

*Date de dépôt : Date de dépôt*

## **Rapport**

**de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi constitutionnelle de M<sup>mes</sup> et MM. Stéphane Florey, Christo Ivanov, Norbert Maendly, Bernhard Riedweg, Marc Falquet, Eric Leyvraz, Olivier Baud, Christina Meissner, Thomas Bläsi, Michel Amaudruz, Thierry Cerutti, Ronald Zacharias, Jean-François Girardet, Danièle Magnin, Sandro Pistis, André Python, Jean Sanchez, Francisco Valentin, Pascal Spuhler, Henry Rappaz, Marie-Thérèse Engelberts, Sandra Golay, Christian Flury modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00) (Introduction d'un droit de veto)**

*Rapport de majorité de M. Romain de Sainte Marie (page 1)*

*Rapport de minorité de M. Michel Amaudruz (page 8)*

### **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

#### **Rapport de M. Romain de Sainte Marie**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques a étudié le projet de loi 11588 durant la séance du 4 mars 2015 sous la présidence de M. Vanek. M<sup>me</sup> Renfer, secrétaire scientifique au Secrétariat général du Grand Conseil, et, M. Mangilli, directeur à la Direction des affaires juridiques de la Chancellerie, ont assisté à la séance. Enfin, M. Pfaeffli a brillamment retransmis la teneur de la séance de commission dans les procès-verbaux.

## **Audition de M. Amaudruz, premier signataire du PL 11588**

M. Amaudruz estime qu'il faut respecter un certain équilibre entre le législatif et l'exécutif. Il rappelle que la place du Conseil d'Etat a été et est discutée dans plusieurs débats récents, notamment en ce qui concerne son engagement dans le débat politique en période de votations, la liberté de refuser un troisième débat au cours d'une séance plénière du Grand Conseil, ou encore le large pouvoir réglementaire que s'accorde le Conseil d'Etat. M. Amaudruz soutient que le gouvernement doit avoir une certaine autorité : on attend des Conseillers d'Etat qu'ils sachent agir et monter au front, afin de montrer qu'ils conduisent bien la République. Néanmoins, il estime que pour garantir le respect de cet équilibre, il est nécessaire de placer des limites.

M. Amaudruz rappelle que le règlement réglant les conditions pour l'acquisition du label GRTA, sans contredire la loi sur l'agriculture, va au-delà des exigences de celle-ci, ce qui conduit à la consécration d'un monopole de fait à une entreprise de transformation du lait.

M. Amaudruz indique que plus récemment, à propos de la loi sur la police, des réticences ont été émises par des parlementaires quant à des normes pour l'instant encore incertaines. Le chef de département, M. Maudet, a indiqué que tout serait réglé dans le règlement. Cela a fait dire à un représentant de la gauche, rejoint dans son opinion par des parlementaires de tout bord, qu'il ne souhaitait pas approuver une loi sans en connaître les diverses conséquences. M. Amaudruz estime la remarque pertinente, car d'après lui, le pouvoir réglementaire peut conduire à certains abus, ou à une réglementation qui, sans être abusive, n'est pas idoine. En ce sens, trouver un moyen de résister à cette réglementation n'est pas une démarche qui empiète sur l'autorité du gouvernement, mais un garde-fou.

À titre personnel, M. Amaudruz estime que ce texte n'appelle pas à une non entrée en matière, même si certains amendements seraient peut-être nécessaires quant au chiffre exact du nombre de députés, qu'il propose de ramener à dix, et de la majorité, qui devrait être une simple majorité relative. Ce texte n'est pas conçu pour mettre un frein à la politique, mais vise à éviter un déséquilibre des forces entre les différents pouvoirs.

M. Amaudruz estime que les différentes affaires récentes évoquées au début de son intervention sont la démonstration qu'il est nécessaire de placer des limites claires, car certains règlements ne respectent pas l'esprit de la loi.

Un député (S) demande si le principe de primauté du droit ne fait pas déjà en sorte qu'en cas de non-conformité d'un règlement, par définition inférieur à une loi, n'importe quel député pourrait simplement faire un recours.

M. Amaudruz répond que chronologiquement et logiquement, la loi est élaborée avant le règlement.

Le même député (S) estime qu'il est donc possible de faire recours, mais aussi de faire un nouveau PL pour rectifier le règlement si celui-ci n'allait pas dans l'esprit de la loi sans toutefois l'enfreindre.

M. Amaudruz estime bien compliqué de refaire l'ensemble de la procédure d'un PL pour cela. Il lui semble qu'il serait plus simple de pouvoir remettre en doute la conformité d'un règlement par la procédure proposée par le PL 11588.

Le député (S) estime qu'il faut laisser une certaine liberté dans l'application de la loi au gouvernement, lorsqu'elle n'est pas restreinte par la loi.

M. Amaudruz approuve, mais estime que cela peut aller au-delà de la volonté du législateur, et qu'il est donc légitime et raisonnable que des députés s'inquiètent de cela.

Le député (S) rappelle qu'il existe de nombreux moyens législatifs et juridiques de faire changer un règlement.

Un député (PLR) estime que M. Amaudruz s'y connaît de manière professionnelle en matière d'attaque des règlements. Il demande si M. Amaudruz ne pense pas que les outils judiciaires actuels, qui permettent à chaque citoyen d'agir, sont suffisants.

M. Amaudruz répond qu'à propos du règlement sur la fumée dans les lieux publics mis en place par M. Unger, il ne contestait pas la volonté populaire, mais l'absence de base légale du règlement.

En l'occurrence, ce qui le dérange, c'est la possibilité que le législatif vote une loi vide, et que tout soit fourgué dans le règlement par l'exécutif.

Une députée (PDC) demande si ce PL est l'aveu qu'il est trop lourd pour l'UDC de faire un PL dans le cas d'un règlement qui ne correspondrait pas à leurs yeux à la loi.

Elle estime que la possibilité existe déjà pour les parlementaires de s'opposer à un règlement par la voie d'un PL, et qu'il est donc inadapté d'ajouter une telle voie.

M. Amaudruz estime que si un règlement déplaît à une partie des députés, il est plus efficace et plus direct de pouvoir le contester par la voie proposée par le PL 11588 plutôt que de devoir revenir avec un PL.

Un député (PLR) demande des précisions quant à la problématique de GRTA et de la loi sur l'agriculture évoquée par M. Amaudruz auparavant. Il

demande aussi ce qui va mieux à Soleure que dans les autres cantons suisses, puisque c'est l'exemple qui a été pris dans l'exposé des motifs.

M. Amaudruz répond à propos de GRTA que la loi sur l'agriculture pose certains principes qui limitent la provenance des produits GRTA. Dans le règlement d'application, toutes les composantes doivent être genevoises, y compris la transformation. Puisqu'il n'existe qu'une entreprise à Genève qui soit capable de transformer le lait, il s'agit d'un monopole, car les autres producteurs de lait doivent faire appel à des concurrents, établis sur le territoire français ou vaudois. L'esprit de la loi était que cela devait être des produits genevois, et pas absolument transformés à Genève, qui ne connaît qu'une unité de transformation du lait.

M. Amaudruz suit une procédure qui le rapproche de celle évoquée par le député (PLR), qui nécessite un engagement de fait, notamment financier. S'il trouvait le nombre requis de comparses au Grand Conseil, cela serait plus efficace pour inciter le Chef du département concerné à mettre ses lunettes et comparer le règlement d'application à la loi afin de déterminer ce qui ne va pas. À propos de la question de Soleure, ce n'est pas lui l'auteur du PL et il ne peut donc répondre à ce propos.

Un député (PLR) indique que s'il faut modifier la loi sur l'agriculture pour préciser que cela n'a pas besoin d'être transformé à Genève, il suffit de faire un PL en ce sens.

Une députée (MCG) demande quel est le coût de la procédure pour un recours de droit public ou un recours constitutionnel.

M. Amaudruz répond que le tarif horaire d'un avocat oscille autour de CHF 500.-, à quoi il faut ajouter divers frais annexes non négligeables. Considérant que cela nécessite de dix à vingt-cinq heures de travail pour un avocat, cela peut coûter de dix à vingt mille francs.

Un député (EAG) estime qu'il y a un effet pervers à cette loi. Dans le cas où un Chef de département souhaite effectuer des changements législatifs, le Conseil d'Etat établit un règlement, mais qui contient des principes supérieurs du rang d'une loi, de telle sorte qu'il s'agit dans les faits d'une loi portant le nom de règlement. À ce moment-là, des députés demandent à voter la conformité du règlement en question à une loi supérieure, et dans le cas où au moins un tiers, selon les chiffres donnés par le PL, des parlementaires estime que ce règlement est conforme à la loi, celui-ci est validé et mis au bénéfice d'une certaine légitimité, puisque le parlement l'a accepté. Par ailleurs, il n'y aurait pas de recours possible de la part du souverain à l'encontre d'une telle décision, puisqu'il s'agirait d'un règlement, et non d'une loi.

Le député (EAG), se mettant dans l'hypothèse, académique, d'un Conseiller d'Etat retors, demande ce qu'en pense M. Amaudruz.

M. Amaudruz répond que cela reste un règlement, et pas une loi. Il indique que cette hypothèse va au-delà de sa pensée et de probablement de ce que pourrait faire un Conseiller d'Etat.

Le député (EAG) estime que si lui y a pensé, il est possible que d'autres y pensent.

M. Amaudruz estime que le Conseiller d'Etat en question prendrait des risques avec une telle démarche, dans le cas où elle ne fonctionnerait pas.

### **Prises de position des groupes**

Un député (MCG) remercie M. Amaudruz pour la passion qu'il a mise dans sa présentation. Il indique que le MCG soutiendra l'entrée en matière de ce PL, et dans le cas d'une acceptation de celle-ci, proposera des amendements.

Un député (S) indique que le groupe socialiste refusera l'entrée en matière du PL. Il estime que cela viole la séparation des pouvoirs. Par ailleurs, la possibilité d'agir existe déjà pour les députés.

Une députée (PDC) indique que le PDC n'entrera pas en matière, pour à peu près les mêmes raisons qu'évoquées par son préopinant : des outils plus efficaces existent déjà.

Un député (PLR) explique que le PLR ne votera pas l'entrée en matière, car le Conseil d'Etat a la possibilité d'édicter des règles primaires, sur délégation, ou secondaires, sans délégation mais pour régler des détails. Dans le cas d'un problème, les justiciables peuvent saisir les tribunaux. À Genève, il s'agit de la cour constitutionnelle. Celle-ci, en tant qu'organe judiciaire, est donc dépolitisée. Un député (PLR) estime qu'il n'est pas non plus pertinent de donner un droit de veto à un tiers du parlement. Pour l'ensemble de ces raisons, le PLR ne votera pas l'entrée en matière.

Un député (EAG) indique qu'EAG votera l'entrée en matière, car si en l'état ce PL n'est pas parfait, les problèmes qu'il soulève sont réels et il peut être amendé.

Une députée (Ve) indique que les Verts n'entreront pas en matière, pour les raisons évoquées par les socialistes et le PDC. Elle observe que ce droit de veto va dans un sens, et qu'aucune compensation n'est offerte au Conseil d'Etat dans le cadre de l'application des lois.

**Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 11588.**

|              |                             |
|--------------|-----------------------------|
| Pour :       | 6 (1 EAG, 2 UDC, 3 MCG)     |
| Contre :     | 9 (3 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR) |
| Abstention : | 0                           |

*L'entrée en matière du PL 11588 est refusée.*

Pour les raisons évoquées ci-dessus, la majorité de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand conseil, vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser ce projet de loi.

## **Projet de loi (11588)**

### **modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00) (Introduction d'un droit de veto)**

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

#### **Article unique Modifications**

La constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE), du  
14 octobre 2012, est modifiée comme suit :

#### **Art. 109, al. 5 (nouveau, l'al. 5 ancien devenant l'al. 6)**

<sup>5</sup> Trente députés au Grand Conseil peuvent, dans un délai de 30 jours, faire  
opposition à un règlement adopté par le Conseil d'Etat. Lorsque l'opposition  
est confirmée par la majorité des deux tiers des députés présents au Grand  
Conseil, le règlement est renvoyé au Conseil d'Etat.

*Date de dépôt : 15 avril 2015*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### **Rapport de M. Michel Amaudruz**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le PL 11588 a été examiné lors de la séance que la Commission des droits politiques a tenue le 4 mars 2015.

Ce projet de loi voudrait permettre que le Parlement, aux conditions fixées à l'article 109 al. 5 (nouveau), puisse renvoyer au Conseil d'Etat un règlement qui ne serait pas en accordance avec la loi dont il est issu et sur lequel il s'appuie.

Ce projet de loi n'a pas pour ratio legis de vouloir brider le Conseil d'Etat dans l'exercice, incontournable, de son pouvoir réglementaire. A cet égard, les initiants tiennent à souligner que, pour la bonne conduite des affaires de l'Etat, il est impératif que son Exécutif dispose de l'autorité qui échoit à sa tâche.

Cela étant, reste que, chronologiquement, l'édiction de règlements relevant de la compétence du Conseil d'Etat est le prolongement de l'adoption de lois par le Grand Conseil. Or, on ne peut exclure que nos gouvernants prennent des mesures réglementaires qui ne soient pas forcément le reflet de la volonté du législateur.

D'ailleurs et à titre d'exemple, lors de l'examen du projet de loi sur la police, sur divers sujets, les membres de la Commission des droits politiques se sont fait l'écho de leur inquiétude à raison de diverses questions que ce projet n'abordait pas. A quoi, le magistrat en charge de ce dossier avait expliqué que la problématique concernée serait traitée par voie réglementaire, à la satisfaction de ceux qui avaient des interrogations.

Ce qui avait néanmoins suscité l'inquiétude de certains commissaires qui ne voulaient pas que l'on ait à approuver une loi, révérence parler, la tête dans le sac et sans savoir quelles seraient les dispositions réglementaires qui en seraient issues.

C'est pour pallier ce risque que les initiants souhaitent que, dans des cas où, objectivement, l'on pourrait ressentir un débordement, dans le processus réglementaire, il soit possible à notre Parlement de réagir.

Etant noté que ce projet de loi, à supposer que l'on entre en matière, devrait être amendé en ce que, lorsque 30 députés au Grand Conseil ont sollicité faire opposition à un règlement adopté par le Conseil d'Etat, cette opposition devrait être confirmée par la majorité absolue des députés présents au Grand Conseil, et non pas par ses deux tiers.

Pour les opposants ou réfractaires à ce projet de loi, il s'agirait d'un doublon et, selon un commissaire, il serait « inadapté d'ajouter une telle voie aux moyens existants » alors que l'on peut:

- déposer un recours auprès de l'Autorité judiciaire, saisir la Cour constitutionnelle, voire cas échéant le Tribunal fédéral en arguant l'absence de base légale du règlement, ce qui, d'après un commissaire, serait une procédure bien connue de l'auditionné ;
- déposer un nouveau projet de loi ;
- ou encore, entreprendre des démarches auprès du Conseil d'Etat, saisi en la personne du chargé du Département concerné, cela dans le but d'obtenir une rectification du règlement mis en cause.

Ce à quoi il a été répliqué :

- La voie d'un recours est longue et très onéreuse. Répondant à ce sujet à une question d'un commissaire, l'auditionné a révélé que si l'on devait conduire une procédure jusqu'au Tribunal fédéral, cela pourrait exposer le recourant à des frais oscillant entre CHF 10'000.- et CHF 20'000.-, sans compter le laps de temps relativement long pour parvenir à une décision définitive, alors qu'une démarche rectificative est entreprise précisément parce qu'il y a une urgence certaine.
- Déposer un nouveau projet de loi présente le même inconvénient temporel et jusqu'à ce que le projet de loi visant à une rectification du règlement querellé des mois sinon plus peuvent s'écouler.
- Rechercher une solution rectificative avec le Conseil d'Etat est évidemment une voie de sagesse mais, néanmoins, celle-ci n'est pas évidente ainsi que l'expérience faite en la matière l'enseigne alors que, derechef, le présent projet de loi vise précisément des cas à traiter avec célérité.

A la suite de ce débat contradictoire, le Président de la Commission a mis au vote l'entrée en matière du PL-11588

|            |                             |
|------------|-----------------------------|
| Pour       | 6 (1 AEG, 2 UDC, 3 MCG)     |
| Contre     | 9 (3 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR) |
| Abstention | —                           |

L'entrée en matière a donc été refusée.

### **Texte de l'amendement**

#### **Art. 109, al. 5 (nouveau, l'al. 5 ancien devenant l'al. 6)**

<sup>5</sup> Trente députés au Grand Conseil peuvent, dans un délai de 30 jours, faire opposition à un règlement adopté par le Conseil d'Etat. Lorsque l'opposition est confirmée par la majorité absolue des députés présents au Grand Conseil, le règlement est renvoyé au Conseil d'Etat.