

*Date de dépôt : 3 juillet 2015*

## **Rapport**

**de la Commission législative chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>mes</sup> et MM. Cyril Mizrahi, Salima Moyard, Irène Buche, Christian Frey sur la procédure de consultation (LConsult)**

*Rapport de majorité de M. Edouard Cuendet (page 1)*

*Rapport de minorité de M. Cyril Mizrahi (page 16)*

## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

### **Rapport de M. Edouard Cuendet**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Ce projet de loi a été déposé le 17 novembre 2014. Il a été renvoyé à la Commission législative qui l'a étudié lors de ses séances des 6 et 27 février 2015, sous la présidence de M. Thierry Cerutti.

Les procès-verbaux ont été tenus avec exactitude par M. Tazio Dello Buono et M<sup>me</sup> Delphine Steiner.

Par ailleurs, la Chancellerie d'Etat était représentée par M<sup>me</sup> Lucile Stahl Monnier.

### **Présentation du projet de loi et discussion**

En qualité de premier signataire, M. Mizrahi présente les grandes lignes du PL 11566.

Il relève à ce propos que le PL 11566 a pour objectif de mettre en œuvre une nouvelle disposition constitutionnelle (art. 110 Cst.) prévoyant qu'une procédure de consultation s'insère dans la phase préparatoire du processus

législatif. Il est prévu que le Conseil d'Etat doit organiser le processus de consultation de manière plus systématique qu'actuellement. Aujourd'hui, les critères et les modalités des consultations ne sont pas fixés et dépendent largement des départements et services. Les consultations sont des processus relativement lourds et peu efficaces. Des sociétés privées sont parfois même mandatées. Les délais ne sont pas non plus prévus. Par conséquent, la première idée du projet de loi, pour mettre en œuvre l'art. 110, est que le processus soit plus clair et systématique.

M. Mizrahi précise à cet égard que l'art. 7 du projet de loi prévoit un délai de trois mois, lequel rend possible la formation de l'opinion pour les divers acteurs consultés. Il est également souhaité que certains acteurs soient systématiquement consultés, tout en prévoyant un processus ouvert.

M. Mizrahi admet que ce processus engendre un certain travail mais permet que les projets de lois soient plus mûrs lorsqu'ils arrivent au stade du traitement parlementaire. Il permet également de rationaliser ce dernier. L'idée n'est toutefois pas de supprimer les auditions.

M. Mizrahi indique que le projet de loi prévoit un champ d'application distinguant des objets soumis obligatoirement et facultativement à la procédure de consultation.

En conclusion, M. Mizrahi souligne qu'il s'agit d'avoir des projets de lois mieux préparés en amont et de garantir un processus plus transparent et simple à organiser pour l'Etat. Il ajoute que la concrétisation de l'art. 110 Cst est incluse dans le RD 1032 déposé par le Conseil d'Etat. Toutefois, il ignore les intentions du Conseil d'Etat à cet égard, étant précisé que le gouvernement prend au sérieux les délais fixés par la constitution.

Un député (Ve), tout en saluant la démarche du PL 11566, se demande à quel stade aurait lieu la consultation. Il souhaite également savoir qui sera chargé de la procédure de consultation et de son évaluation.

M. Mizrahi convient du fait que l'articulation entre les articles 3 et 5 du projet est assez complexe et mérite des explications supplémentaires. La difficulté réside dans la différence de fonctionnement entre le processus parlementaire cantonal et fédéral. A ce propos, M. Mizrahi insiste sur le fait que le projet de loi est basé (mais non calqué) sur la loi fédérale sur la procédure de consultation (RS 172.061). Or, dans le canton de Genève, les députés peuvent présenter un projet législatif rédigé de toutes pièces, ce qui n'existe pas au niveau fédéral. Par conséquent, la procédure normale prévue par le projet de loi ne soumet à la consultation obligatoire que les projets de lois du Conseil d'Etat (art. 3, al. 1, let. b). Pour les projets émanant de députés, la commission compétente dispose d'une latitude de jugement. Le

but n'est pas que la commission ouvre systématiquement une procédure de consultation. Elle pourrait donc continuer à procéder par voie d'auditions pour les projets de députés. Du point de vue temporel, la grande majorité des consultations organisées selon cette nouvelle proposition tomberait sous le coup de l'art. 5 al. 1 : le Conseil d'Etat organiserait la consultation avant le début du processus législatif. L'alinéa 2 prévoit que la commission peut ouvrir la procédure de consultation à deux conditions cumulatives. En tout état, si la commission n'entre pas en matière sur un projet, il apparaît disproportionné d'organiser une procédure de consultation. Il serait effectivement possible que la consultation soit organisée après le 2<sup>e</sup> débat. D'un point de vue pratique, la commission concernée pourrait passer par les services du Grand Conseil. Toutefois, ce point n'a pas besoin d'être expressément précisé. Le but est plutôt que la commission fasse appel à la Chancellerie, plus apte à organiser la procédure de consultation. Une obligation n'est toutefois pas prévue afin de laisser une marge de manœuvre à la commission.

Le même député (Ve) demande quel est le lien entre la consultation et les auditions. En effet, l'audition présente un intérêt particulier car elle permet de poser des questions et d'obtenir des réponses, ce qui n'est pas possible avec une procédure de consultation.

M. Mizrahi répond que la consultation aura un impact sur le nombre d'auditions, mais ces deux aspects ne doivent pas être opposés. Les consultations écrite ou orale ont chacune leurs défauts et avantages. L'oralité a des inconvénients, en termes de temps et d'argent. Certains se plaignent de la lenteur du processus mais ne souhaitent pas toujours réduire le nombre d'auditions. Si le Conseil d'Etat présente un projet de loi sans aucune consultation effectuée au préalable, ce qui s'est déjà produit, davantage d'auditions doivent être organisées. Procéder à une consultation permet de déposer un projet de loi mieux préparé et de désamorcer certains conflits. De plus, la consultation écrite a l'avantage de l'ouverture. Il n'est pas forcément évident pour les personnes ne pratiquant pas de lobbying de comprendre à quel moment elles ont la possibilité d'intervenir. En conclusion, il ne faut pas opposer les auditions et la procédure de consultation.

Un député (UDC) constate qu'aujourd'hui déjà, tous les objets parlementaires sont mis en ligne sur le site du Grand Conseil et sont dès lors accessibles à tout un chacun. A priori, tous les milieux concernés (partis politiques, associations ou faïtières) peuvent demander à être auditionnés. Le système fonctionne actuellement essentiellement de manière orale, à satisfaction.

Le même député (UDC) s'interroge sur les consultations portant sur des règlements d'application.

M. Mizrahi relève que le projet de loi ne permet pas au Grand Conseil d'organiser des procédures de consultation pour tous les règlements car seuls ceux ayant 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 » sont susceptibles de faire l'objet d'une telle procédure. Toutefois, il ignore combien de règlements par an auraient une portée importante au sens de la loi. Sur ce point, il reviendra au Conseil d'Etat d'exercer une marge d'appréciation.

Le même député (UDC) s'intéresse à la notion de « milieux concernés » visés par le projet.

M. Mizrahi répond qu'il n'est pas possible de les définir à l'avance. Chaque département pourrait disposer d'une liste mais ce point devrait être décidé de cas en cas. L'art. 4 al. 1 prévoit que des organisations non invitées peuvent participer à la consultation. L'art. 4 al. 2 établit la liste des acteurs systématiquement appelés à donner un avis.

Le même député (UDC) se demande ensuite, en lien avec l'art. 8, qui fixerait les critères de pondération et d'évaluation des avis. Il souhaite aussi savoir combien coûterait un tel exercice.

M. Mizrahi indique que l'objectif est qu'il soit pris connaissance de tous les avis et qu'un rapport sur la consultation soit établi. Une consultation sous forme de questionnaire n'est pas envisagée. Selon le mode fédéral, l'avant-projet et un message explicatif seraient envoyés. Il serait possible d'émettre un avis général, sur certains ou tous les articles, de faire des propositions alternatives. Il n'y a donc pas de canevas préétabli. La pondération consisterait à rédiger un rapport, à l'issue de la consultation.

Un député (PLR) relève que le PL 11566 peut paraître superflu au regard du RD 1032 déposé par le Conseil d'Etat. Il craint par ailleurs que l'administration soit noyée sous les demandes de participation à la consultation, puisqu'un citoyen seul pourrait y prendre part. Par ailleurs, il suspecte que ce processus soit utilisé comme méthode dilatoire et s'inquiète des coûts engendrés par cette procédure.

M. Mizrahi précise qu'il ne pensait pas que son projet serait traité avant le RD 1032. L'idée était donc de lancer le débat et d'amener le Conseil d'Etat à se positionner. Il ajoute que, si le Conseil d'Etat proposait un projet de loi, il s'en réjouirait.

Concernant la pondération des avis exprimés lors de la consultation, le même député (PLR) ajoute que les rapports rendus en matière fédérale font quasiment toujours état du nombre d'entités pour et contre une proposition. Plus le nombre d'entités en faveur est élevé, plus l'avis dominant aura de l'importance, sans égard à la représentativité des entités.

A propos des coûts, M. Mizrahi pense que l'administration est mieux outillée pour les évaluer. L'efficacité du travail parlementaire pourrait être améliorée et des économies pourraient être faites sur ce point. A propos des manœuvres dilatoires, il considère qu'il faudrait essayer de prévoir des processus permettant à tous d'être entendus, ce qui ne signifie pas que leur avis sera nécessairement suivi.

Le même député (PLR) ajoute être frappé par le fait que les règlements puissent faire l'objet d'une procédure de consultation, ce qui n'est pas prévu en droit fédéral. Il demande ce que signifie la formulation « autres décisions », laquelle impliquerait une ingérence dans un processus administratif.

M. Mizrahi répond qu'il faut lire l'entier de la disposition. Seuls les règlements 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 pourraient faire l'objet d'une procédure de consultation. La formule est potestative et si le mot de « décision » est malheureux, il peut être biffé. Certains projets de grande portée ne sont pas nécessairement des lois et une procédure de consultation pourrait être utile afin de lever certaines oppositions.

Un député (PDC) est d'avis que le PL 11566 conduirait à un allongement de quasiment tous les actes législatifs. L'appareil étatique serait également mis à forte contribution. Tous les règlements seraient sujets à consultation en raison de la formulation très large de l'art. 3. De plus, des auditions seraient toujours possibles. Faisant état d'une expérience personnelle à la fonction publique, il indique qu'il a participé à la procédure de consultation sur la loi sur la santé. Tous les milieux avaient été consultés. Le délai avait été fixé à 3 mois et plusieurs organisations ont immédiatement demandé une prolongation, laquelle a été accordée. L'évaluation et la pondération ont ensuite constitué un travail énorme. Par ailleurs, il est intéressant de constater qu'une multitude d'associations se créent spécifiquement pour participer à la procédure. Les organisations consultées précisaient d'ailleurs que la consultation écrite ne devait pas les empêcher d'être auditionnées.

M. Mizrahi répond que le pari est pris qu'en préparant des projets plus en amont, les résultats sont meilleurs. Il est d'avis que le délai de consultation de

trois mois devrait suffire car n'importe quelle association sérieuse peut répondre dans un tel délai.

Un député (MCG) relève que peu de députés ont signé le projet de loi. Il demande s'il s'agit d'une initiative personnelle ou du parti socialiste. Il souhaite savoir également quel serait le coût, en termes de traitement administratif. En effet, tout projet de loi impliquant des coûts doit prévoir une estimation de ceux-ci.

M. Mizrahi répond qu'il s'agit d'un projet de loi élaboré par un groupe de travail interne au parti socialiste sur la mise en œuvre de la constitution. Le projet a ensuite été validé par le comité directeur, comme tous les projets déposés par des députés socialistes. Il ne s'agit pas d'un sujet identitaire pour le parti socialiste mais d'un thème institutionnel. A propos du coût, il est difficile d'évaluer les impacts financiers du changement de régime. La Confédération, qui pratique la consultation, n'est pas connue pour être plus dispendieuse que Genève. Le débat ne porte donc pas essentiellement sur les coûts. Le Conseil d'Etat pourra répondre aux interrogations sur les coûts. Dans le pire des cas, les coûts seront augmentés de manière modérée, suite à l'augmentation des procédures. Cela étant, la simplification et l'uniformité feront gagner du temps et économiseront du travail interne et externe à l'administration, en incluant notamment le coût d'une heure d'audition en commission.

Un autre député (PLR) se réfère à la procédure relative à la nouvelle LRDBH. Dans ce contexte, la consultation a été très large de la part du Conseil d'Etat. Ce dernier a rédigé un projet de loi qui a été mal accueilli par la Commission de l'économie. De très nombreuses auditions ont été effectuées et la commission a demandé au département de revoir sa copie, sur la base de la 2<sup>e</sup> phase de consultation. Suite à cette démarche, le projet revu a été accepté par la commission, qui a demandé de remettre le projet en consultation écrite auprès de tous les intervenants. Le député (PLR) peine à voir ce que le processus souhaité par le PL 11566 aurait apporté dans ce cadre.

Il estime en outre que les députés ont été élus pour accomplir une tâche. Dès lors, prévoir que les partis se prononceront en lieu et place des députés, en procédure de consultation, serait problématique. En effet, certains députés pourraient ne pas être d'accord avec le parti. Le député en question ajoute que son opinion est souvent forgée par les auditions et il souhaite que cette méthode soit maintenue.

Pour M. Mizrahi, il est illusoire de penser que l'entier du processus législatif puisse être effectué par des seuls députés. L'exemple de la LRDBH

est plutôt un bon exemple car, après beaucoup de consultations, la loi a semblé apte à réunir une majorité. Concernant le fonctionnement du parti, des différences existent. Les élus sont élus sur des listes de partis et il n'est donc pas incongru de dire que les élus travaillent en lien avec leur parti.

Une députée (EAG) indique être acquise au processus de consultation mais partage plusieurs réserves sur le volume de travail, la systématique, mais surtout sur le rôle des auditions et des commissions consultatives. Elle est très attachée à ces dernières et, si la procédure de consultation devait être une alternative à celles-ci, elle ne pourrait se rallier à la proposition du PL 11566. Elle indique que les auditions sont interactives, contrairement à la consultation.

M. Mizrahi répond, à propos des auditions, qu'elles devront tenir compte de la consultation effectuée auparavant. Les auditions ne seront pas supprimées à cause de la procédure de consultation. Concernant les commissions consultatives, M. Mizrahi était également opposé à plusieurs points, lors du traitement du PL 11458.

En conclusion, le projet de loi n'oppose pas ces différents éléments mais propose un instrument permettant de mieux préparer la rédaction des projets de loi. La consultation est un outil permettant de faire de la concertation, bien que certaines oppositions soient irréductibles. Certaines lois sont simplement en décalage avec la réalité du terrain et ne font pas l'objet d'une lutte entre la gauche et la droite. Dans cette optique, la consultation peut être un outil utile. La LRDBH est un bon exemple et sans les consultations, il n'aurait pas été possible d'aller de l'avant.

A propos de la crainte de se voir noyé par des réponses individuelles, un député (Ve) relève que la Constituante en a, par exemple, reçu très peu. Au niveau fédéral, les réponses sont en principe rédigées par des organismes et des collectivités. Lorsqu'il s'agit d'individus, ce sont généralement des experts.

## Suite des travaux

Le Président met aux voix l'audition du Président du Conseil d'Etat et de la Chancellerie.

### Cette audition est acceptée par :

Pour :	3 (1 EAG, 1 S, 1 Ve)
Contre :	2 (1 PDC, 1 PLR)
Abstentions :	3 (2 MCG, 1 UDC)

## **Audition de M<sup>me</sup> Maria Anna Hutter, Sautier**

M<sup>me</sup> le Sautier précise d'entrée de cause qu'elle est auditionnée à titre personnel, et non sur mandat du Bureau du Grand Conseil. A son arrivée à Genève, elle a été étonnée face à l'absence de procédure de consultation et a été surprise de découvrir que cette tâche incombait aux commissions. Au niveau fédéral, la consultation aidait la commission à choisir les personnes auditionnées.

Elle estime qu'il s'agit là d'un choix politique : soit la commission opte pour des consultations difficiles, car nécessitant beaucoup de personnes, mais, en contrepartie, très peu d'auditions sont effectuées en commission ; soit le Conseil d'Etat continue à faire les consultations comme c'est le cas actuellement, mais alors moins d'auditions doivent avoir lieu en commission. Un choix s'impose, car le cumul des solutions est disproportionné.

M<sup>me</sup> le Sautier estime par ailleurs que les amendements en plénière représentent le vrai problème. Les dernières décisions du Tribunal fédéral ont condamné des amendements votés en plénière. Au contraire, les travaux effectués en commission sont en général bien faits.

Elle relève que le Grand Conseil genevois est le parlement cantonal qui adopte le plus grand nombre de lois en Suisse (voir étude jointe en annexe au présent rapport).

Il en ressort qu'en 2003, le Grand Conseil genevois a adopté plus de 200 lois, contre 15 en moyenne dans les autres cantons. En 2013 et en 2014, 195, respectivement 200 projets de lois ont été votés. Environ 250 projets de lois sont traités chaque année en commission. L'activité législative genevoise relève presque de la démesure. Par conséquent, ajouter encore des procédures de consultation semble assez compliqué.

Un député (S) ne voit pas où se situe la contradiction, puisque ce PL propose justement une consultation plus large, quitte à faire moins d'auditions par la suite. Le travail fait actuellement en commission pourrait être réglé en amont. Il souligne l'avantage du PL qui instaure une procédure plus transparente et donne en exemple le site de la Confédération, qui répertorie les procédures de consultation. Il reconnaît toutefois les importants progrès réalisés par le site du Grand Conseil, mais ajoute que le public ne peut toujours pas savoir avec précision quel projet est traité à quel moment en commission, et donc quand les intéressés doivent s'annoncer.

Le même député s'interroge sur le rapport entre l'activité législative mentionnée par M<sup>me</sup> le Sautier et le PL. En effet, ce PL ne vise pas tous les projets de lois, mais ceux du Conseil d'Etat, qui constituent une grande partie de l'activité législative.

M<sup>me</sup> le Sautier relève que le PL parle des projets de lois importants et des conventions intercantionales. Concernant ce dernier point, il existe déjà une procédure de coopération interparlementaire au niveau romand, qui comporte des pré-consultations et des commissions interparlementaires ; ainsi, lorsque le projet arrive au Grand Conseil, ce dernier ne peut que l'approuver ou le refuser.

M<sup>me</sup> le Sautier est d'avis que le projet, compte tenu du travail qu'il impliquerait pour le secrétariat du Grand Conseil, est démesuré par rapport à un parlement cantonal.

Pour répondre à la question d'un député (MCG), Mme le Sautier précise que, sur les 250 projets de lois déposés chaque année, environ 20% le sont par les députés, et 80% par le Conseil d'Etat.

Le même député (MCG) se dit surpris d'apprendre qu'en Argovie, toutes les lois font l'objet d'un référendum obligatoire.

M<sup>me</sup> le Sautier confirme ce point, mais précise que les députés argoviens votent environ cinq projets de lois par année et que tout le reste est édicté par le gouvernement dans des décrets.

Suite à l'intervention d'un député (Ve), M<sup>me</sup> le Sautier précise qu'au niveau fédéral, les conseillers nationaux ne peuvent pas déposer des projets de lois, mais qu'ils ont à disposition la voie de l'initiative parlementaire, qui suppose beaucoup d'étapes avant le vote.

### **Vote d'entrée en matière**

Suite à l'audition de Mme le Sautier, la majorité de la commission estime qu'il n'est pas nécessaire d'entendre le Président du Conseil d'Etat. Par conséquent, le Président met aux voix l'entrée en matière du PL 11566.

#### **L'entrée en matière du PL 11566 est refusée par :**

Pour :	3 (1 EAG, 1 S, 1 Ve)
Contre :	6 (1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Abstention :	–

Au vu de ce qui précède, la majorité de la commission vous invite à refuser l'entrée en matière sur le PL 11566.

## **Projet de loi (11566)**

### **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**

<sup>1</sup> La présente loi fixe les principes généraux de la procédure de consultation.

<sup>2</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

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

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

#### **Art. 4 Participation**

<sup>1</sup> Toute personne ou organisation peut participer à la consultation et exprimer un avis.

<sup>2</sup> 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.

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

#### **Art. 5 Ouverture**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 Déroulement**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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**

- <sup>1</sup> La consultation a lieu par écrit, sur support papier et par voie électronique.
- <sup>2</sup> 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.
- <sup>3</sup> 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.
- <sup>4</sup> 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**

- <sup>1</sup> 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.
- <sup>2</sup> 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.
- <sup>3</sup> 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**

- <sup>1</sup> Le département ou la Chancellerie d'Etat peuvent solliciter l'avis des milieux concernés sur les projets de portée mineure.
- <sup>2</sup> 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)**

<sup>1</sup> 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.

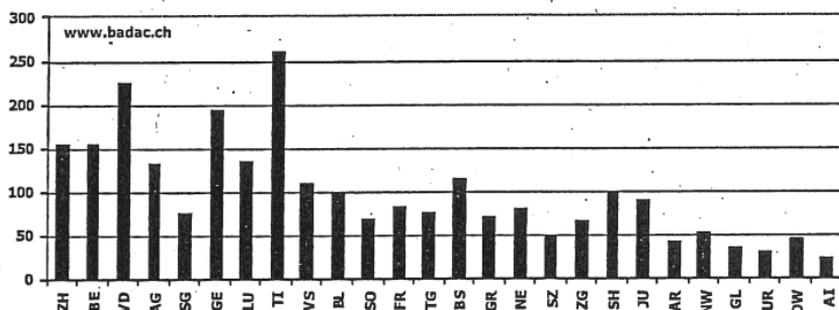
<sup>6</sup> La commission compétente ouvre la procédure de consultation dans les cas prévus par la loi sur la procédure de consultation (LConsult), du ... (*à compléter*).



### 1.3 Charge de travail et organisation (commissions)

Le graphique 2 présente le nombre d'heures total des séances plénières des parlements cantonaux, en 2001. Il offre une première indication des différences de charge de travail existant d'un canton à l'autre.

Graphique 2 : Durée totale des séances plénières, en heures en 2001  
Cantons classés selon la taille de la population



Le nombre d'heures total consacré aux séances plénières varie de 23 (AI) à 260 (TI). Le Grand Conseil genevois se situe clairement parmi les parlements qui accumulent le plus d'heures de séances plénières.

Le Grand Conseil genevois est – de loin – le parlement cantonal qui a adopté le plus de projets de lois en 2001 (203, contre 15 en moyenne dans les autres cantons suisses). Le deuxième canton à avoir adopté le plus de lois est le canton de Vaud (60 lois, et encore s'agissait-il d'une situation exceptionnelle liée à la mise en œuvre de la nouvelle constitution cantonale). Toutefois, il faut préciser ici que la définition d'une loi semble particulièrement large à Genève, ce qui explique vraisemblablement en partie ce nombre très élevé de lois adoptées. Plus généralement, la définition de ce qu'est une loi varie fortement d'un canton à l'autre, ce qui complique la comparaison intercantonale (Auer et Kälin 1991).<sup>7</sup>

7. En outre, dans certains cantons (par exemple en Argovie), toute loi est soumise au référendum obligatoire, ce qui amène les députés à adopter des règlements ou des décrets, non soumis au référendum.



Le droit dont bénéficient les députés genevois de déposer un projet de loi, prérogative unique en Suisse, contribue au chiffre élevé de lois adoptées par le Grand Conseil genevois, sans pour autant en constituer la cause principale: sur les 203 lois adoptées par le Grand Conseil en 2001, un peu plus d'un cinquième seulement (44) ont été déposées par un député; en 2002, cette proportion était encore nettement inférieur (10%).<sup>8</sup>

Par ailleurs, l'examen de la charge de travail des parlementaires doit évidemment aussi prendre en compte l'activité déployée au sein des commissions parlementaires: à Genève – comme dans les autres cantons – la discussion des projets est confiée aux commissions. Le Grand Conseil genevois se distingue à cet égard par un nombre très élevé de commissions permanentes (24, contre 7 en moyenne pour les autres cantons suisses). Cette singularité est encore plus marquée si l'on examine le nombre de séances de commissions permanentes: ce nombre s'élevait à 671 en 2001, contre 71 en moyenne dans les autres cantons,<sup>9</sup> le deuxième canton, en termes de nombre de séances de commissions permanentes, était Bâle-ville, avec 375 séances. A l'inverse, Genève n'a pas eu de commission ad hoc en 2001, mais le nombre de séances de commissions ad hoc n'est pas non plus très élevé dans les autres cantons suisses (40 en moyenne, en 2001).

Dans l'ensemble, la fréquence très élevée de réunions des commissions permanentes fait donc de Genève un cas unique en Suisse, sans pour autant que les commissions soient particulièrement fortes – par rapport au plenum et par rapport à l'exécutif – en comparaison intercantonale (Heierli 2000).<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup>. L'application de la règle constitutionnelle (art. 96), précisée dans la loi portant règlement du Grand Conseil (art. 128), selon laquelle un projet de loi déposé par un député doit avoir une couverture financière, sera de nature à limiter le nombre de projets de loi déposés.

<sup>9</sup>. Notons que cette moyenne est légèrement sous-évaluée, car il nous manque l'information pour le canton de Zurich.

*Date de dépôt : 19 mai 2015*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### **Rapport de M. Cyril Mizrahi**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport vise à concrétiser l'article 110 de la Constitution, en prévoyant des règles claires s'agissant des procédures de consultation, afin de garantir un processus ouvert et transparent permettant aux acteurs concernés de s'exprimer par écrit lors de la phase préparatoire.

Malheureusement, la majorité de la commission a cru bon de refuser l'entrée en matière de ce projet de loi sans même entendre le Conseil d'Etat sur ses intentions s'agissant de la mise en œuvre de l'art. 110 Cst. Cette manière de faire montre que la majorité a non seulement une divergence de fond avec l'objectif du projet de loi, mais également qu'elle refuse de discuter et d'entendre qui que ce soit sur la mise en œuvre de cette disposition pourtant prévue par notre charte fondamentale. Dans le fond comme dans la forme, c'est l'idée même de concertation avec les acteurs concernés qui est rejetée.

### **Le contexte : une politique axée sur la réduction de la concertation, en dépit du mandat constitutionnel**

La Constitution a clairement posé, à l'art. 11 al. 1 Cst, la concertation comme un principe de l'activité de l'Etat. Ce principe se trouve concrétisé au plan constitutionnel déjà, à travers notamment les art. 110 Cst sur la procédure de consultation, et 135 Cst relatif à la concertation des communes.

L'art. 110 Cst prévoit en particulier 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 intercantionales importants, ainsi que sur les autres projets de grande portée.

Au lieu de concrétiser la Constitution, le Conseil d'Etat s'est fixé comme priorité, avec le PL 11458 qui a également fait l'objet d'un rapport de

minorité du soussigné, de casser les processus de concertation existants au lieu de les rénovés.

Il convient de relever que le Conseil d'Etat a précisément argué, à l'appui de la suppression proposée d'un certain nombre de commissions officielles, qu'il souhaitait privilégier d'autres formes de concertation, notamment des consultations écrites. Le rapport du même Conseil d'Etat sur la mise en œuvre de la Constitution (RD 1032) prévoit même qu'une loi sur la consultation sera nécessaire dans le délai général de 5 ans prévu pour la mise en œuvre, sans toutefois en dire plus ni sur le calendrier ni sur ses intentions.

En outre, ce qui est piquant est de voir que les députés qui ont la vision la plus restrictive en matière d'auditions, allant, dans le cadre du présent PL, jusqu'à refuser celle du département responsable, sont justement les mêmes qui s'opposent de manière la plus véhémente au présent projet.

Cela montre bien que, pour la majorité, la question n'est pas de savoir quelle doit être l'articulation judicieuse entre les différents outils de concertation (commissions officielles, consultation écrite et auditions parlementaires), mais plutôt de réduire autant que possible tout cadre de concertation, afin que la majorité qui détient les leviers du pouvoir puisse agir à sa guise, qu'il s'agisse du gouvernement ou du parlement.

Pourtant, rappelons que la concertation n'implique pas nécessairement d'adopter le point de vue des personnes consultées, mais d'en prendre connaissance et d'en tenir compte, enfin d'expliquer pourquoi on fait le cas échéant le choix d'une autre option. En s'écartant d'une telle conception, on renforce la tendance genevoise de travailler, au sein d'institutions politiques caractérisées par la démocratie semi-directe et donc la nécessité de rechercher des consensus larges, avec des mœurs politiques basées sur la confrontation qui ont cours dans des démocraties représentatives centrées sur une forte alternance. La conséquence inéluctable de ce mélange des genres est la multiplication des situations de blocages politiques.

### **Notre projet de loi : une proposition raisonnable**

Les objectifs et grandes lignes du projet de loi, détaillés dans l'exposé des motifs et en commission, seront ici résumés :

- a. Traduire dans une loi les principes fixés dans la constitution : la procédure de consultation doit s'insérer dans la phase préparatoire du processus législatif. En effet, l'art. 110 de la Constitution genevoise est placé dans le chapitre relatif au Conseil d'Etat.
- b. Informer le public grâce à une **procédure transparente** permettant aux acteurs qui le souhaitent de donner leur avis : au niveau fédéral, une page

internet<sup>1</sup> informe publiquement sur l'ensemble des procédures de consultation (qu'elles soient terminées, en cours ou à venir). Les organisations qui le souhaitent peuvent y prendre part spontanément et la procédure donne satisfaction. Certes, des progrès ont été faits à Genève au niveau de la transparence, grâce au nouveau site internet du Grand Conseil. Cela étant, il existe un décalage entre les informations publiées et la réalité du travail parlementaire. Un traitement peut être très rapide, et en toute bonne foi, des acteurs extérieurs peuvent rater le coche, ce qui ne serait pas possible avec un système transparent de consultation semblable au système fédéral. Par ailleurs, les invitations à des auditions sont souvent envoyées très peu de temps avant aux acteurs concernés, ce qui rend difficile la formation de l'opinion.

- c. S'assurer **en amont** que les projets sont matériellement corrects, exécutables et susceptibles d'être bien acceptés, pour que les projets de lois soient plus mûrs lorsqu'ils arrivent au stade du traitement parlementaire. L'idée n'est pas de supprimer les auditions, mais que les projets qui arrivent au Parlement soient plus aboutis. En effet, certains projets traités au sein de la commission législative, par exemple le PL 11458 mentionné plus haut, ont été présentés sans consultation préalable, ce qui a nécessité l'audition subséquente de tous les acteurs concernés. Les projets tiendraient davantage compte des avis des différents acteurs, afin d'éviter que les commissions parlementaires ne doivent effectuer tout le travail en aval.
- d. **Limitier la consultation à l'essentiel**, tout en laissant au Conseil d'Etat une marge d'appréciation importante : le projet de loi prévoit un champ d'application distinguant des objets soumis obligatoirement et facultativement à la procédure de consultation. Le projet de loi ne soumet à la consultation obligatoire que les projets de loi constitutionnels et ceux émanant du Conseil d'Etat et contenant des règles de droit, à l'exclusion des lois approuvant un crédit, par exemple. Pour les autres projets, en particulier ceux émanant de députés, la commission compétente pourrait donc continuer à procéder par voie d'auditions.
- e. Adopter une **procédure légère, standardisée et ainsi peu coûteuse** pour l'administration, sur le modèle de la Confédération : actuellement, les critères et les modalités des consultations ne sont pas fixés et dépendent largement des départements et services. Les consultations sont ainsi relativement lourdes et peu efficaces. Des sociétés privées sont parfois même mandatées. Les délais ne sont pas non plus prévus. L'idée est

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/pendent.html>

d'organiser le processus de manière plus clair et systématique. L'art. 7 du projet de loi prévoit un délai de 3 mois, lequel rend possible la formation de l'opinion pour les divers acteurs consultés. Il est également souhaité qu'une série d'acteurs soit toujours consultée, tout en prévoyant un processus ouvert. Enfin, toujours selon le modèle fédéral, il n'y a pas besoin de mettre en œuvre des questionnaires complexes, seuls l'avant-projet et un message explicatif (exposé des motifs) seraient mis en consultation. Chaque acteur serait libre de répondre, sans canevas préétabli, d'émettre un avis général, sur certains ou tous les articles, faire des propositions alternatives. A l'issue de la consultation, un rapport de synthèse serait rendu public.

En conclusion, il s'agit d'avoir des projets de lois mieux préparés en amont et que les processus soient plus transparents et simples à organiser pour l'Etat.

### **Un traitement en commission bâclé, illustratif de la non-concertation que prône la majorité**

Être majoritaire n'empêche pas un traitement correct et sérieux des projets de loi que l'on n'approuve pas. Une subtilité qui a clairement échappé à la majorité de la commission législative. Mais comment lui faire grief d'un comportement caricatural dont certains en son sein sont coutumiers, alors qu'il s'agit finalement du prolongement d'une volonté politique de limiter au maximum la concertation, comme on l'a vu plus haut ?

Contrairement à la majorité d'autres commissions, la minorité de la législative n'avait en l'occurrence pas demandé d'auditionner « la Terre entière » comme le répètent à l'envi certains avec une certaine mauvaise foi, mais dans un premier temps le département présidentiel, ce qui paraît tout de même la moindre des choses vu l'intention du Conseil d'Etat exprimée sur le même sujet dans le RD 1032.

Malgré l'acceptation de cette proposition, le Secrétariat général du Grand Conseil, invité sur un autre sujet, s'est exprimé en premier. Bien que le projet ne le concernât que marginalement, le SGGC s'est exprimé de manière beaucoup plus générale sur le projet, ce que le soussigné trouve curieux, quand bien même il a grand respect pour le travail et l'opinion du SGGC.

Le SGGC a présenté un extrait d'une étude assez ancienne, puisqu'elle mentionne le chiffre de 203 PL adoptés durant l'année 2001, dont 78% seraient le fait du Conseil d'Etat. Il semble que ces chiffres, qui soit dit en passant démontrent, comme le relève du reste l'étude, que la prérogative des député-e-s de présenter des projets de loi (pas du tout unique en Suisse,

l'étude étant erronée sur ce point<sup>2</sup>), n'est en rien responsable de la prétendue « démesure » parlementaire genevoise, soient toujours d'actualité et qu'il n'y ait pas eu d'augmentation, mais plutôt un tassement (195 en 2013 et 200 en 2014). Sur les quelque 156 PL du Conseil d'Etat, le SGGC a déclaré qu'il ne lui appartenait finalement pas de faire des statistiques, et donc ne pas savoir combien seraient réellement des lois au sens matériel (générales et abstraites) susceptibles d'être concernées par le présent projet de loi (art. 3 al. 1 lettre b), étant rappelé que notre Grand Conseil (spécialité genevoise) adopte sous forme de loi quantité de décisions d'octroi de crédit qui ne sont pas concernées par le projet. Le nombre de lois concernées est donc bien moindre.

Toujours est-il que sur la base de cette seule audition, la majorité de commission est revenue sur sa décision précédente et a estimé qu'il n'était plus nécessaire d'entendre la présidence du Conseil d'Etat, lequel conseil est non seulement le principal (et essentiel) concerné par le présent projet, mais surtout a indiqué dans le rapport RD 1032 qu'il se devait et avait l'intention de légiférer sur le sujet. La majorité a ainsi voté la non-entrée en matière sans même l'entendre !

Un tel revirement est peu sérieux et montre avec quelle hargne certains représentants de la majorité entendent s'en prendre à la mise en œuvre bien légitime du principe de concertation ancré dans notre Constitution et voulu par le peuple !

Au vu des explications qui précèdent, la minorité vous invite, Mesdames et Messieurs les député-e-s, à entrer en matière et à accepter le PL 11566.

---

<sup>2</sup> Art. 127 al. 1 LGC/VD (RSV 171.01)