

Date de dépôt: 11 octobre 2004

Messagerie

Rapport

de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de MM. Bernard Lescaze, Pascal Pétroz, Jean-Claude Dessuet, André Reymond modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01) (Procédure accélérée)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Bernard Annen

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques dans sa séance du 22 septembre dernier a traité du principe des séances de procédure accélérée, sous la présidence de M. Jean-Michel Gros.

Ce projet de loi a été déposé par le précédent bureau de notre Conseil le 28 octobre 2003. Il faudra donc plus d'une année, peut-être même deux ans, avant que le Grand Conseil le vote en séance plénière.

Deux ans de déambulations alors qu'une seule séance de commission a suffi pour le voter.

Ce projet vise simplement à formaliser la séance de procédure accélérée dite des « extraits » que le bureau de 2002 a introduit de manière expérimentale.

Le bilan de cette expérience est objectivement favorable. Ce sont pas moins de 160 objets en moyenne par année qui ont été traités de cette manière.

Le but de cette procédure était notamment de traiter, dans une séance plénière spéciale, des actes législatifs en retour de commission lorsqu'ils n'avaient pas suscité de grands débats contradictoires.

N'ayant pas de caractère conflictuel, ces objets ont été traités rapidement par le Grand Conseil, qui a confirmé, dans la quasi-totalité des cas, la position des commissions.

Le corollaire de cette pratique fait que la présence de tous les députés n'est pas fondamentale et laisse quelque latitude de répondre aux obligations professionnelles importantes.

Cette procédure répond du point de vue de la majorité totalement aux soucis permanents d'alléger la tâche des députés, qui devient de plus en plus astreignante.

Notre statut de milicien est aujourd'hui en danger, ce qui n'est pas pour déplaire aux chantres de la professionnalisation de la fonction.

Or, l'étude du professeur Sciarini d'octobre 2003 constate : *« L'importance accordée à la compatibilité entre mandat de député et vie professionnelle est renforcée par le poids relativement important attribué « au maintien d'un système de milice »*. Attachés au système de milice, les députés genevois ne semblent donc pas prêts à envisager une professionnalisation du mandat de député .

Travaux de la Commission

La Commission a longuement entendu le président du Grand Conseil M. Pascal Pétroz. Celui-ci a tout d'abord rappelé que le choix des points extraits de l'ordre du jour s'effectue en collaboration avec le Bureau et les chefs de groupe.

Ces points se caractérisent par leur apparence consensuelle lorsqu'ils ressortent des travaux de commission.

Cette procédure aurait très bien pu se poursuivre sans base légale particulière. Seulement, il est apparu nécessaire de préciser que, premièrement, une demande de modification de l'ordre du jour (cas Sommaruga) ne peut s'effectuer, et éviter, deuxièmement, qu'un seul chef de troupe ait la possibilité de retirer un point de la liste des extraits.

En réponse aux critiques relatives à la moindre importance donnée à certains sujets, M. Pétroz rétorque que ce n'est pas la nature du sujet qui

détermine ou non sa présence sur la liste des extraits, mais bien le poids du consensus dégagé en commission.

Il rappelle que le Grand Conseil a voté des objets d'une grande importance durant la procédure des extraits.

La critique de ce principe repose essentiellement sur une éventuelle démocratie à deux vitesses. Celle qui ne s'occupe que des sujets d'importance au détriment des sujets qui le sont moins.

Pour la majorité, il n'y a pas de sujets secondaires, seulement un degré d'importance différent qui nécessite de fixer des priorités.

De plus, prétendre que le système des extraits est peu démocratique revient à nier le principe des débats différenciés en fonction de l'importance des sujets prévus par le règlement du Conseil national.

Cette manière de voir nous semble quelque peu hasardeuse.

Commentaire article par article

Article 95, alinéa 3 : cet article confirme le principe de la procédure accélérée. Il fixe le jour et l'heure auxquels elle se déroule.

De plus, il interdit toute modification de l'ordre du jour avant et durant cette séance.

Sans que cela figure dans la loi, la commission approuve la remarque d'un des commissaires selon laquelle en regard de la date et surtout de l'heure de la séance retenue, l'ordre du jour précisera par exemple :

Vendredi 24 septembre 2004
15 h *(séance de procédure accélérée)*
17 h
20 h 30

Conclusion

Tous les députés s'accordent au moins sur un point : « La surcharge du Grand Conseil ».

Bien que l'efficacité de nos travaux ne dépende pas uniquement de la procédure dite des extraits, force est de constater que cette dernière a fait ses preuves et qu'elle doit s'intégrer dans notre règlement.

Ce constat est confirmé par l'étude du professeur Sciarini qui ne fait rien d'autre que de rapporter ce que les députés d'hier et d'aujourd'hui, tous partis confondus, pensent dans leur grande majorité. Qu'il me soit permis de citer un passage de cette étude :

« ...Le critère de la compatibilité entre vie politique et vie professionnelle, auquel s'ajoute celui du maintien d'un système de milice, sont très importants aux yeux des députés. Si une majorité en faveur du changement des horaires semble donc faire défaut, d'autres propositions de réforme, en particulier des mesures qui contribueraient à accroître l'efficacité de fonctionnement du Grand Conseil et à s'attaquer ainsi au problème de surcharge, semble jouir d'un large appui politique (système des extraits, formation des parlementaires, réduction de la prise et du temps de parole, etc. »

La majorité se réjouit d'être soutenue par un large appui politique et même si le vote en commission (7 pour = 2 R, 2 PDC, 2 L, 1 UDC et 3 contre = 2 S, 1 AdG) ne le confirme pas nécessairement, elle vous recommande de suivre son vote.

Projet de loi (9109)

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

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

Article 1

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

Art. 95, al. 3 *Séance de procédure accélérée (nouveau)*

³ Le bureau peut convoquer une séance de procédure accélérée, en principe le deuxième jour de la session à 14 heures. L'ordre du jour ne peut faire l'objet d'aucune adjonction, en dérogation de l'article 97, alinéas 1 et 2.

Art. 97, al. 3 (nouveau, l'al. 3 ancien devenant l'al. 4)

³ Le bureau, après consultation des chefs de groupe, fixe les points qui seront traités en procédure accélérée ; c'est-à-dire les objets ayant été votés à l'unanimité ou avec une très large majorité en commission, ainsi que les objets non controversés.

Article 2

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

Date de dépôt : 2 novembre 2004

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Pierre Guérini

Mesdames et
Messieurs les députés,

Ce projet de loi est destiné à fixer dans le règlement du Grand Conseil une pratique instaurée il y a quelques années, communément appelée « les extraits », qui consiste, comme son nom l'indique, à extraire de l'ordre du jour un certain nombre de projets de loi, qui seront traités lors d'une séance particulière. Les critères d'extraction retenus sont les suivants :

- un consensus en commission et un vote à l'unanimité ;
- un sujet technique ou non ne posant pas de problème politique particulier.

Or, comme l'a très justement fait remarquer une commissaire de la minorité, un vote à la majorité dans une commission ne veut pas forcément dire un vote à la majorité lors de la séance plénière.

Il faut rappeler ici que l'instauration de ces extraits n'a pas fait l'objet d'une unanimité, et que nombre de députés ne souhaitaient pas une telle procédure.

L'expérience montre que, si dans bien des cas cette procédure a permis de faire avancer l'ordre du jour, dans d'autres, les sujets traités, bien qu'ayant fait l'objet d'un vote unanime en commission, ont engendré de longs débats en séances d'extraits, et que donc ils ont subi le même traitement qu'un point en séance plénière. En d'autres termes, ces points deviennent, en quelque sorte, des urgences non déclarées comme telles.

Une vraie question, une mauvaise réponse

Ce projet de loi est une mauvaise réponse à un vrai problème, celui de la gestion et de l'avancement de notre ordre du jour. Pourquoi ? Simplement parce qu'une fois de plus on veut traiter le problème en aval au lieu de le traiter en amont, et qu'au passage on en profite pour restreindre la marge de manœuvre de la minorité.

Lors des travaux de la commission, la minorité a fait ressortir plusieurs points qui montrent clairement que les inconvénients l'emportent largement sur les avantages d'une procédure accélérée fixée dans le règlement du Grand Conseil. Comme il n'y aura plus la possibilité pour un chef de groupe de retirer un objet des extraits, on risque une multiplication des débats en procédure accélérée. Dans ce cas, la notion « d'accélération » n'aura plus de sens. La faculté de mettre ou de retirer des points sera dévolue au Bureau (art. 97, al. 3), après non pas accord, mais simple consultation des chefs de groupes.

L'amendement qui demandait un accord a été refusé de justesse, 3 pour (2 S, 1 AdG) 4 contre (1 R, 2 L, 1 UDC) et 3 abstentions (1 R, 2 PDC). Le nombre d'abstentions montre bien que la majorité de droite n'est pas unanime sur le terme de « consultation des chefs de groupes ».

Ensuite, on ne peut pas exclure qu'on se serve de la procédure accélérée pour traiter certains objets en spéculant sur une attention moindre d'une partie des députés. L'audition du président du Grand Conseil et les déclarations des commissaires de l'actuelle majorité ont voulu rassurer la minorité sur ce sujet, mais hélas ! il est bien connu que le chemin de l'enfer est pavé de bonnes intentions !

Enfin, deux problèmes méritent une attention toute particulière :

Premièrement, avec ce projet de loi, on fixe *de facto* dans la loi une hiérarchisation des objets à traiter par le Grand Conseil. Ce n'est pas l'importance du sujet qui va déterminer sa mise en procédure accélérée ou pas, mais la manière dont il a été traité en commission. Comme l'a très justement fait remarquer une commissaire, ce sont les critères de mise en procédure accélérée qui posent problème, et non le fait de l'inscrire comme tel. De plus, comme il arrive parfois de n'avoir que la moitié des commissaires qui siègent en commissions, la notion de majorité ou d'unanimité de vote ne peut être que relativisée. On a souvent entendu en séance plénière les termes de « majorité de circonstance ».

Deuxièmement, un commissaire a précisé que la procédure actuelle des extraits a été mise en place en dehors des séances ordinaires, pour que les députés ne se sentent pas contraints de siéger à cette occasion. Ce n'est pas

acceptable en ce sens qu'on détermine ainsi des séances qui auraient une valeur moindre que d'autres. C'est dire aussi qu'il y a des objets qui ne « méritent » pas d'attention. On peut ainsi voir le Grand Conseil voter des crédits plus ou moins importants, ou refuser des projets de loi avec une majorité de circonstance, en fonction de la présence ou non des députés.

Contrairement à ce que pensent certains commissaires, le vote d'une commission ne détermine pas automatiquement le vote de la séance plénière. En effet, les conditions qui prévalaient lors du traitement en commission peuvent avoir changé, pouvant par là provoquer un vote différent.

En conclusion, fixer dans la loi une procédure accélérée sans modification possible de l'ordre du jour, c'est créer un parlement à deux vitesses et ne résoudra en aucun cas la surcharge de notre ordre du jour, puisque ce projet de loi ne sert qu'à traiter des effets et non des causes. Revenir à un ordre du jour plus équilibré avec une alternance de points politiques et de points plus consensuels paraît être une meilleure solution pour avancer. D'autre part, revoir l'ensemble du fonctionnement du Parlement sera certainement plus efficace que de faire de multiples modifications ponctuelles du règlement.

Au vu des motifs exposés ci-dessus, la minorité de la commission vous recommande de rejeter ce projet de loi.