

*Date de dépôt : 30 mars 2015*

## **Rapport**

**de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>me</sup> et MM. Thierry Cerutti, Jean Sanchez, Francisco Valentin, Pascal Spuhler, Bernhard Riedweg, Christian Flury, Sandra Golay, Jean-François Girardet, André Python, Patrick Lussi, Henry Rappaz modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (Membres suppléants du Bureau)**

*Rapport de majorité de M. Murat Julian Alder (page 1)*

*Rapport de minorité de M. Thierry Cerutti (page 17)*

### **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

#### **Rapport de M. Murat Julian Alder**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil (ci-après : « la Commission ») a consacré deux séances au traitement du PL 11559, les mercredis 10 décembre 2014 et 14 janvier 2015.

Au nom de la Commission, le rapporteur de majorité tient en particulier à remercier les personnes suivantes de leur précieuse contribution aux travaux :

- M. le Député Bernhard Riedweg (UDC), Président de la Commission ;
- M. le Député Antoine Droin (S), alors Président du Grand Conseil ;
- M<sup>me</sup> Maria Anna Hutter, Sautier du Grand Conseil ;
- M<sup>me</sup> Irène Renfer, Secrétaire scientifique SGGC ;
- M. Grégoire Pfaeffli, procès-verbaliste.

## **I. Présentation du PL par son auteur, M. le Député Thierry Cerutti (MCG) (10 décembre 2014)**

M. Cerutti indique que le groupe MCG demande à travers ce PL la mise en place de suppléants pour le Bureau, ce que l'Assemblée Constituante avait déjà fait de manière intelligente. Le MCG estime qu'en cas d'absence du membre d'un groupe à l'organe décisionnel qu'est le Bureau, le reste du groupe est désavantagé par un manque d'informations.

M. Cerutti estime qu'aujourd'hui le système des suppléants au sein du Grand Conseil fonctionne bien et que les groupes sont représentés de manière conforme à ce que le peuple a voté, ce qui n'est pas le cas du Bureau. Et c'est pour cela que ce PL propose de corriger ce manquement en faisant en sorte de prévoir des membres suppléants du Bureau afin que tous les groupes soient représentés équitablement et constamment.

Anticipant déjà certaines questions, M. Cerutti indique que les cantons de Vaud, de Neuchâtel et du Jura reconnaissent déjà différents principes de remplacement du représentant de chaque parti au sein de l'équivalent du Bureau. Par ailleurs, dans ces trois cantons, les chefs de groupes sont ex officio membres du Bureau.

Un député (PLR) estime que ce PL puise son origine dans les événements qui ont eu lieu au cours de la séance plénière d'octobre 2014. Il relève simplement que dans le cadre des procédures disciplinaires, la Loi sur la procédure administrative (LPA) est applicable et que selon celle-ci, la personne qui est la cible d'une possible sanction devrait se récuser. Aussi, il indique qu'indépendamment d'un membre suppléant ou pas, il y a eu un couac procédural au niveau de la prise de décision. Il fait une différence entre Genève et d'autres cantons, qui sont beaucoup plus grands, et où pour cette raison la mise en place d'une suppléance fait plus de sens. Lorsqu'on brigue une place au Bureau, les membres doivent être conscients du poids des responsabilités qu'ils se proposent de prendre, et au vu du bon fonctionnement actuel du Bureau, la mise en place de suppléants apparaît à comme un luxe superflu.

M. Cerutti estime que son collègue fait deux confusions. La première est en lien avec l'évènement qui a eu lieu en octobre. Cet évènement a permis de constater qu'il y a un manquement dans le système du Bureau mais n'a pas de rapport avec la procédure disciplinaire. La seconde est que le suppléant doit faire partie des élus et n'est pas une personne externe. Il n'est pas là pour faciliter la vie du membre du Bureau, mais pour le remplacer en cas d'absence de celui-ci. M. Cerutti admet volontiers que la taille du canton de Genève n'est pas comparable à celle des autres cantons qu'il a cités, mais il

estime que les membres du Bureau ne sont pas des superhéros et peuvent être malades, avoir des soucis familiaux ou d'autres imprévus, ainsi la distance n'est pas le seul facteur d'absence possible. En ce sens la suppléance trouve toute sa légitimité aussi à Genève. M. Cerutti estime que ce PL ne mange pas de pain, mais tend simplement à mettre en conformité ce qui se passe partout ailleurs afin que la représentativité de chaque parti soit assurée de manière égale afin que les informations puissent circuler en tout temps.

Un autre député (PLR) relève que les attributions du Bureau ne nécessitent aucune convocation dans l'urgence, sauf événement extraordinaire, tel qu'une procédure disciplinaire. De plus, si le député s'oppose à la sanction, il existe une voie de recours au Grand Conseil ; ainsi, même dans ce cas de figure où l'on peut imaginer qu'il y ait eu un problème de majorité et de minorité au sein du Bureau. Il ne voit pas pourquoi l'on devrait encore alourdir le fonctionnement avec l'élection de membres suppléants du Bureau. Le Bureau demande un travail d'équipe et si en raisons d'absences, les membres qui avaient travaillé sur un sujet se retrouvent la semaine suivante avec d'autres personnes, que cela crée une perte de continuité qui n'est pas bonne pour le Bureau. Il s'agit d'un PL réactif, et qu'il n'apporte aucune plus-value.

M. Cerutti estime que soit il s'exprime mal, soit son préopinant fait preuve d'une mauvaise foi crasse, ce qui le désole. Selon lui, le suppléant ne doit pas être là pour suppléer en cas de réunion extraordinaire du Bureau, mais en cas d'empêchement du député qu'il remplace. Il soutient que de la même manière qu'il y a des députés suppléants, il faut des membres du Bureau suppléants afin qu'il y ait représentativité. M. Cerutti invite son collègue (PLR), si c'est son opinion, à déposer un PL visant à supprimer les députés suppléants puisqu'ils ne servent à rien et alourdissent le fonctionnement du Grand Conseil. Le but des députés suppléants est qu'en cas d'absence d'un député, la commission siège tout de même à quinze selon la représentativité qui découle de la volonté populaire. M. Cerutti estime qu'en ce qui concerne le Bureau, une représentativité est nécessaire, aussi afin que le groupe puisse être informé. C'est uniquement dans cette volonté que le PL a été rédigé, et il n'y a pas d'éléments retors. Cela signifierait l'élection de treize membres au lieu de sept, puisque le Président n'aurait pas de suppléant. L'évènement a permis d'ouvrir une porte, de voir pénétrer la lumière dans ce Bureau et de constater qu'en cas d'absence, le groupe n'est pas représenté. M. Cerutti estime qu'il y a donc réellement un déficit d'information pour le groupe non représenté. Ayant siégé au Bureau en 2005 et 2006, il constate que bien souvent celui-ci siège en l'absence de certains membres. Si ses collègues ne veulent pas ajouter l'élection des membres

suppléants, M. Cerutti est prêt à modifier le PL en le sens que les chefs de groupe fassent partie du Bureau.

Un député (S) estime qu'il y a une grande différence entre le Grand Conseil et son Bureau, et que celle-ci est la raison de l'existence de membres suppléants au Grand Conseil mais pas au Bureau. Il explique que le Bureau peut être considéré comme un collège, car c'est une équipe qui nécessite une certaine cohésion et un respect des décisions qui y sont prises afin de piloter et d'assurer les bons travaux du Parlement. Le Parlement n'a pas du tout la même vocation. Ce député (S) estime que l'on pourrait tisser un parallèle avec le Conseil d'Etat qui est lui clairement un collège. Il serait inimaginable d'avoir des Conseillers d'Etats suppléants. La comparaison peut paraître éloignée, mais en réalité le Bureau dans son modèle de fonctionnement agit comme un collège. Il y a des responsabilités à avoir comme membre d'un collège, c'est pourquoi il s'opposera à l'entrée en matière du PL.

Une députée (Ve) explique que ce PL lui pose problème car de par son expérience au municipal, elle sait qu'un certain nombre de dossiers sensibles touchant à des éléments de confidentialité est traité à l'interne du Bureau. Les suppléants du Grand Conseil sont déterminés en fonction de la taille du groupe, et un certain nombre de règles doivent être respectées pour qu'ils puissent siéger. Il y aurait donc 14 membres qui composeraient le Bureau du Grand Conseil. Afin que le fonctionnement soit fluide et optimal, il faudrait que les 14 personnes soient au courant de toutes les affaires. Elle y voit donc un problème de taille ; cela signifierait qu'il y aurait un droit de siège à deux membres au Bureau. Pour ces raisons-là, elle refusera l'entrée en matière.

M. Cerutti se dit effaré de la mauvaise foi qu'il observe ce soir. Il explique que les membres du Bureau seraient toujours 7 à siéger. En ce qui concerne la confidentialité de certains dossiers, il estime qu'il ne doit pas y avoir de différence car il n'existe pas de demi-députés ou de supra-députés en la personne des membres du Bureau. Par ailleurs de dire que c'est une équipe qui pilote et que les décisions ne sont pas politiques lui semble absurde. M. Cerutti rappelle que les partis, leurs doctrines et leurs positions sont différents, et que c'est pour cela que la représentativité doit être respectée. Finalement, il estime que comparer le Bureau et le Conseil d'Etat est un peu osé. Le Conseil d'Etat ne siège pas à sept, mais en fonction des objets abordés dans la séance. Par ailleurs, ils sont chacun suppléant d'un autre département. Le Bureau en revanche veut que chaque groupe soit représenté afin que les communications qui doivent être faites à chaque groupe le soient. M. Cerutti voit mal un représentant d'un autre parti transmettre les informations au MCG par hypothèse. Il estime que le Bureau ne pilote rien du tout et que la maxime qui s'applique à celui-ci est plutôt « chacun pour soi

et Dieu pour tous ». Le Bureau doit être représenté pour chaque groupe, et M. Cerutti rejette les arguments farfelus et tordus qui lui sont rapportés, par exemple en ce qui concerne le Conseil d'Etat ou le pilotage commun du Grand Conseil.

M. Cerutti se demande si ses collègues ont lu le PL qu'il présente, mais remarque qu'une énergie exceptionnelle et incroyable est mise en œuvre à l'aide d'une imagination débordante au sein de cette commission. Il invite ses collègues à se lancer dans le marketing au vu de leurs idées farfelues. Il se dit impressionné par la mauvaise foi dont font preuve ses collègues dans ce PL. M. Cerutti rappelle que chaque parti doit être représenté au Bureau car celui-ci informe. Si un groupe n'est pas là au moment de la distribution de ces informations, il est pénalisé.

Une députée (PDC) demande pourquoi le Président n'aurait pas de suppléant. Elle estime que M. Cerutti n'a pas compris le rôle du Bureau. Elle rappelle que le Bureau ne fait pas de politique, mais de l'opérationnel. Elle indique que les décisions se prennent de manière collégiale, et que les membres qui ratent une séance peuvent parfaitement au moyen du téléphone se renseigner sur les informations qui auraient été distribuées. Certaines décisions et discussions sont confidentielles sur un certain nombre de dossiers en cours, non pas qu'il règne un désir d'opacité, mais simplement sur la base du principe qu'un secret gardé à cent n'est pas un secret. L'idée n'est pas que l'on veut éviter de communiquer aux groupes, mais à la presse, tant qu'une décision n'est pas définitive. Il est important de réaliser comment fonctionne le Bureau, c'est-à-dire sans aucune décision politique. Pour sa part elle n'entrera pas en matière sur ce PL, mais si celle-ci devait être acceptée, elle pense que cela vaut la peine de remplacer le Président en cas d'absence, en tout cas comme membre du Bureau sans que le suppléant ne reprenne ses attributions, mais afin que son groupe soit représenté.

M. Cerutti explique que si le Président ne peut être remplacé, c'est que c'est lui qui fixe les rendez-vous, et donc de manière générale il fait en sorte que les séances aient lieu lorsqu'il est présent. M. Cerutti estime que les autres cantons et les autres pays, de même que le Parlement fédéral doivent avoir tort, puisqu'eux ont majoritairement des suppléants dans ce genre d'organes.

Un député (S) ne comprend pas pourquoi il est nécessaire de s'énerver ainsi. Il tient à relever qu'à l'Assemblée Constituante, les membres de la Présidence étaient remplacés sauf pour leur fonction présidentielle. En cas d'entrée en matière de ce PL, il proposera la possibilité de remplacer le président. Il ne comprend pas le sens de l'art. 29 al.3 proposé par le PL. En cas d'absence lors d'une séance plénière ou d'une séance de commission, les

députés suppléants du Grand Conseil remplacent les absents, et il ne comprend pas ce que les suppléants du Bureau viennent faire ici. Si cette disposition a bien la signification qu'il vient d'énoncer, il estime qu'il faudrait y renoncer. Il n'est pas persuadé que le Bureau soit un organe purement organisationnel. Celui-ci organise tout de même les travaux du Grand Conseil, de même qu'il prend des décisions sur les jetons de présence. C'est un organe issu des groupes, et ce n'est pas innocent. Il ne lui paraît donc pas absurde de prévoir un mécanisme de suppléance. Il est sensible toutefois à ce qu'a dit sa collègue (PDC) au sujet de la confidentialité, dans la mesure où il s'agit d'une notion mal connue de certains membres du Bureau. Finalement, il admet que le PL met le doigt sur deux aspects qui sont le problème des impossibilités de certains membres du Bureau ainsi que celui de la récusation. Il remarque aussi que le fait que tout cela ait été révélé à la presse montre bien que la confidentialité est toute relative. Le Parlement genevois est le seul qui a décidé de continuer à siéger comme si l'on pouvait encore faire cela à côté d'une activité professionnelle normale, alors que l'on voit bien que ce n'est plus possible. Genève est le seul Parlement à ne pas siéger sur un jour de semaine précis. Ce PL lui semble donc n'être qu'un emplâtre sur une jambe de bois. Sur la récusation, il se rallie volontiers aux propos de son collègue (PLR) en ce sens qu'elle n'a pas été observée. Ainsi, il estime que si l'on souhaite parler de suppléance, il serait de bon ton de rappeler aussi le principe de la récusation de manière plus précise dans le Règlement du Grand Conseil. La contrepartie minimum à avoir des membres suppléants serait de rappeler l'évidence de l'obligation de se récuser en pareilles circonstances. Pour toutes ces raisons, il propose d'auditionner formellement le Bureau avant le vote d'entrée en matière.

Un député (PLR) estime qu'il est toujours plus facile de traiter un adversaire politique de faire preuve de mauvaise foi plutôt que d'accepter un désaccord. Il énumère les attributions du Bureau telles qu'elles figurent à l'art. 32 LRGC et fait remarquer qu'aucune d'entre elles n'est de nature politique. Il énumère aussi la liste des personnes aptes à remplacer un Président ainsi que ses attributions et qui figurent aux articles 33 et 34 LRGC. Là aussi, aucune de ces missions n'est politique. Il estime que cela fait sens qu'un système de remplacement soit prévu pour le Président, dont la présence est absolument nécessaire à chaque séance. En revanche, il estime que les membres du Bureau forment un collège. L'analogie avec les députés suppléants est fautive, d'abord parce que le Grand Conseil en séance plénière prend des décisions politiques. Le but est de permettre aux députés d'organiser de manière plus harmonieuse leur vie politique en même temps que leurs autres obligations et leur vie de famille. Dans les commissions, on

ne se fait pas nécessairement remplacer par des députés suppléants, mais aussi par des députés titulaires. À chaque échelon intervient une logique différente, propre aux besoins de chaque échelon. Les besoins du Bureau n'impliquent pas des suppléants. Enfin, ce député (PLR) estime que la comparaison faite par son collègue (S) avec l'Assemblée Constituante n'est pas à propos, car de l'idée de quatre co-présidents qui se relayaient à chaque séance plénière était vraiment stupide. Le niveau de chacun n'était pas le même quand il s'agissait de faire régner l'ordre et de conduire les débats.

M. Cerutti remercie son collègue (PLR) d'avoir pris le temps de lire les attributions du Bureau. Il estime que lors de ces prises de décisions, un membre de chaque groupe devrait avoir la possibilité de donner son avis et celui de son groupe sur chaque décision, politique ou pas. M. Cerutti estime que si les décisions n'avaient aucune portée politique, il n'y aurait alors pas de raison que chaque parti soit représenté au Bureau. Puisque chaque parti est représenté, c'est que des décisions ayant des portées politiques sont prises. Même si les décisions ne portent pas d'étiquette politique formelle, il n'en ressort pas moins que si une majorité de droite se trouve au Bureau, la manière de procéder sera différente que s'il s'agit d'une majorité de gauche. M. Cerutti est persuadé que si un parti ne siège pas au Bureau, il est dans l'incapacité de faire passer sa dynamique au sein de celui-ci et que c'est donc la raison de la représentation de tous les groupes. Du point de vue de la confidentialité, il estime que si quatorze personnes sont au courant, cela ne pose pas de problème. En plus de cela, il précise que les députés suppléants n'auraient pas à être au courant de tout ce qui se passe de confidentiel, mais uniquement des dossiers qui seront traités à la séance pour laquelle ils seraient amenés à remplacer les députés titulaires.

Une députée (PDC) estime qu'il est difficile de représenter une position de groupe sans en avoir discuté avec le groupe auparavant. En ce qui concerne la régularité des séances, elle indique que celles-ci sont prévues de longue date, et que dès lors, même le Président peut avoir un empêchement de dernière minute. En dehors des séances urgentes exceptionnelles qui visent à régler les problématiques urgentes et inopinées, toutes les dates de séances du Bureau sont fixées à l'avance, et si l'on ne change pas le mode de faire, on peut déjà aujourd'hui prévoir les séances pour les cinq prochaines années. Par ailleurs, elle partage l'opinion de son collègue (S) quant au mode de siéger; personnellement, elle doit demander congé pour les séances du Bureau.

M. Cerutti précise que s'il n'avait pas prévu que le Président soit remplacé, c'est parce qu'il est déjà prévu une multitude de personnes pour le remplacer dans sa fonction. Il accorde qu'il faudrait le remplacer dans son

appartenance politique par un suppléant, et remercie la commission de l'avoir rendu attentif à ce point.

**Le président met aux voix l'audition du Bureau.**

**Pour :** 8 (1 S, 2 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

**Contre :** 3 (1 Ve, 1 PDC, 1 PLR)

**Abstentions :** 0

**L'audition du Bureau est acceptée.**

**Le président met aux voix l'audition du Secrétariat général du Grand Conseil vaudois.**

**Pour :** 5 (2 UDC, 3 MCG)

**Contre :** 4 (1 PDC, 3 PLR)

**Abstentions :** 2 (1 Ve, 1 S)

**L'audition du Secrétariat général du Grand Conseil vaudois est acceptée.**

**II. Audition du Bureau, représenté par M. le Député Antoine Droin, alors Président du Grand Conseil et Mme Maria Anna Hutter, Sautier ; discussion et vote (14 janvier 2015)**

M. Droin indique que le Bureau, après discussion, apporte un préavis négatif pour différentes raisons.

Premièrement, le calendrier des séances du Bureau est fixé en tout cas six mois à l'avance. Les membres du Bureau ont donc toute latitude de pouvoir prévoir leur emploi du temps.

Deuxièmement, M. Droin rappelle que certains dossiers traités par le Bureau sont confidentiels. Cela peut prendre plusieurs formes, notamment des contrats commerciaux, des questions de personnel, d'organisation du secrétariat du Grand Conseil, des questions soulevées par les députés, ou encore des travaux parlementaires confidentiels.

Troisièmement, le rôle et la place des suppléants n'est pas encore toujours défini au sein des groupes.

Par ailleurs, M. Droin rappelle que le Bureau n'est pas représentatif des forces au Grand Conseil, puisqu'il comprend un membre par groupe,

indépendamment de la taille de ce groupe. Ensuite, ce qui est subjectif mais lui semble fondamental, c'est le fait que les députés élus au Bureau doivent régulièrement mettre de côté leur casquette politique pour se concentrer sur le rôle de l'institution. De ce fait, l'aspect partisan ou représentatif d'un parti a une importance moindre.

Finalement, il faut pouvoir dialoguer avec les autres pouvoirs, soit le Conseil d'Etat, soit le pouvoir judiciaire. Après ces réflexions, M. Droin indique que d'autres arguments pourraient s'ajouter à ceux-ci, le Bureau estime peu pertinent d'avoir des membres suppléants. Il semble en effet évident qu'un suppléant ne pourrait se plonger dans les dossiers et l'ambiance institutionnelle au pied levé. D'autant plus que la continuité dans une année fait appel à la mémoire des membres du Bureau pour le traitement des dossiers. Pour toutes ces raisons, le Bureau donne un préavis négatif au PL 11559.

M<sup>me</sup> Hutter rappelle que l'art. 31 LRGC donne la possibilité de remplacer une vacance prolongée. Ainsi, le législateur a prévu le cas de l'absence de longue durée, mais pas celui d'une absence ponctuelle, et elle croit que cela est dû aux raisons évoquées par M. Droin. M<sup>me</sup> Hutter indique qu'en tant que Sautier, elle fait partie du Bureau avec voix consultative depuis seize ans, et remarque qu'au sein de la présente commission, siègent, en plus du Président, cinq membres actuels ou anciens membres du Bureau. Elle rappelle à tous que la gestion de la confidentialité est devenue problématique au cours des dernières années, et elle ne pense pas que cela serait facilité par l'arrivée de suppléants, car les dossiers ne sont pas distribués et que les procès-verbaux circulent mais ne sont pas distribués par exemple.

M. Droin estime que l'art 29B proposé par le PL présente une inégalité de traitement flagrante pour le président qui ne peut se faire remplacer.

Un député (MCG) rappelle qu'il a été membre du Bureau, et est étonné des arguments utilisés pour jeter au loin ce PL. Il indique que tous les membres du Bureau sont députés au même titre que les autres membres du Grand Conseil. Ainsi, il n'y a pas plus de légitimité pour les membres du Bureau à avoir accès à des documents, et donc, il n'est pas d'accord avec les problèmes soulevés relatifs à la confidentialité. Il est choqué par la volonté des membres du Bureau de vouloir se placer au-dessus du reste. De plus, il rappelle qu'il y a un échange qui se fait entre les députés d'un groupe et leur représentant au Bureau. Il est important que les partis soient informés et puissent défendre des positions. Ayant siégé au Bureau en 2005-2006, il n'a pas souvenir de choses extrêmement confidentielles. Il ne voit donc pas pourquoi il ne serait pas prévu de député suppléant au sein du Bureau alors qu'il a été prévu des députés suppléants pour le Grand Conseil. Il indique

qu'il est important que chaque groupe dispose d'un membre au Bureau. Il ne voit pas pourquoi, sinon, l'élection se ferait par parti plutôt que par député. Dans ce cas, il faudrait déterminer le nombre de personnes nécessaires au Bureau pour fonctionner, et élire les députés les plus méritants indépendamment de leur parti. Chaque membre du Bureau représente son parti, même si il défend aussi un bien commun qui est le règlement, les lois et le fonctionnement du Grand Conseil. Il n'est pas d'accord avec le fait de dire que les membres du Bureau traitent de sujets qui ne doivent pas être connus du commun des députés.

M. Droin comprend que son collègue (MCG) ne puisse pas être d'accord avec les arguments, mais rappelle qu'il fait simplement part du préavis du Bureau, et le transmet en toute simplicité et sans aucune animosité. Il n'y a donc pas de volonté de couler le PL. Sur la légitimité du Bureau, M. Droin indique que tout député est légitimé du moment qu'il est élu par le Parlement. Il distingue les questions d'organisation et de politique, qui concernent aussi les partis, et les questions d'organisation et de gestion du secrétariat du Grand Conseil, de représentation, d'organisation des travaux et de relations avec l'extérieur par exemple. Dans la deuxième catégorie, le cadre est complètement institutionnel, et le Bureau doit réagir avec un instinct correspondant. Parfois, un membre du Bureau peut même être en désaccord avec son propre parti, et c'est déjà arrivé à M. Droin.

Le même député (MCG) pense que le Président doit avoir cette tâche de représentation, mais qu'un autre membre du Bureau représente son parti.

Un député (PLR) voudrait avoir une vue d'ensemble de l'organisation du Bureau. Il demande si les décisions sont prises par votation, et si c'est le cas, à quelle fréquence ont lieu ces votes. Il demande aussi si les absences ou les convocations extraordinaires sont fréquentes.

M. Droin répond que deux cas de figure sont possibles, soit le vote, soit le consensus. Il déplore que le consensus soit actuellement moins fréquent qu'à une époque, et qu'aujourd'hui le Bureau travaille plus par vote. En ce qui concerne les absences, M. Droin indique qu'elles sont extrêmement rares, grâce à la planification très en avant des séances, mais que lorsqu'il y en a, elles sont très majoritairement dues à la maladie. M. Droin explique que les séances prévues ont lieu dix jours avant chaque séance plénière pour une pré-préparation de l'ordre du jour, puis le lundi précédent les séances plénières dans un premier temps uniquement avec les membres du Bureau, puis avec les chefs de groupes. Les convocations extraordinaires n'interviennent qu'en cas de nécessité due à l'actualité politique, interne ou externe au Grand Conseil. La convocation se fait le plus tôt possible, mais il arrive, très rarement, que l'urgence demande une convocation rapide. De manière

générale, les convocations extraordinaires sont de l'ordre de deux ou trois par année, dépendamment des incidents.

Un député (MCG) indique qu'il comprend la position du Bureau au sujet des votations. Il est d'accord avec le fait que laisser la possibilité de la suppléance à n'importe quel député du parti, comme c'est le cas pour les commissions, peut poser problème en ce qui concerne le Bureau. Cependant, il estime que nier la possibilité qu'un membre défini du parti comme suppléant puisse remplacer ne tient pas debout. Le Bureau est une sorte d'exécutif du Parlement, et en ce sens, doit avoir une certaine stabilité. Il lui semble que cette lecture est aussi celle que fait le Bureau lui-même et il n'y a donc pas de divergence là-dessus. En revanche, il estime que si un parti n'est pas représenté pour une décision importante, cela pose problème. Si le suppléant n'est pas disponible non plus, tant pis pour le parti. Le raisonnement de fond sur la création des députés suppléants était que le Parlement fonctionne à plein. D'après lui, le même raisonnement doit être tenu pour le Bureau du Grand Conseil, sans quoi il y a discrédance entre les deux. Il est contre l'idée d'un suppléant itinérant, mais pour celle d'un suppléant établi.

M<sup>me</sup> Hutter rappelle que le Bureau a des compétences clairement définies par la loi. Sa vision du Bureau est celle d'un conseil d'administration. Elle estime qu'il est difficile de se faire remplacer pour les dossiers qui sont vieux d'une année et qui ne sont pas encore fermés. Mme Hutter indique que la continuité est importante pour cette raison. Par ailleurs, elle rappelle que les chefs de groupe participent à la préparation des séances plénières, et puisqu'ils peuvent se faire remplacer, la représentativité est assurée lorsqu'elle est nécessaire.

Un député (UDC) estime que ce PL n'a de sens que s'il y a des absences, et que ces absences résultent en une prise de décision allant à l'encontre de ce que d'aucuns auraient voulu. Pour lui, le Bureau est une délégation du Parlement, et en tant que telle, un organe ressemblant un peu à un conseil d'administration, comme M<sup>me</sup> Hutter l'a fait remarquer. Sa composition doit se faire uniquement en fonction de personnes déterminées. Il trouve dès lors difficile de soutenir la possibilité de membres suppléants, même si le Bureau soutenait le PL. Le Bureau étant un organe, probablement de droit mais en tout cas de fait; il n'est pas possible de comparer une suppléance pour celui-ci avec les membres suppléants du Grand Conseil. Il ne pense pas dire des inepties en affirmant que les grandes administrations, telles que les HUG, ont aussi des organes équivalents qui ne connaissent pas de suppléance.

Un député (PLR) indique qu'il partage l'avis de son collègue (UDC) au sujet du Bureau, qu'il considère comme le gouvernement ou le conseil

d'administration du Parlement. Dans ces organes, les gens sont nommés *ad personam*, et en l'occurrence, si les personnes sont présentées par les groupes, elles sont élues par l'assemblée dans son ensemble, et tirent donc leur légitimité de l'assemblée, et pas du groupe. Par ailleurs, il existe un quorum et d'autres règles de vote, afin de ne léser personne. Enfin, le règlement du Bureau prévoit un remplacement en cas d'empêchement durable. Ainsi, ce PL résulte d'un incident de séance.

Un député (S) se dit consterné par l'intervention d'un de ses collègues (MCG). Au départ, il était ouvert au PL, mais ce qu'il a entendu sur la confidentialité du Bureau l'incite à s'y opposer. Il est sidéré d'entendre une telle conception. Il reconnaît qu'un certain nombre de choses ne sont pas confidentielles au Bureau et peuvent être discutées dans les groupes, mais il rappelle que d'autres sont extrêmement confidentielles. Une telle opinion montre un problème qui est de savoir ce qui est confidentiel et ce qui ne devrait pas l'être. Cette question a déjà été traitée à la commission législative, et le Bureau devrait se saisir du problème et clarifier les choses. Actuellement, il rappelle que c'est la LIPAD qui définit le huis clos, les séances publiques et les séances non-publiques. Il y a des incertitudes quant à cette dernière catégorie, lorsque des choses sensibles sont discutées. Il invite donc le Bureau à réfléchir à cette question. Dans cette attente, il ne votera pas le PL 11559.

Une députée (MCG) estime que la comparaison avec les HUG n'est pas adéquate, car les faits marquants du Grand Conseil se déroulent en séance plénière ou en commission, et donc, tous les députés les connaissent. Ce n'est pas la même chose dans le cas de HUG, où les personnes autres que les membres du conseil d'administration n'ont pas besoin d'être tenues au courant.

M<sup>me</sup> Hutter indique que le Bureau traite de dossiers qui ne sont pas dans le domaine public, notamment en matière de gestion du personnel. À son arrivée au poste de Sautier, les problèmes de personnel étaient nombreux, ce qui n'est plus le cas actuellement, et le Bureau était amené à recevoir des collaborateurs avec leur avocat pour trancher une situation. Il y a aussi eu des problèmes de fuites, par exemple en 2005-2006, où un contrat avec Léman Bleu s'était retrouvé dans la presse le lendemain du jour où il avait été traité au Bureau. Le nouvel art. 32B LRGC met en place des sanctions, que le Bureau prononce, à l'égard de députés, et certaines séances au Bureau ont eu lieu pour régler des différents personnels entre députés. Ces derniers éléments ne sont évidemment pas d'ordre public, et la confidentialité est nécessaire.

M<sup>me</sup> Hutter, de par son expérience, estime qu'il serait dommageable pour le Grand Conseil de continuer sur la pente où il se trouve actuellement. Elle rappelle que le Grand Conseil genevois a le plus de commissions parlementaires en Suisse, au nombre de 25. Des séances plénières ont lieu avec un ordre du jour de deux-cents points, qui ne peuvent être tous traités. En plus de cela, il est proposé de rajouter des séances pour des députés qui peinent déjà à participer à leurs séances de commission. Elle se demande donc jusqu'où le Grand Conseil désire aller. Mme Hutter précise que si elle s'est permis de s'exprimer ainsi, c'est de par son expérience et sa proximité avec la retraite, qui lui permet de dire aujourd'hui des choses qu'elle n'aurait pas dites il y a quelques années.

Un député (MCG) rappelle que les propos tenus en commissions sont aussi confidentiels, ou devraient l'être. Si les commissions ne prennent pas de sanctions comme le fait le Bureau, elles décident tout de même de mettre en place des lois et des règlements, et sont sujettes au même titre que le Bureau au secret de fonction.

Un député (S) estime que précisément, ce n'est pas la même chose de traiter de sanctions ou de personnel dans un Bureau qui se trouve dans une fonction de quasi exécutif, que de traiter de PL généraux. Il a déjà eu l'occasion de dire qu'il considérerait que les informations de nature politique et pas sensibles, ne sont pas publiques, mais ne sont pas non plus confidentielles. Cela diffère en tout cas totalement des informations sensibles qui concernent des membres du secrétariat général ou des députés. Il estime que l'on ne peut traiter ces informations de la même manière qu'un PL. Il y a donc réellement la nécessité d'une clarification.

Une députée (PDC) pense qu'il y a une différence fondamentale dans la conception du fonctionnement du Bureau, entre les auteurs de ce PL et en tout cas elle-même. Il s'agit la plupart du temps de ne pas penser en termes de positionnement politique, mais du meilleur fonctionnement pour le Grand Conseil. En ce sens, si l'on regarde les discussions du Bureau, il n'y a pas d'opposition gauche-droite, ou de clivage de ce type. Elle estime que c'est délétère pour cet organe exécutif que de mettre des itinérants, même réguliers. Ces suppléants ne pourraient pas arriver avec un mode de fonctionnement cadrant avec le reste du Bureau s'ils ne participent pas à toutes les séances. Cette équipe doit travailler ensemble pour bien fonctionner. Au vu des difficultés actuelles du Grand Conseil, cette conception différente du mode de travail du Bureau est réellement importante, et la preuve consiste en les présents débats sur ce PL. Son groupe est donc opposé au PL car il ne s'agit pas seulement d'une histoire cosmétique pour bien représenter son parti : comme l'a rappelé le Président,

les votes ne sont pas représentatifs des forces du Grand Conseil, et les majorités ne sont pas les mêmes. Il est dommageable pour le fonctionnement institutionnel de penser que ce PL permette au Bureau de travailler mieux.

Un député (PLR) indique que d'après les travaux de l'Assemblée Constituante, le but des députés suppléants n'était pas de remplacer les députés afin qu'ils partent en week-end le vendredi soir, mais de permettre de mieux concilier vie professionnelle, familiale et politique avec leur mandat de députés. Le deuxième objectif était que les votes soient le reflet d'une majorité réelle et pas de circonstance. Ce n'est absolument pas comparable avec les exécutifs, tels que le Conseil d'Etat, le Conseil fédéral et les comités d'associations, ou la suppléance n'est pas prévue. Le Bureau entre dans cette catégorie des exécutifs, car c'est un collège, et ce n'est que dans les affaires politiques que les chefs de groupe peuvent intervenir. Les membres du Bureau doivent avoir une disponibilité bien plus grande que les autres députés; leur activité est assimilable à un tiers-temps. Enfin, la dernière raison pour laquelle le PLR s'opposera à ce projet de loi, c'est que jusqu'ici, l'expérience a démontré que les Présidents du Grand Conseil, en tout cas ceux issus du PLR, sont tout simplement irremplaçables.

Un député (S) propose de passer rapidement au vote en ne faisant pas d'audition supplémentaire. Il souhaite nuancer les propos de sa collègue (PDC), car selon lui, si le rôle des membres du Bureau ne tient pas forcément des opinions idéologiques ou politiques; la représentation par parti n'est pas à négliger. Il lui semble indispensable d'avoir le relais des partis et des groupes, comme c'est le cas pour les exécutifs mentionnés, par exemple le Conseil fédéral, le Conseil d'Etat ou encore le Conseil administratif. Il voit une certaine incompatibilité entre la possibilité de suppléance et le fait que le Grand Conseil élise les membres du Bureau. Il trouve très important que les membres du Bureau représentent d'une certaine manière leur parti politique et puissent éventuellement informer leur groupe de certaines décisions qu'ils auraient à prendre afin de connaître la tendance au sein du groupe. Cependant, dans la plupart des exécutifs, même si les membres représentent une tendance politique, il y a une certaine collégialité, et le Bureau a ce même esprit. Ce n'est pas une commission parlementaire, car on y prend des décisions de fonctionnement, et non politiques. Il fait remarquer que certaines sous-commissions ne connaissent pas non plus de suppléance afin d'assurer le bon déroulement du travail. C'est une logique de collégialité et de bon fonctionnement. Il est inhérent à tout esprit logique d'après lui, et c'est le cas pour toutes les directions de parti, qu'il n'y ait pas de suppléance si l'on veut assurer un bon fonctionnement.

M<sup>me</sup> Hutter remarque qu'il arrive très souvent au Bureau que le Président demande aux membres d'aller dans les groupes et de revenir avec les positions des groupes, ce qui est arrivé notamment pour le cas des jetons de présence. Il y a donc une continuité des membres du Bureau et des groupes qui est assurée pour certains dossiers, et donc ce souci de laisser du temps est respecté, sauf en cas d'extrême urgence où il faut réagir vite, et qui ne peut pas toujours être prévu par des lois.

Une députée (Ve) estime que chaque groupe a sa vision et sa manière d'utiliser les députés suppléants. Cela étant, elle rejoint les avis qui s'opposent à ce PL. De par son expérience de Présidente d'un Conseil municipal, un certain nombre de décisions relèvent de dossiers liés à des marchés publics ou d'ordre personnel. Dans les cas d'extrême urgence, la décision est prise entre le Président et le Sautier, puis la décision est transmise aux membres du Bureau. Elle rappelle que M<sup>me</sup> Hutter a indiqué que les absences sont extrêmement rares. Elle considère que cela ramène au point de départ du PL, et il lui semble qu'il s'agit d'un PL réactif suite à un évènement très particulier. S'il devait y avoir un membre suppléant pour chaque membre du Bureau, celui-ci serait en réalité composé de quatorze personnes, et cela ne lui permettrait pas de traiter et de répondre aux missions données par le Grand Conseil. La position des verts n'a pas changé, ils sont opposés au PL 11559.

Le président rappelle que l'audition du Secrétariat général du Grand Conseil vaudois avait été votée et demande si elle est toujours d'actualité.

Un député (MCG) rappelle avoir relevé que la particularité de la suppléance figurait dans le règlement sur le Bureau du Grand Conseil de ce canton, raison pour laquelle il demande formellement l'audition du Secrétariat général du Grand Conseil vaudois.

#### **Le Président met aux voix cette audition :**

<b>Pour :</b>	<b>3 (3 MCG)</b>
<b>Contre :</b>	<b>10 (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC)</b>
<b>Abstentions :</b>	<b>1 (1 EAG)</b>

**L'audition du Secrétariat général du Grand Conseil vaudois est refusée.**

Un député (EAG) estime que le PL est tout simple ; il prévoit l'élection des membres suppléants en même temps que des membres titulaires du Bureau. D'aucuns ont plaidé avec éloquence l'absence de suppléants dans les conseils d'administration, et ce n'est pas tout à fait exact, car après une rapide recherche sur internet, Il a trouvé que par exemple le conseil

d'administration de la Banque européenne a des suppléants. Personnellement, il est plutôt favorable à ce PL. Il estime que d'augmenter le nombre de membres du Bureau ne diminue pas forcément la confidentialité, car celle-ci est limitée par le maillon le plus faible de la chaîne, et pas le nombre. Ce maillon le plus faible peut très bien être élu comme membre titulaire du Bureau, et donc ce PL ne lui pose aucun problème de principe. Il n'en fait toutefois pas une affaire d'Etat, et n'estime pas que ce PL soit indispensable, cependant il ne lui semble pas absurde de prévoir des suppléants, et n'ayant pas entendu d'objection rédhibitoire, il se prononcera pour le PL.

Un député (S) indique qu'après vérification dans la législation vaudoise, la possibilité de remplacement prévue ne se fait qu'en cas d'absence prolongée d'un membre du Bureau et pendant la durée de l'absence (art. 22 de la Loi sur le Grand Conseil et art. 19 al. 2 du règlement d'application de la Loi sur le Grand Conseil). La situation du Parlement vaudois et celle du Parlement genevois ne sont pas comparables, car il y a au sein du Parlement vaudois un respect des institutions qui n'est pas universellement partagé au sein du Parlement genevois. Il s'agit certes de députés individuels, mais si le respect des institutions et la définition du secret de fonction étaient universellement partagés, il serait prêt à entrer en matière sur le PL, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle.

Un député (EAG) estime que ce n'est pas une bonne idée de voter ou de ne pas voter en fonction des cas personnels. D'après lui, les institutions doivent être capables de se faire respecter, y compris par les personnes qui ne le veulent pas. Le Bureau du Grand Conseil a les moyens de se faire respecter, et il faut voter sur le principe.

### **Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 11559.**

**Pour :** 4 (1 EAG, 3 MCG)

**Contre :** 9 (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 1 UDC)

**Abstentions :** 1 (1 UDC)

**L'entrée en matière du PL 11559 est refusée.**

*Catégorie de débat :*

*II, 30 minutes*

## **Projet de loi (11559)**

**modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (Membres suppléants du Bureau)**

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

### **Art. 1      Modification**

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

#### **Art. 29, al. 3 (nouveau)**

<sup>3</sup> En cas d'absence lors d'une séance plénière ou d'une commission, un membre titulaire du bureau peut être remplacé par son suppléant. Les modalités pratiques sont définies par le bureau du Grand Conseil.

#### **Art. 29B    Membre suppléants du bureau (nouveau)**

<sup>1</sup> Chaque membre du bureau, à l'exception du président, peut se faire remplacer par un suppléant, désigné par son parti et élu par le Grand Conseil en même temps que les titulaires.

<sup>2</sup> L'élection des suppléants du bureau a lieu chaque année pour une période de 12 mois. La première élection intervient au début de la législature.

<sup>3</sup> La fonction de suppléant est liée à l'appartenance au groupe qui le désigne à ce poste.

### **Art. 2      Entrée en vigueur**

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

*Date de dépôt : 30 mars 2015*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### **Rapport de M. Thierry Cerutti**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

L'objectif du présent projet de loi est d'assurer, au niveau de la gouvernance du Parlement, une représentation constante de chacun des groupes présents dans l'hémicycle. Dans sa forme actuelle, la LRGC n'assure pas cette permanence et cela constitue une distorsion de la démocratie en vigueur dans notre République. A titre d'exemple, il suffirait que le représentant d'un parti, opposé à une décision, soit empêché par la maladie pour que le Bureau saisisse l'occasion et fasse passer le projet controversé à une voix de majorité. Vous pensez que c'est un cas théorique, mais lorsqu'on constate qu'il suffit d'une majorité de 50 voix pour faire passer un projet de Loi devant le Peuple, une voix d'écart est tout-à-fait possible.

Outre la maladie de nombreuses autres situations, tout à fait involontaires, peuvent se présenter et le problème se posera, entraînant du même coup une représentation anormale des partis au niveau décisionnel du Grand Conseil.

Pour rappel, ce n'est pas le fruit du hasard si celles et ceux qui nous ont précédés ont estimé nécessaire que chaque parti ait un représentant par groupe politique siégeant au bureau du Grand Conseil. C'est pour enrayer toute velléité de priver tel ou tel parti d'une information complète et identique. C'est cette volonté de s'assurer que chaque groupe puisse recevoir de façon équitable les mêmes informations à diffuser au sein de sa députation qui doit primer. Toute autre interprétation dudit mode de fonctionnement actuel est non seulement erronée mais traduit de façon perceptible une volonté contraire à l'esprit de la loi par certains.

Dès lors que nous avons des députés suppléants, précisément voulus par les constituants pour permettre à notre système parlementaire de fonctionner, en permanence au complet, il n'y a aucune raison pour que le Bureau échappe à cette règle plus que pertinente.

Certains nous disent que si les constituants n'ont rien dit c'est qu'ils ne le voulaient pas. Il est donc nécessaire de rappeler ici que la Constitution n'est

pas une loi ordinaire mais une loi-cadre. Elle fixe les règles générales et exprime un état d'esprit dont découle l'ensemble du corpus législatif qui lui est subordonné. Nul doute qu'ici, la volonté des constituants était de s'assurer que le Parlement, dans l'ensemble de ses activités soit toujours au complet. D'ailleurs les suppléants permettent un fonctionnement des commissions qui suit la même logique, et c'est fort bien ainsi. Ce n'est pas un hasard si la constitution dit que le Grand Conseil est « composé de député(e)s et député(e)s suppléant(e)s » démontrant ainsi que ces derniers sont membres à part entière de notre Parlement

Il est vrai que la participation à l'exécutif du Parlement repose pour partie sur l'identité même de chaque représentant et que, de ce fait, le suppléant au Bureau ne devrait pas être interchangeable mais fixe.

Pour cela rien de plus simple, il suffit de préciser que le suppléant du titulaire au Bureau est toujours le même et doit être agréé par la majorité qualifiée des membres permanents dudit Bureau.

Ce projet de loi vise, contrairement à ce que prétendent ses détracteurs, à la stabilité même de l'Institution. La présence d'un suppléant permettra en outre, en cas de sanction contre un titulaire, de ne pas violer le principe de la présence de tous les partis au sein du Bureau et pourra viser, si besoin est, une personne sans pour autant toucher ni à la démocratie ni au droit à l'information de chaque parti présent dans ce parlement.

Pour toutes ce raisons, plus pertinentes les unes que les autres, nous vous demandons Mesdames, Messieurs les députés de soutenir le présent projet de loi