

Date de dépôt : 9 décembre 2010

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. Olivier Jornot, Guy Mettan, Renaud Gautier, Catherine Baud, Elisabeth Chatelain, Charles Selleger, Eric Bertinat, Sophie Forster Carbonnier, Emilie Flamand, Jacqueline Roiz, Olivier Norer, Céline Amaudruz, Anne Mahrer, François Lefort, Christo Ivanov, Miguel Limpo, Brigitte Schneider Bidaux, Christian Bavarel, Roberto Broggin, Stéphane Florey, Philippe Schaller, Fabiano Forte, Guillaume Barazzone, Fabienne Gautier, Francis Walpen, Serge Hiltpold, Daniel Zaugg, Beatriz de Candolle, Frédéric Hohl, Jean-Michel Gros, Vincent Maitre, Marcel Borloz, Alain Meylan, Hugo Zbinden et Gabriel Barrillier modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01) (*Devoirs des députés*)

Rapport de M. Serge Hiltpold

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil s'est réunie le 29 septembre 2010 sous la mirifique présidence de M^{me} Marie-Thérèse Engelberts pour étudier ce projet de loi. Elle a bénéficié de l'appui de MM. Laurent Koelliker, directeur adjoint du secrétariat général du Grand Conseil, et de M. Fabien Waelti, directeur des affaires juridiques, Chancellerie. Les procès-verbaux ont été tenus avec exactitude par M. Leonardo Castro, que je remercie au nom de la commission.

Présentation du projet de loi

M. Olivier Jornot est accueilli au sein de la commission et explique que le point de départ de son travail est le PL 10473 (documents utilisés par les députés) déposé le 23 avril 2009 par le Bureau du Grand Conseil sous la présidence de M. Eric Leyvraz. Pour mémoire, ce dernier avait été examiné par la commission et avait suscité des remarques qui méritaient d'être corrigées, notamment en ce qui concerne l'utilisation des couleurs rouge et jaune. Les compétences du Bureau de statuer en cas de contestation semblaient également peu satisfaisantes en l'état. Il était donc nécessaire de corriger ces divers points à travers ce nouveau PL 10672 et de redonner ainsi un certain sens du devoir à la fonction de député. Il précise encore que **le député ne représente que lui-même** et non l'ensemble d'une commission ou du parlement, raison pour laquelle il était indispensable que les communications ne trompent pas les destinataires sur leurs caractères officiels. A ce titre, l'art. 26A du projet prévoit qu'il est interdit de s'exprimer au nom du Grand Conseil, ni dans des formes qui prêtent à confusion, notamment par l'utilisation des armoiries. Toutefois, il relève des exceptions pour les personnes auxquelles la loi autorise à s'exprimer au nom du Grand Conseil, par exemple le président du Grand Conseil et les membres du Bureau sur délégation. Il précise que l'utilisation du terme « communications » permet d'englober les différentes formes possibles et que dans les faits, une règle de droit n'atteint pas son objectif **sans sanctions**. Il souligne qu'actuellement, il n'existe que l'exclusion immédiate de la séance et l'exclusion de longue durée; en effet, ces sanctions ne s'appliquent qu'à l'activité en plénière, ce qui empêche de sanctionner, par exemple, la violation du secret de fonction. Le Bureau doit également veiller au respect du règlement en dehors de la plénière, notamment en ce qui concerne les travaux de commission.

M. Jornot rappelle que l'art. 32B du projet de loi reprend le modèle de l'Assemblée fédérale, soit le blâme et l'exclusion des séances de commission. Il informe cependant que dans ce projet, le député sanctionné **peut s'opposer** et demander que le plénum tranche; ce vote est effectué après les explications du député en question et celles du Bureau, contrairement au niveau fédéral où le plénum vote directement sans explications, ce qui donne dans ce cas la possibilité du « **droit d'être entendu** ». Il indique que l'art. 91, al. 5 du projet de loi s'ajoute à la compétence du président d'exclure un député. Concernant l'art. 92, il suggère d'abroger l'exclusion de longue durée, car cette sanction est trop sévère en pénalisant le groupe parlementaire plutôt que le député, notamment lorsqu'une majorité se joue à une voix.

Pour terminer sa présentation, M. Jornot précise que les sanctions de l'art. 32B interviennent en cas de non-respect du règlement, lorsqu'un député ne se conforme pas à une injonction du Bureau ou en cas de **violation du secret de fonction**. Il rappelle que la violation caractérisée du secret de fonction est également une infraction pénale, mais n'empêche pas une sanction administrative.

Après cette présentation limpide, la présidente donne ensuite la parole aux commissaires sur les divers points qu'ils souhaiteraient développer en présence de l'auteur, résumés ainsi :

Une commissaire socialiste aimerait connaître la manière dont se sont réglés les conflits jusqu'à présent dans notre parlement. M. Jornot lui rétorque qu'il n'y a jamais eu de sanctions formelles et que l'Assemblée fédérale a été obligée de fixer des règles en réaction aux abus constatés, notamment pour le secret de fonction. Cette même commissaire estime qu'une sanction individuelle peut porter préjudice à la manifestation de l'avis d'un groupe minoritaire. Elle se demande où se trouve la limite entre un excès individuel et la censure d'un groupe. M. Jornot précise qu'une pesée d'intérêts entre l'ordre et la politique doit être faite et qu'à ce titre il existe deux possibilités. La première est d'autoriser la présence du public en commission et ainsi supprimer la problématique du secret de fonction. La deuxième est de maintenir le secret en commission et, dans ce cas, la nécessité de le faire respecter. Il précise que cela ne peut se faire arbitrairement et que des voies de recours sont possibles, garantissant les droits individuels et politiques.

A la demande d'une commissaire radicale, M. Jornot explique que l'actuel article 32A LRGC a été supprimé, ce dernier ayant subsisté par oubli dans le cadre des travaux de la commission Justice 2011.

Un commissaire Vert s'interroge si l'exclusion d'un député selon l'art. 32B ne s'oppose pas à la jurisprudence schaffhouseoise interdisant de faire des « demi-députés ». Il lui est répondu que les faits s'écartent de cette jurisprudence, lorsque la sanction est brève et prononcée sur la base d'une faute d'un député. Le même commissaire note également que l'accès aux commissions n'est pas garanti aux députés. M. Jornot confirme et précise que les députés indépendants ne siègent qu'au plénum.

Débat de commission

Un commissaire libéral souligne la cohérence du projet, notamment par les possibilités de recours et du droit d'être entendu. Il mentionne encore la nécessité du renforcement du secret de fonction dans les commissions, **véritables espaces de travail** et de négociations pour les députés.

Une commissaire MCG note que ce projet est réactif par rapport au comportement d'une personne en particulier et regrette cette façon de légiférer. Elle se demande quels critères seront admis pour juger un comportement considéré comme inadéquat. Pour répondre à cela un commissaire Vert note que ces règles existent aussi dans l'exécutif et y trouve de la cohérence. Un commissaire libéral mentionne l'article 26A dans lequel les comportements soumis à sanctions sont clairement établis et ne prêtent pas à confusion. Un commissaire démocrate-chrétien ajoute que le projet de loi ne punit pas tout le monde, mais **légifère pour tout le monde** en punissant ceux qui s'écartent de la loi

Une commissaire Verte note que des lois fédérales régissent les armoiries, mais qu'au niveau cantonal, il s'agit de coutumes qui ne sont désormais plus respectées, raisons pour lesquelles il est opportun de légiférer. Elle rappelle les nombreux courriers des différents présidents du Grand Conseil concernant la problématique du secret de fonction et de la nécessité de sanctions disciplinaires adéquates.

Vote d'entrée en matière

La présidente met aux voix l'entrée en matière.

Pour : 9 (3 Ve ; 2 PDC ; 1 R ; 3 L)

Contre : 1 (1 MCG)

Abst : 4 (2 S ; 1 UDC ; 1 MCG)

L'entrée en matière est acceptée à la majorité.

Votes en deuxième débat

La présidente met aux voix l'art. 26A.

Pour : 10 (3 Ve ; 2 PDC ; 1 R ; 3 L ; 1 MCG)

Contre : –

Abst : 4 (2 S ; 1 UDC ; 1 MCG)

L'art. 26A est adopté à la majorité.

La présidente met aux voix l'art. 32A.

Pour : 9 (3 Ve ; 2 PDC ; 1 R ; 3 L)

Contre : –

Abst : 5 (2 S ; 1 UDC ; 2 MCG)

L'art. 32A est adopté à la majorité.

La présidente met aux voix l'art. 32B.

Pour : 9 (3 Ve ; 2 PDC ; 1 R ; 3 L)

Contre : –

Abst : 5 (2 S ; 1 UDC ; 2 MCG)

L'art. 32B est adopté à la majorité.

La présidente met aux voix l'art. 91 al. 5.

Pour : 9 (3 Ve ; 2 PDC ; 1 R ; 3 L)

Contre : –

Abst : 5 (2 S ; 1 UDC ; 2 MCG)

L'art. 91 al. 5 est adopté à la majorité.

Une brève discussion s'anime sur l'article 92 et son abrogation. Une commissaire radicale estime qu'il est de la responsabilité des groupes que leurs membres se conforment au règlement et que la sanction n'est pas trop sévère. Pour les libéraux et les Verts, cette disposition est à la limite de la punition collective ; de plus, avec une telle sanction, l'on peut songer qu'un président renvoie un député, pour un motif discutable, afin de faire basculer une majorité, ce qui est hors de question.

La présidente met aux voix l'abrogation de l'art. 92.

Pour : 13 (2 S ; 3 Ve ; 2 PDC ; 3 L ; 1 UDC ; 2 MCG)

Contre : –

Abst : 1 (1 R)

L'abrogation est adoptée à la majorité.

La présidente met ensuite aux voix l'art. 2 (souligné).

Pour : 9 (3 Ve ; 2 PDC ; 1 R ; 3 L)

Contre : 1 (1 MCG)

Abst : 4 (2 S ; 1 UDC ; 1 MCG)

L'art. 2 (souligné) est adopté à la majorité.

Vote en troisième débat

La présidente met enfin aux voix le PL 10672, dans son ensemble.

Pour : 9 (3 Ve ; 2 PDC ; 1 R ; 3 L)

Contre : 1 (1 MCG)

Abst : 4 (2 S ; 1 UDC ; 1 MCG)

Ce projet de loi est adopté par la majorité de la commission qui recommande le débat en catégorie II.

Au bénéfice de ce qui vous a été exposé dans le présent rapport de majorité, je vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à soutenir ce PL 10672.

Projet de loi

(10672)

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

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

Article 1 Modifications

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

Art. 26A Communications des députés (nouveau)

¹ Les députés ne sont pas autorisés à s'exprimer au nom du Grand Conseil ou d'une commission, ni à donner à leurs communications une forme de nature à induire en erreur quant à l'identité de leur auteur.

² Est notamment interdite l'utilisation des armoiries de l'Etat, sauf autorisation du bureau.

³ Les compétences du président, des membres du bureau, des présidents de commission et des rapporteurs sont réservées.

Art. 32A Respect du règlement (nouvelle teneur)

¹ Sous réserve des compétences du président, le bureau veille à l'application du présent règlement.

² Il peut enjoindre un député de respecter le présent règlement.

³ En cas de contestation, il statue après avoir entendu le député concerné et consulté au besoin la commission législative.

Art. 32B Sanctions disciplinaires (nouveau)

¹ Si un député enfreint le présent règlement, ne se conforme pas à une injonction du bureau ou viole son secret de fonction, le bureau peut, sans préjudice des sanctions plus sévères prévues par le droit fédéral ou cantonal :

- a) lui infliger un blâme ;
- b) l'exclure pour 6 mois au plus des commissions dont il est membre.

² Si le député s'oppose à la sanction, le Grand Conseil tranche à huis clos et sans débat, après avoir entendu un membre du bureau et le député concerné.

Art. 91, al. 5 (nouveau)

⁵ Le bureau peut en outre prononcer une sanction disciplinaire.

Art. 92 (abrogé)**Article 2 Entrée en vigueur**

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