

Date de dépôt: 24 février 2004

Messagerie

Rapport

de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de M^{me} et MM. John Dupraz, Pierre Kunz, Hugues Hiltpold, Pierre Froidevaux, Jean-Marc Odier, Jacques Jeannerat, Gabriel Barrillier, Jacques Follonier, Thomas Büchi et Marie-Françoise de Tassigny modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01) (Commissions permanentes)

Rapport de M. Pierre Guérini

Mesdames et
Messieurs les députés,

C'est au cours de trois séances de commission et sous les présidences successives de MM. Luc Barthassat, Antonio Hodggers et Jean-Michel Gros que s'est traité le projet de loi 8701 qui demande de modifier le nombre et la composition des commissions du Grand Conseil. Les commissaires ont été aidés dans leurs travaux par les précieux conseils de M^{me} Maria Anna Hutter sautier, et M. Michaël Flaks, directeur de la division de l'intérieur au DIAE, qui a remplacé M. René Kronstein qui a pris sa retraite. Les procès-verbaux ont été tenus par M^{mes} Karine Henchoz et Anne-Marie Fiore.

Que toutes les personnes citées soient remerciées de leur indispensable collaboration à l'éclairage des commissaires et au bon fonctionnement de cette commission.

Le projet de loi 8701 fait partie d'une série de projets de loi déposés par certains partis de l'Entente début 2002 et qui ont comme but annoncé d'améliorer le fonctionnement de notre Grand Conseil.

Pour mémoire il s'agit, entre autres, des projets de loi 8701, 8702, 8703, 8712, 8728, 8731 et 8742, tous au sommaire de la commission des droits politiques dès le 4 septembre 2002, bien qu'ils n'aient pas tous subi les feux de la préconsultation et donc qui n'ont pas été formellement renvoyés à cette commission lors d'une séance plénière.

L'interdépendance des différents projets de loi cités ci-dessus est telle qu'il suffit d'accepter ou de modifier l'un ou l'autre pour que l'ensemble de ces projets de loi, qui se veulent cohérents entre eux, soit remis en cause, et que certains deviennent tout simplement obsolètes, avant même d'avoir été traités en commission.

Le projet de loi 8701 a fait l'objet d'une présentation et de discussions lors de deux commissions, celle du 4 septembre et du 9 octobre 2002. Les auteurs ont conclu qu'il avait une relation directe avec le projet de loi 8731 traitant des secrétaires de commissions. C'est lors de la séance plénière du Grand Conseil du 25 octobre 2002 que ce projet de loi 8701 a formellement été renvoyé en commission, et c'est lors de la séance de commission du 3 décembre 2003 qu'il a été tout aussi formellement traité.

1. But du projet de loi.

Ce projet de loi a pour but de réduire le nombre actuel de commissions du Grand Conseil (18 + 6 spécialisées), et de n'avoir plus qu'une commission par département, sous la responsabilité d'un conseiller d'Etat.

2. Moyens :

Cette réduction se ferait par regroupement de différentes commissions actuelles, par exemple finances et fiscale sous l'appellation Finance. Chaque commission ainsi nouvellement créée reprendrait la compétence des différentes commissions actuelles. D'autre part, la loi fixerait la composition et les attributions de chaque commission.

La répartition proposée est la suivante :

Anciennes commissions

- 1) Energie et SI
- 2) Transports
- 3) Environnement et agriculture

Nouvelles commissions

- 1) Environnement, agriculture, énergie et transports

- | | |
|---|---|
| 4) Enseignement et éducation | 2) Instruction publique |
| 5) Enseignement supérieur | |
| 6) Economie | 3) Economie, affaires |
| 7) Affaires communales, régionales et internationales | communales, régionales et internationales |
| 8) Aménagement du canton | 4) Aménagement, logement et |
| 9) Logement | travaux |
| 10) Travaux | |
| 11) Finances | 5) Finances |
| 12) Fiscale | |
| 13) Santé | 6) Santé et affaires sociales |
| 14) Affaires sociales | |
| 15) Judiciaire | 7) Justice et police |
| 16) Législative | |
| 17) Droits politiques et du règlement | |
| 18) Visiteurs officiels | |

Le nombre des commissions serait ainsi réduit à sept. Les six commissions spécialisées actuelles seraient maintenues, à savoir :

- 1) Commission de contrôle de gestion (art. 201A-201C)
- 2) Commission de contrôle de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale de Genève (art. 201D-201E)
- 3) Commission de grâce (art. 203-211)
- 4) Commission de réexamen en matière de naturalisation (art. 218-219)
- 5) Commission des pétitions (art. 220)
- 6) Commission des Droits de l'Homme (droits de la personne) (art. 230D)

3. Conséquences :

Si les dépositaires du projet de loi voient dans ce regroupement des commissions un moyen d'augmenter l'efficacité de leur travail, d'autres députés (lors du débat de préconsultation) et des commissaires relèvent le danger d'aboutir soit à une mini-administration, soit à la création de « *nids de spécialisation* » comportant un risque important de dérapage de la démocratie.

4. Discussion :

Lors de la présentation de ce projet de loi 8701 en commission, les auteurs ont d'emblée signalé qu'une réduction du nombre de commissions devait s'accompagner d'un renforcement des aides administratives sous forme de secrétaires de commissions (voir le PL 8731).

D'une manière générale, l'ensemble des intervenants, que ce soit en préconsultation, ou lors des présentations du projet de loi en commission ou encore dans la discussion finale, sont unanimes à dire que l'efficacité de notre parlement doit être améliorée. Ce sont les moyens d'y parvenir qui diffèrent. Si un certain consensus se fait jour pour admettre qu'il y a trop de commissions, plusieurs commissaires estiment que le projet de loi 8701 n'apporte pas la meilleure des solutions. D'ailleurs, un des auteurs du projet a même signalé qu'il était prêt à revenir sur les positions exprimées dans ce projet de loi, dans la mesure où on entrerait en matière sur la réduction du nombre des commissions.

Des différentes séances, il est ressorti un certain nombre d'arguments, en faveur ou en défaveur de ce projet de loi.

Parmi les arguments avancés par les auteurs en faveur d'un regroupement des commissions tel que proposé on citera entre autres :

- diminutions du nombre de séances
- amélioration du rythme et des conditions de travail des commissaires
- accroissement de l'efficacité des travaux par la préparation de ces mêmes travaux par des collaborateurs scientifiques
- diminution du temps à disposition pour traiter les sujets, donc augmentation de l'efficacité des commissaires
- instauration de commissions plus homogènes et plus globales

Parmi les arguments avancés en défaveur d'un regroupement des commissions tel que proposé on citera entre autre :

- diminution du pouvoir législatif au profit du pouvoir exécutif

- nécessité de siéger plusieurs fois par semaine donc aucun gain de temps
- augmentation des heures de séances
- spécialisation trop importante des commissaires
- manque d'unité de matière entre les commissions regroupées tel que proposé
- augmentation du nombre de sujets à traiter pour chaque commission
- aucune diminution du nombre de séances par sujet
- une certaine professionnalisation des députés

Au cours de la discussion, **une nouvelle proposition de fusion** de commissions a été proposée. Il s'agit de :

1. finances + travaux (qui ne se prononce que sur les investissements)
2. économie + fiscalité (ce qui mélange deux départements)
3. judiciaire + droits politiques + législative (elle s'appellerait des affaires juridiques)
4. aménagement + logement
5. affaires sociales + droits de l'homme + santé
6. transports + énergie
7. enseignement + enseignement supérieur
8. contrôle de gestion + valorisation BCG
9. affaires communales, régionales + environnement, agriculture
10. pétitions + visiteurs de prison
11. grâce
12. réexamen des naturalisations

Cependant, plusieurs commissaires trouvent que cette nouvelle proposition n'est pas adéquate, et que les regroupements proposés ont les mêmes défauts que ceux du PL 7801, à savoir mélange des genres et sujets abordés trop différents. L'exemple donné est celui de la réunion de la commission des pétitions et celle des visiteurs de prison.

En conclusion :

Tous les groupes reconnaissent qu'il est nécessaire d'optimiser le travail des députés en adoptant un certain nombre de mesures de rationalisation du travail avant et pendant les commissions. Toutefois les avis qui se sont exprimés sont assez unanimes pour reconnaître que la solution d'une commission par département n'est pas la meilleure pour résoudre la problématique du nombre d'objets à traiter. Certains acceptent cependant l'hypothèse que le nombre de commission puisse être revu à la baisse. Par

ailleurs, le Conseil d'Etat n'est pas spécialement demandeur en la matière (mémorial de la séance du 25 octobre 2002).

Il ressort des travaux de la commission que la surcharge de travail et les retards qui en sont la conséquence n'est pas forcément induite par le nombre des commissions, mais qu'elle peut être, entre autres, le résultat d'éléments aussi différents que des projets de loi mal « ficelés » à la base, par le fait que les députés sont des miliciens et qu'en conséquence il faut impérativement prendre un certain nombre d'avis pour pouvoir se faire une idée plus pertinente du problème et avant de pouvoir se prononcer politiquement sur le sujet, ou encore, que l'organisation des horaires des séances de commissions n'est pas la plus optimale.

Enfin, tous les commissaires estiment que le projet de loi 8731 (secrétaires de commissions) est toujours d'actualité, même en cas de rejet du projet de loi 8701.

Au vote :

L'entrée en matière sur le projet de loi 8701 est rejetée par 7 voix contre (1 UDC, 1 AdG, 3 S, 2 Ve) et 6 voix pour (3 L, 2 PDC, 1 R). Il n'y a pas d'abstention.

Projet de loi

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

(Commissions permanentes)

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

Article 1

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

Art. 180, al. 1, lettres e et g (abrogées)

Chapitre II Commissions permanentes

Section 1 Commission des finances

Art. 198 Composition et attributions

Dès le début de la législature, le Grand Conseil nomme une commission des finances de 15 membres chargée d'examiner notamment :

- a) les comptes;
- b) le budget;
- c) les demandes de crédits supplémentaires et extraordinaires;
- d) les rapports de l'inspection cantonale des finances;
- e) les rapports du service de surveillance des fondations, des institutions de prévoyance et des organismes privés subventionnés;
- f) les rapports de la commission externe d'évaluation des politiques publiques;
- g) les demandes d'emprunts, sauf en cas de discussion immédiate;
- h) les objets touchant le domaine de la fiscalité.

Section 2 Commission de justice et police

Art. 198A Composition et attributions

¹ Dès le début de la législature, le Grand Conseil nomme une commission de justice et police de 15 membres chargée d'examiner les objets que le Grand Conseil décide de lui renvoyer concernant notamment:

- a) l'administration de la justice;

b) les droits politiques et les modifications à la présente loi.

² Lorsqu'une demande de levée d'immunité est adressée au Grand Conseil, elle est renvoyée par le bureau à la commission, sans passer par le plénum.

³ La commission examine la validité de toute initiative populaire dont le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement.

⁴ Elle peut être chargée de vérifier la constitutionnalité d'un projet, de le faire concorder et de le coordonner avec la législation existante, de rectifier sa rédaction, d'en rédiger un sur un objet déterminé à la demande du Grand Conseil ou d'une de ses commissions.

⁵ Elle peut aussi être consultée par le bureau du Grand Conseil sur l'interprétation du présent règlement.

Art. 198B Incompatibilités

¹ Cette commission se prononce sur les cas d'incompatibilité. A cet effet, elle reste en charge jusqu'à la première séance de la législature qui suit.

² Pour les députés nouvellement élus, la commission se détermine d'office. Dans tous les autres cas, la commission est saisie par le bureau du Grand Conseil. Le député concerné est entendu.

³ La commission soumet ses propositions au bureau provisoire pour les députés nouvellement élus et au bureau du Grand Conseil pour les cas d'incompatibilité survenant en cours de législature.

⁴ Le député concerné est informé par le président du Grand Conseil des conclusions de la commission et invité, s'il y a lieu, à choisir, dans un délai de 8 jours à compter de la date d'expédition de l'avis, entre son mandat et la fonction déclarée incompatible.

⁵ Si le député ne donne pas suite à cette injonction, le Grand Conseil se prononce sur l'incompatibilité. Le député est invité, s'il y a lieu, à opter entre son mandat de député et sa fonction incompatible.

⁶ Le bureau du Grand Conseil fixe le délai dans lequel le député doit se rendre compatible.

⁷ Si le député ne s'exécute pas, le Grand Conseil le déclare d'office démissionnaire.

Section 3 Commission de l'environnement, de l'agriculture, de l'énergie et des transports

Art. 198C Composition et attributions

Dès le début de la législature, le Grand Conseil nomme une commission de l'environnement, de l'agriculture, de l'énergie et des transports de 15 mem-

bres chargée d'examiner les objets que le Grand Conseil décide de lui renvoyer concernant notamment:

- a) l'environnement et l'agriculture;
- b) la politique cantonale en matière d'énergie, y compris les budgets d'exploitation et d'investissement annuels des Services industriels, conformément à l'article 26 de la loi sur l'organisation des Services industriels de Genève, du 5 octobre 1973, ainsi que le rapport annuel de gestion comportant le compte de profits et pertes et le bilan des Services industriels;
- c) les transports, y compris les budgets d'exploitation et d'investissement annuels de l'entreprise des Transports publics genevois, ainsi que son rapport annuel de gestion comportant le compte de profits et pertes et le bilan.

Section 4 Commission de l'aménagement, du logement et des travaux

Art. 198D Composition et attributions

¹ Dès le début de la législature, le Grand Conseil nomme une commission de l'aménagement, du logement et des travaux composée de 15 membres.

² Cette commission examine notamment :

- a) les projets de loi portant sur la modification des limites de zones au sens des articles 15 et suivants de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire;
- b) les motions demandant une modification des limites de zones en vertu de l'article 15 A de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire;
- c) les oppositions formées par les communes au sens des articles 6 de la loi sur les zones de développement, 5 de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités et 40 de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites;
- d) les objets que le Grand Conseil décide de lui envoyer, touchant notamment l'urbanisme et l'aménagement du territoire;
- e) les objets que le Grand Conseil décide de lui renvoyer, touchant notamment le domaine du logement;
- f) les objets qui lui sont renvoyés par le Grand Conseil dans le cadre de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993, ou portant sur des travaux financés ou subventionnés par l'Etat.

³ Elle exerce en outre les compétences que lui confèrent les articles 3 et 4 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993.

Section 5 Commission de l'instruction publique

Art. 198E Composition et attributions

Dès le début de la législature, le Grand Conseil nomme une commission de l'instruction publique de 15 membres chargée d'examiner les objets que le Grand Conseil décide de lui renvoyer concernant notamment:

- a) la formation des jeunes, leur instruction et leur éducation;
- b) la formation de niveau universitaire et des hautes écoles en général de même que les rapports de gestion et comptes annuels de l'université.

Section 6 Commission de la santé et des affaires sociales

Art. 198F Composition et attributions

Dès le début de la législature, le Grand Conseil nomme une commission de la santé et des affaires sociales de 15 membres chargée d'examiner les objets que le Grand Conseil décide de lui renvoyer concernant notamment:

- a) la santé publique en général, y inclus l'activité des établissements publics médicaux, au sens de la loi sur les établissements publics médicaux, du 19 septembre 1980, et la police sanitaire selon les dispositions de la loi sur l'exercice des professions de la santé, les établissements médicaux et diverses entreprises du domaine médical, du 11 mai 2001, ainsi que les questions relevant de la protection des consommateurs et de l'écotoxicologie;
- b) les assurances sociales fédérales et cantonales, y compris l'ensemble du régime des allocations familiales;
- c) l'assistance publique sous toutes les formes prévues par la loi sur l'assistance publique, du 19 septembre 1980;
- d) l'aide à domicile, sous réserve des soins proprement dits;
- e) les activités et le financement des établissements publics et des institutions privées qui concourent à la réalisation de la politique sociale du canton.

Section 7 Commission de l'économie, des affaires communales, régionales et internationales

Art. 198G Composition et attributions

¹ Dès le début de la législature, le Grand Conseil nomme une commission de l'économie, des affaires communales, régionales et internationales, composée de 15 membres, chargée d'examiner les objets que le Grand Conseil décide de lui renvoyer concernant notamment:

- a) les activités économiques et touchant les problèmes de l'industrie, du commerce, du travail et de l'emploi;
- b) les objets cités à l'article 173, alinéa 2, lettre b, de la loi;
- c) la Genève internationale, l'aide humanitaire et le développement ainsi que les prises de position sur un sujet international.

² Cette commission exerce les tâches confiées dans chaque canton à la commission des affaires extérieures au sens de la convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger.

Art. 200, 200A, 200B, 201 (abrogés)

Section 8 Commission de contrôle de gestion

Section 9 Commission de contrôle de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale de Genève

Art. 202 (abrogé)

Section 10 Commission de grâce

Art. 212, 216, 217 (abrogés)

Art. 221, 222, 223, 224, 224A (abrogés)

Section 13 Commission des visiteurs officiels du Grand Conseil

Art. 225, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Les compétences de la Commission des visiteurs officiels sont attribuées à la Commission de justice et police. Cette dernière peut travailler par délégation.

Art. 226 (abrogé)**Art. 227, al. 1, 3 et 4 (nouvelle teneur)**

¹ La commission ou une délégation de celle-ci examine...

³ La commission ou une délégation de celle-ci visite...

⁴ La commission ou une délégation de celle-ci entend...

Art. 230A, 230B, 230C, 230D (abrogés)**Section 14 Commission des Droits de l'Homme (droits de la personne)****Article 2 Entrée en vigueur**

Le Conseil d'Etat fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.