

*Date de dépôt: 26 septembre 2006*

*Messagerie*

## **Rapport**

**de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>mes</sup> et MM. Jean-Marc Odier, Gabriel Barrillier, Frédéric Hohl, Michèle Ducret, Hugues Hiltpold, Marie-Françoise de Tassigny, Jacques Jeannerat, Jacques Follonier et Patricia Läser modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01) (*Initiative populaire*)**

### **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

#### **Rapport de M<sup>me</sup> Béatrice Hirsch Aellen**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a étudié le projet de loi 9869 lors de ses séances du 28 juin et 30 août 2006 sous la présidence de M<sup>me</sup> Michèle Ducret. Ont également assisté à ces séances M. Frédéric Scheidegger, secrétaire adjoint du Département des institutions, et M. Laurent Koelliker, directeur adjoint du service du Grand Conseil. Les procès-verbaux ont été tenus par M. Laurent Koelliker et M<sup>me</sup> Mélanie Michel, que nous remercions pour leur travail.

Lors de la séance du 30 août 2006 la commission a auditionné M. Laurent Moutinot, conseiller d'Etat en charge du Département des Institutions.

## Débat de la commission

Un commissaire (R) présente le projet de loi. Il explique que celui-ci prévoit le renvoi direct des initiatives populaires, et du rapport du Conseil d'Etat le concernant, en Commission législative sans débat de préconsultation (comme cela se fait déjà pour les projets de lois). Il relève que les étapes ultérieures du traitement d'une initiative offrent déjà plusieurs occasions d'en débattre. La suppression du débat de préconsultation n'aura donc pas pour conséquence d'éliminer toute discussion. En outre, le débat de préconsultation n'est pas indispensable car aucune décision n'y est prise et la discussion sur la recevabilité ne se base pas sur ce débat mais sur le rapport de la Commission législative. Par conséquent, au vu du nombre considérable d'initiatives à traiter, plusieurs commissaires estiment que ce projet de loi permettrait de gagner un temps considérable.

Une commissaire craint une suppression de tout débat sur le fond lorsqu'une initiative est déclarée irrecevable par la Commission législative. Une autre commissaire estime cette étape importante car elle permet à tous les groupes de marquer leur position politique.

En réponse à cela, un commissaire souligne que de toute manière, à ce stade, le débat de préconsultation ne devrait porter que sur la forme et non sur le fond. En effet, les questions de fond d'une initiative ne devraient être abordées qu'après le rapport de la Commission législative concernant sa validité. En principe, il ne serait pas nécessaire de débattre du fond d'une initiative jugée irrecevable. Mais dans la pratique actuelle, on observe que même lorsqu'un débat n'est censé porter que sur la validité d'une initiative les questions de fond sont abordées et abondamment débattues. Ce projet de loi n'empêchera donc nullement les partis politiques de s'exprimer sur le fond d'une initiative, quelle que soit sa validité.

Un commissaire relève aussi qu'un premier débat général sur le fond peut gêner le travail de la Commission législative qui ne doit se préoccuper que de la recevabilité de l'initiative.

Lors de son audition, M. Moutinot signale qu'il lui paraît opportun d'effectuer un débat au début du processus de traitement d'une initiative populaire afin que la population puisse connaître d'emblée les orientations des différents partis.

### *La présidente met aux voix l'entrée en matière sur le projet de loi 9869 :*

Pour : 8 (2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC, 1 MCG)

Contre : 3 (2 Ve, 1 S)

Abstentions : 1 (1 S)

*L'entrée en matière est acceptée.*

La commission procède par la suite à l'étude du projet de loi 9869 article par article. Aucun amendement n'étant proposé, il est passé au **vote d'ensemble** du projet de loi :

Pour : 8 (2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC, 1 MCG)

Contre : 3 (2 Ve, 1 S)

Abstentions : 1 (1 S)

La majorité de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil vous recommande donc d'accepter le projet de loi 9869.

## **Projet de loi (9869)**

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

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. 119 Renvoi à la commission législative (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Dès que le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement d'une initiative, celle-ci est portée à l'ordre du jour de la prochaine session utile du Grand Conseil et renvoyée sans débat à la commission législative pour l'examen de sa validité.

<sup>2</sup> Au plus tard avant l'échéance d'un délai de 3 mois suivant la constatation de l'aboutissement de l'initiative, le Conseil d'Etat dépose au Grand Conseil un rapport sur la validité et la prise en considération de l'initiative ; celui-ci est renvoyé sans débat à la commission législative.

#### **Art. 119A (abrogé)**

#### **Art. 119B Renvoi en commission (nouvelle numérotation, devient l'art. 120A)**

### **Article 2 Entrée en vigueur**

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

*Date de dépôt : 26 septembre 2006*  
*Messagerie*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### **Rapport de M<sup>me</sup> Emilie Flamand**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le sujet abordé dans le projet de loi 9869, traité par la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil, n'est pas anodin, puisqu'il s'agit de la procédure de traitement des initiatives populaires devant le Parlement. Vu l'importance de ce sujet et l'empressement de la majorité à limiter les possibilités de débattre de ces objets venant du peuple, la minorité de la commission a jugé nécessaire d'exposer ses arguments ci-dessous.

#### **Initiative populaire – Importance de l'instrument et procédure actuelle**

L'initiative populaire est une vraie particularité suisse. Pilier – avec le référendum – de la démocratie directe, l'initiative permet à tout citoyen, soutenu par un nombre important de personnes, de proposer (au niveau cantonal) une nouvelle disposition législative ou une modification d'une loi existante. Cet instrument est extrêmement important dans la mesure où il permet aux minorités ou aux associations peu représentées dans le monde politique de lancer des idées et de provoquer un débat dans le champ politique institutionnel. Enfin et surtout, il permet à la population de se déterminer en dernier ressort sur les sujets soulevés.

A Genève, la procédure veut qu'une initiative, munie d'au moins 10 000 paraphes, soit déposée à la chancellerie pour vérification des signatures, puis adressée au Conseil d'Etat. Celui-ci l'examine, tant sur la forme que sur le fond, et fait son rapport au Grand Conseil. Le règlement de notre conseil prévoit alors que ce rapport de l'exécutif soit renvoyé automatiquement à la Commission législative, à qui il incombe d'examiner la recevabilité de l'initiative.

## **Volonté des auteurs du projet de loi**

Les auteurs du projet de loi 9869 ont souhaité préciser dans le règlement du Grand Conseil que le renvoi de l'initiative à la commission législative s'effectue *sans débat*. C'est là que le bât blesse.

## **Arguments de la minorité**

En effet, la séance plénière durant laquelle le rapport du Conseil d'Etat sur l'initiative est renvoyé en Commission législative constitue les premiers pas de cette émanation du peuple dans l'arène politique institutionnelle. C'est à cette occasion que les différents groupes représentés au Parlement peuvent exprimer leur avis global sur le sujet de l'initiative – sans entrer encore dans les détails techniques qui seront examinés en commission – et donner leur position politique. Par définition, les domaines traités par les initiatives populaires sont des questions importantes, qui touchent une grande partie de la population. Une population qui considère apparemment que le monde politique ne se préoccupe pas de ces questions – ou pas comme elle le souhaiterait – et qui utilise par conséquent le moyen de l'initiative pour susciter le débat et obtenir des réponses à ses questions. Or, supprimer ce premier débat de préconsultation à l'arrivée de l'initiative devant le Parlement, c'est en quelque sorte retirer aux initiants la possibilité de connaître les opinions des forces en présence et, plus généralement, étouffer le débat autour de l'initiative.

## **Gain de temps : un argument illusoire**

L'argument du gain de temps, avancé par les auteurs du projet de loi, n'a pas convaincu la minorité représentée par ce rapport. En effet, lors de la précédente législature, la majorité du Grand Conseil a déjà procédé à ce que l'on a appelé pudiquement des « aménagements du temps de parole » en supprimant notamment le débat de préconsultation pour tous les projets de lois, qui sont désormais renvoyés directement en commission à leur dépôt. A l'époque, déjà, l'objectif avoué était un gain de temps, une accélération des débats. Tout (télé)spectateur occasionnel des séances du Grand Conseil a pu se rendre compte rapidement que cette suppression d'une préconsultation des groupes en préambule de l'examen d'un projet de loi n'a pas contribué à accélérer le rythme des débats, ni à détendre l'atmosphère au sein du Parlement. Le changement de législature, bien qu'il n'ait pas été accompagné d'une modification du règlement, a donné lieu à des débats moins polarisés et au rythme plus soutenu. Cela est bien la preuve que l'efficacité de notre Parlement est plus liée au contexte politique général et au respect des uns et

des autres qu'à la suppression de possibilités de s'exprimer dans notre règlement.

### **Conclusion**

Quand bien même la suppression de la préconsultation en matière d'initiatives populaires serait susceptible de favoriser un déroulement plus rapide des débats, la minorité de la commission s'y opposerait sur le principe, car elle considère que l'avantage obtenu ne ferait pas le poids face au déficit démocratique ainsi engendré. Les auteurs et les signataires d'une initiative sont en droit de connaître la tendance du Grand Conseil à leur égard aussi tôt que possible, et nous ne devons pas esquiver les importantes questions posées par les initiatives populaires.

Plus généralement, la minorité s'inquiète de la tendance de la majorité à vouloir museler les députés en modifiant le règlement du Grand Conseil et en diminuant les possibilités de s'exprimer. Nos travaux doivent certes se dérouler de manière à assurer un suivi efficace aux nombreux dossiers dont nous sommes saisis ; cependant, n'oublions pas que le nom de notre organe, le Parlement, signifie bien que notre rôle est avant tout de parlementer, de dialoguer, d'échanger nos opinions afin d'atteindre aussi souvent que possible le consensus, si important dans notre système politique.

**Pour toutes ces raisons, la rapporteure vous invite à suivre la minorité de la commission et à refuser le projet de loi 9869.**