

Projet présenté par les députés:

*MM. Claude Aubert, Olivier Vaucher, Pierre Weiss,
Jacques Baudit, Jacques Follonier et André Reymond*

Date de dépôt: 23 janvier 2004

Messagerie

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

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. 171, al. 3 (nouvelle teneur) al. 4 et 5 (nouveaux)

³ Elles sont renvoyées à la commission des pétitions sans discussion. Toutefois, cette dernière peut décider de les renvoyer à une autre commission saisie de l'objet auquel elles se rapportent. La commission décide souverainement de l'opportunité d'auditionner le(s) pétitionnaire(s).

⁴ La commission peut répondre directement aux pétitionnaires lorsque la pétition contient des demandes irrecevables, manifestement déraisonnables ou sans objet, lorsqu'une procédure judiciaire est en cours ou que toutes les procédures administratives ont été épuisées. De même lorsqu'une médiation a été entreprise ou que la pétition a déjà été soumise à une autorité compétente.

⁵ La commission renseigne le Grand Conseil sur les cas traités selon l'alinéa 4 au moyen d'un bref rapport annuel permettant le classement de ces demandes. Dans tous les autres cas, la commission élabore son rapport.

Art. 172, al. 1 et 2 (nouvelle teneur)

¹ Après avoir délibéré sur le rapport de la commission, le Grand Conseil statue sur l'une des 5 propositions formulées par la commission :

- a) renvoi à une autre commission du Grand Conseil ;
- b) renvoi au Conseil d'Etat ou à une autre autorité compétente pour information ;
- c) renvoi sous forme de motion au Conseil d'Etat ou à une autre commission ;
- d) dépôt sur le bureau à titre de renseignement ;
- e) classement.

² Dans le cas de l'alinéa 1, lettre c, le Conseil d'Etat ou la commission à laquelle la pétition transformée en motion a été renvoyée sont tenus de faire connaître au Grand Conseil, dans un délai de 6 mois à compter de la date de la décision de celui-ci, la suite qu'ils ont donnée à la pétition.

Article 2

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

I. Introduction

Le droit de pétition a son fondement dans la Constitution fédérale. Il est garanti, les pétitionnaires ne devant pas connaître d'entraves dans l'exercice de cette liberté individuelle qui leur est reconnue. Son utilité est évidente. Supplique et requête, une pétition est une information émise à l'intention des autorités par un groupe de citoyens « *qui n'ont pas qualité pour faire des propositions dont l'examen soit obligatoire... Comme le pétitionnaire n'a aucun droit de proposition proprement dite, la pétition ne formule que des vœux ; l'autorité qui reçoit une pétition n'est pas « saisie»... La pétition n'est qu'un moyen d'informer l'autorité ; pour elle, la situation est la même que si elle avait été renseignée d'une autre façon* », (B, H, S, 1956, p.18)¹.

Influencées par l'évolution de notre société, les pétitions ont tendance à se modifier quant à leur forme et surtout quant à leur fond. Naguère doléances ou critiques, elles deviennent volontiers l'affirmation de volontés politiques, parfois soutenues par des centaines voire des milliers de signatures, dans le but d'interpeller l'autorité, notamment l'administration, le Grand Conseil ou le Conseil d'Etat, sans emprunter la voie classique de l'initiative.

Il en résulte un changement du mode de travail de la commission des pétitions, confrontée à de multiples questions, en particulier celles de la diversité des personnalités à auditionner, de la véritable cible des débats, de l'allongement du temps de traitement, laissant dans une longue attente des pétitionnaires lassés, risquant de voir l'objet de leur pétition devenir entre-temps caduc. Bref, l'encombrement de l'ordre du jour des séances du Grand Conseil et la surcharge de la commission sont des facteurs qui retardent les réponses que les citoyennes et les citoyens sont en droit de recevoir.

Garantir aux citoyennes et citoyens une libre expression tout en tenant compte de la séparation des pouvoirs, conserver à la Commission des pétitions sa spécificité tout en respectant la pluralité des compétences au sein des services de l'Etat, tels sont les enjeux principaux d'un équilibre parfois difficile à réaliser par une commission qui effectue un gros travail.

¹ Consultation sur le droit de pétition, par MM. Maurice Battelli, Hans Huber et Roger Secrétan, 1956.

II. Renforcer le fonctionnement de la commission des pétitions

Les pétitions adressées au Grand Conseil ne sont pas homogènes, tant sont variés leurs sources et leurs objets.

Il arrive qu'elle n'ait tout simplement plus d'objet (le séquoia visé par la pétition 1382-A ayant déjà été abattu), qu'une autorisation ait déjà été accordée à titre définitif par l'instance compétente (P 1405-A) ou que des citoyens ou des citoyennes insistent sur leur cas personnel, malgré des réponses antérieures (P 1384-A, P 1400-A). Par ailleurs, la voie de la médiation est une ouverture intéressante, bien que peu utilisée. « *Rien ne s'oppose à ce que la commission des pétitions cherche aussi à jouer un rôle de conciliatrice ; c'est là un usage qui peut se révéler utile, sans qu'on puisse lui reconnaître une véritable portée juridique* » (B, H, S, p. 27). Dans tous ces cas de figure, il serait adéquat que la commission dispose d'une marge de manœuvre fondée sur une délégation explicite de compétence, comme cela est déjà le cas pour la Commission des grâces (art. 206 du LRGC).

Dans cette perspective, nous présentons un ajout à l'article 171, alinéa 3 et la création, au même article, de deux alinéas, le 4 et le 5.

– A l'alinéa. 3, une adjonction est proposée : « *La commission décide souverainement de l'opportunité d'auditionner le(s) pétitionnaire(s)* ». Même si elle est et doit rester de règle dans la pratique, l'audition des pétitionnaires n'est pas obligatoire. En cas d'exception, cette explicitation étayerait la procédure suivie par la commission, en particulier dans les rares cas susceptibles de devenir conflictuels ou quand la demande est manifestement irrecevable ou déraisonnable.

– Par un nouvel alinéa 4, nous cherchons à favoriser des réponses directes de la commission quand les pétitionnaires ont opté pour une médiation, quand le parlement se trouve manifestement incompétent, par exemple lorsque des autorisations administratives ont été définitivement délivrées ou que l'affaire est dans les mains de la justice. Nous cherchons aussi à autoriser la commission à donner des explications rapides et à orienter les pétitionnaires sur les moyens juridiques ou administratifs encore à disposition, afin de d'éviter de faux espoirs, surtout si le délai est long entre le dépôt de la pétition et la réponse finale. Un rapport annuel au Grand Conseil permettra le classement de ces demandes. Le nouvel alinéa 4 est ainsi libellé : « *La commission peut répondre directement aux pétitionnaires lorsque la pétition contient des demandes irrecevables, manifestement déraisonnables ou sans objet, lorsqu'une procédure judiciaire est en cours ou que toutes les procédures administratives ont été épuisées. De même*

lorsqu'une médiation a été entreprise ou que la pétition a déjà été soumise à une autorité compétente ».

– A l'alinéa 5, nouveau, il est rappelé que prévalent dans les autres cas les conditions prévues à l'article 172 pour éviter les risques de dérive. « *La commission renseigne le Grand Conseil sur les cas qui traités selon l'alinéa 4 au moyen d'un bref rapport annuel permettant le classement de ces demandes. Dans tous les autres cas, la commission élabore son rapport ».*

III. Préciser le sens du renvoi d'une pétition au Conseil d'Etat

Selon une tradition orale, le renvoi d'une pétition au Conseil d'Etat (art. 172, 1, b du RGC) signifierait un accord de principe du Grand Conseil avec son contenu. Dans ces conditions, un renvoi simplement « pour information » n'est pas envisageable, ce qui est insatisfaisant. En effet, le Conseil d'Etat, en sa qualité de faîte de l'administration, est bien souvent l'instance compétente à laquelle il conviendrait de transmettre les desiderata des citoyennes et des citoyens. Dans ce cas, l'important est la transmission de l'information, non pas une éventuelle prise de position.

Nous rejoignons ici l'intention du législateur, pour lequel la tâche prioritaire de la commission des pétitions est de choisir une destination, sous forme d'une autorité, d'un bureau ou d'un tiroir : «... *l'examen d'une pétition ... doit être limité à ce qui est nécessaire pour permettre un choix entre les quatre solutions prévues »* (B, H, S, p. 23). L'essentiel du travail n'est pas le débat de fond, mais le choix du sort à donner à la pétition. « *La commission a pour tâche de se renseigner, mais pas de réunir des moyens de preuve »* (B, H, S, p. 26). Se renseigner pour orienter, non pas pour délibérer. Dans ces conditions, comment transmettre au Conseil d'Etat des informations à propos desquelles le Grand Conseil ne tient pas à prendre position, sinon en trouvant une alternative à la pratique actuelle ?

L'article 172, alinéa 2, du RGC est peut-être une des origines de ce malentendu. « ...Le Conseil d'Etat ou l'autorité compétente sont tenus de faire connaître au Grand Conseil... la suite qu'ils ont donnée à la pétition. » Pour certains commentateurs, le Conseil d'Etat a pour tâche de « donner suite » au sens « d'amener à un aboutissement ». Comme si la pétition exerçait un effet mobilisant de par son transfert à l'autorité compétente, ce qui serait en contradiction avec la séparation des pouvoirs. En réalité, la seule obligation du Conseil d'Etat est de faire un rapport dans un délai de 6 mois.

Concrètement, lorsqu'il s'agit de renvoyer une pétition à une autorité, en l'occurrence le Conseil d'Etat, une alternative est donc à proposer:

- si la pétition a pour destination naturelle le Conseil d'Etat, elle lui est renvoyée pour information, sans que le Grand Conseil ait à se prononcer sur son contenu ;
- si le Grand Conseil tient à prendre position, il opte pour une modalité déjà prévue par le Règlement du Grand Conseil : la motion (art. 190, 4).

Un tel choix n'est pas nouveau. Il avait été retenu en 1991 par le Conseil national qui stipulait dans son Règlement : « *Le conseil peut transmettre au Conseil fédéral, en tout ou partie, les demandes des pétitionnaires pour son information ou sous forme d'une motion ou d'un postulat* » (art. 7, 2). Plus récemment, le projet de Loi sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 indique à l'article 126, 2 : « *Si la commission chargée de l'examen préalable approuve la pétition, elle soumet au conseil dont elle dépend une initiative ou une intervention parlementaires en ce sens* ».

La séparation des pouvoirs est un autre argument en faveur de cette alternative. Il n'est pas rare, en effet, qu'une pétition porte sur une procédure administrative en cours, comportant elle-même des voies de recours ou sur une décision définitive de l'administration, administration placée, rappelons-le, sous la responsabilité du Conseil d'Etat. Etudier de telles pétitions pose au moins deux problèmes que nous résumons ainsi :

- celui de l'exercice du droit de contrôle dévolu au législatif. Ainsi, la commission de contrôle de gestion peut « *examiner les objets que le Grand Conseil décide de lui renvoyer, touchant notamment le domaine de la gestion publique* » (art. 201, al. 6). Quelle est la place de la commission des pétitions dans l'évaluation d'un processus administratif suivant régulièrement son cours ? A cet égard, la possibilité d'informer sans prendre position diminue le risque du chevauchement des compétences.
- Celui de l'intention, souvent évoquée, de procéder à la révision des décisions de l'administration, révision qui se heurterait à une objection majeure : « *il serait contraire au principe de la séparation des pouvoirs... de transformer le droit de contrôle du Grand Conseil en un pouvoir de révision* » (BHS, p. 27).

Pour toutes ces raisons, nous souhaitons que le Conseil d'Etat puisse être informé qu'une pétition porte sur un objet qui est de sa compétence, sans que le Grand Conseil prenne position, à moins de le faire explicitement sous la forme d'une motion.

Nous proposons donc à l'article 172, aliné 1, les modifications suivantes :

- a) renvoi à une autre commission du Grand Conseil ;
- b) renvoi au Conseil d'Etat ou à une autre autorité compétente *pour information* ;
- c) *renvoi sous forme de motion au Conseil d'Etat ou à une autre commission* ;
- d) dépôt sur le bureau à titre de renseignement ;
- e) classement.

L'article 172, alinéa 2 doit être modifié en conséquence :

Dans le cas de l'alinéa 1, lettre c, le Conseil d'Etat ou la commission à laquelle la pétition transformée en motion a été renvoyée sont tenus de faire connaître au Grand Conseil, dans un délai de 6 mois à compter de la date de la décision de celui-ci, la suite qu'ils ont donnée à la pétition.

Au bénéfice des explications qui précèdent, nous vous présentons, Mesdames et Messieurs les députés, le présent projet de loi, en le recommandant à votre bienveillante attention.