

*Projet présenté par les députés :
M^{mes} et MM. Cyril Mizrahi, Salima Moyard,
Irène Buche, Christian Frey*

Date de dépôt : 17 novembre 2014

Projet de loi sur la procédure de consultation (LConsult)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
vu les articles 11 et 110 de la constitution genevoise, du 14 octobre 2012,
décrète ce qui suit :

Art. 1 Champ d'application

- ¹ La présente loi fixe les principes généraux de la procédure de consultation.
- ² Les procédures de consultation sont ouvertes soit par le Conseil d'Etat, soit par une commission du Grand Conseil.

Art. 2 But de la procédure de consultation

- ¹ La procédure de consultation vise à associer les communes, les partis politiques et les milieux intéressés à la définition de la position du canton et à l'élaboration de ses décisions.
- ² Elle permet de déterminer si un projet du canton est matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté.

Art. 3 Objet de la procédure de consultation

- ¹ Une consultation est organisée lors des travaux préparatoires concernant les projets suivants :
 - a) les révisions de la constitution;
 - b) les lois de portée générale proposées par le Conseil d'Etat;
 - c) les conventions intercantionales de rang législatif au sens de l'article 93, alinéas 1 et 2 de la constitution cantonale;

d) les autres lois de portée générale et les règlements du Conseil d'Etat qui ont une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle ou dont l'exécution sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration cantonale;

e) un autre projet, lorsque la loi ou le règlement le prévoit.

² Il est possible de renoncer à une consultation lorsque le projet porte principalement sur l'organisation ou les procédures des autorités cantonales, ou sur la répartition des compétences entre les autorités cantonales.

³ Une consultation peut être organisée s'agissant d'autres décisions ou mesures de grande portée ou touchant particulièrement certains secteurs sociaux, économiques ou associatifs.

⁴ Lorsque les communes sont particulièrement concernées par un projet qui n'est pas visé à l'alinéa 1, elles sont consultées.

Art. 4 Participation

¹ Toute personne ou organisation peut participer à la consultation et exprimer un avis.

² Sont invités à donner un avis:

a) les communes, l'Association des communes genevoises, ainsi que, lorsqu'ils sont directement concernés, les groupements intercommunaux;

b) les partis politiques représentés au Grand Conseil;

c) les associations faitières des organisations patronales et syndicales qui œuvrent au niveau cantonal;

d) les autres milieux concernés par le projet dans le cas d'espèce.

³ La Chancellerie d'Etat tient une liste des organisations consultées systématiquement en vertu de l'alinéa 2, lettres a à c.

Art. 5 Ouverture

¹ Le Conseil d'Etat ouvre la procédure de consultation concernant ses propres projets soumis à consultation au sens de l'art. 3 de la présente loi.

² La commission parlementaire compétente ouvre la procédure de consultation sur les projets soumis à consultation au sens de l'article 3, lorsqu'ils remplissent en sus les conditions cumulatives suivantes :

a) ils n'ont pas été déposés par le Conseil d'Etat ;

b) la commission envisage de recommander au Grand Conseil leur approbation.

³ Si les conditions cumulatives prévues à l'alinéa 2, lettres a et b du présent article ne sont pas remplies, la commission peut tout de même, si elle le juge utile, ouvrir une procédure de consultation.

⁴ La Chancellerie d'Etat assure la coordination des procédures de consultations et publie l'ouverture de toute procédure de consultation; elle indique le délai et le service où le dossier peut être obtenu.

Art. 6 Déroutement

¹ Le département ou la Chancellerie d'Etat sont chargés de préparer la procédure de consultation, d'en assurer le déroulement, d'en rassembler les résultats et de les évaluer.

² La commission parlementaire compétente assure le déroulement de la procédure de consultation qu'elle a ouverte (art. 5, al. 2). Elle peut faire appel aux services de l'administration cantonale pour préparer la consultation et en rassembler les résultats.

Art. 7 Forme et délai

¹ La consultation a lieu par écrit, sur support papier et par voie électronique.

² Le délai de la consultation est de trois mois. S'il comprend des jours de vacances ou des jours fériés, il est prolongé de manière appropriée; il peut également être prolongé en fonction de la teneur ou de l'ampleur du projet.

³ A titre exceptionnel, lorsqu'il y a urgence:

- a) le délai peut être raccourci;
- b) la consultation peut être menée en tout ou en partie sous la forme d'une conférence.

⁴ Si une consultation est menée sous la forme d'une conférence, un procès-verbal est dressé.

Art. 8 Traitement des avis

Il est pris connaissance des avis exprimés, qui sont pondérés et évalués.

Art. 9 Publicité

¹ Sont accessibles au public:

- a) le dossier soumis à consultation;
- b) après expiration du délai de consultation, les avis exprimés et le procès-verbal des consultations menées sous la forme d'une conférence;
- c) le rapport rendant compte des résultats de la consultation, après que le Conseil d'Etat en a pris connaissance.

² Le canton assure l'accès aux avis exprimés en autorisant leur consultation sur place, en en fournissant des copies ou en les publiant sous forme électronique; les avis peuvent être préparés à cet effet.

³ La loi du 5 octobre 2001 sur l'information au public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD, A 2 08) n'est pas applicable.

Art. 10 Avis des milieux concernés sur des projets de portée mineure

¹ Le département ou la Chancellerie d'Etat peuvent solliciter l'avis des milieux concernés sur les projets de portée mineure.

² Le résultat d'une telle consultation est public.

Art. 11 Dispositions d'exécution

Le Conseil d'Etat règle les modalités par voie réglementaire, notamment:

- a) la planification et la coordination des procédures de consultation;
- b) le contenu du dossier soumis à consultation ainsi que la façon de le constituer et de le remettre;
- c) le déroulement de la procédure de consultation par voie électronique;
- d) la manière de traiter les avis reçus, notamment leur évaluation, leur préparation, leur publication et leur archivage.

Art. 12 Entrée en vigueur

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

Art. 13 Modification à une autre loi

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01), du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit :

Art. 192, al. 1 (nouvelle teneur) et 6 (nouveau)

¹ Les commissions et sous-commissions procèdent aux auditions et consultations qu'elles jugent utiles, en tenant compte le cas échéant des résultats de la procédure de consultation menée durant la phase préparatoire.

⁶ La commission compétente ouvre la procédure de consultation dans les cas prévus par la loi sur la procédure de consultation (LConsult), du ... (*à compléter*).

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

1. Contexte

Genève ne connaît à ce jour pas de législation relative à la consultation, contrairement à ce qui a cours dans certains cantons et au niveau de la Confédération. Témoin de l'importance et de la nécessité de la consultation en matière de projet législatif, la loi fédérale sur la procédure de consultation (LCo) du 18 mars 2005 a fait suite à une réglementation par voie d'ordonnance datant de 1991. En Suisse romande, les pratiques sont variables, tant au niveau des bases légales idoines, des objets soumis à la consultation et des milieux consultés.¹ Les cantons de Fribourg, Berne et du Valais disposent de règles légales et réglementaires spécifiques à la consultation. Genève ne dispose pas de loi en la matière mais certaines lois spéciales contiennent des normes prévoyant la consultation de commissions extra-parlementaires ou d'entités spécialisées. Pour autant, des procédures de consultation sont bien menées dans notre canton. Impossible pourtant pour le citoyen lambda de savoir aujourd'hui quels sont les projets soumis à consultation et auprès de qui. Difficile de dire quels critères président au choix de lancer ou non une procédure de consultation. Si l'ampleur du projet et de degré de politisation du domaine jouent sans aucun doute un rôle, la pratique reste floue et variable.

Le nouvelle constitution genevoise entrée en vigueur le 1^{er} juin 2013 contient des dispositions novatrices relatives à la consultation. L'article 11 Cst-GE stipule que « L'Etat informe largement, consulte régulièrement et met en place des cadres de concertation. » et l'article 110 prévoit au chapitre des compétences du Conseil d'Etat que « Les communes, les partis politiques et les milieux représentatifs sont invités à se prononcer lors des travaux préparatoires concernant des actes législatifs et des conventions intercantonaux importants, ainsi que sur les autres projets de grande portée. » Ces dispositions constitutionnelles doivent être traduites dans la législation genevoise.

Pour terminer, la complexité des sujets que doit traiter aujourd'hui le législateur, la diversité des intérêts, l'intensité des interactions entre les

¹ Les procédures de consultations pré-parlementaires, une comparaison entre cantons romands, Gérard Caussignac, Leges 2011/2, p. 205-219

domaines législatifs et le risque d'échec d'un projet législatif justifient pleinement de prévoir une procédure de consultation de tous les milieux intéressés au stade de l'élaboration d'un projet d'acte législatif. Celle-ci doit avoir pour but que les projets législatifs soient susceptibles d'être bien acceptés par la population, qu'ils soient matériellement corrects et exécutoires. Il en va non seulement du bon fonctionnement de notre démocratie directe mais aussi de l'efficacité de l'activité législative.

Le présent projet de loi, largement inspiré de la législation fédérale qui a fait ses preuves, vise donc non seulement à répondre à une exigence de notre nouvelle constitution mais aussi à rendre plus transparent et efficace le processus législatif.

2. But du projet de loi

Traduire dans une loi les principes fixés dans la constitution

Les principes fixés aux articles 11 et 110 Cst-GE doivent être transposés et précisés dans la loi. Cette dernière arrêtera les principes directeurs de la procédure de consultation et définira notamment l'objet de la procédure et les milieux à consulter.

Informier le public

Ce projet de loi vise à formaliser la mise en œuvre d'une obligation de l'Etat envers les citoyens-ennes relatives aux projets législatifs. La procédure permettra de formaliser comment le Conseil d'Etat met à disposition du public, intéressés ou non, susceptibles ou non de prendre une position, les informations relatives à ses projets législatifs.

S'assurer suffisamment tôt que les projets sont matériellement corrects, exécutoires et susceptibles d'être bien acceptés

Le but principal de ce projet de loi est que le Conseil d'Etat, dans certains cas les commissions parlementaires, disposent et utilisent un outil spécifique afin de s'assurer suffisamment tôt que les projets législatifs sont matériellement corrects, exécutoires et susceptibles d'être bien acceptés. Le recours de manière plus régulière et normée à une procédure de consultation est nécessaire afin de rendre plus efficace le processus législatif, de renforcer la légitimité des projets de la loi du Conseil d'Etat avant les travaux parlementaires et d'éviter l'échec des projets législatifs devant le Grand Conseil ou en votation populaire.

Limiter la consultation à l'essentiel

Afin de ne pas surcharger les organes qui en auront la responsabilité, ce projet de loi vise à définir dans quels cas une procédure de consultation doit ou peut être ouverte, compte tenu de l'importance et de la portée du projet législatif et des ressources nécessaires afin de mener la procédure de consultation.

Adopter une procédure légère et ouverte

En fixant qui peut participer et qui est invité à donner son avis lors d'une procédure de consultation ainsi qu'en recourant à la transmission de l'information notamment par voie électronique, ce projet de loi vise à adopter une procédure moderne, légère et transparente.

Offrir un outil alternatif aux commissions parlementaires

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC, B1 01) prévoit que les commissions parlementaires mènent les enquêtes et auditionnent les personnes qu'elles jugent nécessaire. Sans remettre en cause ce principe qui aurait pour conséquence de multiplier les procédures de consultation sur des objets connexes, le présent projet de loi vise à permettre aux commissions parlementaires de recourir à l'instrument de la procédure de consultation lorsqu'elles le jugent nécessaire. Le recours à cet instrument peut permettre dans certains cas d'atteindre plus facilement l'objectif central de ce projet de loi.

Dans des cas bien particuliers, tels une révision de la constitution ou un projet de loi de grande portée, la loi prévoit que la commission ouvre obligatoirement une procédure de consultation si le projet d'acte n'émane pas du Conseil d'Etat.

3. Commentaire article par article

Article 1

Selon l'alinéa 1, la loi se borne à fixer les principes directeurs de la procédure de consultation. Les dispositions d'exécution seront édictées par voie réglementaire.

L'alinéa 2 définit la portée de la loi. Elle s'appliquera aux consultations organisées par le Conseil d'Etat. La loi permet d'autre part aux commissions parlementaires d'y recourir pour lancer une procédure de consultation lorsqu'elles l'estiment utile alternativement ou cumulativement aux enquêtes

et auditions qu'elles mènent selon la LRGC. Lorsqu'un acte particulièrement important, tel une révision de la constitution, n'émane pas du Conseil d'Etat, la procédure de consultation sera obligatoire si la commission envisage son acceptation (art. 5 al. 2).

Article 2

L'alinéa 1 fixe comme moyen pour atteindre le but de la loi le fait d'associer les communes, les partis politiques et les milieux intéressés à la définition de la position du canton et à l'élaboration de ses décisions. La procédure a une dimension informative et une dimension participative. En ce qui concerne les milieux consultés, la loi s'aligne sur l'art. 110 Cst-GE, qui mentionne spécifiquement les cantons et les partis politiques en plus des milieux intéressés.

L'al. 2 décrit le but de la procédure de consultation du point de vue du canton. La participation des communes, des partis et des milieux intéressés doit avant tout permettre aux autorités cantonales de savoir si un projet est matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté. Elle donne un meilleur ancrage politique aux projets cantonaux, ce qui augmente leur efficacité. Le projet est matériellement correct si les mesures qu'il propose sont nécessaires, adéquates et convaincantes. L'appréciation de la capacité de l'exécuter est elle aussi importante, car c'est surtout au stade de la procédure de consultation que les possibilités d'exécution sont examinées. Enfin, la question de savoir si un projet est susceptible d'être bien accepté politiquement est extrêmement importante pour le législateur au vu des possibilités qu'offre le référendum dans la démocratie directe. La procédure de consultation permet également d'intégrer et d'exploiter des connaissances extérieures à l'administration.

Article 3

Cet article définit l'objet de la procédure de consultation; il indique les cas dans lesquels la loi exige qu'une consultation soit organisée. L'art 110 Cst-GE stipulant que c'est le cas «pour les actes législatifs et des conventions intercantonaux importants, ainsi que sur les autres projets de grande portée», la loi précise dans quel cas une procédure est dans tous les cas organisée et dans quel cas le canton peut y surseoir.

L'al. 1 définit les cinq principaux cas dans lesquels la consultation sera obligatoire, soit premièrement lors de révision de la constitution, acte législatif de première importance. Deuxièmement, cela devra être le cas concernant les dispositions légales de portée générale sujettes à référendum

proposées par le Conseil d'Etat. Cette lettre b exclut donc du champ d'application les dispositions légales de portée non générale, qui sont des « décisions » en lien avec une situation donnée, par ex. les lois ouvrant un crédit. Cette double restriction à l'automatisme d'une procédure de consultation vise, par économie de moyens, à ne lancer une telle procédure qu'en présence d'enjeux importants en lien avec le but de la loi tel que décrit à l'article 2, al. 2. Troisièmement, une procédure de consultation aura lieu concernant les conventions intercantionales de rang législatif comme prévu par l'article 93 de la constitution.

Quatrièmement, la lettre d et l'alinéa 3 couvrent les projets qui n'entrent pas dans le champ d'application des lettres a à c, mais dont la portée politique justifie l'organisation d'une consultation. C'est le cas des projets d'une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle et des projets dont l'exécution sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration cantonale.

Cinquièmement, enfin, une procédure de consultation aura lieu lorsque la loi ou le règlement le prévoit expressément. Cette disposition permet, alors que la loi circonscrit à certains objets législatifs la procédure de consultation par économie de moyens, au législateur de prévoir expressément une procédure de consultation avant toute modification d'une loi donnée. Cette possibilité doit permettre de profiter dans tous les cas des bénéfices d'une procédure de consultation lors de potentielles modifications légales jugées particulièrement sensibles.

L'alinéa 2 permet de renoncer à une procédure de consultation lorsque l'acte législatif concerne l'organisation, les procédures et les compétences des autorités cantonales considérant que leur portée est plus limitée et que l'administration, qui est la première concernée dans ce cas de figure, a un accès direct à l'information pertinente pour éviter les écueils que la loi vise de manière générale à éviter.

L'alinéa 4 prévoit une procédure de consultation dans tous les cas où les communes sont particulièrement concernées par un projet étant entendu qu'en tant que partenaire privilégié du canton, tout doit être mis en œuvre afin qu'elles soient associées aussi tôt que possible aux projets dont elles seront un acteur majeur.

Article 4

L'alinéa 1 fixe le droit de toute personne ou organisation de participer à la procédure de consultation et de déposer un avis. Toute personne physique ou

morale, quels que soient sa nationalité et son domicile ou son siège, peut faire valoir ce droit.

L'al. 2 indique quelles organisations seront invitées à donner un avis. Ces organisations recevront une invitation accompagnée du dossier envoyé en consultation.

Les autres organisations ou personnes non sollicitées seront avisées de l'ouverture de la consultation par l'avis publié dans la Feuille d'avis officielle et sur Internet et devront se procurer elles-mêmes le dossier.

La lettre a mentionne les communes, la let. b les partis politiques, conformément à la Constitution.

La lettre c mentionne les associations faîtières des organisations patronales et syndicales qui œuvrent au niveau cantonal, reconnaissant le bien-fondé d'associer ces acteurs au plus tôt lors de l'élaboration d'un projet législatif et considérant qu'ils font, de par leurs buts et leur activités, systématiquement partie des milieux intéressés cités par la constitution.

La lettre d, enfin, prévoit la consultation des autres milieux qui sont concernés par le contenu ou les objectifs du projet. Ces milieux, qui ne sont pas cités nommément, seront consultés au cas par cas. Le département compétent établira leur liste pour chaque consultation en accord avec la Chancellerie d'Etat.

L'alinéa 3 charge la Chancellerie d'Etat de tenir la liste des organisations qui seront consultées systématiquement (al. 2, let. a à c). Cette mesure vise à assurer une pratique uniforme et à faciliter le travail des services qui organiseront la consultation. La Chancellerie d'Etat devra non seulement tenir cette liste, mais aussi l'actualiser.

Article 5

L'alinéa 1 dispose que le Conseil d'Etat décide de l'ouverture d'une procédure de consultation. Il pourra le faire sur proposition du département compétent ou de la Chancellerie.

Les alinéas 2 et 3 régissent les cas dans lesquels le projet a été élaboré par une commission parlementaire. Le principe de la séparation des pouvoirs exige que le public et les milieux qui seront consultés sachent d'entrée de jeu que le projet émane du Grand Conseil et non du gouvernement. L'alinéa 2 règle le cas spécifique de projets de grande importance n'émanant pas du Conseil d'Etat, telles une révision de la constitution ou une loi de grande portée. Dans ces cas, la procédure de consultation est obligatoire seulement si la commission envisage de recommander l'approbation. L'alinéa 3 prévoit

que dans les autres cas, la procédure de consultation est un outil facultatif dont la commission peut faire usage ou non, l'idée étant qu'une commission peut ouvrir une procédure de consultation dans un cas où le Conseil d'Etat n'a pas jugé bon de le faire.

Selon l'alinéa 4, la Chancellerie d'Etat annoncera l'ouverture de la procédure pour toutes les consultations organisées par le Conseil d'Etat ou par une commission parlementaire. Cette disposition garantit que les milieux intéressés seront informés de toutes les procédures de consultation ouvertes au niveau cantonal et que les mises en consultation seront signalées de la même manière et par la même autorité. L'annonce de l'ouverture de la procédure sera publiée dans la Feuille d'avis officielle et sur Internet une fois la décision prise par l'autorité compétente; elle comprendra un résumé du projet et indiquera le délai de la consultation ainsi que le service où le dossier peut être obtenu. Le droit de participer à la procédure de consultation (cf. art. 4, al. 1) pourra être exercé à partir du moment où l'annonce aura été publiée.

Article 6

Il faut distinguer l'ouverture de la procédure de consultation (art. 5), c'est-à-dire la décision selon laquelle une consultation doit avoir lieu, de l'organisation et du déroulement proprement dits. On entend par là l'ensemble des étapes qui vont de l'envoi des documents en consultation à la préparation de la décision sur la suite à donner au dossier, en passant par la récapitulation et la synthèse des avis déposés.

L'article 6 définit qui est chargé de ces différentes étapes.

L'alinéa 1 dispose que le département – ou la Chancellerie d'Etat pour les consultations organisées par cette dernière – est chargé de préparer la procédure de consultation et d'en assurer le déroulement, puis d'en rassembler et évaluer les résultats. Ces différentes étapes et la procédure à suivre après l'expiration du délai de la consultation seront définies dans le règlement.

L'alinéa 2 régit l'organisation de la procédure de consultation relative aux projets d'acte élaborés par une commission parlementaire (cf. art. 5, al. 2 et 3). Cette disposition attribue aux commissions parlementaires le pouvoir d'ouvrir une procédure de consultation et d'en assurer le déroulement. Elle précise cependant que la commission pourra faire appel aux services de l'administration pour l'organisation et le déroulement. Cette réglementation vise à éviter que la procédure de consultation, qui joue un rôle essentiel, ne soit compromise faute de moyens adéquats.

Article 7

Selon l'alinéa 1, la procédure de consultation aura lieu en principe par écrit. Cette règle correspond à l'usage actuel. Le terme «par écrit» couvre autant les documents papier que les documents envoyés sur support électronique. L'annonce de l'ouverture de la procédure, l'invitation aux milieux consultés et le dossier mis en consultation seront établis à la fois sur support papier et sur support électronique. De la même façon, les personnes et organisations participant à la procédure pourront continuer d'envoyer leur avis soit sur papier, soit par courrier électronique. Le rapport rendant compte des résultats de la consultation sera établi sous forme électronique et papier.

Selon l'alinéa 2, le délai de consultation est de trois mois. Celui-ci est prolongé de manière appropriée en cas de jours fériés et des vacances. Cette formulation souple doit permettre de laisser un délai raisonnable aux milieux consultés pour répondre sans trop allonger la procédure. Ce délai pourra aussi être prolongé compte tenu de la teneur ou de l'ampleur du projet.

L'alinéa 3 fixe les modalités d'une procédure de consultation en cas d'urgence. Dans ce cas, le délai pourra être réduit ou la consultation avoir lieu sous forme de conférence. C'est l'autorité chargée d'ouvrir la procédure, c'est-à-dire le Conseil d'Etat ou la commission parlementaire, qui décidera si la consultation doit avoir lieu par écrit ou en tout ou en partie sous forme de conférence.

L'alinéa 4 prévoit qu'un procès-verbal de la conférence soit établi.

Article 8

Cet article dispose qu'il est pris connaissance des avis exprimés et que ces avis sont évalués. L'autorité compétente prendra connaissance des remarques reçues en les rassemblant dans le rapport rendant compte des résultats de la consultation. Ce rapport présentera les avis sous une forme résumée et sera adressé au Conseil d'Etat ou à la commission parlementaire. Toutes les organisations qui participent à la consultation ont le droit d'exiger qu'il soit pris connaissance de leur avis. La récapitulation, dans le rapport précité, de toutes les remarques en rapport avec le sujet traité remplit cette exigence. Par contre, nul ne peut prétendre recevoir une réponse individuelle ni exiger que certains avis fassent l'objet d'un traitement particulier lors de l'évaluation. L'évaluation est un processus interne de formation de l'opinion pour laquelle l'autorité compétente pondère les avis et décide de la suite à leur donner. Les remarques hors de propos ne seront pas prises en compte ni rendues publiques. Le règlement fixera les modalités du dépôt et du traitement des avis (cf. art. 11).

Article 9

La procédure de consultation étant la seule étape publique du processus d'élaboration des projets importants, notamment de la procédure préliminaire d'élaboration des lois, elle obéit par essence au principe de la transparence. Le projet de loi fixe à l'article 9 la norme qui fonde ce principe (principe de la publicité de la procédure de consultation). Le principe de la publicité de la procédure s'applique à toutes les consultations, y compris à celles qui sont organisées par une commission parlementaire.

Selon l'alinéa 1, le dossier envoyé en consultation, les avis déposés, le rapport rendant compte des résultats de la consultation et le procès-verbal des consultations menées sous forme de conférence sont publics. Par «dossier envoyé en consultation», on n'entend rien de plus que ce qui constitue ce dossier. Nul ne pourra exiger de pouvoir consulter des documents qui n'auraient pas de lien immédiat avec la consultation (documents ayant servi de base au projet, études préalables ou avant-projets, par ex.).

L'alinéa 2 règle l'accès aux avis exprimés. Cet accès est assuré par l'octroi du droit de consulter les dossiers sur place, par la remise de copies sur demande et par la publication sous forme électronique. En règle générale, les avis seront accessibles dès que l'autorité qui décide de la suite de la procédure (Conseil d'Etat, commission parlementaire) aura pris connaissance des résultats de la consultation.

Pour que le droit d'auteur soit respecté, la loi doit prévoir la possibilité de soumettre les avis à un traitement technique en vue de leur publication sous forme électronique. La loi fixe à l'alinéa 2 la base légale qui permettra à l'autorité compétente de publier les avis reçus et d'assurer l'accès du public à ces avis sous les formes mentionnées. Les auteurs, qui auront connaissance de cette disposition et des possibilités de traitement qu'elle autorise, consentiront, en déposant leur avis, à ce que ce dernier soit publié et utilisé aux fins indiquées (établissement et remise de copies, traitement technique en vue de leur publication).

L'alinéa 3 précise que la LIPAD ne s'applique pas à la procédure de consultation. Le principe de la publicité étant une caractéristique essentielle de la procédure de consultation, il a une portée très étendue et les restrictions prévues par la LIPAD n'ont pas lieu d'être pour cette procédure. En effet, on peut difficilement imaginer que des intérêts publics ou privés prépondérants puissent s'opposer au droit du public d'accéder au dossier envoyé en consultation, aux résultats de la consultation ou aux avis exprimés. Le présent projet de loi fixe donc le principe de la publicité de la procédure de

consultation et précise, dans une disposition qui a valeur de norme spéciale, que la LIPAD ne s'applique pas.

Article 10

La constitution n'impose de consultation que pour les actes législatifs et des conventions intercantionales importants, ainsi que sur les autres projets de grande portée. Elle ne prévoit pas de consultation pour les projets de portée mineure, l'idée étant de décharger l'administration et les milieux consultés afin qu'ils puissent se concentrer sur les projets majeurs. L'organisation et le déroulement d'une procédure de consultation demandent en effet un investissement important.

L'article 10 prévoit que les départements ou la Chancellerie d'Etat pourront continuer de soumettre les projets de portée mineure à l'avis des milieux spécialisés et de participer ainsi au processus de formation de l'opinion.

L'alinéa 1 fixe le principe selon lequel le département ou la Chancellerie d'Etat peuvent solliciter l'avis des milieux concernés. La loi garantit donc à ces milieux qu'ils pourront continuer à se prononcer sur les projets de portée mineure, pour lesquels une procédure de consultation proprement dite n'est pas obligatoire. Contrairement à ce qui est prévu pour la consultation relative aux projets importants, les organisations visées à l'art. 4, al. 2 (cantons, partis politiques, associations faîtières œuvrant au niveau national) et les milieux susceptibles d'être intéressés ne seront pas obligatoirement ni systématiquement consultés; seuls les milieux spécialisés seront invités à se prononcer.

Selon l'alinéa 2, le résultat d'une demande d'avis sera public. Toute personne intéressée pourra donc prendre connaissance de ce résultat. Si le principe de la publicité de la procédure est très étendu en ce qui concerne la procédure de consultation (art. 9), il est limité au seul résultat dans le cas de la demande d'avis.

Article 11

Selon la let. a, le règlement doit fixer les dispositions nécessaires à l'organisation de la procédure de consultation. Il réglera par exemple l'utilisation des moyens d'information et de communication électroniques ainsi que l'archivage des documents électroniques. Il fixera aussi les exigences à respecter lors de la mise à disposition par voie électronique du dossier envoyé en consultation et lors de la mise en forme technique des avis.

Selon la lettre b, le règlement précisera de quels documents au moins doit se composer le dossier mis en consultation; il indiquera sous quelle forme il doit être fourni. Il fixera les modalités de dépôt des avis et réglera la manière de traiter ces derniers (let. d). Le traitement des avis comprend notamment la publication, l'archivage et le traitement technique en vue de la récapitulation des résultats de la consultation. Le règlement indiquera dans quel délai et sous quelle forme ces résultats devront être rassemblés, les avis évalués pour la suite de la procédure et les résultats de la consultation publiés.

Article 12

Le projet prévoit que la loi entre en vigueur le lendemain de sa publication dans la feuille d'avis officielle.

Article 13 souligné

Il est proposé de modifier l'art. 192, al. 1, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) de telle sorte que la commission compétente tienne compte cas échéant de la procédure de consultation organisée en phase préparatoire lorsqu'elle décide d'auditionner ou de consulter elle-même, de sorte que les travaux soient menés de la manière la plus rationnelle possible.

Par ailleurs, il est proposé d'ajouter à l'art. 192 LRG C un alinéa 6 (nouveau) prévoyant le recours à une procédure de consultation dans les cas prévus par le présent projet de loi. Dès le moment où une commission parlementaire décide d'ouvrir une procédure de consultation, la présente loi serait applicable.

4. Conséquences financières

Charges et couvertures financières / économies attendues

Il est possible que le présent projet de loi entraîne un surcroît de travail mesuré pour les états-majors départementaux. D'un autre côté, il y a lieu de considérer que la standardisation des procédures de consultation aura aussi pour conséquence une diminution de la charge de travail pour ces mêmes états-majors : il ne sera plus nécessaire de concevoir un concept ad hoc pour chaque consultation, d'établir une liste de questions, etc. La procédure pourra avoir lieu à chaque fois selon les mêmes règles, en publiant simplement le projet ainsi qu'un exposé des motifs, charge aux acteurs consultés de s'exprimer librement.

Par ailleurs, une consultation plus systématique qu'actuellement entraînera également une accélération des travaux parlementaires. Il y aura moins d'auditions à effectuer et de correctifs à apporter. Cela diminuera d'autant les dépenses de fonctionnement du Grand Conseil (jetons de présence, travail du SGGC, etc.). Il est regrettable qu'actuellement, des projets d'importance déposés par le Conseil d'Etat arrivent en commission sans qu'aucune consultation n'ait eu lieu en amont, même des milieux intéressés. Ce sont alors de nombreuses auditions qui doivent être organisées par les commissions parlementaires.

5. Conclusion

Au bénéfice des explications qui précèdent, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les député-e-s, chères et chers collègues, de faire bon accueil au présent projet de loi.