

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Olivier Jornot, Anne-Marie von Arx-Vernon, Gabriel Barrillier, Christophe Aumeunier, Serge Hiltbold, Stéphane Florey, Patrick Lussi, Eric Leyvraz, Céline Amaudruz, Alain Meylan, Jacques Jeannerat, Francis Walpen, Ivan Slatkine, Beatriz de Candolle, Jacques Béné, Pierre Weiss, Charles Selleger, Philippe Schaller, Guillaume Barazzone, Pierre Conne, Patrick Saudan, Bertrand Buchs, Christiane Favre et Vincent Maître

Date de dépôt : 1^{er} mars 2011

Projet de loi

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01) (Traitement des pétitions)

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 95, al. 1, lettre a, chiffre 10 (nouveau, les chiffres 10 à 16 anciens devenant les chiffres 11 à 17), lettre b, chiffre 5 (abrogé, les chiffres 6 et 7 anciens devenant les chiffres 5 et 6)

¹ L'ordre des objets est, en principe, le suivant :

a) Points initiaux

10. Rapports sur les pétitions

Art. 97, al. 4 (nouvelle teneur)

⁴ Outre ce type d'objet, le bureau, après accord unanime des chefs de groupes, peut inscrire à l'ordre du jour des extraits les objets revenant automatiquement de commission pour cause de non-respect du délai prévu à l'article 194 de la présente loi, ainsi que les propositions de motion à l'ordre du jour depuis plus d'une année.

Art. 171, al. 3 et 4 (nouvelle teneur)

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. Dans ce cas, la procédure prévue aux articles 172 et 172A s'applique.

⁴ A l'unanimité, la commission peut décider souverainement de ne pas auditionner les pétitionnaires.

Art. 172 Décision et rapport de la commission (nouvelle teneur)

¹ Par délégation du Grand Conseil, la commission statue souverainement sur:

- a) le renvoi pour examen au Conseil d'Etat ou à une autre autorité compétente;
- b) le dépôt pour information sur le bureau, ou
- c) le classement.

² Elle établit un rapport, auquel est en principe joint le texte de la pétition.

³ Le Président annonce le rapport au cours de la séance qui suit son dépôt.

⁴ Le secrétariat général du Grand Conseil informe les pétitionnaires des suites données à la pétition.

Art. 172A Rapport du Conseil d'Etat (nouveau)

¹ Dans le cas de l'article 172, alinéa 1, lettre a, le Conseil d'Etat ou l'autorité compétente sont tenus de faire connaître au Grand Conseil, dans un délai de 6 mois à compter de la date de la décision de la commission, la suite qu'ils ont donnée à la pétition.

² Le Président annonce le rapport au cours de la séance qui suit son dépôt.

³ La commission prend acte de ce rapport.

⁴ Toutefois, si le rapport est incomplet, la commission peut demander au Conseil d'Etat ou à l'autorité compétente de lui fournir un rapport complémentaire.

Art. 194, al. 2 (nouvelle teneur)

² Passé ce délai, la commission est automatiquement dessaisie. Les pétitions sont déposées pour information sur le bureau. Les autres objets sont inscrits à l'ordre du jour du Grand Conseil. Le Grand Conseil les traite conformément à la procédure prévue pour chaque type d'objet. Toutefois, s'il décide d'un nouveau renvoi en commission, la commission traite l'objet toutes affaires cessantes et rend rapport dans les 6 mois.

Art. 234 Disposition transitoire (nouvelle teneur)

¹ L'article 194, alinéa 2, ne s'applique qu'aux objets renvoyés en commission après son entrée en vigueur.

Modification du ...

² La modification du ... (à compléter) ne s'applique qu'aux pétitions renvoyées à la commission des pétitions après son entrée en vigueur.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Introduction

Le traitement des pétitions par le Grand Conseil constitue l'objet du présent projet de loi. Celui-ci envisage un mode de traitement simplifié afin de conférer son plein effet au droit de pétition et de réaménager plus rationnellement la séance plénière du vendredi à partir de 15 heures.

En substance, ce projet choisit la voie de la reconnaissance du travail accompli par la commission des pétitions. Il ne saurait en effet être question de porter atteinte au droit de pétition, qui bénéficie d'un solide ancrage constitutionnel et légal et constitue un, ou plutôt *le* droit politique élémentaire, à la portée de tout un chacun¹. Corollaires d'un traitement simplifié sans passage par le plénum, une publicité et une information accrues doivent être garanties. Enfin, une décision rapide, comme notamment la transmission au Conseil d'Etat dans un délai raisonnable, renouerait avec la finalité du droit de pétition et servirait avant tout les pétitionnaires, qui peinent aujourd'hui à comprendre qu'un simple vœu à l'autorité puisse être ballotté des mois, voire des années, dans les méandres de la procédure parlementaire.

Quelques considérations d'ordre général (I) précéderont l'exposé des propositions (II).

I. Contexte

A. La finalité du droit de pétition et le rôle du Grand Conseil : le projet de loi 9164

Nous renvoyons volontiers au PL 9164 ainsi qu'aux rapports et aux débats y relatifs. En effet, ce projet de 2004, signé par quatre groupes, apporte des éclairages fort instructifs. Quant au sort qui lui a été réservé, il est riche en enseignements, lui aussi.

¹ Art. 33 Cst., art. 11 Cst./GE, loi sur l'exercice du droit de pétition (RS/GE A 5 10) et art. 167-172 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC ; RS/GE B 1 01).

En particulier, le texte du rapport de la commission des droits politiques² souligne que doit être « privilégiée une logique de service plutôt qu'une logique délibérative », en ce sens que le rôle du Grand Conseil est de transmettre la pétition, et non de délibérer pour savoir s'il est d'accord ou non avec son contenu. Les auteurs estimaient que le travail est réalisé « à double », lorsque le Grand Conseil et le Conseil d'Etat examinent la question sur le fond, alors que le premier joue pourtant, en bonne théorie, « le rôle de relais entre la population et les autorités ». En 2011, force est de constater que le travail est plus que jamais réalisé « à double » : plus rien, sinon son auteur, ne distingue une motion renvoyée au Conseil d'Etat d'une pétition renvoyée à cette même autorité. L'engagement politique des députés ne devrait concerner que la motion.

Ainsi, hormis la possibilité de ne pas auditionner certains pétitionnaires sur décision unanime des commissaires, le projet laissait surtout à la commission des pétitions le soin de prendre elle-même, sans le concours de l'assemblée plénière, des décisions de classement à l'unanimité.

Les auteurs ont donc fait preuve de beaucoup de retenue et d'une attitude extrêmement consensuelle. La commission des droits politiques a, logiquement, adopté le texte à l'unanimité.

En revanche, en séance plénière, certains députés ont fait usage d'artifices improbables pour justifier un renvoi en commission³. La Convention européenne des droits de l'homme ? Violée ! Une différence avec la loi sur l'exercice du droit de pétition ? Juridiquement impossible ! Renvoyé à la commission législative sous l'impulsion de l'extrême gauche, le texte a été amputé de son innovation principale⁴.

Il faut reconnaître que le projet avait une faiblesse, que des députés n'ont pas manqué d'exploiter : il entendait supprimer tout rapport, donc toute publicité (au sens strict), pour les pétitions classées. Seul un « bref rapport annuel » devait subsister. D'où une incohérence avec la loi sur l'exercice du droit de pétition – regrettable, à défaut d'être impossible.

En conclusion, certains raisonnements des auteurs sont plus que jamais pertinents, tandis que les défauts du projet 9164 doivent être soigneusement évités.

² Cf. PL 9164-A.

³ MGC [en ligne], séance 66 du 23 septembre 2004 à 20h45, disponible sur : http://www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/550311/66/550311_66_partie16.asp [consulté le 7 février 2011].

⁴ Cf. PL 9164-B.

B. La modification du règlement visant à utiliser plus efficacement le temps de séance du vendredi : le projet de loi 10617

Fin 2009, soucieux d'utiliser au mieux le temps de séance du vendredi entre 15h et 17h, le Bureau a présenté à la commission des droits politiques le PL 10617, adopté rapidement et sans opposition. En vigueur depuis le 18 mai 2010, cette modification du règlement permet en théorie, moyennant l'accord unanime des chefs de groupes, de traiter *après les objets inscrits aux extraits* : (1) les pétitions de catégorie II (y compris celles assorties d'un ou plusieurs rapports de minorité), (2) les objets revenant automatiquement de commission pour cause de non-respect du délai prévu à l'article 194 LRGC, ainsi que (3) les propositions de motion à l'ordre du jour depuis plus d'une année (art. 97 al. 4 LRGC).

En pratique, sur les 12 sessions annuelles, deux ne comportent pas de séance des extraits (budget et comptes) et deux autres ont une séance des extraits plutôt chargée (septembre, et janvier dans une moindre mesure). Restent *grosso modo* huit sessions au cours desquelles peuvent être traitées des pétitions après les extraits.

Sur le principe, il est indéniable que traiter quelques objets supplémentaires plutôt que de perdre du temps entre la fin des extraits et la séance ordinaire de 17h paraît aller de soi. Entre mai 2010 et janvier 2011, 27 pétitions ont été traitées après les extraits, soit en moyenne trois par session. En mai 2010, 17 pétitions étaient en attente d'être traitées en application de la loi 10617. En février 2011, elles sont au nombre de 12.

Il apparaît donc que le temps de séance à disposition ne suffit pas à aborder les autres types d'objets (cf. ci-dessus, (2) et (3)) énumérés à l'art. 97 al. 4 LRGC. Leur liste semble vouée à s'allonger. Les motions à l'ordre du jour depuis plus d'un an – et il y en a ! – ne sont d'ailleurs pas encore répertoriées dans « l'ordre du jour vert », tant leur traitement semble appartenir à un futur lointain. Enfin, le flux des nouvelles pétitions arrivant tout droit de la commission à chaque session semble n'être que difficilement absorbé, puisqu'en neuf mois, le nombre de pétitions en attente a diminué de cinq.

Point positif : le fait de traiter régulièrement trois pétitions en moyenne évite qu'elles stagnent indéfiniment dans l'ordre du jour, avant que subitement une douzaine d'entre elles ne soient traitées d'un seul coup lors d'une séance supplémentaire. Malgré tout, plusieurs pétitions attendent depuis juin 2010 que la plénière décide de leur sort.

En conclusion, la modification introduite par la loi 10617 n'est pas dénuée de tout effet. Elle n'atteint cependant que très partiellement ses

objectifs, puisque seules des pétitions sont traitées, en nombre insuffisant au demeurant.

C. Aperçu de droit comparé

Les autres cantons romands connaissent des régimes fort variés quant au traitement parlementaire des pétitions. A vrai dire, ils font preuve de beaucoup d'imagination pour acheminer rapidement les pétitions à leur destinataire. Aucun des régimes étudiés n'a formellement délégué la compétence de trancher dans tous les cas à une commission parlementaire, mais le traitement des pétitions par la plénière est souvent réduit au strict minimum est paraît même parfois constituer en pratique une simple formalité, si bien que l'on peut légitimement s'interroger sur la portée que conserve réellement dans ces cas le passage par le plénum.

Par exemple, les commissions du Parlement jurassien renvoient les pétitions auxquelles elles n'ont pas donné suite au Bureau en lui demandant de ne pas les soumettre au plénum⁵. A Fribourg, les rapports de la commission des pétitions doivent être automatiquement traités lors de la session qui suit le dépôt des rapports⁶. Impensable à Genève à moins de généraliser le traitement des objets sans débat ! Le Grand Conseil neuchâtelois et sa commission des pétitions et des grâces n'étudient que les pétitions qui n'ont trait à aucun objet de l'ordre du jour ; les autres sont suspendues, puis classées après la liquidation de l'objet en question⁷. Enfin, le Grand Conseil vaudois traite en principe des pétitions dans les quatre semaines qui suivent le dépôt des rapports⁸.

En conclusion, la diversité des règles et des pratiques propre au fédéralisme ne laisse entrevoir, en la matière, aucun consensus entre ces cantons romands.

⁵ Art. 34a de la loi d'organisation du Parlement de la République et canton du Jura (RS/JU 172.21).

⁶ Art. 5, al. 3, de la loi sur le droit de pétition (RS/FR 116.1).

⁷ Art. 89, al. 1 et 2, de la loi d'organisation du Grand Conseil (RS/NE 150.10).

⁸ Art 108, al. 1, de la loi sur le Grand Conseil (RS/VD 171.01).

II. Commentaire article par article

Art. 95, al. 1, lettre a, chiffre 10 et lettre b, chiffre 5

Voir en particulier ci-dessous, *ad art. 172*. Concernant la lettre b, chiffre 5, il s'agit d'une modification technique liée à la modification de l'art. 172.

Art. 97, al. 4

Il s'agit d'une simple adaptation technique liée à la modification de l'art. 172 (suppression des termes « des rapports sur des pétitions »). Voir à ce propos ci-dessous, *ad art. 172*.

Art. 171, al. 3 et 4

Cette modification vise à appliquer par analogie la procédure prévue aux art. 172 et 172A aux pétitions renvoyées dans d'autres commissions. Ne pas adapter la loi sur ce point poserait un sérieux problème de cohérence, puisque certaines pétitions seraient traitées en plénière par le biais d'un renvoi préalable à une commission thématique.

Pour en faciliter la lecture, l'al. 3 est scindé, le contenu de l'actuel al. 4 étant adjoint sans modification au nouvel art. 172 al. 4.

Art. 172

La modification de l'art. 172 LRGC constitue le cœur de ce modeste projet de loi.

La commission des pétitions *se voit attribuer la compétence de statuer définitivement* sur les pétitions. Contrairement à ce qui était prévu par le PL 9164, la rédaction d'un rapport distinct pour chaque pétition est maintenue. Avec le cas échéant un ou plusieurs rapports de minorité.

Cette délégation est envisageable à une condition bien précise : *publicité* et *information* doivent être garanties. Or, l'information aux pétitionnaires n'est en rien péjorée par le fait que la plénière ne débattre plus des pétitions : elle reste inchangée. En d'autres termes, les pétitions et les rapports sont toujours aussi facilement accessibles sur le site internet du Grand Conseil, directement via la page d'accueil. En outre, en plus de l'annonce des pétitions elles-mêmes, la publication des rapports fait l'objet d'une annonce officielle du Président en début de séance, laquelle figure au Mémorial. Un alinéa spécifique est prévu à cet effet, tandis qu'un nouveau chiffre 10 vient compléter l'art. 95, al. 1, lettre a LRGC. Un quatrième et dernier alinéa souligne encore l'importance de la bonne information des pétitionnaires sur le

sort réservé à leur pétition ainsi que sur la publication du ou des rapports : le secrétariat général du Grand Conseil est chargé de cette mission. Enfin, le système du rapport écrit a l'avantage d'assurer au projet une parfaite cohérence avec la loi sur l'exercice du droit de pétition, de telle sorte qu'il n'est pas nécessaire de la modifier.

Loin de les marginaliser, ce mode de faire ne peut que *servir le droit de pétition et les pétitionnaires* : traitement plus rapide, logique de relais, décision avant caducité et qualité de l'information inchangée sont autant de raisons qui motivent ce projet de loi.

Par ailleurs, *le temps de séance* après les extraits est entièrement dévolu aux objets revenant automatiquement de commission pour cause de non-respect du délai de traitement et aux motions à l'ordre du jour depuis plus d'un an. A noter que ces points ne sont pas assortis de rapports : leur traitement devrait par conséquent être efficace.

Enfin, la formulation choisie peut paraître vieillie, mais elle tend à respecter le cadre sémantique de la LRGC. Enfin, l'actuelle lettre a de l'art. 172, al.1, a été biffée (« renvoi à une autre commission du Grand Conseil »). Elle s'adressait en effet au plénum. La commission des pétitions conserve bien entendu la possibilité de renvoyer des pétitions à une autre commission saisie d'un objet auquel elles se rapportent, sur la base de l'art. 171, al. 3. Ces dernières pourront donc toujours être traitées conjointement à d'autres objets connexes, dans d'autres commissions.

Art. 172A

Pour que le nouveau mécanisme soit cohérent, les rapports du Conseil d'Etat doivent être adressés à la commission, qui en prend acte, ou les renvoie à leur auteur. La mention du « Grand Conseil », auquel l'autorité doit faire connaître la suite qu'elle a donnée à la pétition, ne paraît pas devoir être supprimée, tant il est vrai que d'une manière générale le rapport s'adresse à l'ensemble du Grand Conseil pour information, et qu'il est publié sur son site internet à la suite du rapport de commission.

L'alinéa 2 de l'art. 172A et la formulation ouverte du nouveau chiffre 10 de l'art. 95, al. 1, lettre a, permettent, par la voix du Président, une information systématique sur la publication de ces rapports.

Art. 194, al. 2

Lorsque le délai de traitement en commission est dépassé, les objets sont en principe automatiquement inscrits à l'ordre du jour du Grand Conseil. Ici

aussi, dans un souci de cohérence, il convient de ne pas faire intervenir le plénum, mais de considérer que les pétitions non traitées en commission après deux ans d'attente doivent être déposées pour information sur le bureau. Cette solution constitue une voie médiane entre le classement pur et simple et le renvoi au Conseil d'Etat.

Art. 234

Pour des raisons pratiques, les modifications prévues par le présent projet ne seront applicables qu'aux pétitions renvoyées à la commission des pétitions après leur entrée en vigueur.

Conclusion

En donnant de véritables responsabilités à la commission des pétitions, le Grand Conseil pourrait enfin permettre aux pétitionnaires de voir leurs propositions traitées dans un délai raisonnable, autrement dit avant que l'objet ne soit devenu caduc. Le maintien d'une publicité et d'une information suffisantes, par le biais des traditionnels rapports, publiés sur internet mais également annoncés par le Président, rend à notre avis la proposition équilibrée ; les pétitionnaires sont par ailleurs systématiquement informés des décisions de la commission et de la publication des rapports. Enfin, ce mécanisme offrirait au Grand Conseil l'opportunité de se pencher sur une série d'objets qu'il n'a pour l'instant pas loisir de traiter.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.