation de la fonction de député. Un commissaire de l'Alternative lui répond que les groupes pourraient déjà avoir un poste d'assistant politique à plein temps.

Suite à l'audition de M^{me} Hutter et aux débats de la commission, le président Cramer fait deux propositions d'amendements. La première consiste à compléter l'art. 189, alinéa 2, par une lettre d), de façon à ce que les assistants politiques qui bénéficient des mêmes droits que les députés par l'art. 40, alinéa 3, aient ainsi l'accès aux procès-verbaux :

Art. 189, al. 2 (nouvelle teneur)

d) aux députés et aux conseillers d'Etat qui en font la demande

Cet amendement est accepté par : 7 OUI (2 AdG, 3 S, 2 Ve)
3 NON (1 DC, 2 L)
1 ABST. (1 AdG)

M^{me} Hutter tient à préciser, au sujet de l'art. 189, que si la demande de l'assistant est adressée au Service du Grand Conseil, celui-ci devra s'exécuter. Elle aimerait également qu'il soit clair que ces dispositions ne concernent pas les commissions qui font la demande contraire.

La deuxième proposition, au sujet de la confidentialité, en complétant l'art. 40, al. 3 (nouvelle teneur), par :

³ ... *Les assistants parlementaires sont tenus de conserver la même confidentialité sur les renseignements reçus que les députés.*

Cet amendement est accepté par : 8 OUI (3 AdG, 3 S, 2 Ve)

2 NON (2 L)

1 ABST. (1 DC)

Art. 40, al. 3 Assistant politique (nouvelle teneur)

³ Le budget comporte une somme destinée au versement d'une allocation forfaitaire annuelle, fixée par le bureau du Grand Conseil, à chaque groupe représenté au Grand Conseil qui justifie de l'engagement sous sa propre responsabilité d'un assistant politique non député chargé d'aider ses députés dans leur travail parlementaire.

L'assistant politique est en droit d'obtenir du service du Grand Conseil et des services de l'administration les mêmes renseignements que les députés, sous réserve des procès-verbaux et d'informations émanant des commissions siégeant à huis clos ou d'informations relevant de dossiers soumis au secret de fonction. *Les assistants parlementaires sont tenus de conserver la même confidentialité sur les renseignements reçus que les députés.*

L'art. 40 ainsi amendé est accepté par : 8 OUI (3 AdG, 3 S, 2 Ve)

2 NON (2 L)

1 ABST. (1 DC)

Art. 134 Troisième débat (nouvelle teneur)

Débat de la commission

Une des auteurs du projet de loi explique que grâce à ce projet de loi, le troisième débat suivra obligatoirement le deuxième, sauf si l'assemblée en décide différemment.

Un commissaire du parti libéral se dit opposé à la modification proposée, il pense qu'il est très juste que ce soit au Conseil d'Etat de décider si le troisième débat peut avoir lieu immédiatement après le deuxième. Il explique que le Conseil d'Etat peut avoir besoin d'un temps de réflexion afin de faire une nouvelle proposition et que dans ce cas, ce n'est pas à la majorité du Grand Conseil de prendre cette décision. Les autres groupes de l'Entente sont tout aussi opposés à cette disposition. Une députée du groupe DC propose toutefois de remplacer le mot séance par celui de session. Une séance dure deux heures, alors qu'une session est constituée de plusieurs séances et

forme ainsi un ordre du jour complet. La proposition de cette députée serait donc de renvoyer le troisième débat à un ordre du jour ultérieur.

Le président Cramer, au nom du Conseil d'Etat, déclare que celui-ci accepte l'idée que le troisième débat suive immédiatement le deuxième et qu'il n'est pas opposé à l'alinéa 1 de ce projet de loi. Par contre, le président Cramer dit que le Conseil d'Etat estime qu'il y a des situations où la décision de reporter le troisième débat ne doit pas être prise par l'assemblée. Par exemple, lorsque les débats deviennent très passionnés et que l'on risque d'aboutir à une loi portée par une majorité de circonstance. Un député de l'Alternative trouve la position du Conseil d'Etat paternaliste. Il explique que ce qui s'est produit est que plusieurs débats ont été différés pour de justes motifs, comme par exemple pour attendre les résultats d'une élection populaire, mais que les autres sont le fait d'un conseiller d'Etat qui refuse de demander le troisième débat pour jouer du bâton au sein de l'assemblée. Le président Cramer fait remarquer que cette attitude de défiance vis-à-vis de l'assemblée se trouve sous la plume du législateur de l'époque, peut-être plus raisonnable.

Un des auteurs du projet de loi pense que le président du Grand Conseil ou un membre de l'assemblée aura toujours la sagesse de demander le renvoi du troisième débat si les discussions deviennent confuses. Il évoque à titre d'exemple le président du Grand Conseil de l'époque interrompant les débats sur la 7^e hétérogène. Il pense qu'il faudrait un président vraiment inexistant pour que le Grand Conseil adopte un texte en troisième débat dans de mauvaises conditions. Ce député fait la proposition d'amendement suivante : que le troisième débat peut être porté à l'ordre du jour d'une séance **ou d'une session** ultérieure. Il estime ainsi que le Grand Conseil reste maître de son ordre du jour.

La présidente met aux voix l'amendement à l'art. 134, al. 2 du projet de loi.

² *Toutefois, l'assemblée peut, sur proposition d'un député ou du Conseil d'Etat, porter le troisième débat à l'ordre du jour d'une session ou d'une séance ultérieure, dont elle fixe la date à cette occasion.*

OUI: 7 (2 AdG, 3 S, 2 Ve)

NON: 4 (2 DC, 2 L)

La présidente met aux voix l'art. 134 dans sa globalité.

Art. 134 **Troisième débat (nouvelle teneur)**

¹ Le troisième débat a lieu immédiatement au terme du deuxième débat.

² Toutefois, l'assemblée peut, sur proposition d'un député ou du Conseil d'Etat, porter le troisième débat à l'ordre du jour d'une session ou *d'une séance* ultérieure, dont elle fixe la date à cette occasion.

³ Chaque article ou chaque chapitre est mis séparément en discussion et soumis au vote sur l'ensemble

OUI: 7 (2 AdG, 3 S, 2 Ve)

NON: 4 (2 DC, 2 L)

La présidente met aux voix le projet de loi dans sa globalité, amendé par la commission.

OUI: 7 (2 AdG, 3 S, 2 Ve)

NON: 4 (2 DC, 2 L)

Conclusion

Ce projet de loi est une codification de deux pratiques constantes et des améliorations de celles-ci.

La première est l'accès, pour les assistants parlementaires, aux procès-verbaux et aux autres renseignements, auxquels les députés ont droit. Aujourd'hui, les assistants parlementaires doivent, pour les obtenir, s'arranger avec les députés de leur parti. Ce qui est une perte de temps et d'énergie inutile. La possibilité d'obtenir ces informations directement auprès du service du Grand Conseil rendra leur travail bien plus efficace.

La deuxième pratique est celle de passer directement du deuxième au troisième débat sur les projets de lois, lors des séances plénières du Grand Conseil. Cette nouvelle disposition respecte la loi (Art. 97B 1 01) en donnant au Grand Conseil la maîtrise complète de son ordre du jour. En effet, ce projet de loi permet à l'assemblée de décider elle-même, si les conditions sont requises pour commencer ou non le troisième débat immédiatement après le deuxième. Cette disposition évite ainsi des renvois abusifs du troisième débat.

La majorité de la commission vous invite donc à la suivre et à accepter ces nouvelles dispositions.

Votes

Entrée en matière : :

6 OUI (2 AdG, 2 S, 2 Ve)

5 NON (1 DC, 1 R, 3 L)

Vote final du projet de loi 8352 amendé par la commission :

7 OUI (2 AdG, 3 S, 2 Ve)

4 NON (2 DC, 2 L)

Projet de loi

(8352)

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

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

Article unique

La loi portant règlement du Grand Conseil, du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit :

Art. 40, al. 3 *Assistant politique (nouvelle teneur)*

³ Le budget comporte une somme destinée au versement d'une allocation forfaitaire annuelle, fixée par le bureau du Grand Conseil, à chaque groupe représenté au Grand Conseil qui justifie de l'engagement sous sa propre responsabilité d'un assistant politique non député chargé d'aider ses députés dans leur travail parlementaire.

L'assistant politique est en droit d'obtenir du service du Grand Conseil et des services de l'administration les mêmes renseignements que les députés, sous réserve des procès-verbaux et d'informations émanant des commissions siégeant à huis clos ou d'informations relevant de dossiers soumis au secret de fonction. Les assistants parlementaires sont tenus de conserver la même confidentialité sur les renseignements reçus que les députés.

Art. 134 **Troisième débat (nouvelle teneur)**

¹ Le troisième débat a lieu immédiatement au terme du deuxième débat.

² Toutefois, l'assemblée peut, sur proposition d'un député ou du Conseil d'Etat, porter le troisième débat à l'ordre du jour d'une session ou d'une séance ultérieure, dont elle fixe la date à cette occasion.

³ Chaque article ou chaque chapitre est mis séparément en discussion et soumis au vote sur l'ensemble.

Art. 189, al. 2, lettre d **(nouvelle)**

d) aux députés et aux conseillers d'Etat qui en font la demande.

Date de dépôt : 4 septembre 2001

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapporteur: M. Jacques Béné

Mesdames et
Messieurs les députés,

Ce projet de loi de l'Alternative pose deux problèmes essentiels du fonctionnement de notre Parlement : la transmission du contenu des travaux de commissions et la maîtrise de l'ordre du jour des séances du Grand Conseil par celui-ci.

Non contente de savoir que le bureau du Grand Conseil travaille d'ores et déjà sur une modification du règlement et que la LIPAD est en cours de traitement à la Commission judiciaire, la gauche a souhaité malgré tout procéder à une modification, comme à son habitude, mal réfléchie.

La transmission des procès-verbaux de commissions

On constate que le fonctionnement de nos travaux en commission est malheureusement parfois entravé par certains députés peu respectueux de la confidentialité de ceux-ci. Il est vrai que le nombre de cas délicats est faible, mais c'est justement dans ces cas-là que les limites de la loi s'expriment. Le meilleur exemple est celui de la Commission de contrôle de gestion dont les travaux ont beaucoup de peine à rester confidentiels. Et l'on voudrait en plus que les assistants parlementaires puissent avoir accès à toutes les informations, alors même que l'ensemble des députés n'y a pas droit. Quelle justification ? Aucune. L'assistant parlementaire est engagé par le parti concerné et n'est pas soumis à la loi portant règlement du Grand Conseil qu'on voudrait lui imposer. Il n'est de plus pas assermenté. Chaque parti doit définir contractuellement les règles de fonctionnement, y compris le traitement des informations reçues. Je ne peux m'empêcher de soupçonner certains de vouloir éviter toute responsabilité dans la transmission de documents, notamment à la presse. Cela rendrait tous les travaux de commissions

inutilement « confidentiels ».

Il est vrai que plusieurs commissions adressent leurs procès-verbaux à une liste de personnes qui ne sont pas autorisées à les recevoir selon la loi. Cette problématique doit s'envisager dans le cadre d'une réflexion plus large sur la communication en général, notamment la sécurité des transmissions par mail, mise à jour par les dysfonctionnements constatés dans le cadre des travaux de la Commission de contrôle de gestion sur les OPF. Ceux-ci seront encore amplifiés par ce projet de loi et de loin pas résolus. Nous vous invitons à rejeter les propositions de l'Alternative en attendant que le bureau nous fasse part des solutions envisageables pour améliorer notre fonctionnement.

Le troisième débat

La gauche semble avoir été frustrée de l'épisode de juin 2000 dans le cadre du débat sur la « 7^e hétérogène » dont le troisième débat avait été renvoyé après les vacances d'été. Réaction politique immédiate : le dépôt d'un projet de loi, pour un troisième débat immédiat. Cette proposition est lourde de conséquences et ses principaux auteurs en ont certainement pris conscience. Il s'agit en fait de se supprimer totalement le temps de réflexion souvent nécessaire dans les cas « chauds » avant le vote final. Ce temps de réflexion, décidé aujourd'hui dans la pratique par le Conseil d'Etat, peut éviter des prises de positions par trop politiques. Le but bien compris de ce projet de loi est d'empêcher certains de réfléchir sereinement en les obligeant à décider dans la précipitation, convaincu que leur avis se rangera à celui de leur groupe. Et c'est là où le bât blesse. Les décisions hâtives sont rarement en adéquation avec la position de nos concitoyens. Le retour de manivelle est presque toujours au rendez-vous. On attend de nous des décisions réfléchies. Nos débats ne sont déjà pas vraiment bien perçus par les « courageux » téléspectateurs de Léman Bleu, ne leur donnons pas encore plus d'occasions de discréditer nos travaux.

La faculté de décider d'un troisième débat ou non ne doit pas être du fait de l'assemblée. Seule la fixation de la date de son traitement pourrait éventuellement lui être confiée. La sérénité de nos débats en serait renforcée. Surtout que les majorités peuvent changer, Mesdames et Messieurs les représentants de l'Alternative.

Je termine en rappelant l'intervention de M. Cramer en commission, qui a confirmé que les termes « le Grand Conseil est maître de son ordre du jour » figurant dans la loi ne veulent pas dire qu'on peut faire tout et n'importe quoi.

Il s'agissait seulement pour le législateur de l'époque d'inscrire le fait que l'ordre du jour est fixé par le Grand Conseil et non par le Conseil d'Etat. En aucun cas cette disposition n'a été inscrite pour permettre de modifier à tout va l'ordre du jour en cours de session. A bon entendeur.

Vous l'aurez compris, nous nous opposons à ces modifications et vous invitons, Mesdames et Messieurs les députés, à les rejeter tout en attendant les résultats des travaux tant du bureau pour notre règlement que de la Commission judiciaire pour la LIPAD.