

Date de dépôt : 27 octobre 2008

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. Gabriel Barrillier, Michel Ducret, Hugues Hiltbold, Pierre Kunz, Louis Serex et Jean-Marc Odier modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01)
(Commissions permanentes)

Rapport de majorité de Mme Béatrice Hirsch (page 1)

Rapport de minorité de M Charles Sellegger (page 12)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Béatrice Hirsch

Mesdames et

Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a étudié ce projet de loi lors de 10 séances étalées sur deux ans et demi (29 mars, 17 et 31 mai, 14 juin, 20 et 29 septembre 2006, 16 mai et 29 août 2007, 27 août et 24 septembre 2008) sous les présidences de M^{mes} Michèle Ducret, Catherine Baud et Fabienne Gautier.

Les procès-verbaux ont été tenus par M. Didier Grosrey et M^{mes} Mélanie Michel et Isabelle Coral, que la rapporteure tient à remercier ici pour la qualité et la précision de leur travail. Un merci tout particulier à M. Laurent Koelliker, directeur adjoint du service du Grand Conseil, qui nous a fidèlement assisté lors de nos séances.

Audition de M. Gabriel Barrillier, auteur du projet de loi, le 29 mars 2006

Le représentant des auteurs du projet de loi explique que ce texte s'inscrit dans plusieurs démarches consistant à remodeler nos institutions genevoises. Le parti radical propose de faire une nouvelle répartition des commissions parlementaires permanentes en tenant compte du découpage des départements de l'administration. Il suggère de ramener le nombre de ces commissions à 15, contre 24 actuellement.

Le but de ce dispositif est de renforcer le législatif face à l'exécutif. M. Barrillier estime que les commissions éprouvent beaucoup de difficultés à élaborer des textes en cas d'opposition du Conseil d'Etat ou d'un département. Il pense que ce projet de loi contribuerait à limiter la technocratie et que si les commissions étaient réparties par département, elles gagneraient en compétence et en efficacité.

Il souligne que la répartition, telle que prévue dans ce projet de loi, peut-être retravaillée, mais que les travaux de la commission doivent être avant tout guidés par la nécessité de réduire le nombre de commission.

Audition du professeur Pascal Sciarini, le 17 mai 2006

Le professeur Scarini rappelle que ce n'est pas la première fois que l'on essaie de réduire le nombre de commissions parlementaires à Genève. Ce nombre est une particularité genevoise. En effet, chaque canton suisse possède en moyenne sept commissions et il en existe douze sur le plan fédéral. La diminution du nombre de commissions devrait améliorer l'efficacité et l'efficacité du Grand Conseil genevois ; d'une part, les députés auraient une plus grande spécialisation dans un nombre plus limité de domaines, avec un niveau d'expertise et de qualification plus élevé, ce qui permettrait d'avoir des interlocuteurs plus efficaces face à l'administration et au Conseil d'Etat. D'autre part, cela permettrait de mieux correspondre à la structure gouvernementale.

Répondant à une question d'un commissaire, le professeur Scarini nous dit qu'il ne s'est pas penché plus en avant concernant la pertinence des regroupements de commissions proposés.

Audition du président du Grand Conseil, M. Michel Halpérin, le 20 septembre 2006

M. Halpérin explique que le bureau du Grand Conseil considère qu'il y a trop de commissions permanentes. Il ne s'agit pas, selon lui, d'un problème

d'utilité, mais d'un problème d'efficacité. Par contre, le bureau n'est pas favorable à un système visant à créer une commission par département.

Concernant la régulation des rapports entre le législatif et l'exécutif, M. Halpérin pense qu'en démocratie il y a nécessairement des conflits entre les pouvoirs et qu'il s'agit du but de la séparation des pouvoirs. A Genève, l'exécutif est constitutionnellement plus fort, mais conceptuellement les pouvoirs sont mis sur pied d'égalité. Il rappelle que les ressources d'un parlement de milice sont limitées.

Discussion de la commission

Pour différentes raisons, l'étude de ce projet de loi s'étale sur plus de deux ans. A plusieurs reprises les groupes se sont exprimés sur le fond, mais il nous a été difficile d'élaborer une méthode de travail efficace. Dans un premier temps, le parti libéral a proposé de travailler simultanément sur le projet de loi 9923 (qui prévoyait de réorganiser le travail en commission), car, selon lui, diminuer le nombre de commissions sans en changer le mode de fonctionnement ne se révélerait pas efficace. Une fois le travail sur le projet de loi 9923 effectué, il fut décidé d'attendre le vote dudit projet en séance plénière.

Les travaux sur le projet de loi 9800 reprisent donc fin août 2008.

Le service du Grand Conseil nous a fourni un document (voir annexe) nous permettant de visualiser la liste des objets en suspens. Ce document avait déjà été distribué au début des travaux sur ce projet de loi et par conséquent donne un état de la situation en mai 2006. Il a été choisi de se baser sur ce document, sans le réactualiser, le but étant d'avoir, à un moment donné, une idée de la variation du nombre d'objets en suspens dans les différentes commissions.

Pour les Verts, ce projet de loi ne permettra ni de gagner du temps, ni d'améliorer le fonctionnement des commissions. Ils pensent que ce n'est pas le nombre de commissions qui détermine le nombre d'heures durant lesquelles les commissaires siègent, mais plutôt le nombre d'objets traités. Le fait de diminuer le nombre de commissions pourrait engendrer qu'elles siègent deux fois plus.

Pour le groupe PDC, l'idée de diminuer le nombre de commissions paraît plutôt bonne, mais concrètement il semble difficilement réalisable de trouver un consensus concernant les fusions de commissions. Preuve en est les heures déjà passées à étudier ce projet de loi sans que l'on parvienne à se mettre d'accord sur une méthode de travail. Cela d'autant plus qu'il n'est pas sûr que cela améliore le fonctionnement des commissions. D'autant que, souvent,

le travail en commission est efficace et que le réel problème provient des séances plénières et de son ordre du jour surchargé. Par ailleurs, il est encore trop tôt pour évaluer l'effet de la loi 9923 et savoir si cette loi a pu améliorer l'efficacité du travail des commissaires.

Le MCG estime que ce projet de loi n'amène aucune amélioration et il craint que les commissaires ne perdent de leur polyvalence et ne doivent se spécialiser que dans un seul domaine.

Les Socialistes pensent que ce projet de loi ne résoudra pas la problématique des commissions surchargées.

L'UDC estime également que regrouper les commissions n'est pas vraiment la solution pour améliorer le travail des députés.

Les Libéraux sont plutôt favorables au projet de loi, mais estiment qu'il pose bon nombre de problèmes, comme par exemple la composition des commissions. D'autre part, ils ne sont pas sûrs que la fusion de certaines commissions permette de rendre le travail plus efficace.

Les Radicaux estiment que l'étude de ce projet de loi amènerait les députés à repenser le découpage des commissions et à trouver des solutions pour accélérer les travaux.

Le vote d'entrée en matière est refusé par :

10 non	(3 S, 2 Ve, 1 MCG, 2 PDC, 2 UDC)
2 oui	(2 R)
3 abstentions	(3 L)

Pour toutes ces raisons, la majorité de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a refusé ce projet de loi et vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, d'en faire de même.

Projet de loi (9800)

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 :

Titre IV Commissions

Chapitre II Commissions permanentes

Section 1 Commission d'aménagement et de la mobilité (nouvel intitulé)

Art. 198, al. 1 (nouvelle teneur) et al. 3 et 4 (nouveaux)

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

³ Cette commission examine les objets que le Grand Conseil lui renvoie touchant plus spécialement le domaine des transports.

⁴ Elle est en outre chargée d'examiner 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 2 Commission de l'économie et de l'emploi (nouvel intitulé)

Art. 199, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Dès le début de la législature, le Grand Conseil nomme une commission de l'économie et de l'emploi composée de quinze membres.

Section 3 Commission de la formation (nouvel intitulé)

Art. 200 Composition et attributions (nouvelle teneur)

¹ Dès le début de la législature, le Grand Conseil nomme une commission de la formation composée de 15 membres

² Cette commission examine les objets que le Grand Conseil décide de lui renvoyer touchant notamment à la formation des jeunes, à leur instruction, à leur éducation, à la formation professionnelle et continue, aux Hautes Ecoles Spécialisées (HES), à la formation de niveau universitaire et des hautes écoles en général ainsi que les rapports de gestion et comptes annuels de l'université.

Section 4 Commission des finances et de la fiscalité (nouvel intitulé)

Art. 201, al. 1 (nouvelle teneur) et al. 3 (nouveau)

¹ Dès le début de la législature, le Grand Conseil nomme une commission de 15 membres chargée d'examiner :

- a) les comptes;
- b) le budget;
- c) les demandes de crédits supplémentaires et extraordinaires ;
- d) les objets touchant au domaine de la fiscalité.

³ La commission contrôle aussi les activités de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale de Genève (ci-après : la Fondation). A ce titre, ses membres respectent les obligations de confidentialité pour les faits soumis au secret bancaire. Elle se charge de la Fondation conformément à l'article 24 de la loi 8194, entrée en vigueur le 25 mai 2000, accordant une autorisation d'emprunt de 246 200 000 F au Conseil d'Etat pour financer l'acquisition d'actions nominatives et au porteur de la Banque cantonale de Genève et ouvrant un crédit extraordinaire d'investissement pour la constitution d'un capital de dotation de 100 000 F en faveur de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale afin d'assurer l'augmentation requise des fonds propres de la Banque cantonale et de répondre aux exigences de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne. Elle doit notamment :

- a) veiller au respect des dispositions légales et réglementaires applicables à la Fondation;
- b) contrôler la gestion de la Fondation et notamment examiner le rapport de gestion et les comptes annuels de la Fondation soumis à l'approbation du Grand Conseil par le Conseil d'Etat;

- c) examiner, dès que le Grand Conseil en est saisi par le Conseil d'Etat en vertu de l'article 80A de la constitution, les projets de lois portant sur l'aliénation de biens immobiliers propriété de la Fondation ;
- d) donner son avis au conseil de fondation sur la nomination de la direction de la Fondation ainsi que sur le choix de l'organe de contrôle externe, son cahier des charges et son programme de travail ;
- e) donner son avis sur les opérations de réalisation d'actifs que le conseil de fondation est tenu de porter à sa connaissance ;
- f) rédiger un rapport annuel à l'attention du Grand Conseil sur son activité en qualité de commission de contrôle de gestion de la Fondation.

Section 4B (abrogée)

Art. 201D (abrogé)

Art. 201E (abrogé)

Section 5 (abrogée)

Art. 202 (abrogé)

Section 7 Commissions des institutions et de la région (nouvel intitulé)

Art. 212 Composition et attributions (nouvelle teneur)

¹ Dès le début de la législature, le Grand Conseil nomme une commission des institutions et de la région, comprenant 15 membres.

² Cette commission est chargée d'examiner les objets que le Grand Conseil décide de lui renvoyer à propos :

- a) des droits politiques ;
- b) des modifications à la présente loi ;
- c) de l'administration de la justice ;
- d) des droits de l'Homme ;
- e) les affaires communales, régionales et internationales.

³ La commission est compétente pour étudier et approfondir les objets que le Grand Conseil décide de lui envoyer touchant notamment :

- a) les objets cités à l'article 173, alinéa 2, lettre b, de la loi ;
- b) les objets relatifs à la Genève internationale, à l'aide humanitaire et au développement ainsi qu'aux prises de position sur un sujet international.

⁴ 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.

⁵ Dans le domaine des droits de l'Homme, la commission est habilitée à rédiger, à l'intention du Grand Conseil, des projets de motions et de résolutions.

Art. 213 Incompatibilités (nouveau)

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 a y 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 10 Commission des infrastructures et du logement (nouvel intitulé)

Art. 217 Composition et attributions (nouvelle teneur)

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

² Cette commission examine les objets que le Grand Conseil décide de lui renvoyer, touchant notamment le domaine des infrastructures, des travaux et du logement.

³ La commission examine également les objets qui lui sont renvoyés 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 infrastructures et des travaux financés ou subventionnés par l'Etat.

⁴ Elle exerce en outre les compétences que lui confèrent les articles 3 et 4 de la loi précitée.

Section 13 Commission de l'énergie, de l'environnement et de l'agriculture (nouvel intitulé)

Art. 221 Composition et attributions (nouvelle teneur)

¹ Dès le début de la législature, le Grand Conseil nomme une commission de l'énergie, de l'environnement et de l'agriculture comprenant 15 membres.

² Cette commission est chargée d'examiner tous les objets qui concernent la politique cantonale en matière d'énergie, d'environnement et d'agriculture.

³ Elle est en outre appelée à se prononcer, en vue de leur approbation par le Grand Conseil, sur 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 sur le rapport annuel de gestion comportant le compte de profits et pertes et le bilan des Services industriels. Elle se réunit au moins 2 fois par année, en séances exclusivement réservées à l'examen de ces objets.

Section 14 (abrogée)

Art. 222 (abrogé)

Section 15 (abrogée)

Art. 223 (abrogé)

Section 16 Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil (abrogée)

Art. 224 (abrogé)

Art. 224A (abrogé)

Section 18 (abrogée)

Art. 230A (abrogé)

Section 19 (abrogée)

Art. 230B (abrogé)

Section 20 (abrogée)

Art. 230C (abrogé)

Section 21 (abrogée)

Art. 230D (abrogé)

Article 2

La présente loi entre en vigueur dès le 1^{er} septembre 2007 dans la mesure où son adoption n'est pas contestée par référendum.

SECRETARIAT GENERAL DU GRAND CONSEIL

Note à l'attention des membres de la Commission des droits politiques

Commissions	Fréquence des réunion des commissions GC-GE						Commissions dans les autres cantons romands (nombre de membres+regroupements)				
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Vaud	Valais	Fribourg	Neuchâtel	Jura
Commission ad hoc sur le personnel de l'Etat		15	21	17	3						
Commission ad hoc justice 2010						15					
CACRI	29	32	26	31	29	19	13	13	11	15	
Affaires sociales	35	33	35	35	33	20		13+sanité			
Aménagement	47	38	40	30	30	23		pour recours	11		
Contrôle de gestion	40	38	38	40	38	23	15	13			
Contrôle de la Fondation BCGe	40	26	25	34	19	13					
Droits de l'Homme	24	28	23	14	21	14					
Droits politiques et règlement GC	29	31	27	33	32	8	13				
Economie	37	36	34	28	32	14		13+énergie		8	
Energie et SI	7	16	16	20	16	6					
Enseignement et éducation	39	39	36	41	39	23		13		8	
Enseignement supérieur	27	23	23	19	23	14					
Environnement et agriculture	20	19	15	17	19	12		13+tourisme		8	
Finances	76	79	70	67	65	32	15	13	15+CCG	11+CCG	
Fiscale	37	31	31	36	39	21					
Judiciaire	21	23	24	25	27	14	13	13	7	6	7+pétitions
Législative	18	29	23	23	17	12				15	
Logement	23	22	32	12	8	10					
Pétitions	33	38	36	33	35	13	7		7	11+grâce	
Santé	15	13	24	23	23	14	13				8
Transports	33	37	34	37	35	20		13			
Travaux	39	40	39	37	34	18					
Visiteurs officiels	39	44	32	41	44	18					
Grâces	ns	ns	ns	ns	ns	ns	11		7		
Naturalisations	ns	ns	ns	ns	ns	ns			7		
Autres commissions							3	5	1		4
total				25			11	15	8	5	10

Ces données n'incluent pas les séances de sous-commissions
 état au 30 juin 2008, la partie intercantonale n'a pas été mise à jour depuis 2006

Date de dépôt : 10 octobre 2008

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Charles Selleger

Mesdames et
Messieurs les députés,

Les auteurs de ce projet de loi ont pour objectif une meilleure cohérence et une meilleure gestion du travail des commissions, et, par là, ils souhaitent accélérer le travail parlementaire et réduire le retard du Grand Conseil. Pour ce faire, ils proposent, en réunissant plusieurs commissions, de profiter de leurs synergies, de réunir des compétences, de diminuer le nombre de déplacements des députés. Il est intéressant de constater que Genève détient la palme du nombre de commissions parlementaires, parmi tous les cantons suisses. Certes, comparaison n'est pas forcément raison. Toujours est-il que lorsque l'on sait que le nombre moyen de commissions des cantons suisses se situe au-dessous de 10, en comptabiliser 24 à Genève soulève tout de même la curiosité, si ce n'est l'étonnement.

Un des arguments principaux des commissaires opposés à l'entrée en matière est que la réduction du retard du Grand Conseil ne dépend pas du nombre de commissions, mais du nombre d'objets déposés.

L'ambition de ce projet de loi était en grande partie de susciter une réflexion. En refusant l'entrée en matière, la majorité des commissaires de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil s'est privée d'une occasion d'affronter courageusement des réformes d'organisation qui restent indispensables si on désire réellement améliorer la fluidité du travail parlementaire et réduire les retards. S'il est vrai que, comme je l'ai entendu, un nombre réduit de commissions aurait l'effet contraire du but recherché par les auteurs, que ne nous oppose-t-on un projet de loi visant à en augmenter le nombre !

Las, l'une des principales formations opposantes se prépare à déposer un projet de loi qui préconise « **la fusion de quelques commissions** » (exposé des motifs du projet de loi concernant l'horaire des sessions, dont les auteurs sont M^{mes} et MM. Esther Alder, Christian Bavarel, Morgane Gauthier, Michèle Künzler, Sylvia Leuenberger, Anne Mahrer et Ariane Wisard-Blum).

On valse donc un coup à droite, un coup à gauche, un pas en avant, l'autre en arrière. Il serait plus constructif de ne pas rejeter les idées que l'on reprend ensuite dans un autre projet de loi !

A l'appui de toutes ces explications et soucieux de retrouver l'efficacité du Grand Conseil, le groupe radical vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à voter l'entrée en matière de ce projet de loi.