

Date de dépôt : 2 janvier 2019

Rapport

de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. François Lefort, Jean-Michel Bugnion, Sophie Forster Carbonnier, Boris Calame, Delphine Klopfenstein Broggin, Frédérique Perler modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 101) (*Pour des Commissions d'enquête parlementaire plus efficaces*)

Rapport de majorité de M. Pierre Eckert (page 1)

Rapport de minorité de M^{me} Xhevrie Osmani (page 100)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Pierre Eckert

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le PL 11833 a été renvoyé à la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil le 25 février 2016. La commission l'a étudié lors de 10 séances, 4 dans la législature 2013 – 2018 sous l'experte présidence de M. Cyril Mizrahi et 6 dans la présente législature sous le bienveillante présidence de M^{me} Anne Marie von Arx-Vernon. Les secrétaires scientifiques M^{me} Irène Renfer et M. Jean-Luc Constant, ainsi que M. Fabien Mangilli, directeur des affaires juridiques de la Chancellerie, ont éclairé les travaux de la commission. Les procès-verbaux ont été tenus avec précision par M^{me} Ariane Haeni et M. Nicolas Gasbarro ; qu'elle-il en soient vivement remerciés.

Résumé pour lecteurs pressés et lectrices pressées

Deux commissions d'enquête parlementaire (CEP) ont été mandatées par le Grand Conseil depuis la création de la base légale en 1999. L'une concernait la Cour des comptes et l'autre, instaurée par la motion M 2252, la pénible affaire de la Pâquerette. Cette dernière CEP a été instituée par le Grand Conseil en date du 12 mars 2015. Elle a travaillé durant 3 ans et a connu des turpitudes de toutes sortes pendant ses travaux. Elle a déposé son rapport final le 17 avril 2018. Alors que cette dernière CEP était encore en cours, le groupe des Verts a lancé le PL 11833, qui visait à réduire à un par groupe le nombre de députés siégeant dans une CEP, contre 15 actuellement, et à renoncer aux suppléants.

Après avoir auditionné le premier signataire, la commission a cherché à établir des comparaisons avec d'autres cantons et à se faire une idée des disfonctionnements possibles des CEP. Elle a rapidement pensé élargir le spectre du projet de loi au-delà du simple nombre de membres.

A cette fin, la commission a auditionné

- MM. Jean Sanchez, Jean-Marie Voumard et Christian Frey, présidents et vice-présidents de la CEP sur l'affaire « Adeline ».
- M. Jean-Marc Guinhard, président du Grand Conseil à cette époque.
- M^{me} Maria Anna Hutter, sautier à cette époque.
- M. Laurent Koelliker, sautier actuel.
- M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique de la CEP sur l'affaire de la Pâquerette.

Même si les avis étaient en partie divergents, il est essentiellement ressorti de ces auditions que les faiblesses de fonctionnement de la CEP résidaient dans une certaine complexité liée au nombre élevé de commissaires (organisation, confidentialité, documents, coûts). En dehors du nombre de membres, des problèmes liés à la définition de la méthode de travail, à l'inclusion d'experts et à la nomination d'un-e rapporteur ont été relevés. Il a également été constaté qu'une commission nombreuse était coûteuse, mais au vu des enjeux, il a été considéré que cette question ne devait pas forcément être placée au premier plan.

La représentativité politique de la CEP a également été longuement discutée. En fin de compte, la commission a reconnu à la majorité qu'elle n'était pas totalement nécessaire puisqu'un travail de nature principalement technique devait être entrepris. Il a toutefois été reconnu que chaque groupe devait être représenté afin de garder le contrôle sur les travaux. Cette décision est conforme au projet de loi tel que formulé initialement. Toutefois, afin d'assurer un meilleur suivi, la commission a conservé la désignation d'un-e

suppléant-e par groupe. La transition d'une législature à la suivante a également été prise en compte.

Un élément nouveau a été introduit : il s'agit de faire avaliser par la plénière du Grand Conseil le cahier des charges de la CEP dans un délai de 60 jours à travers un rapport divers. Il s'agit d'une procédure courante en matière de gestion de projets, qui permettra à l'ensemble de la plénière de s'approprier la démarche.

La commission a jugé important qu'un élément de temporalité soit instauré. Une durée de 18 mois a été définie, entre le moment où la CEP débute ses travaux et le moment où le rapport est rendu.

L'article 230F a été reformulé. La CEP peut maintenant s'entourer notamment d'un secrétaire scientifique et d'un corédacteur en appui du rapporteur. Elle peut également désigner un ou des experts pour la durée des travaux ou faire appel à un ou plusieurs experts au cas par cas, selon les questions qui se posent au fil des travaux.

A la fin de ses travaux, la commission a adopté le texte suivant en lieu et place du projet de loi déposé initialement :

Art. 1 *Modification*

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

Art. 230E Principe (nouvelle teneur)

¹ Si des faits d'une gravité particulière survenus au sein des autorités cantonales, d'un établissement ou d'une corporation de droit public cantonal ou de leurs administrations le justifient, le Grand Conseil peut nommer une commission d'enquête parlementaire, composée d'un député par groupe représenté au Grand Conseil, dotée de larges pouvoirs d'investigation, aux fins de clarifier la situation et de formuler des propositions.

² Dans le même temps qu'il désigne les membres de la commission d'enquête parlementaire, le Grand Conseil désigne un membre suppléant par membre titulaire, issu du même groupe.

³ La commission d'enquête parlementaire est instituée par une motion, qui précise sa mission et le périmètre de l'enquête.

Art. 230F Cahier des charges (nouveau, les articles 230F à 230J anciens devenant les articles 230G à 230K)

¹ Dans les 60 jours après son instauration, la commission d'enquête parlementaire présente son cahier des charges sous forme de rapport divers à l'attention du Grand Conseil. En cas de renvoi, la commission d'enquête parlementaire présente un nouveau rapport divers dans les 30 jours.

² Le cahier des charges précise :

- a) la composition initiale du bureau : président, vice-président et rapporteur ;
- b) les faits et processus à examiner ;
- c) la liste des questions auxquelles répondre

Art. 230G, al. 2 et 3 (nouvelle teneur) (ancien 230F)

¹ Une commission d'enquête parlementaire peut s'entourer du personnel nécessaire, notamment d'un secrétaire scientifique et d'un corédacteur en appui du rapporteur ; ces personnes sont mises à disposition par le Secrétariat du Grand Conseil ou engagées par le Bureau du Grand Conseil.

² Une commission d'enquête parlementaire peut désigner un ou des experts pour la durée des travaux ou faire appel à un ou plusieurs experts au cas par cas, selon les questions qui se posent au fil des travaux ; ces personnes sont engagées par le Bureau du Grand Conseil.

Art. 230J, al. 3 (nouvelle teneur) et al. 4 et 5 (nouveaux) (ancien 230I)

³ La commission d'enquête parlementaire y rend compte de ses travaux conformément au cahier des charges, de la position du Conseil d'Etat, ainsi que, le cas échéant, des autres autorités et personnes concernées.

⁴ En outre, le rapport de la commission d'enquête parlementaire fixe des objectifs qui consistent à :

- a) émettre des recommandations visant à résoudre les problèmes rencontrés et éviter que ceux-ci ne se reproduisent.
- b) signaler d'autres pistes de réflexion, d'analyse et tout autre fait digne d'intérêt.

⁵ Le rapport final est déposé au plus tard 18 mois après l'adoption du cahier des charges par le Grand Conseil. Si la période de l'enquête se situe à cheval sur deux législatures, la commission d'enquête poursuit ses travaux après les élections avec une nouvelle composition qui doit intégrer, si possible, les anciens membres réélus. Dans ces conditions, un délai additionnel de 30 jours est ajouté.

Art. 230K, al. 3 (nouveau), l'alinéa 3 ancien devenant l'alinéa 4) (ancien 230J)

³ Il doit s'assurer de la mise en œuvre des recommandations formulées par la commission d'enquête parlementaire.

Art. 2 *Entrée en vigueur*

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

Dans le détail

Les travaux de la commission sont reproduits dans les quelques dizaines de pages qui suivent. Pour le cas où une nouvelle CEP serait constituée, ils devraient servir à se rendre compte des problèmes qui sont susceptibles d'être rencontrés. A partir du 17 octobre 2018, on trouvera une explication des raisons et des compromis qui ont conduit à la formulation du projet de loi.

9 mars 2016 : audition du M. François Lefort, auteur

Le président remercie M. Lefort, premier signataire du projet de loi 11833, de sa présence dans le cadre du projet de loi 11833. Il lui cède la parole pour la présentation des réflexions des cosignataires à propos des commissions d'enquête parlementaire.

Après avoir remercié la commission pour son accueil, M. Lefort reprend l'exposé des motifs que les députés ont pu découvrir dans la brochure présentant le projet de loi.

Ce projet de loi est intitulé « pour des Commission d'enquête parlementaire plus efficaces ». Il part d'un constat dressé suite au travail des deux commissions parlementaires créées au cours des six dernières années : la première sur la Cour des comptes et la deuxième sur l'affaire « Adeline ». Dans ces deux cas, M. Lefort souligne qu'il a fallu plusieurs tentatives pour arriver à créer une commission d'enquête parlementaire au travers du parlement genevois.

Certains des arguments utilisés pour contrer la proposition de créer une commission d'enquête parlementaire à Genève sont liés au coût et à la lourdeur attachés à cette structure.

Dans le souci de rendre les commissions d'enquête parlementaire plus efficaces, sinon plus fréquentes, M. Lefort propose que ces commissions soient composées d'un nombre de membres plus petit, comme c'est le cas partout ailleurs en Suisse.

M. Lefort souligne que le grand nombre de commissaires composant les commissions d'enquête parlementaire genevoises est un cas unique en Suisse, aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau cantonal.

La présence de membres suppléants est aussi une spécialité genevoise ; elle n'est pas prévue par les autres législations cantonales.

Une enquête succincte concernant les articles de loi en vigueur dans d'autres cantons suisses est incluse dans la proposition de projet de loi.

M. Lefort indique qu'en général les lois cantonales et la législation fédérale ne prescrivent pas de taille précise pour les commissions d'enquête parlementaire :

- En Valais, la loi prévoit une commission d'enquête parlementaire de 5 à 13 membres sans membres suppléants.
- A Neuchâtel, le nombre de commissaires est variable et fixé par décret. Il n'y a pas non plus de membres suppléants.
- Dans le canton de Vaud, la loi prévoit autant de membres que de groupes représentés. M. Lefort précise que ce modèle a été choisi pour le projet de loi 11833. Le système genevois fonctionnant avec sept groupes parlementaires, une commission serait ainsi composée de sept membres, si le projet de loi est accepté. Il n'y aurait pas de membres suppléants.
- A Glaris et à Zurich, la même règle s'applique.

M. Lefort estime qu'il est souhaitable de changer la taille des commissions d'enquête parlementaire à Genève pour différentes raisons :

- La première est une raison de coûts. Le fonctionnement d'une commission d'enquête parlementaire à 15 membres est coûteux. Le grand nombre de commissaires renchérit la note de saisie dactylographique, de capture des discussions et de procès-verbaux. Celle-ci peut être estimée aux alentours de 5 000 F.
- Le statut de membres suppléants augmente encore la taille du groupe de travail et renchérit les coûts, sans que cela soit véritablement efficace pour la qualité du travail selon M. Lefort.
- La question du bon fonctionnement de la commission est importante. Fonctionner à sept est plus facile que fonctionner à quinze. Un nombre réduit de membres donne également un rôle plus important à chaque commissaire. Le représentant du groupe sera choisi par ses pairs pour ses qualités et ses connaissances relatives à un sujet donné. Avec le projet de loi 11833, les discussions seront plus efficaces car en plus petits groupes, et donc plus rapides.

– M. Lefort souligne enfin que des commissions d'enquête parlementaire pourront être établies plus souvent si cela s'avère nécessaire.

M. Lefort conclut son intervention en présentant les commissions d'enquête parlementaire comme nécessaires et bénéfiques au fonctionnement de la démocratie. Malgré le fait que la création de commissions d'enquête parlementaire soit régulièrement contestée quand les faits surviennent, cet outil est très utile dans certaines situations particulières.

Une composition réduite pour ces commissions permettrait une meilleure efficacité du travail d'enquête parlementaire, une réduction des coûts et de la lourdeur du processus.

Le président remercie M. Lefort pour sa présentation du projet de loi. Il ouvre la séance aux questions et commentaires des commissaires présents.

Un député (PLR) souligne que le but poursuivi par le projet de loi est noble. Il remercie M. Lefort pour ce projet de loi et mentionne qu'il souscrit à l'objectif poursuivi. Ce député mentionne avoir quelques questions liées aux modalités de mise en œuvre du projet de loi. Il demande si la possibilité pour l'un des membres de la commission d'enquête parlementaire de se faire remplacer par un collègue en cas d'absence justifiée est maintenue dans le cadre du projet de loi 11833. Il demande si le rôle de suppléant serait entièrement supprimé.

M. Lefort souligne que la possibilité pour un membre d'organiser son remplacement par un collègue n'existe pas dans la version actuelle de la loi. L'article 230E de la LRG mentionne la nomination de 15 membres de la commission et la désignation d'un membre suppléant par groupe.

M. Lefort estime que le rôle de suppléant est actuellement très frustrant, car le suppléant ne peut pas vraiment participer aux discussions de façon intégrée. Il souligne que le projet de loi propose de réécrire l'article 230E sans inclure la mention de membre suppléant.

Le député (PLR) demande si la commission d'enquête parlementaire fonctionnerait alors de la même manière que le Bureau du Grand Conseil. Un membre est désigné par groupe et il n'est pas possible de se faire remplacer.

M. Lefort répond par l'affirmative. Une commission d'enquête parlementaire fonctionnerait comme le Bureau, à la différence que les membres seraient toujours choisis par les groupes parlementaires et non par le Grand Conseil. Ce point concernant la sélection des membres n'est pas modifié par le projet de loi.

Le député (PLR) indique que sa conception de la démocratie le porte à considérer que moins les commissions parlementaires s'avèrent nécessaires,

mieux la démocratie se porte. Il demande pourquoi M. Lefort établit une connexion entre l'augmentation du nombre de commissions d'enquête parlementaire et la réduction du nombre de membres, telle qu'elle est proposée par le projet de loi.

M. Lefort rejoint le député sur le constat que ces deux dimensions sont indépendantes. Toutefois, la question du nombre de commissions et la question du nombre de membres sont, en pratique, toujours mêlées dans les discussions. La lourdeur du processus est régulièrement avancée comme raison de ne pas créer de commission d'enquête parlementaire.

M. Lefort estime que la question de la lourdeur du processus ou la question des coûts ne devraient pas être avancées pour empêcher la création de commissions d'enquête lorsque celles-ci sont nécessaires.

M. Lefort explique ne pas avoir d'avis sur la question de la nécessité de faire plus ou moins de commissions d'enquête parlementaire. Il estime qu'une commission doit être créée dans les cas où la situation l'exige. Il est nécessaire de mettre à distance les arguments de lourdeur et de coûts qui sont régulièrement utilisés.

M. Lefort souligne que 6 mois ont été perdus avant qu'une commission d'enquête parlementaire ne soit créée dans le cas de la Cour des comptes, ce pour des arguments liés à la lourdeur du processus. Il a finalement fallu se remédier à en créer une, mais beaucoup de temps a été perdu. Selon l'avis de M. Lefort, ces arguments d'opposition doivent être supprimés.

Un député (UDC) fait part de son inconfort face à la formulation utilisée à l'article 230E, al. 1 (nouvelle teneur) : « si des faits d'une gravité particulière survenus au sein des autorités cantonales, (...) ». Il s'enquiert du contenu couvert par cette formulation.

M. Lefort souligne que cette formulation est déjà contenue dans l'actuel article 230E. Le projet de loi 11833 reprend cette tournure sans la modifier. La question du sens et de l'interprétation devrait ainsi être posée au rédacteur initial de cette phrase. M. Lefort signale que le projet de loi ne porte pas sur cet aspect de la loi et que la nature de cette définition n'est pas mise en question par les cosignataires.

Le député (UDC) évoque le soupçon que le groupe parlementaire représenté par M. Lefort vise à avantager les petites formations politiques au travers de ce projet de loi. La question de la proportionnalité de la représentation au sein des commissions d'enquête parlementaire est supprimée par la règle d'un membre par groupe. Il se demande que penser de cet impact du projet de loi.

Affirmant ne pas être surpris par la question, M. Lefort reconnaît que les personnes qui voudraient penser à mal pourraient faire cette lecture du projet de loi. Toutefois, l'intention d'avantager certains groupes politiques au détriment d'autres n'est pas celle des cosignataires.

M. Lefort rappelle que Genève est le seul canton à utiliser la règle de la représentativité proportionnelle au sein des commissions d'enquête parlementaire. Le projet de loi vise à réduire l'affrontement politique, qui n'a pas lieu d'être dans une enquête parlementaire, et à faciliter les débats en réduisant le nombre de commissaires. Il ne vise pas à favoriser les petites formations politiques. Mais M. Lefort comprend qu'une telle lecture puisse être faite si on pensait à mal, ce qui n'était pas son cas lorsque le projet de loi a été écrit.

Le député (UDC) demande quelle est la différence entre une commission d'enquête parlementaire et une commission spéciale comme celle mise sur pied dans le cadre du contre-projet sur la mobilité.

M. Lefort relève qu'une commission spéciale est créée comme un sous-groupe d'une commission spécialisée sur un sujet spécifique. Dans le cas des commissions d'enquête parlementaire, les groupes parlementaires choisissent une série de super commissaires pour les représenter dans l'examen de faits dont la gravité est avérée. Les questions motivant une enquête parlementaire ne sont pas comparables à celles motivant une commission spéciale.

Une députée (EAG) aimerait avoir une estimation des coûts liés aux commissions d'enquête parlementaire ces dernières années : les coûts induits respectivement par les heures de présence des députés, et par les frais administratifs comme la sténographique par exemple. Il demande si l'on a une idée de l'ordre de grandeur de ces coûts. En deuxième point, elle revient sur la question de la frustration des suppléants. Elle affirme penser à la frustration d'un groupe qui n'a plus de représentant du tout, quand par malheur son représentant est souffrant ou a un empêchement justifié. Quand une personne est suppléante, elle sait qu'elle n'a pas pu étudier le dossier comme l'aurait fait le titulaire, mais en principe elle a les capacités intellectuelles nécessaires pour contribuer de manière productive aux avancées des travaux ou reporter fidèlement les considérations discutées. A ses yeux, cette solution semble être meilleure que de n'avoir personne pour représenter le groupe lors des travaux.

La députée (EAG) affirme comprendre la volonté de réduire le nombre de personnes siégeant dans la commission. Par contre, elle estime que la proposition de supprimer la possibilité de remplacer un membre absent est excessive.

Concernant la question des coûts, M. Lefort recommande à la commission de faire la demande de cette étude auprès du Sautier du Grand Conseil pour obtenir une structure des coûts détaillée.

Reprenant le second point soulevé par la députée, M. Lefort souligne avoir participé au travail d'une commission d'enquête parlementaire en tant que suppléant. Ce remplacement s'est fait sur une durée relativement longue en raison d'un congé maternité.

M. Lefort explique que le fonctionnement normal d'une commission veut que les commissaires découvrent le procès-verbal sur place en début de séance. M. Lefort estime que cette façon de travailler est pénible pour le titulaire malgré le fait qu'il est familier avec la matière, et qu'elle l'est encore plus pour le suppléant. Par ailleurs, il n'est pas possible pour les suppléants d'être productifs lors du remplacement d'une seule séance s'ils ne sont pas au courant des délibérations à l'avance.

La députée (EAG) ne comprend pas la nature du problème si les suppléants acceptent cette donne et se portent volontaires pour remplacer un collègue.

M. Lefort considère la nomination de suppléants comme inutile et improductive, plutôt que frustrante.

M. Lefort ayant abordé plusieurs questions d'intérêt pour lui, un député (S) mentionne n'avoir qu'une seule question supplémentaire à poser. Il relève la très bonne analyse faite par M. Lefort sur la composition des commissions d'enquête parlementaire dans d'autres cantons et le constat de l'absence de députés suppléants dans les commissions.

Il s'enquiert de l'organisation des Grands Conseils dans leur globalité et demande comment les parlements cités dans le projet de loi règlent la question de la suppléance au sein de leur Conseil. Si une suppléance est prévue en cas d'absence, le député (S) relève que la comparaison est un peu biaisée.

M. Lefort relève que les commissions d'enquête parlementaire des autres cantons ne recourent pas au statut de député suppléant. Par contre, il ignore la teneur précise des règles de suppléance au sein des parlements dans leur globalité.

Un député (MCG) demande quelle est l'origine de ce projet de loi. Il demande s'il répond à des plaintes issues de membres de commission d'enquête parlementaire qui estimaient que le nombre de commissaires étaient trop élevé. En deuxième point, il relève que d'autres commissions, comme les sous-commissions de la commission de gestion, fonctionnent avec un représentant par groupe. Cela fonctionne bien. Cet exemple soutient l'idée que diminuer le nombre de commissaires pour les commissions d'enquête dynamiserait le débat tout en réduisant la durée du temps de travail.

Ce député rejoint l'avis qu'une commission d'enquête parlementaire doit être dépolitisée. A sa connaissance, elles le sont généralement car les commissaires travaillent dans le but commun de rechercher la vérité, ceci que le travail se fasse à sept ou à quinze. Il ne pense pas que la dimension politique doive être protégée dans ces commissions-là. Dans le cas où la composition des commissions d'enquête parlementaire serait ramenée à sept membres au lieu de quinze, il estime par contre impératif que les groupes conservent la possibilité d'être remplacés en cas d'absence.

Le député (MCG) précise qu'un amendement au projet de loi pourrait être déposé dans ce sens. La possibilité des remplacements est importante pour permettre aux groupes de suivre les travaux de la commission d'enquête, même si l'on considère que le débat est dépolitisé. Allant plus loin dans sa réflexion, le député estime que le procès-verbal devrait être reçu par les remplaçants, pour leur permettre de s'impliquer dans les travaux même s'ils ne participent pas aux débats physiquement. L'accès à l'information doit être garanti à égalité pour les sept membres ainsi que les personnes les remplaçant.

Ce député estime que la question de l'accès à l'information ne doit pas être un tabou. Le Grand Conseil est constitué de 100 députés ayant la même légitimité et les mêmes prérogatives. Il estime ainsi que des difficultés de confidentialité n'existent pas dans ce cas. Si l'entrée en matière est votée sur ce projet de loi et le nombre de membres ramené à sept, il est essentiel que des remplaçants fixes soient nommés dans le même temps et que l'accès à l'information soit garanti à égalité avec les membres titulaires. Il demande à M. Lefort ce qu'il pense de cette idée.

M. Lefort précise que le projet de loi ne tire pas son origine de plaintes reçues de membres de commissions d'enquête parlementaire. Les cosignataires pensaient que le travail à sept serait plus efficace. Cette motivation sous-tend le projet de loi.

Concernant la question de la politisation des débats, M. Lefort estime qu'une politisation larvée est toujours observable dans les dossiers et les travaux parlementaires. Le travail à sept réduit cette tendance et améliore la qualité des travaux.

Concernant l'amendement proposé par le député (MCG) sur la question des suppléants, M. Lefort ne souhaite pas se prononcer. Le projet de loi qu'il défend propose la suppression des suppléants. M. Lefort laisse la commission et les groupes libres d'évaluer la proposition et d'apporter des amendements si cela est jugé adéquat.

Un autre député (PLR) rejoint M. Lefort sur le diagnostic : l'efficacité des commissions parlementaires doit être renforcée. Par contre, il exprime des

doutes concernant le remède choisi. Il n'est pas certain qu'il soit efficace. Selon lui, qui a participé au travail de deux commissions d'enquête parlementaire, une méthode de travail est l'élément central manquant aux commissions. L'absence de méthode d'investigation efficace et adaptée est responsable en majeure partie de la longueur des travaux, plutôt que la taille du groupe en elle-même. Une fois cette méthode en place, il estime que le résultat ne change pas, que l'on travaille à sept ou à quinze. Sur la question des coûts, il rejoint le constat qu'ils se divisent en nombre d'heures de présence des députés et en frais administratifs.

Dans le cas du drame de la Pâquerette, le député (PLR) explique que la commission d'enquête bénéficie du soutien d'un collaborateur du Secrétariat du Grand Conseil à plein temps. La commission d'enquête siège 4 heures par semaine. L'aide de sténographes est demandée quand une retranscription mot à mot est nécessaire. Par ailleurs, des traducteurs ont été appelés par la commission car deux des trois experts sont d'origine germanique et écrivent en allemand ; les textes sont ainsi traduits en français pour le travail de la commission. Les experts représentent également un coût important sur le budget de la commission.

Le député (PLR) estime que la question de savoir quel budget allouer dans l'idéal aux enquêtes parlementaires devrait être analysée. Il pense que le fonctionnement des commissions d'enquête parlementaire peut être amélioré. La manière d'aborder une question politique n'est pas la même que celle utilisée dans une investigation. Les députés n'ont pas nécessairement les compétences ni le savoir pour gérer ces dossiers efficacement. Une méthodologie doit être acquise. On le voit quand des investigateurs retraités ou professionnels travaillent avec les commissaires.

Le projet de loi pointe un vrai problème, mais le député n'est pas convaincu que la réduction du nombre de membres aide à solutionner cette difficulté. Sur la question de la politisation des débats, il n'est pas certain que la représentativité proportionnelle des formations parlementaires soit une nécessité. Il convient qu'une politisation larvée en aval et en amont puisse exister, mais il ne la perçoit pas beaucoup pendant les travaux de la commission. Les rapports de force politique se manifestent à nouveau fortement lors de la validation des rapports en plénière. Les enjeux politiques ont la possibilité de s'exprimer à ce moment-là.

Le député rejoint ainsi M. Lefort sur le constat qu'il n'est pas nécessaire d'avoir une représentation proportionnelle au sein de la commission d'enquête parlementaire. Il a revu les différentes lettres de l'article 230 LRGC. Bien que le cheminement du travail soit esquissé, aucune n'aborde les principes de la méthode à disposition des commissaires, ni les moyens dont ils disposent pour

faire la lumière sur le dossier. Peut-être que la commission et le Grand Conseil pourrait réfléchir à remédier à cet état de fait. Pour l'heure, il estime que le projet de loi 11833 n'est pas satisfaisant dans la solution qu'il propose.

Concernant la question méthodologique, M. Lefort estime que le but de la LRGC ne peut pas être de préciser la méthode de travail. M. Lefort se rappelle avoir passé deux fois quatre heures de séance pour que la commission d'enquête organise son travail. Deux séances supplémentaires avaient ensuite été consacrées à la méthode de travail. Six séances ont ainsi été consacrées à ces questions, pendant lesquelles les discussions à 15 étaient très éloignées du contenu.

Un choix d'experts avait été fait sur la base de leur expérience méthodologique et leur capacité à faciliter le travail de la commission. Ces questions de méthode et de fonctionnement ne peuvent pas être réglées par la loi selon M. Lefort. Le règlement et la méthode de travail doivent être choisis par la commission.

M. Lefort reconnaît également que la politisation sera nécessairement présente dans le processus, notamment en fin de travail à la présentation des rapports. Ce fonctionnement est normal et bon selon sa perspective.

Une députée (EAG) ne soutient pas l'opinion selon laquelle la politisation doit être réservée à la discussion en plénière. Elle remarque que les a priori et sympathies politiques peuvent rentrer en matière dans l'établissement des faits. Ainsi la politisation est présente en cours d'investigation de manière indirecte.

L'affaire « Adeline » étant d'ordre humain, les a priori politiques semblent être moins présents qu'ils ne le sont probablement dans une investigation concernant la Cour des Comptes par exemple. Il ne semble pas possible à la députée de réserver la politisation aux discussions en plénière lorsque le travail a déjà été finalisé, les faits établis et incontestables. Elle est d'avis que les membres d'un groupe politique sont également là pour représenter un point de vue politique dans la mesure du possible.

Un député (PLR) demande à ses collègues ayant de l'expérience dans le travail en commission d'enquête parlementaire si des votes ont lieu pendant le travail en commission. Si c'est le cas, il semble que la politisation se manifesterait à cette occasion également. Il observe que l'abandon du système proportionnel pourrait poser quelques difficultés au travers de la question des votes notamment. Si le résultat du travail de la commission reflète fidèlement la proportionnalité, cela pourrait faciliter le cheminement et les débats en plénière. Il demande s'il y a des votes régulièrement ou si le consensus entre experts prévaut.

M. Lefort reprend le sens du concept d'enquête parlementaire au niveau fédéral. Celui-ci réfère directement à la recherche de la vérité pour le bien public. Selon M. Lefort, la prise de position politique sur chaque élément d'enquête au travers de votes est ainsi nuisible à la qualité du travail de la commission.

Un député (PLR) précise que des votes ont lieu au sein des commissions d'enquête parlementaire. C'est notamment le cas quand il faut finaliser le choix des experts et choisir parmi les personnalités sélectionnées. Des votes ont aussi lieu sur la méthode de travail ou sur la préstructure du rapport. On pourrait imaginer une situation où le sujet est d'emblée très politique et clivant. Le député souligne qu'il peut être difficile pour un député de s'approprier un sujet, dans la mesure où les commissaires ont l'habitude du travail politique et de rechercher des rapports de force et des majorités. La transposition du savoir-faire n'est pas toujours évidente.

Ce député profite également de son intervention pour revenir sur la remarque de M. Lefort et remarque que celle-ci abondait dans son sens. M. Lefort a souligné le temps nécessaire pour définir les questions de méthodologie. Celles-ci sont la clé et la perte de temps sur ces questions par manque de cadre législatif est très importante.

Le député (PLR) soutient l'avis qu'un article précisant le cadre méthodologique devrait être présent dans la LRGC.

Le président constate qu'il n'y a plus d'autres questions de la part des commissaires. Il donne la parole à M. Lefort pour un éventuel dernier commentaire.

Ayant partagé ses perspectives au cours de l'audition, M. Lefort remercie les commissaires pour leur écoute et souhaite à la commission des travaux fructueux.

9 mars 2016 : discussion

Le président invite la commission à envisager la suite à donner aux travaux concernant le projet de loi 11833. Le président demande si ses collègues ont des propositions d'auditions à faire ou des commentaires à partager.

Un député (MCG) estime que la question est relativement pragmatique : la commission souhaite-t-elle révolutionner le système au travers de ce projet de loi ou souhaite-t-elle conserver le système actuel. Il est d'avis que la taille du groupe ne change pas la qualité du travail car tous les commissaires ont en tête la recherche de la vérité. Il reprend le constat d'un député (PLR) que les

commissions d'enquête parlementaire fonctionnent bien lorsque des professionnels de l'investigation en font partie.

Sur la question des auditions, ce député estime que le sujet est déjà relativement mature et que la connaissance des députés concernant le fonctionnement du système est suffisante. Le groupe (MCG) ne sollicitera pas d'auditions supplémentaires dans ce contexte.

Le président souligne qu'il est d'usage d'auditionner le Bureau du Grand Conseil dans le contexte de ce type de projet de loi.

Un député (S) relève que le projet de loi soulève de bonnes questions. La commission a eu des débats riches pendant la séance et elle a l'occasion d'améliorer le fonctionnement des commissions d'enquête parlementaire. Ceci est important.

Il estime qu'il est nécessaire d'auditionner le Bureau du Grand Conseil pour obtenir un certain nombre d'éléments sur les commissions d'enquête parlementaires. Parmi ceux-ci figurent des éléments chiffrés comme le nombre de commissions d'enquête parlementaire, le nombre d'heures où elles se sont réunies, ainsi que des explications supplémentaires sur leur fonctionnement. Il propose de soumettre la question de cette audition au vote, si celui-ci est nécessaire.

Un député (PLR) abonde dans le sens du député (S) concernant l'utilité d'auditionner le Bureau du Grand Conseil. A son sens, il serait utile de soumettre l'entrée en matière au vote des commissaires, avant d'auditionner le Bureau du Grand Conseil. Ceci permettrait d'estimer l'intérêt pour le projet de loi. Ceci ferait sens au niveau de la méthode.

Le président propose à la commission de soumettre au vote le point de méthode avancé.

Le président **met au vote la proposition de voter l'entrée en matière sur le projet de loi 11833 avant l'audition du Bureau du Grand Conseil et du Sautier.**

Pour :	10 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 4 PLR, 2 UDC)
Contre :	1 (1 MCG)
Abstentions :	3 (1S, 2 MCG)

La proposition de voter l'entrée en matière sur le projet de loi 11833 avant les auditions est acceptée.

Le président invite d'éventuelles déclarations de groupes avant le vote d'entrée en matière sur le projet de loi 11833.

Un député (MCG) estime étonnant de procéder au vote d'entrée en matière avant d'avoir recueilli les éléments découlant des auditions et travaillé le sujet. Il dit être fermement opposé à cette façon de procéder et annonce qu'il ne participera pas au vote d'entrée en matière pour cette raison.

Le président confirme qu'il entend la perspective avancée. Néanmoins, il souligne que le vote a déjà eu lieu et que la commission a manifesté son accord avec cette façon de procéder.

Le président met aux voix l'entrée en matière sur le projet de loi 11833.

Pour :	11 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 4 PLR, 2 UDC)
Contre :	0
Abstentions :	2 (2 MCG)

Le président note qu'un commissaire (MCG) n'a pas participé au vote.
L'entrée en matière sur le projet de loi 11833 est acceptée.

Le président demande aux commissaires s'ils ont des questions sur les modes de fonctionnement des autres cantons. Il demande si des auditions sont à organiser.

Le président constate l'absence de propositions allant dans ce sens.

En lisant l'exposé des motifs, un député (MCG) constate que cinq cantons sont mentionnés à titre comparatif dans l'exposé du projet de loi (Valais, Vaud, Neuchâtel, Glaris et Zurich). Il estime que cette analyse est un peu succincte et qu'il serait utile pour la commission de savoir comment les commissions d'enquête parlementaire sont organisées pour d'autres cantons.

Après consultation avec la commission, le président demande le soutien de M^{me} Renfer pour consolider des informations sur le fonctionnement des cantons suivants : Fribourg, Jura, Berne et Bâle Ville.

Une députée (EAG) souhaiterait également des détails sur les fonctionnements cantonaux concernant la question des suppléants. Il serait ici important de bien différencier la notion de suppléant et de remplaçant titulaire, qui sont des notions très différentes. Ces deux notions sont confondues dans l'exposé des motifs, ce qui ne devrait pas être le cas. La question devrait être posée très clairement aux cantons pour obtenir plus d'informations sur les pratiques en cours.

Le président précise qu'une consultation des autres cantons ne peut pas être organisée pour obtenir ce niveau de détail. La commission devra se satisfaire d'une étude concernant les dispositions applicables.

Par ailleurs, le président souligne l'emploi polysémique du mot « suppléant » dans la LRGC. Le terme renvoie actuellement à plusieurs concepts sans les différencier dans la loi.

Comme le Bureau du Grand Conseil va être auditionné, un député (PLR) suggère que des questions précises soient formulées pour l'aider à préparer la séance. La question de la rapidité des travaux d'enquête parlementaire, du temps moyen des discussions et des coûts transparaissent dans l'exposé des motifs. Il propose que ces aspects soient abordés lors de l'audition.

Le président souligne que le Sautier du Grand Conseil et le Bureau auront accès aux points évoqués au travers du procès-verbal. Celui-ci est probablement suffisant pour le partage d'information en préparation de la séance.

En l'absence d'oppositions ou de remarques supplémentaires, la demande d'audition du bureau du Grand Conseil et du Sautier est approuvée.

4 mai 2016 : Audition de M. Jean-Marc Guinchard, président du Grand Conseil, et M^{me} Maria Anna Hutter, Sautier

Le président cède la parole à M. Guinchard pour la présentation des réflexions du Bureau du Grand Conseil concernant le fonctionnement des commissions d'enquête parlementaire.

Après avoir salué les commissaires et remercié le président pour l'amabilité de ses propos d'introduction, M. Guinchard mentionne en préambule que le projet de loi 11833 a été examiné lors d'une séance de travail du Bureau du Grand Conseil. M. Guinchard annonce qu'il rendra compte des résultats obtenus à la commission en cours de présentation.

Également à titre liminaire, M. Guinchard précise que le projet de loi revêt un certain intérêt par rapport à la gestion du temps d'une part, et à la gestion des fonds publics d'autre part.

Pour commencer, M. Guinchard souhaite partager certains chiffres relatifs à la commission d'enquête parlementaire (CEP) travaillant actuellement :

- A l'heure actuelle et en utilisant l'hypothèse que la CEP continuera son travail sur le même rythme jusqu'à la fin du mois de juin, la charge financière s'élève à 800 000 F environ. Cette estimation comporte les jetons de présence, les procès-verbaux représentant 2 500 pages, les avis de droit, les frais d'experts, les traductions et le soutien administratif.
- Comme la CEP semble aujourd'hui augmenter son taux d'activité et a prévu des séances de travail supplémentaires, M. Guinchard souligne que ce montant sera probablement largement dépassé.

– M. Guinchard précise également qu'une séance supplémentaire du Grand Conseil, dont la date n'est pas encore fixée, sera convoquée sur ce sujet et représenterait un montant de 50 000 ou 60 000 F pour 4 heures de travail.

M. Guinchard souligne l'espoir que le travail de la CEP soit terminé avant la pause estivale, tant par souci de gestion du temps et que pour éviter les difficultés que représenteraient d'éventuelles fuites d'information sur un sujet aussi sensible.

Suite à la réunion du Bureau du Grand Conseil sur ce projet de loi, M. Guinchard précise que la discussion a porté sur deux aspects principalement.

En premier lieu, la question de savoir si la présence de suppléants désignés d'avance par chaque parti, comme c'est le cas par exemple pour la Commission des visiteurs officiels ou la Commission de grâces, devrait être maintenue ou non. A la majorité des votes, M. Guinchard indique que le Bureau souhaite conserver la nomination d'un député suppléant par parti.

En deuxième lieu, les différentes options concernant la composition des CEP ont été débattues. L'option recommandant une composition de 7 députés soutenue par M. François Lefort et celle du statu quo à 15 députés ont chacune recueilli le même nombre de votes favorables.

M. Guinchard mentionne qu'une troisième option permettant de maintenir une certaine proportionnalité tout en réduisant significativement la taille des groupes de travail pourrait remporter une majorité au Bureau du Grand Conseil : il s'agit d'une solution de compromis à 9 membres sur l'exemple de la Commission législative ou de la Commission des pétitions. La composition serait ainsi de 2 (PLR), 2 (MCG), 1 S, 1 (UDC), 1 (PDC), 1 (EAG) et 1 Ve.

Terminant sa présentation sur ce point, M. Guinchard signale sa disponibilité pour répondre aux questions des commissaires.

Un député (UDC) demande à M. Guinchard et M^{me} Hutter s'ils estiment que les commissions parlementaires sont efficaces dans leur forme actuelle.

Soulignant que le nombre limité de CEP organisées à Genève à ce jour rend une réponse générale difficile, M. Guinchard répond qu'il ne pense pas que la CEP actuelle soit inefficace, ceci en regard des résultats obtenus dans d'autres cantons par des CEP de plus petite composition.

M. Guinchard souligne l'énormité de la tâche de la CEP actuelle, compliquée par un nombre d'auditions très important et une situation qui a été dramatique sur le plan humain. M. Guinchard ne souhaite pas se prononcer sur l'efficacité de la CEP avant la mise à disposition de son rapport, mais il ne condamnerait pas son travail d'office.

Apportant un éclairage complémentaire à celui de M. Guinchard, M^{me} Hutter souligne que l'expérience du canton de Genève avec les CEP est limitée. En effet, seules deux CEP ont été créées depuis l'adoption des bases légales en 1999.

La première a été la commission d'enquête sur la Cour des Comptes. M^{me} Hutter précise que cette commission a travaillé pendant 4 ou 5 mois. Cette procédure rapide avait représenté un coût de 130 000 F.

En lien avec la question de l'efficacité des CEP, M^{me} Hutter souligne que les recommandations faites par cette première CEP avaient été largement suivies. Par exemple, la commission avait souligné la difficulté pour des magistrats d'assurer des tâches administratives en parallèle de leur emploi. Ainsi, la création d'un poste de secrétaire général avait suivi, améliorant l'organisation du travail.

M^{me} Hutter souligne qu'un manque de recul rend difficile des conclusions générales sur les CEP à Genève. La tournure de l'article 230E restreint cet outil à des faits d'une gravité particulière et il explique que Genève n'ait connu que deux cas depuis 1999.

S'appuyant sur ses échanges avec les secrétariats des autres cantons ainsi qu'au niveau fédéral, M^{me} Hutter rappelle la lourdeur de l'encadrement administratif accompagnant les CEP. Celles-ci génèrent souvent de l'angoisse dans les administrations qui ont la charge d'assurer le meilleur niveau possible de confidentialité, l'encadrement informatique ou le soutien logistique pour des auditions très complexes.

Revenant sur les trois options envisagées par le Bureau pour la taille des CEP -7, 9 ou 15 membres-, le député (UDC) demande confirmation que la décision du nombre exact de commissaires revient à la commission. Il remercie M. Guinchard et M^{me} Hutter pour leur réponse affirmative.

Un député (MCG) prend note de la faveur du Bureau envers une composition de 9 membres. Revenant sur la question de la taille des groupes, il relève que plus le nombre de commissaires est grand, plus le débat et la contradiction dans la discussion sont importants. N'a-t-on pas peur de perdre des avis importants en réduisant le nombre de députés dans les CEP ? Selon lui, la question de diminuer le nombre de commissaires ne touche pas directement la question de l'efficacité du travail mais elle vise plutôt une économie d'argent. Le député mentionne qu'une lecture plus retord du projet de loi pourrait aussi être faite : celle que les signataires souhaitent des groupes plus restreints pour que les autres partis soient aussi peu nombreux qu'ils ne le sont eux-mêmes.

Remerciant le député pour sa question, M. Guinchard précise que le Bureau n'a pas pris le projet de loi 11833 à la légère et a pris le temps d'examiner les solutions proposées. Sur la base des discussions du Bureau, M. Guinchard convient que la composition d'une CEP à 15 membres permet de représenter la proportionnalité la plus proche de celle du Grand Conseil.

La question du nombre de commissaires devra être débattue par la commission si elle souhaite un travail des CEP à moindre coût. M. Guinchard souligne que la possibilité de réduire le nombre de commissaires à 9 préserve tout de même un semblant de proportionnalité. L'option de 7 membres est aussi à envisager dans un objectif de contrôle des coûts strict. M. Guinchard renonce à se prononcer plus avant.

Une députée (S) demande si la conservation du principe de suppléance est proposée par le Bureau pour tous les cas de figure envisagés concernant la taille des CEP, ou si ce principe ne s'appliquerait que pour certaines des compositions à 7, 9 ou 15 membres.

M. Guinchard répond que l'idée de suppléants désignés d'avance, comme c'est le cas pour la commission la Commission des visiteurs officiels de prison par exemple, est privilégiée peu importe le cas discuté. M. Guinchard souligne que le projet de loi 11833 propose la suppression complète du rôle de suppléants.

La députée (S) demande pour quelles raisons il est utile de maintenir le principe de suppléance. Il demande si les suppléants ont joué un rôle important ou fréquent dans les deux premières CEP mises en place par le canton.

M. Guinchard note qu'à sa connaissance les suppléants ont peu siégé à la CEP, voire jamais.

M^{me} Hutter confirme que les suppléants ont très peu assisté aux débats de la CEP, pour des raisons de confidentialité et de suivi des travaux notamment. Sans suppléance attitrée, la continuité de ce type de travaux de longue haleine est délicate en raison de procédures propres aux CEP, et particulièrement strictes, et par le fait que les procès-verbaux ne sont pas distribués.

Indépendamment des questions soulevées par le manque d'expérience de Genève en matière de CEP, une députée (Ve) souhaite savoir sur quels budgets les dépenses liées au fonctionnement des CEP sont portées.

M^{me} Hutter précise qu'il s'agit des budgets ordinaires. M^{me} Hutter précise que la CEP actuelle représente un risque budgétaire pour les comptes du Grand Conseil pour l'année en cours et que la Commission des finances en a été avertie. En effet, les jetons de présence associés à la CEP s'élèvent à 400 000 F. Le coût lié aux travaux d'experts et au soutien administratif se

monte à 400 000 F. Le total représente 1/5^e du montant alloué aux jetons de présence.

Se décrivant comme néophyte concernant le fonctionnement des CEP, un député (PLR) mentionne toutefois que l'importance des chiffres mentionnés par M. Guinchard et M^{me} Hutter, proches du million de francs pour la CEP, le font pâlir. Au-delà de la composition du groupe, il se demande s'il n'y a pas une question de méthode à poser lors de l'analyse de ces montants. Il demande si l'impact financier pourrait être amoindri dans l'hypothèse où une partie des travaux préparatoires seraient confiés à l'administration et non pas réalisés par la CEP elle-même.

M. Guinchard souligne que ces travaux préparatoires resteraient non prévus par les budgets réguliers, même dans l'hypothèse où ils seraient effectués par l'administration. Ces coûts indirects et supplémentaires sont induits par la décision du Grand Conseil de mettre en place une CEP et ils se matérialisent seulement à la suite de cette décision.

Affirmant comprendre le raisonnement suivi par le député (PLR), M^{me} Hutter précise que la première motion votée par le Grand Conseil avait recommandé de composer les CEP avec des experts externes.

A l'époque, un avis de droit allant à l'encontre de cette proposition avait été établi, car l'accès aux documents sensibles ne pouvait pas être le même pour des experts indépendants que pour des députés représentant le premier pouvoir. Cette difficulté demeure présente aujourd'hui et explique la composition hybride choisie pour les CEP, avec une partie de députés et une partie d'experts.

Concernant le soutien aux travaux préparatoires, M^{me} Hutter signale qu'un collaborateur chaudement recommandé par un autre parlement, avait été engagé par le canton de Genève.

Malgré son expérience préalable, M^{me} Hutter explique que ce collaborateur ne s'en était pas sorti, notamment à cause du nombre plus important de commissaires à Genève et de la charge de travail représentée par ces investigations spéciales. Cet exemple illustre une tentative de soulager la CEP d'une partie du poids des travaux préparatoires et des difficultés rencontrées alors.

Un député (PLR) convient que les coûts générés par une CEP sont une conséquence nécessaire à la recherche de la véracité des faits dans des situations graves. Il se dit toutefois impressionné que cette opération mobilise 25% du budget alloué au Grand Conseil. Au vu de la gravité des faits, l'organisation d'une CEP était nécessaire. Toutefois, il exprime le souhait que

le Grand Conseil continue à se montrer raisonnable et démontre de la mesure lors de futures discussions sur des CEP éventuelles.

Revenant sur la question du nombre de commissaires défini par l'article 230E, le député (PLR) souligne qu'une CEP est établie pour faire surgir la véracité des faits, non pas pour faire de la politique. Selon lui, le travail de 9 personnes, et non plus 15, devrait suffire pour atteindre cet objectif de véracité. Il précise que cet avis est personnel car son groupe ne s'est pas encore prononcé sur ce projet de loi.

Se remémorant une remarque sur le grand nombre d'heures nécessaires pour déterminer la méthode de travail de la CEP en début de mandat, le député (PLR) demande si une façon plus rapide de travailler ne pourrait pas être employée pour les CEP dans le futur, éventuellement au moyen d'une méthodologie recommandée d'avance ou un règlement-type.

M. Guinchard souligne qu'il est difficile de comparer les investigations et méthodologies choisies pour les deux seules CEP genevoises. En effet les sujets traités étaient fondamentalement différents, avec des aspects purement administratifs d'un côté, et des aspects pénaux, émotionnels, d'échange d'informations et de relations entre services et départements de l'autre côté.

M. Guinchard n'estime pas sa connaissance du fonctionnement des CEP suffisante pour se prononcer, mais il se dit sceptique quant à la possibilité d'imposer une même méthode de travail ou un règlement-type sur des questions aussi différentes.

Relevant les dispositions cantonales prévues par les cantons de Bâle-Ville, Berne, Jura et Fribourg, le président relève que les Grand Conseils de ces cantons définissent le nombre de personnes siégeant dans les CEP de cas en cas. Il se demande si le Bureau a pensé à la possibilité de laisser à l'appréciation du Grand Conseil genevois le nombre de commissaires, qui pourrait être fixé en fonction du sujet débattu.

M. Guinchard répond que cette possibilité n'a pas été discutée par le Bureau en complément des solutions envisagées à 7, 9 ou 15 membres. Toutefois, M. Guinchard relève que le fonctionnement des Grand Conseils cités a la réputation d'être plus fluide que celui du Grand Conseil genevois, où des débats comme ceux-ci pourraient mobiliser beaucoup de temps et d'énergie. M. Guinchard exprime des doutes quant à la faisabilité de cette solution.

Après avoir remercié les intervenants pour leur présentation, un député (S) évoque le rapide calcul qu'il a effectué pour estimer l'économie potentielle qu'une réduction de la taille des CEP pourrait entraîner au regard des chiffres partagés lors de la présentation. Si la CEP passait à 9 députés, il relève que

l'économie serait de 160 000 F. Bien que réelle, l'économie ne semble pas radicale par rapport aux 800 000 F dépensés par le CEP en une année. Affirmant comprendre la gêne que ce montant important peut générer dans une réflexion de gestion financière, il se demande si le levier pour réaliser des économies n'est pas le sentiment de sagesse et de responsabilité du Grand Conseil au moment de décider de la création d'une CEP. La décision de réduire le nombre de commissaires siégeant dans la CEP peut sembler porter sur des économies de bouts de chandelles au regard de la dépense globale.

M. Guinchard relève que l'intérêt du projet de loi n'est pas seulement financier. Les chiffres partagés ce soir ont été préparés dans un souci de transparence et d'aide à la réflexion. Bien que la dimension financière rentre en ligne de compte, elle n'est pas l'unique argument en faveur du projet de loi. Il ne s'agit donc pas d'économiser à la marge, mais de rendre l'utilisation des ressources plus efficiente.

Un député (UDC) estime que la complexité des dossiers ne légitime pas à elle seule une taille de groupe importante, en témoigne les décisions judiciaires prises souvent à une, voire trois personnes. Ayant siégé dans des commissions composées de 9 comme de 15 membres, le député (UDC) pense qu'il n'est pas utile de siéger à 15, sauf si l'intérêt personnel des députés à recevoir des jetons de présence est pris en compte. Il estime que l'état d'esprit des députés et de la commission est la dimension la plus importante. Partageant son expérience auprès de la Commission des visiteurs officiels, il relève qu'un groupe de 9 personnes peut accomplir un travail formidable pour améliorer les conditions sur les lieux de détention, ceci dans un esprit non partisan, collégial et porté par un objectif commun. Dans cet esprit, il exprime l'avis que siéger à 7 dans un esprit de vérité favoriserait le travail dans un but commun mieux que ne le fait un groupe de 15 personnes.

M. Guinchard précise que l'argument sous-tendant une composition à 9 est le souci de respecter au plus près la représentation politique présente au Grand Conseil. Les arguments financiers ou d'efficacité n'arrivaient pas en tête des préoccupations du Bureau.

Le député (UDC) relève également qu'à 7 membres les disparités et jeux politiques partisans s'estompent et que ceci permettrait une meilleure qualité de travail.

Une députée (PDC) demande si M. Guinchard et M^{me} Hutter ressentent les enjeux politiques comme importants au sein des CEP. Selon elle, la proportionnalité doit être respectée si des enjeux politiques réels sont constatés. Si ce n'est pas le cas, maintenir la proportionnalité n'a pas beaucoup de sens. Elle estime que les enjeux politiques ne sont pas similaires pour une CEP, dans

laquelle la recherche de véracité doit primer, que dans le cadre d'une commission normale. Dans le cas d'une CEP, elle estime que la question des jetons de présence doit s'effacer au profit d'une taille de groupe réduite, d'un esprit de service envers la vérité et d'une meilleure efficacité. Dans ce contexte, elle se dit favorable à un groupe de 7 à 9 membres. Quel est le point de vue de M. Guinchard et M^{me} Hutter concernant la politisation des CEP ?

M. Guinchard estime cette question difficile. M. Guinchard précise que les travaux de la CEP lui sont familiers au travers des questions qu'elle soulève actuellement à propos de la pression financière ou de la fréquence des séances. Toutefois, le nombre d'auditions ou l'identité des personnes auditionnées ne sont pas connues de M. Guinchard. Ceci ne doit pas changer pour qu'il lui soit possible de garder une certaine distance avec cette procédure particulière. M. Guinchard fait toutefois l'hypothèse que si la CEP auditionne des hauts responsables administratifs, élus ou non, une tournure politique des débats n'est jamais loin.

M^{me} Hutter remarque qu'une CEP élabore des recommandations dans l'objectif de résoudre un problème. Ainsi elle ne peut pas déposer de projets de loi, comme ceci est le cas dans le travail politique parlementaire régulier.

Notant que Genève est le seul canton à avoir des CEP de 15 membres, une députée (Ve) demande quelle a été la raison motivant le choix de 15 membres à l'élaboration du texte de loi.

M^{me} Hutter explique que les bases légales permettant la création de CEP à Genève ont été créées pour permettre une enquête au niveau parlementaire concernant les manifestations antiOMC. Ces bases légales n'existaient pas à l'époque.

M^{me} Hutter précise que M^{me} Fabienne Bugnon, forte de son expérience au Conseil National, avait déposé ce projet de loi. Selon le souvenir de M^{me} Hutter, le nombre de 15 reflétait simplement le nombre de membres dans les commissions. M^{me} Hutter relève que l'article créé en 1999 est encore empreint de l'esprit du siècle dernier, car il prévoit la mise à disposition par le Conseil d'Etat du personnel nécessaire aux investigations. M^{me} Hutter souligne l'évolution opérée ces vingt dernières années. Aujourd'hui, on ne pourrait plus faire une telle demande au Conseil d'Etat pour des raisons d'impartialité et de séparation des pouvoirs, car certaines enquêtes concernent des dysfonctionnements survenus dans l'administration en elle-même.

Un député (UDC) demande si le travail d'une CEP ne fait pas double emploi avec celui du pouvoir judiciaire et de l'enquête policière.

M. Guinchard n'est pas de cet avis. M. Guinchard souligne que la CEP va plus loin car elle a la possibilité d'auditionner des personnes qui n'ont pas été

entendues dans le cadre de l'enquête policière. Des responsables politiques ou des chefs de service sont invités à donner leur appréciation et justification des faits même s'ils ne sont pas visés par une enquête pénale. La CEP vise la recherche de la véracité des faits et l'élaboration de recommandations pour corriger un problème grave et l'éviter dans le futur. Elle ne vise pas à punir des coupables par voie légale.

Evoquant l'article 230H, M^{me} Hutter précise que les commissions parlementaires travaillant sur le même sujet sont censées arrêter leurs travaux lorsqu'une CEP est créée sur une question touchant leur travail. Ceci avait été le cas pour la commission des pétitions.

L'objectif d'une CEP est ainsi de donner au parlement les moyens d'enquêter. L'article précise également que l'institution d'une CEP n'empêche pas la poursuite de l'engagement de procédures civiles ni d'enquêtes ou de procédures pénales. M^{me} Hutter souligne ainsi que cette approche parlementaire est clairement distincte de l'approche judiciaire et bénéficie de beaucoup de moyens d'investigation.

En l'absence de demandes de prises de parole supplémentaires des députés, le président remercie M. Guinchard et M^{me} Hutter pour les éléments apportés à la commission dans le cadre du projet de loi 11833.

4 mai 2016 : discussion

Le président signale aux députés le document partagé par M^{me} Renfer et comportant un certain nombre de comparaisons concernant les dispositions cantonales relatives aux commissions d'enquête parlementaire. Il remercie M^{me} Renfer pour ce travail. Ce document est placé en annexe de ce rapport.

Le président demande à la commission si de nouvelles propositions d'audition ont fait jour.

Un député (PLR) exprime le souhait de pouvoir discuter du projet de loi 11833 et des questions qu'il soulève au sein de son groupe. L'avis de ses collègues membres de la commission mais absents aujourd'hui seraient utiles. Entendre l'avis de personnes ayant une expérience auprès des CEP en complément sera également bénéfique.

Une députée (PDC) cette proposition d'allouer du temps pour des discussions de groupe. Même si elle estime que ce n'est pas au travers de l'angle politique que les discussions doivent avoir lieu au sein des groupes, elle estime que cet échange doit avoir lieu. Elle mentionne que son choix se fera entre l'option à 7 et l'option à 9 membres et estime important de pouvoir partager sa position actuelle avec les personnes ayant siégé au sein des CEP et

d'entendre leurs réflexions. L'enjeu est peut-être plus complexe qu'il n'apparaît, même s'il n'est pas politique au sens politicien du terme selon elle.

Un député (S) confirme l'accord du groupe socialiste avec l'idée de reporter le débat pour permettre des discussions au sein des groupes. Il précise que la discussion a déjà eu lieu au sein du groupe socialiste. Le groupe a décidé de refuser l'entrée en matière sur ce projet de loi. Il reconnaît toutefois qu'un élément nouveau pourrait être la proposition d'une commission à 9. Selon l'avis du groupe socialiste, la discussion au sein des CEP doit être considérée comme politique par nature, sinon le débat ne se ferait pas au Grand Conseil. Le député partage le point de vue qu'une représentation assez fine de la représentation populaire au sein du Grand Conseil doit être reflétée au sein des CEP.

Dans le cas contraire, des débats très animés pourraient avoir lieu en séances plénières au moment de la présentation du rapport de la CEP, ce qui n'est pas souhaitable. Le député (S) estime qu'une composition à 7 membres ne permet pas le reflet de l'équilibre politique au sein du Grand Conseil et représenterait un risque pour l'adoption des recommandations du groupe de travail. En effet, une situation où les conclusions des CEP pourraient être renversées lors des séances plénières pour des raisons d'équilibres politiques serait pire que tout.

Un député confirme que le MCG ne considère pas urgent de voter sur le projet de loi 11833. Une discussion au sein des groupes est ainsi envisageable selon lui. Il rappelle qu'une CEP est actuellement en cours de travail. Pourquoi la commission n'auditionnerait-elle pas le président de la CEP actuelle pour en apprendre davantage sur la dynamique de travail et le fonctionnement actuel du groupe ? Il propose l'audition de son président, M. Jean Sanchez.

Les députés manifestent un accord appuyé à la proposition d'auditionner M. Sanchez.

Excusant un retour en arrière dans la discussion, un député (EAG) demande à ses collègues quelle est leur interprétation du rôle des suppléants. Il avoue sa difficulté à comprendre leur rôle exact. En effet, il a été dit qu'ils ont très peu siégé et que, lorsqu'ils l'ont fait, leur participation était compliquée par le fait qu'ils ne recevaient pas les informations et documents de travail. Ses collègues peuvent-ils l'éclairer ?

Le président décrit l'idée de suppléance comme un outil permettant la continuité de la représentation numérique proportionnelle.

Le député (EAG) confirme sa compréhension du rôle de suppléant d'un point de vue arithmétique. Par contre, sur le plan du contenu, il s'étonne que les suppléants ne puissent avoir accès aux documents et aux procès-verbaux

intermédiaires. Ceux-ci sont lus en commission mais pas distribués en raison de leur nature confidentielle. Indépendamment du fait de permettre aux groupes de discuter de ce sujet, il estime qu'il faudrait demander une précision concernant la valeur exacte du rôle de suppléants. Si la raison de leur maintien est uniquement la garantie de la continuité arithmétique, il avoue ne pas comprendre l'importance de leur rôle aux yeux du bureau.

Le président convient que ce point appelle une clarification qui aurait pu être demandée pendant l'audition.

Le député (EAG) mentionne que la question a été posée deux fois. A chaque fois, l'essence de la réponse aurait pu être reformulée selon lui comme « les suppléants ne servent à rien car ils ne siègent jamais ».

Le président propose de demander si les suppléants peuvent consulter les documents au Secrétariat général. Dans le cas contraire, il estime qu'un problème de fonctionnement pourrait exister. Il mentionne l'exemple de députés appelés à traiter des affaires à huis-clos, comme par exemple pour une levée d'immunité dans son cas. En l'occurrence, la façon dont était appliqué le huis-clos était problématique car les suppléants ne pouvaient pas être informés des discussions, ni avoir accès aux documents. Certaines des règles étaient excessives. Il souligne que cette définition du huis-clos n'est pas nécessairement adéquate et qu'il peut exister plusieurs façons de garantir le huis-clos en fonction des règles appliquées.

Le président propose de demander au travers de M^{me} Renfer à quelle information les suppléants peuvent avoir accès et au moyen de quel mode de consultation.

Partageant une deuxième remarque, le député (EAG) exprime l'avis que la commission ne devrait pas accorder trop d'importance aux questions de coûts des CEP. Même si le montant actuel peut paraître disproportionné, est-ce que la recherche de la vérité a toujours un prix ? Il souligne que certains sujets sont excessivement lourds et coûteux, tandis que d'autres seront beaucoup plus légers et économiques. Ainsi, il estime que la question du coût ne devrait pas être prépondérante dans la réflexion de la commission.

Le président rappelle également que la moitié des coûts est induite par les analyses d'experts, et non pas par les jetons de présence directement.

Reprenant sa remarque relative aux coûts des CEP faite plus tôt dans la séance, un député (PLR) affirme partager le point de vue du député (EAG) : la question financière à proprement parler n'est pas la dimension la plus importante. Toutefois il estime que la problématique du rapport qualité-prix est tout de même importante. Si une même qualité de la prestation peut être

obtenue à un coût moindre, notamment en raison d'un groupe réduit, cette solution doit être encouragée. C'était le sens de son intervention.

Remerciant pour cette remarque, le député (EAG) partage une réflexion connexe. Etant donnée la complexité du travail d'enquête et la diversité des sujets, il semble difficile d'établir une méthodologie unique pour les CEP. Toutefois, avec un parlement de milice, les députés n'ont pas toujours les compétences et le savoir-faire pour mener à bien de pareils projets. Comment peut-on s'assurer que la méthodologie soit suffisamment cadrée pour que le résultat soit de qualité ? La question de la méthode lui semble importante, plutôt que de se focaliser sur le prix.

Un député (S) relève que le nombre de commissaires n'est pas le seul facteur à impacter le coût. Le nombre de séances comme d'autres variables influencent les montants en jeu.

La convocation de M. Sanchez est donc demandée.

11 mai 2016 : Audition de M. Jean Sanchez, président de la CEP 2252

Le président remercie M. Sanchez de sa présence au sein de la commission.

Avant de céder la parole à M. Sanchez, le président souligne l'intérêt de la commission à entendre l'avis de M. Sanchez à la lumière des travaux de la CEP 2252 et résume les préoccupations occupant des commissaires en deux questions : un changement du nombre de membres composant la commission et du principe de suppléance aurait-il été susceptible d'améliorer le fonctionnement de la CEP ? M. Sanchez verrait-il d'autres difficultés et possibilités d'amélioration ?

Remerciant le président pour son introduction, M. Sanchez précise que cette audition lui permettra de dire qu'il n'approuve pas les changements proposés par le projet de loi 11833. La raison en est que la nature très complexe, l'ampleur du champ des débats et la longueur des travaux de la CEP qu'il préside, l'empêchent de voir comment la CEP pourrait fonctionner avec un nombre réduit de membres.

M. Sanchez estime que le Grand Conseil est suffisamment compétent pour décider de l'organisation des travaux des CEP dans le futur, chaque problématique étant différente.

Par ailleurs, M. Sanchez imagine difficilement une représentation de chaque groupe parlementaire par un nombre équivalent au sein de la CEP, alors que la représentation au Grand Conseil est différente. Sur les questions pour lesquelles un consensus n'existe pas, l'absence de proportionnalité au sein de

la CEP pourrait modifier l'issue des votes sur des sujets pouvant bloquer les travaux de la commission.

M. Sanchez relève que la mise en place de la CEP 2252 a été chahutée, la gestion de la crise ayant été calamiteuse de la part du Conseil d'Etat.

Mentionnant que la gestion de crise implique toujours une phase de chaos, M. Sanchez relève toutefois que les audits commandités l'ont été dans des délais beaucoup trop courts. M. Sanchez précise que si les auditeurs avaient reçu le temps nécessaire pour mener à leur terme les trois audits mandatés pour investiguer les dysfonctionnements ayant conduit à cet horrible drame, il n'y aurait peut-être pas eu de commission d'enquête parlementaire.

Sans trahir le secret de la commission, M. Sanchez relève qu'une CEP avec moins de membres aurait eu une capacité très diminuée pour mener les dizaines d'auditions nécessaires à ses travaux.

Un grand nombre de personnes n'ayant pas été auditionnées par la justice, la police, ou les auditeurs du Conseil d'Etat, M. Sanchez souligne que le processus entourant les auditions a été très lourd à gérer. La commission s'est organisée en sous-commissions.

Une trentaine d'auditions ont pu être menées par des groupes de 2 députés. Le nombre de 15 commissaires a ainsi été bien utile. Malgré ceci, la commission a dû demander un délai en raison de la complexité du dossier et du nombre de carences relevées dans les investigations.

Abordant la dimension liée aux coûts, M. Sanchez mentionne qu'il s'est inquiété de la problématique budgétaire auprès du Sautier du Grand Conseil, qui a pu lui préciser que la CEP restait dans le budget de fonctionnement pour le moment car certaines commissions ne siègent pas aussi régulièrement que cela avait été budgété. M. Sanchez relève qu'il n'y a pas de dépassement de budget, même si celui-ci peut sembler important.

M. Sanchez estime indécent de poser la question des coûts au regard de la douleur du conjoint, des parents ou de l'orpheline de la victime.

M. Sanchez mentionne que l'objectif de la CEP est d'établir des recommandations et de diminuer le risque pesant sur l'intégrité physique et la vie des fonctionnaires.

M. Sanchez estime que l'objectif de réduction des coûts ne peut pas être appliqué à tout sujet. Chaque gestion de CEP est différente et la limitation des coûts devrait se faire au cas par cas.

Le président remercie M. Sanchez pour sa présentation brève et claire. Le président ouvre l'espace de parole aux questions des députés.

Un député (PLR) pose la question de la subsidiarité. Est-ce le rôle d'un parlement de mener des enquêtes de ce type ou celui-ci se substitue-t-il au pouvoir judiciaire ?

M. Sanchez souligne que le pouvoir judiciaire enquête sur le volet pénal des faits. M. Sanchez estime que le rôle des députés comprend la responsabilité de veiller au fonctionnement des institutions publiques et en l'occurrence d'investiguer les dysfonctionnements graves ayant conduit au drame.

Le député (PLR) si la responsabilité ne relèverait pas de la commission de contrôle de gestion dans ce cas.

M. Sanchez répond que ce pourrait être le cas. M. Sanchez mentionne la création de sous-commissions de la commission de contrôle de gestion.

Le député (PLR) demande à M. Sanchez ce qu'il pense de l'hypothèse de CEP à 9 membres en lieu et place des 15 membres actuels, comme c'est le cas pour la commission législative par exemple.

M. Sanchez estime qu'il n'est pas possible de répondre de façon générale à cette question car l'organisation du travail dépend des caractéristiques de chaque CEP et du sujet à traiter.

Un député (UDC) demande combien de temps il a fallu à la commission pour organiser ses travaux évoquant une remarque d'un autre député expliquant que la CEP avait travaillé plusieurs séances sur la méthodologie de travail et il aimerait avoir une estimation de temps.

M. Sanchez mentionne qu'une période de flottement a eu lieu au début du travail de la commission et qu'elle travaille actuellement à la rédaction de son rapport. M. Sanchez estime à un mois le temps qu'il a fallu à la commission pour organiser son travail. Les auditions ont ensuite commencé relativement rapidement sur la base de l'organisation en sous-commissions.

Le député (UDC) demande si les commissaires ont réussi à se libérer de leurs obligations professionnelles afin de dédier suffisamment de temps à leur travail auprès de la CEP.

M. Sanchez relève que les commissaires comme les suppléants ont été très assidus dans leur travail auprès de la CEP.

Le député (UDC) demande si les commissaires ont dû diminuer leur taux d'activité en raison de la CEP.

M. Sanchez répond qu'il ne s'est pas penché sur l'organisation choisie par les commissaires dans leur cadre professionnel.

Le député (UDC) demande si les commissaires ont pu faire trainer les débats pour obtenir davantage des jetons de présence.

Relevant l'ampleur du désastre sur lequel la CEP a dû se pencher, M. Sanchez précise que les commissaires ont choisi de mener les investigations en profondeur afin d'éviter que des faits d'une gravité pareille ne se répètent.

Un député (UDC) demande une estimation des montants touchés par les commissaires à titre de jetons de présence.

M. Sanchez indique que ces chiffres sont en possession du Sautier du Grand Conseil.

Un député (PLR) fait référence au montant de 400 000 F évoqué par le Sautier lors de la séance précédente et indique que ce montant peut être divisé par 15 pour une estimation grossière de ce montant.

Précisant qu'elle souhaite poser trois questions à M. Sanchez, une députée (EAG) demande quel est le pouvoir de mise en œuvre des recommandations d'une CEP comme celle-ci.

M. Sanchez répond qu'il appartiendra au Conseil d'Etat et au parlement d'évaluer si les recommandations faites par la CEP sont correctement prises en compte ou non.

La députée demande si la longueur des travaux est une conséquence du manque de compétences des commissaires, comme ceux-ci font partie d'un parlement de milice et n'ont pas toutes les connaissances requises pour un travail d'investigation.

Reconnaissant que cette question générale peut se poser dans le cadre des CEP, M. Sanchez propose d'y répondre à l'issue du travail de la CEP sur la base du rapport établi par les commissaires.

La députée (EAG) demande s'il est justifié aux yeux de M. Sanchez de payer la consultation des archives.

M. Sanchez répond qu'il n'a pas connaissance que la consultation des archives ait été payante.

Sur la question des compétences d'un parlement de milice, un député (MCG) reconnaît que les députés n'ont pas la compétence technique sur l'ensemble des dossiers abordés en commission. Il défend toutefois la qualité du travail réalisé par les élus avec bon sens et pragmatisme.

Il demande à M. Sanchez si le travail de la CEP aurait été prétérîté si le nombre de membres avait été inférieur à 15. La commission aurait-elle été freinée dans ses ambitions de recherche de la vérité ?

Répondant par l'affirmative, M. Sanchez explique qu'un groupe réduit aurait péjoré les résultats de la commission, en entravant par exemple

l'organisation des auditions par sous commissions, la visite des archives par sous-groupes et le travail de rédaction du rapport.

Prenant l'exemple du travail en commission, un député (UDC) demande si la recherche de la vérité peut varier en fonction du nombre de membres de la commission ou de la présence ou non de proportionnalité politique. Il lui semble que cela ne devrait pas être le cas et qu'un consensus se dégage plus facilement quand le nombre de membres est plus petit car la dimension politique s'atténue.

M. Sanchez estime qu'on ne peut pas comparer le travail d'une CEP avec le travail de commission car les livrables ne sont pas les mêmes. Une CEP va examiner un dysfonctionnement et étayer ses recommandations dans un rapport, ce qui n'est pas le cas pour une commission parlementaire classique.

Dans le cas où une minorité divergente faisait jour dans la CEP, le député (UDC) demande comment la CEP prendrait en compte cette dimension.

Se félicitant que le travail se fasse à 90% par consensus jusqu'ici, M. Sanchez répond que le rapport ferait état de divergences, dans le cas où elles devaient apparaître au sein de la commission.

Evoquant la perception initiale de la commission qu'une économie de moitié sur les jetons de présence pourrait être faite en passant de 15 à 7 membres, un député (S) reprend l'explication de M. Sanchez quant au travail effectué par les 15 membres pour absorber la charge de travail liée aux auditions. Il demande à M. Sanchez son avis sur cette économie potentielle. Celle-ci lui semble inexistante au regard des explications de M. Sanchez concernant l'organisation des travaux. Sa compréhension est-elle correcte ?

M. Sanchez rejoint cette évaluation. Le travail d'auditions ayant été fait en grande partie en sous-commissions, la durée des travaux aurait été considérablement allongée si le nombre de commissaires n'avait permis de constituer que 3 groupes, au lieu des 7 existant.

M. Sanchez relève que ces sous-commissions se sont réunies en dehors des heures de séances de la commission plénière pour effectuer ce travail.

Un député (S) mentionne son accord sur le front des attaques essuyées par la CEP et la question de la légitimité des députés d'un parlement de milice à investiguer des faits graves d'une façon différente que ne le feraient des fonctionnaires de l'Etat. Il soutient l'avis que les travaux de toute CEP sont politiques par le fait qu'ils prennent place sur délégation du Grand Conseil. La proportionnalité dans la composition de la CEP est importante afin que la représentation choisie par le peuple se reflète dans cette structure également. Selon M. lui, ces conditions facilitent la formation d'une opinion aussi raisonnable et juste que possible.

Comme le projet de loi vise à supprimer leur rôle, le député (S) souhaite poser une question relative au fonctionnement des députés suppléants nommés de façon fixe au début du travail de la commission. Leur rôle visant à assurer la représentation politique la plus juste, M. Sanchez pense-t-il que ce système de suppléance fonctionne et permet d'assurer la meilleure proportionnalité possible au sein de la CEP ? Ce fonctionnement est différent de celui d'un organisme comme le bureau du Grand Conseil où certaines absences ont pu faire basculer un vote dans certaines situations.

M. Sanchez souligne que la notion de suppléance est importante en particulier pour les petits groupes. La charge de travail que représente chaque semaine, et parfois le week-end, le travail de la CEP pèse en effet davantage sur ces groupes-ci. S'il n'y avait pas de suppléance, M. Sanchez pense que les petits groupes auraient été désavantagés car l'absence de leur membre les aurait privés de participation au travail.

Evoquant les 2 500 pages qui constitueront le rapport de la CEP, un député (UDC) demande ce qu'il adviendra concrètement des recommandations faites par le groupe de travail. Le nombre conséquent d'informations rend comparable ce rapport à celui d'un rapport sur les comptes de l'Etat ou d'un budget. Ne pourraient-elles pas aboutir dans une impasse ?

M. Sanchez invite le député à relire la motion mandatant la CEP car ses objectifs y sont clairement définis. La vérité est à établir et M. Sanchez espère réellement que les recommandations serviront à sauver des vies dans le futur, certaines mesures de sécurité n'ayant pas été prises jusqu'ici. M. Sanchez précise qu'une seule vie sauvée lui permettrait d'estimer que la CEP a rempli son mandat.

Evoquant le fait que certains cantons laissent le nombre de commissaires composant les CEP à la discrétion du Grand Conseil, un député (PLR) demande l'avis de M. Sanchez, au regard de son expérience, sur la possibilité de fixer le nombre de commissaires en fonction des sujets. Devrait-on laisser la compétence au Grand Conseil de décider le nombre de commissaires en fonction de la nature de la question investiguée, serait-ce une bonne chose ?

M. Sanchez estime que cette solution équivaldrait à tromper les électeurs car ceux-ci ont voté pour une répartition politique précise. Dans le cas d'un nombre réduit de commissaires, la durée des travaux s'allongerait car on peut travailler plus vite si l'on est nombreux. M. Sanchez est d'avis que les commissaires sont capables d'organiser leurs travaux de façon optimale et ainsi de terminer rapidement dans les cas où la nature du sujet le permet.

Un député (MCG) demande si les suppléants suivent avec assiduité l'ensemble des dossiers concernant la CEP.

M. Sanchez se félicite du travail des suppléants. Ceux-ci vont prendre connaissance du procès-verbal dans le bureau de M. Jean-Luc Constant et M. Sanchez relève leur bonne connaissance du dossier.

Remarquant que la commission de contrôle de gestion est la seule commission avec la capacité de lever le secret de fonction, une députée (EAG) demande quel outil est à disposition de la CEP pour gérer les questions qui la confrontent à ce secret.

M. Sanchez répond que les bases légales règlent cette question. La CEP, en tant que commission, peut lever le secret de fonction.

Sans demander de statistiques précises, un député (PLR) demande si M. Sanchez peut donner un ordre de grandeur concernant le taux d'appels aux suppléants. Sont-ils appelés régulièrement ou non ?

M. Sanchez répond que cela varie selon les groupes. M. Sanchez estime le recours à un suppléant à une fois toutes les dix séances.

Un député (S) demande comment est réglée la relation aux commissaires suppléants. La CEP fonctionne-t-elle comme la commission législative où le commissaire titulaire n'a pas le droit de briefer son commissaire suppléant ou est-il possible de mettre au courant les suppléants ?

M. Sanchez indiquant que cela est possible, le député (S) remarque qu'il semble y avoir trois niveaux de secret de fonction dans ce cas : le huis clos, comme celui appliqué par la commission législative, un niveau intermédiaire sur lequel fonctionne la CEP, puis celui appliqué au niveau des séances ordinaires des commissions. Il remarque que ces informations augmentent son scepticisme concernant la réglementation entourant le secret de fonction.

M. Sanchez remarque qu'une CEP siège à titre exceptionnel. Il n'est pas certain qu'une nouvelle CEP soit formée ces prochaines années. Il s'agit d'une exception dans le système.

Le député (S) demande à M. Sanchez de confirmer si les membres suppléants de la CEP ont bien accès aux documents mais ne les reçoivent jamais une version propre. Il reprend également sa question demandant si un commissaire peut parler avec son suppléant des points abordés au cours des travaux.

M. Sanchez répond à la seconde question par l'affirmative. Concernant l'accès aux documents, M. Sanchez précise qu'ils sont accessibles uniquement dans une version physique localisée au secrétariat général du Grand Conseil. Cette procédure a été définie dans le règlement de la CEP elle-même.

Le député (S) demande quelle a été la base pour la création du règlement de la CEP. La commission a-t-elle déduit des dispositions régissant le secret

de fonction dans la LRGC que la CEP bénéficiait d'une marge de manœuvre lui permettant de fixer ses propres dispositions quant au niveau de confidentialité ?

M. Sanchez répond que le règlement a été rédigé par le service du Grand Conseil sous l'autorité du Sautier puis qu'il a été approuvé en commission.

Un député (MCG) demande si le règlement pourrait être réutilisé et appliqué à une autre CEP dans le futur.

M. Sanchez confirme que ce règlement-type pourrait être réutilisé dans le cadre d'une CEP future si cela s'avère judicieux.

Partant de l'objectif de la CEP comme visant à sauver des vies, un député (UDC) demande si une CEP de cette ampleur était nécessaire pour améliorer les systèmes en place. A-t-elle identifié des dysfonctionnements auxquels personne d'autre n'avait pensé ?

Sans déflorer le contenu du rapport de la CEP, M. Sanchez relève que les recommandations concernent non seulement le département en charge de la sécurité mais aussi le département de la santé, puisque la Pâquerette dépend de ce département. Les prises de position et processus de l'époque vont être revues et corrigées.

Dans l'hypothèse où les décisions seraient à prendre à nouveau, un député (MCG) demande si la mise en place d'une CEP serait à refaire selon la perspective de M. Sanchez. L'idée de la CEP n'a pas été avancée par un député, mais il s'est avéré nécessaire que le législatif exerce un pouvoir de contrôle sur l'exécutif. Est-ce une bonne ou une mauvaise solution ?

M. Sanchez indique qu'il ne peut que renvoyer les commissaires au rapport pour juger de ce point. Selon M. Sanchez et l'avis de la majorité des commissaires de la CEP, la mise en place de cette structure était la meilleure solution.

Constatant que la commission arrive au terme de cette audition, le président remercie M. Sanchez pour sa disponibilité et les éclairages apportés à la commission.

11 mai 2016 : discussion

Le président constate que la commission semble être arrivée au terme des auditions envisagées dans le cadre de ce projet de loi et l'invite à ouvrir la suite de ses travaux.

Une députée (PDC) indique qu'elle est en faveur du texte tel que présenté par les signataires. Celui-ci recommande une composition de 7 personnes. Toutefois, elle voit de la valeur à introduire une certaine flexibilité concernant

le nombre de membres composant les CEP. En effet, selon le thème occupant une CEP, 7 commissaires pourront s'avérer nécessaire, comme 15 le seraient dans d'autres cas. Après avoir fait référence à la valeur qu'elle voit à réduire le nombre de membres composant une CEP, elle exprime son intention de proposer un amendement au texte du projet de loi. Celui-ci proposera que la règle prévoit 7 membres, mais qu'il soit possible d'augmenter le nombre de commissaires dans les cas où cela s'avère nécessaire.

A titre personnel, un député (S) souligne qu'il est également en faveur de plus de souplesse. Il n'est toutefois pas favorable à la réduction du nombre de commissaires à 7 membres car cela lui semble contradictoire avec l'idée d'introduire de la flexibilité dans le processus. Il estime que le point de départ actuel de 15 membres doit être conservé et qu'une marge de flexibilité devrait être introduite dans la loi.

La députée (PDC) souligne qu'elle suit pour sa part la logique inverse, préférant une taille de départ à 7 membres.

Un député (MCG) relève que la mise en place des CEP comme outil d'investigation est un besoin réel dans le contexte actuel. Il est probable que le recours à cet outil se fasse de plus en plus souvent, avec l'augmentation de l'exigence de transparence et l'intérêt pour l'amélioration des processus publics. Il rappelle l'avis de M. Sanchez selon lequel la composition à moins de 15 membres aurait été limitée au regard de la lourdeur de la tâche.

Le député (MCG) se dit clairement opposé à l'idée de figer la taille à 7 membres. Il faudrait trouver un juste milieu mais il n'est pas possible au vu de l'expérience genevoise limitée concernant les CEP de définir un nombre de façon rigide. Rejoignant la proposition d'introduire plus de flexibilité, il est d'avis qu'il faudrait maintenir la taille à 15 membres, mais que ce nombre devrait pouvoir être réduit si nécessaire.

Une députée (EAG) souhaite partager trois remarques avec la commission :

- En premier lieu, elle relève que le chiffre de 7 semble avoir été choisi car il est le reflet d'un représentant par parti. Si ce chiffre est figé dans la loi, comment fera-t-on lors d'un futur changement dans le nombre de partis ?
- En second lieu, elle revient sur l'objectif relevé par M. Sanchez de protection des proches. Si cette protection est perçue comme du ressort du travail des députés, il semble qu'il y a une confusion des pouvoirs. Penser que l'efficacité du travail des députés peut dépasser l'identification de dysfonctionnements doit être mis en question selon elle, qui rappelle qu'elle siège comme députée depuis de nombreuses années.
- En dernier lieu, elle suggère que la commission fasse référence à un représentant par parti au minimum et que le nombre de participants ne soit

pas chiffré. Cela permettrait de maintenir une marge de manœuvre nécessaire pour le futur.

Un député (S) estime que l'idée de laisser le Grand Conseil décider du nombre de députés par CEP est une fausse bonne idée. Au vu du fonctionnement du parlement genevois, il ne pense pas le Grand Conseil genevois ait la maturité et la sagesse nécessaire pour parvenir à définir, de manière consensuelle et pondérée, le nombre de commissaires nécessaire à un travail d'investigation, ceci lors d'une séance de travail en soirée par exemple. Bien que l'idée de laisser le nombre de commissaires ouvert puisse sembler attrayante comme solution, il met en garde contre la difficulté de mettre en place cette solution. Il se dit en faveur du maintien de la représentation actuelle. Il est bon que la majorité présente au Grand Conseil se retrouve également dans les CEP.

Utilisant l'analogie d'un groupe se mettant à émettre sur une fréquence radio qui n'est pas celle qui lui avait été assignée, un député (PLR) relève que les CEP ont tendance à s'arroger des compétences qui ne leur appartiennent pas. Il dénonce l'esprit policier, inspiré des séries américaines d'investigation, avec lequel les travaux sont parfois menés. Il appelle à considérer la mission législative et d'approbation des comptes et budgets des parlements cantonaux. L'investigation n'est pas leur mission première et leurs prérogatives ne doivent pas être interprétées de façon trop large. Suivant une logique d'efficacité, il estime que la réduction du nombre de commissaires au sein des CEP obligera leurs membres à aller droit au but et à limiter le nombre d'auditions et d'investigations superflues. Il estime que les commissions avec un nombre réduit de membres fonctionnent très bien et qu'il n'y a pas de raisons que ce ne soit pas le cas pour les CEP.

Ce député (PLR) se déclare en faveur d'une alternative au projet de loi proposé par les Verts et pour lequel il les remercie. Il proposerait une solution à 9 membres sur le modèle de la Commission des droits de l'homme ou de la Commission législative, solution qui maintiendrait une certaine proportionnalité dans la composition du groupe.

Il s'étonne en outre du fait que la question des coûts ne dérange pas les commissaires siégeant dans la commission. Selon lui, le pouvoir judiciaire est à disposition pour mener une partie importante de l'investigation et répondre aux questions légitimes des proches.

Une députée (PDC) indique à ses collègues avoir rédigé l'amendement évoqué plus tôt dans la séance et remercie le président de bien vouloir le soumettre au vote. Elle mentionne la confiance qu'elle place dans le travail des commissions, alors que le travail en plénière tourne parfois à la foire

d'empoigne. Elle souhaite proposer une formulation faisant référence à un membre par groupe.

Partageant avec la commission un amendement au texte, la députée (PDC) propose la rédaction de l'alinéa 2 suivant : « Selon le thème à étudier, si la CEP à un membre par parti ne semble pas suffisamment dotée, le président peut proposer d'augmenter le nombre de représentants jusqu'à 15 ».

Le président demande de quel président il s'agirait.

La députée (PDC) précise qu'il s'agirait du président de la CEP.

Elle ajoute que la commission en elle-même pourrait décider de ce point. Dans ce cas, elle propose la formulation suivante : **« Selon le thème à étudier, si la CEP à un membre par parti ne semble pas suffisamment dotée, la CEP peut décider d'augmenter le nombre de représentants jusqu'à 15 ».**

Un député (PLR) salue l'audition du président de la CEP. Il poursuit que le projet de loi est une mauvaise réponse à une question mal identifiée. Il souligne que les questions liées aux CEP sont très difficiles. L'une des difficultés rencontrées est que les députés sont habitués à travailler avec des positions partisans mais ne sont pas formés à enquêter. Il précise que le processus de la CEP se transforme ainsi en une « véritable torture mentale » pour les personnes impliquées.

Le député (PLR) relève que la conséquence de cette réalité de fonctionnement se retrouve dans les questions organisationnelles, la méthodologie et l'organisation des travaux. Comment se mettre dans la peau d'un enquêteur parlementaire ? De quel type de soutien la CEP va-t-elle se doter ? Comment procéder pour atteindre les objectifs attribués au groupe de travail ? Il précise que la mise en place des travaux va beaucoup varier en fonction du thème investigué.

Le député (PLR) remarque que plusieurs semaines vont passer avant que la commission des droits politiques n'ait accès au rapport de la CEP et à ses remarques concernant les éléments méthodologiques qui ont entravé son travail. A ce stade des travaux de la commission, il partage la position suivante avec les commissaires :

- En premier lieu et selon lui, le nombre de commissaires n'est pas un problème.
- En second lieu, il estime que la commission doit aller plus loin que la question de la composition si elle veut améliorer le fonctionnement des CEP et répondre aux questions d'efficacité soulevées dans le projet de loi 11833.

- En dernier lieu, il propose aux commissaires de suspendre les travaux de la commission sur cet objet jusqu'à la publication du rapport de la CEP. Cela permettrait d'attendre la libération de la parole des personnes impliquées dans la CEP actuelle concernant les difficultés rencontrées à l'organisation des travaux et de tirer les enseignements engrangés dans le processus actuel. La commission pourrait ainsi évaluer si une proposition pour améliorer réellement l'organisation de travaux en vue d'une CEP future peut être faite dans le cadre de ce projet de loi, ou si le statu quo doit être maintenu.

11 mai 2016 : suite de la discussion

Evoquant son intérêt à se positionner sur la proposition d'un député (PLR) de geler les travaux en attendant les conclusions de la CEP actuellement en cours, le président s'exprime en défaveur du gel des travaux. Bien qu'il reconnaisse l'intérêt du rapport de la commission, il a le sentiment qu'en attendant le rapport de la CEP, la commission travaillerait de façon réactive à une situation donnée et serait influencée par une lecture trop en détail des circonstances de la CEP actuelle. Il estime favorable de légiférer le plus souvent possible sans tenir compte des éléments conjoncturels, en s'attachant au principe de la question posée et à sa nature structurelle.

Une députée (Ve) indique partager le point de vue du président. Selon elle, l'attente du rapport va influencer le travail de la commission en fonction d'une situation particulière, ce qui n'est pas souhaitable. Observant que le canton de Genève est le seul parlement à avoir des CEP à 15 personnes, elle signale à la commission que le groupe des Verts peut se rallier à la position du Bureau du Grand Conseil de constituer des CEP à 9 personnes au lieu de 7 comme prévu dans le PL 11833. Bien que cette proposition maintienne le principe de la suppléance abrogée dans le présent projet de loi, elle permet de réduire le nombre de commissaires tout en conservant une certaine proportionnalité dans la représentation.

La députée (Ve) estime plus sage que la commission poursuive ses travaux en rejetant la proposition de gel.

Un député (S) avoue avoir du mal à comprendre pourquoi le projet de loi a été rédigé. Il observe que la première CEP a eu lieu en 2003-2004. Rédigé en 2015, le projet de loi est trop largement postérieur à cette première expérience de CEP pour qu'il soit mis en relation avec elle. Il estime donc probable que ce projet de loi intervienne de façon liée à la seconde CEP.

Ce député (S) évalue le projet de loi sous deux angles de lecture :

- soit il est lié à un objectif d'économie. Dans ce cas et en tenant compte d'un montant de jetons de présence d'environ 400 000 F, il observe que les économies qui pourraient être réalisées paraissent extrêmement faibles.
- soit l'objectif du projet de loi est celui d'améliorer le mode de fonctionnement des CEP. Comme le retour des commissaires ayant siégé dans la première CEP est lointain, il fait l'hypothèse que le projet de loi a été écrit en rapport avec la CEP actuelle. Dans ce cas, le lien entre le projet de loi et la CEP actuelle est direct.

L'hypothèse de l'absence de lien ne fait pas sens aux yeux de ce député (S) car le contenu du projet de loi perd son intérêt hors du contexte de la CEP. S'appuyant sur ce raisonnement, il s'exprime en faveur du gel des travaux de la commission, afin que les commissaires puissent bénéficier des enseignements de la CEP actuelle. Si des dysfonctionnements sont relevés dans le rapport, il estime bénéfique que la commission élargisse son travail. Si la commission choisit de continuer ses travaux sans attendre la publication du rapport, il annonce à titre personnel qu'il ne votera pas ce projet de loi car il ne lui trouve pas d'intérêt en dehors des potentielles difficultés qui feraient jour dans le contexte de la CEP actuelle.

Un député (PLR) précise que son intention en proposant le gel des travaux n'était pas d'aborder le fond des questions traitées par la CEP mais uniquement les questions de forme. Il propose de réfléchir à la meilleure organisation possible des CEP futures dans le souci de trouver une forme de travail efficace, que celle-ci soit ensuite inscrite dans la loi ou non.

Il rappelle qu'il a été membre de la CEP sur la Cour des comptes et qu'il est actuellement membre de la CEP sur le drame de la Pâquerette. A ce titre, il estime que la question du nombre de commissaires n'est ni le problème, ni la solution à un travail efficient au sein des CEP estimant que la question est plus compliquée que ça.

Ce député (PLR) salue une nouvelle fois la retenue dont M. Sanchez a fait preuve lors de son audition car les questions abordées par la CEP sont très complexes et qu'il a respecté la décision du groupe de communiquer le moins possible sur le sujet. Il indique que les propos de M. Sanchez n'ont été que la pointe de l'iceberg.

Les éléments de réflexion sur le fonctionnement de la CEP et sur les difficultés qu'elle a rencontrées vont être rendues disponibles. La parole des membres sera libérée prochainement. Ne constatant pas un degré d'urgence élevé à traiter ce projet de loi, il enjoint ses collègues à attendre les conclusions du rapport. Par ailleurs, il estime incohérent pour la commission de choisir d'auditionner M. Sanchez et de considérer en même temps que la CEP actuelle

n'est pas en lien avec les questions implicites au projet de loi. Soit il y a un lien, soit il n'y en a pas, mais les deux positions ne sont pas compatibles.

Si la commission choisit de ne légiférer que sur le nombre de commissaires, ce député (PLR) votera contre le projet de loi. Il estime toutefois que cette attitude passe complètement à côté de la question. Il estime que la commission a l'opportunité d'améliorer le fonctionnement des travaux des CEP et cette opportunité de faire un travail significatif sur le cadre légal à adapter devrait être saisie.

Revenant sur la notion d'économie potentielle soulevée, un député (S) observe que la possibilité de déléguer du travail à des sous-commissions empêche d'estimer, par un calcul mathématique basé sur le seul nombre de commissaires, les économies qui seraient réalisées en réduisant la taille des CEP. Ainsi, le budget alloué aux jetons de présence ne peut être divisé par deux, au motif que la taille du groupe est divisée par deux.

Par ailleurs, il indique être sensible à l'argumentation du député (PLR) et le jugement qu'il pose sur le fait que le nombre de commissaires n'est ni le problème au fonctionnement des CEP, ni la réponse. Il observe toutefois qu'ils divergent sur la suite à donner à ce constat. Si le projet de loi ne propose pas la bonne solution, il estime que la commission devrait le rejeter à ce stade des débats.

Le président ne voit pas la nécessité de suspendre les travaux. Une fois que le lien entre l'efficacité des CEP et des solutions potentielles sera défini, il estime qu'un nouveau projet de loi pourrait être préparé afin de faire évoluer le cadre légal de façon adéquate.

Dans l'éventualité où le travail de la commission serait gelé, un député (UDC) met en question la capacité et la volonté de la commission à étudier en détail les 2 500 pages du rapport de la CEP. Il s'avoue sceptique sur la question de savoir si les membres de la commission feront l'effort de lire la totalité du rapport.

Par ailleurs, il indique que l'(UDC) ne se prononcera pas pour l'instant concernant le nombre de commissaires et le maintien ou non du principe de suppléance.

Revenant sur le premier point, le président précise que le chiffre de 2 500 pages renvoie au volume des procès-verbaux relatant le travail de la commission. Le rapport de la commission n'étant pas finalisé, il est difficile de préjuger du nombre de pages à ce stade.

Rappelant la valeur et l'importance de cet outil parlementaire, un député (MCG) appelle ses collègues à un emploi plus fréquent des CEP dans les années à venir. Sur la question du nombre de commissaires composant les

CEP, il reprend les propos de M. Sanchez indiquant que le nombre n'est pas un problème réel. La façon de travailler, le délai à impartir ou les objectifs à fixer le sont davantage.

Selon ce député (MCG), le coût financier ne doit pas non plus être mis en rapport avec le nombre de commissaires car, en diminuant le nombre de commissaires, la durée du travail de la commission augmenterait, entraînant des charges financières équivalentes. Il partage l'avis concernant le bien fondé d'attendre la publication du rapport de la CEP. La commission a besoin d'éléments factuels concernant l'organisation précise du travail de la CEP pour évaluer correctement les enjeux. Il annonce qu'il soutiendra la demande de gel du projet de loi.

Une députée (EAG) indique qu'elle s'était rangée à l'idée d'une CEP à 9 membres, à la condition expresse que des remplaçants soient nommés de manière à ce qu'aucun groupe ne se trouve dans la situation de ne pas être représenté. Toutefois, à la lumière du point de vue exposé par le président, elle s'exprime aujourd'hui en faveur du rejet du projet de loi.

Par ailleurs, elle souligne que le montant des frais occasionnés par la CEP approche le million de francs, et non les 400 000 F mentionnés par les commissaires au cours de la séance.

Le député (PLR) rappelle l'exposé des motifs du projet de loi ainsi que son titre « pour des CEP plus efficaces ». Dans cette intention, il estime qu'une méthodologie différente doit être définie en fonction de la nature du problème. Reconnaissant que la commission a l'option aujourd'hui de rejeter le projet de loi en l'état, il estime dommage de choisir ce chemin, car la question de l'efficacité des CEP a été ouverte. Il estime que la commission devrait reprendre le projet de loi plus largement et à partir de celui-ci proposer un cadre légal plus efficace pour améliorer le travail des commissions parlementaires.

Le président **soumet au vote la proposition de geler les travaux de la commission sur le PL 11833 jusqu'à la publication du rapport de la CEP.**

Pour :	10 (1 S, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)
Contre :	4 (1 EAG, 1S, 1Ve, 1 PDC)
Abstention :	0

Le président constate que **le gel est voté**. Le président indique que les travaux sur le projet de loi 11833 sont suspendus.

19 septembre 2018 : reprise des travaux dans la nouvelle législature

Un député (PLR) rappelle à la commission que ce projet de loi a été gelé lors de la précédente législature, car les travaux de la commission d'enquête parlementaire, chargée d'enquêter sur le fonctionnement de La Pâquerette, étaient en cours. Il souligne qu'il s'agissait d'une enquête particulièrement difficile et qu'il fallait attendre que le rapport de la CEP soit déposé pour pouvoir reprendre l'examen du projet de loi et voir les améliorations qui pouvaient éventuellement être apportées, notamment au niveau de la méthode de travail des futures commissions d'enquête parlementaire.

Le secrétaire scientifique souhaite apporter un complément à ce qui a été dit. Il rappelle aux commissaires que la Commission des droits politiques a, d'ores et déjà, procédé au vote d'entrée en matière. Au surplus, la commission a auditionné le président du Grand Conseil (2016), le Sautier de l'époque, ainsi que M. Sanchez, premier président de la Commission d'enquête parlementaire instaurée par la motion M 2252.

Un député (MCG) annonce que son groupe est favorable au dégel de ce projet et propose l'audition de M. Voumard, deuxième président de la Commission d'enquête parlementaire.

Un député (EAG) a bien compris ce qui a été dit sur l'intérêt de ne pas se centrer uniquement sur la taille de la commission. Il demande au député (PLR) ce qui pourrait être modifié par rapport aux difficultés de fonctionnement que les précédentes commissions d'enquête parlementaires ont rencontrées, et ce, afin de faire avancer cette affaire.

Un député (S) se rappelle du gel de ce projet de loi et confirme qu'il était préférable d'attendre que la commission d'enquête parlementaire rende son rapport. Il pense qu'objectivement le temps des travaux peut être reproché à cette commission d'enquête parlementaire. Il soulève que l'argument relevait d'une question financière, soit du coût de cette commission d'enquête parlementaire. Selon lui, si les députés veulent économiser les deniers publics, ce n'est pas tellement sur la question de la taille de cette commission, mais davantage sur la question de la durée des travaux.

Il mentionne qu'à l'époque le PS était opposé à ce projet de loi, car il dénaturait la juste représentation populaire retrouvée dans les commissions. Il estime que le principe des commissions est d'avoir la même représentation qu'auprès de la plénière, afin de s'y retrouver avec le même rapport de force. Il estime qu'il faudrait réfléchir à un aspect de temporalité. En effet, un délai de traitement maximum pourrait être fixé dans la loi. Ainsi, la commission d'enquête parlementaire aurait une échéance qu'elle ne pourrait pas dépasser.

La présidente estime que le fond est extrêmement pertinent. Cela étant, sur la forme, elle voit une différence entre une enquête parlementaire sur la Pâquerette et une enquête parlementaire sur la Cour des comptes. Elle explique que ce n'est pas le même degré de temporalité, de travail, ni de gravité. Par ailleurs, la présidente se demande si la représentativité des forces doit toujours être la même quand il n'y a pas les mêmes enjeux.

Le député (PLR), en ce qui concerne les auditions, proposerait d'en élargir le champ. Il propose que M. Voumard soit accompagné du vice-président de la CEP, M. Christian Frey. De plus, il estime qu'il est indispensable d'auditionner le Sautier, ainsi que le secrétaire scientifique qui a assisté à tous les travaux de la commission. Il pense que ces auditions leur permettraient d'avoir une vision plus complète.

Le député (PLR) relève qu'il est exact que toutes les commissions ne posent pas les mêmes questions aux mêmes entités. Il affirme qu'un cadre législatif, homogénéisant les approches, ce qui est actuellement le cas, n'est pas possible. Mais il y a différentes suggestions qui pourraient se faire le moment venu.

Il cite l'exemple de la législation valaisanne, qui rejoint la préoccupation de la temporalité. En effet, cette législation prévoit qu'à partir du moment où le parlement a décidé de constituer une commission d'enquête parlementaire et qu'il a nommé sa composition, celle-ci commence par se réunir pour définir la méthode de travail. Il s'agit d'un exemple qui fonctionne bien dans le canton du Valais.

La présidente ne souhaite pas que des principes rigides soient instaurés et qu'ensuite ils soient les premiers à en souffrir. En effet, elle aimerait que les commissions aient la capacité de travailler, dans certains cas, avec une représentativité d'un membre par parti, et que, dans d'autres cas, la représentativité soit plus fidèle à celle du parlement. A titre d'exemple, la présidente mentionne que dans le cadre de la sous-commission relative à l'initiative sur le secret médical, qui était un sujet sensible, il n'y avait qu'un membre par parti et que les votes de la plénière ont été les mêmes qu'en commission.

Un député (PDC) souhaite préciser qu'en 2016, s'il s'en souvient bien, la Commission des droits politiques avait auditionné le Sautier de l'époque. Il ne se rappelle pas ce qui avait alors été déclaré, mais il est possible qu'il ne soit plus exactement du même avis. Il tient également à dire qu'en tant que président du Grand Conseil, il a dû convoquer le bureau de la Commission d'enquête parlementaire instituée par la M 2252 à plusieurs reprises au vu de l'allongement des délais.

Il attire l'attention des députés sur le fait qu'il s'agit d'un sujet très complexe. Une enquête parlementaire, ce n'est pas qu'une recherche de dysfonctionnements, mais presque une enquête judiciaire. Il ajoute que les députés ne sont pas des enquêteurs. Ils ne connaissent pas la méthode et cela rend les choses beaucoup plus difficiles.

Ce député (PDC) indique, s'agissant du nombre de commissaires à envisager, que la Commission législative siège à 9 membres et qu'en général, il n'y a pas de différence entre le vote de la commission et le vote en plénière, en tout cas pas plus souvent que dans d'autres commissions où un parti change parfois complètement d'avis. Il ne pense pas que le nombre de membres soit la seule composante essentielle.

En ce qui concerne la temporalité, il estime que c'est une proposition originale. Il souhaiterait que cette temporalité s'applique à toutes les commissions. En effet, il ne trouve pas normal de devoir traiter des projets de lois qui ont été déposés depuis fort longtemps.

Un député (EAG) partage ce point de vue et le complète en signalant que la Commission des visiteurs officiels, ainsi que la Commission des droits de l'homme ont chacune 9 membres. La commission à 9 peut être une solution en ce qui concerne le nombre. Cela étant, il estime qu'il serait intéressant d'introduire une option dans la LRGC, laissant une marge de manœuvre pour constituer des commissions à 9 ou 15 membres. En l'état actuel, ils sont obligés de faire une commission à 15.

En ce qui concerne la temporalité, il pense que c'est un facteur qui pourrait aussi être intéressant. Il pense qu'il serait bien que les paramètres puissent être modifiés en adéquation avec le cas qu'il s'agit d'examiner.

Un député (Ve) relève que tous les signataires de ce projet de loi appartiennent à son groupe. Il va essayer de résumer leurs pensées. S'agissant du nombre, il estime qu'il serait effectivement intéressant d'avoir une commission à 9, car une commission à 15 est trop grande. Il se demande si la représentativité politique doit être importante puisqu'il s'agit d'une enquête. Il mentionne qu'il y a également l'aspect des députés suppléants, du point de vue du secret de commission d'enquête. Dès lors, il propose également de supprimer les députés suppléants. Il est d'accord avec ce qui a été dit sur la temporalité. En ce sens, il pense qu'il serait envisageable d'ajouter un élément de temporalité dans ce projet de loi.

Un député (PLR) trouve que l'organisation en deux phases est une idée très intéressante. Par contre, il s'élève contre l'idée qu'il y a des commissions parlementaires qui sont importantes et d'autres non ; par définition, elles le sont toutes.

Auditions souhaitées :

- *M. Jean-Marie Voumard*
- *M. Christian Frey*
- *M. Laurent Koelliker, Sautier*
- *M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique.*

10 octobre 2018 : Audition du Secrétariat général du Grand Conseil

La présidente accueille M. Laurent Koelliker, Sautier du Grand Conseil, et M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique (SGGC), secrétaire scientifique de la CEP instituée par la M 2252.

M. Constant explique que la loi actuelle prévoit à Genève des commissions d'enquête parlementaire de 15 membres (article 230E, alinéa 1 LRGC), avec un membre suppléant par groupe (article 230E, alinéa 2 LRGC). De son côté, le projet de loi propose de ramener cette composition à un membre par groupe parlementaire.

M. Constant indique avoir effectué, à titre de comparaison, quelques brèves recherches dans les cantons voisins. Dans le canton de Vaud, les membres d'une commission d'enquête sont désignés par le Bureau sur proposition des groupes politiques qui doivent tous être représentés (article 68, alinéa 2 de la loi sur le Grand Conseil). Dans le canton de Neuchâtel (article 350 de la loi d'organisation du Grand Conseil), une commission d'enquête parlementaire est constituée par des membres du Grand Conseil nommés par celui-ci. Le décret instituant la commission d'enquête fixe le nombre de membres, Dans le canton du Valais, le Grand Conseil peut instituer une commission d'enquête de cinq à treize membres (article 28, alinéa 1 de la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs).

M. Constant signale que le PL 11833 a été déposé au mois de février 2016, soit pendant les travaux de la CEP instituée par la motion 2252. Le dépôt de ce projet de loi doit à son sens se comprendre dans le contexte des travaux de cette commission d'enquête.

M. Constant précise que la Commission d'enquête parlementaire précitée a été instituée par le Grand Conseil en date du 12 mars 2015. Elle a travaillé durant 3 ans et a connu des turpitudes de toutes sortes pendant ses travaux. Elle a déposé son rapport final le 17 avril 2018.

M. Constant estime que le projet de réduire le nombre de commissaires au sein des commissions d'enquête peut se comprendre par rapport au fonctionnement de la commission instituée par la M 2252. Un grand nombre de commissaires au sein de la commission engendre à son sens une

multiplication des interventions en séances, un plus grand nombre de séances, une gestion des documents plus importante, un coût plus grand, etc.

M. Constant note qu'une commission d'enquête parlementaire a, sur le principe, pour but d'établir des faits. L'article 230E, alinéa 1 LRGC parle de « clarifier une situation et de formuler des propositions ». L'objectif est de travailler dans l'intérêt des institutions, de la manière la plus objective possible afin d'établir des faits. Dans ce contexte-là, il s'avère important, pour M. Constant, pour le bon fonctionnement même de la commission d'enquête parlementaires, de désigner des commissaires compétents dans le domaine considéré, en quelque sorte des « spécialistes ».

M. Constant pense qu'une commission de 15 membres peut engendrer des difficultés. Il estime qu'un nombre inférieur serait possiblement plus favorable. Il s'agit ensuite de déterminer ce nombre. La question principale concerne l'équilibre politique au sein d'une commission d'enquête. M. Constant souligne que, dans les autres cantons, les groupes parlementaires ne sont pas toujours tous représentés, mais que cela fonctionne. Pour le surplus, une composition réduite permettrait sans doute une plus grande souplesse au niveau de l'organisation des travaux et au niveau de la gestion générale de la commission d'enquête.

M. Koelliker est, sur le fond, du même avis que M. Constant quant aux intérêts à avoir une commission avec un nombre de membres plus réduit. Pour cela, il dirait qu'il faut peut-être passer de la défiance à la confiance. En effet, lorsque le Grand Conseil doit désigner une commission d'enquête parlementaire, il y a un esprit de défiance, car il y a un problème grave qui survient. Cet esprit règne entre le Grand Conseil et l'entité sur laquelle il devra mener son enquête. Cette atmosphère de défiance se ressent également au niveau de la désignation des membres de la commission d'enquête. Certains membres sont là pour aller de l'avant alors que d'autres sont nommés afin de s'assurer que la commission ne sorte pas du cadre de ses débats. M. Koelliker a observé qu'en général l'explication des 15 membres réside dans le fait qu'il faut s'assurer que le résultat du travail soit adopté avec une répartition proportionnelle des membres du Grand Conseil.

M. Koelliker estime que le projet de loi fait deux pas vers la confiance, mais pas le troisième. Le premier pas vers la confiance est de dire que plutôt que d'avoir une commission à 15, on en ait une à 9 membres. On reste toujours dans un système proportionnel, mais avec un nombre réduit de membres. Ce projet de loi va un peu plus loin, toujours dans l'instauration de la confiance, en faisant abstraction de la répartition proportionnelle, et en proposant une composition d'un membre par groupe parlementaire. La représentation de

chaque groupe serait ainsi assurée et chaque groupe parlementaire disposerait de son droit de regard.

M. Koelliker en conclut que le pas ultime serait de privilégier la confiance absolue en instituant une commission de 3 membres, comme la Commission de contrôle de gestion lorsqu'elle fonctionne en sous-commissions, étant précisé que ces sous-commissions traitent parfois de sujets très sensibles.

M. Koelliker en vient à la question de la validation des projets de rapports. A titre d'exemple, cette validation se fait, à la Commission de contrôle de gestion, par les 15 membres de la commission, afin que le système proportionnel soit retrouvé. Il précise que si les 15 membres ne sont pas contents du projet proposé, ils peuvent renvoyer le travail à la sous-commission concernée. Il convient de préciser que le Grand Conseil a la même possibilité à l'égard du travail d'une commission d'enquête parlementaire.

M. Koelliker attire l'attention des députés sur le fait qu'à Genève, les expériences ont montré une certaine défiance au moment de la création des commissions d'enquête, mais, finalement, elles ont abouti à des résultats de confiance. Cela s'est traduit par l'adoption de rapports à l'unanimité, en tout cas sans opposition.

M. Koelliker souligne le fait que ce projet de loi marque tout de même un premier pas considérable par rapport à ce qui existe. Un nombre réduit de membres, dans l'absolu, comme l'a dit M. Constant, permettrait d'avoir des délais de traitement probablement plus courts. M. Koelliker ajoute que cela pourrait également permettre de faciliter le respect de la confidentialité, même si l'expérience à 15 membres n'a pas démontré un non-respect de la confidentialité.

M. Koelliker en vient à l'unique divergence qu'il a avec M. Constant : les « spécialistes ». Il pense qu'il ne faut pas forcément nommer des spécialistes dans les domaines considérés. Selon M. Koelliker, lorsque le Grand Conseil décide d'instaurer une CEP, c'est justement parce que les spécialistes du domaine ont échoué. M. Koelliker estime qu'une commission d'enquête parlementaire émanant du Grand Conseil a pour but d'avoir un regard citoyen, qui ne peut être mieux organisé que par une délégation du parlement.

Un député (PLR) demande si le cadre, ainsi que la mission de ces commissions d'enquête sont clairement définis. Il demande s'il y a une délimitation claire, à gauche et à droite, par rapport au travail à réaliser. En ce qui concerne la problématique de l'encadrement, il pense qu'il n'est pas forcément évident d'avoir une approche très claire quant à la méthode de travail d'une commission d'enquête parlementaire. Il se demande par ailleurs

si un parlement de milice, *a fortiori* une commission d'enquête parlementaire de milice, peut démarrer ses travaux dans de bonnes conditions si elle n'a pas d'appui extérieur clair pour, par exemple, l'aider à définir la méthodologie de travail et son organisation générale. Pour le surplus, le temps de rédaction des rapports apparaît problématique.

M. Koelliker indique que le cadre de la mission est fixé par la motion instituant la commission d'enquête parlementaire et c'est une étape qui mériterait d'être travaillée, car, souvent, la motion est « digérée » rapidement dans la mesure où il y a l'urgence de l'actualité.

M. Koelliker précise que la motion représente dans ce contexte un outil fondamental qui fixe et délimite les contours de la commission d'enquête. Plus le cadre de cette mission sera défini strictement, plus cela aidera la commission à rester centrée sur les réponses à apporter. Or, parfois, le mandat peut s'avérer large ou source d'interprétations, ce qui peut être source de difficultés.

Le député (PLR) précise l'une de ses questions en citant l'exemple d'une commission qui doit enquêter dans un contexte similaire à celui de la commission instituée par la M 2252. Il se demande si un député lambda, qui présiderait par hypothèse la CEP et qui essaierait d'orienter la méthodologie de travail, serait apte à effectuer ce travail dans la mesure où il s'agit d'une expertise particulière, qui se rapproche d'une enquête de police. Il demande si cela suffit de s'organiser entre députés.

M. Constant estime que cela peut représenter une certaine difficulté dans l'accomplissement de la tâche de la commission. Dans le cas d'espèce, il s'est avéré difficile d'organiser les travaux au début du mandat. Un membre de la commission a d'ailleurs toujours essayé de ramener la commission à la question de la méthodologie.

M. Constant rejoint M. Koelliker sur la question de la motion qui définit la mission. Cette motion doit être la plus précise possible afin de délimiter au mieux les travaux. Il pense qu'il est important de ne pas bâcler cette étape, même s'il y a urgence par rapport à l'actualité.

M. Koelliker rebondit sur la question relative au rôle du rapporteur. Il s'agit d'un élément fondamental, sachant que la rédaction du rapport représente un travail considérable. L'analyse critique des informations récoltées, notamment lors des auditions, est effectuée par le rapporteur, qui, finalement, se retrouve assez seul pour accomplir sa tâche. M. Koelliker estime que c'est un travail difficile à réaliser à 15. Il ajoute que, vers la fin des travaux, la commission plénière se réapproprie le rapport pour y adjoindre des constats et des recommandations, mais cette transition n'est pas à sous-estimer.

M. Constant précise que la commission d'enquête instituée par la motion 2252 a représenté plus de 70 auditions et plusieurs milliers de documents, fournis par l'administration, les archives des institutions et les personnes auditionnées.

La présidente aimerait souligner un élément que M. Koelliker a évoqué. Malgré le fait que la commission d'enquête en question ait été composée de 15 membres, il n'y a pas eu de fuite. C'est un fonctionnement normal, mais il est tout de même intéressant de le relever.

Un député (PLR) note qu'il est question, selon les interventions, d'une composition à géométrie variable. En effet, peut-être qu'en fonction de la nature de l'enquête à poursuivre, la décision peut être prise d'avoir un nombre de personnes différentes. Il explique avoir participé à deux commissions d'enquête parlementaires, l'une sur la Cour des comptes et l'autre sur La Pâquerette. La méthode de travail diffère d'une commission à l'autre, en fonction des missions assignées aux commissions d'enquête.

Il ajoute, s'agissant de la commission d'enquête instituée par la motion 2252, qu'il n'est pas parvenu à convaincre les autres commissaires qu'il fallait prendre un temps suffisant pour réfléchir à la méthode d'enquête. Il s'agissait en l'occurrence de rechercher des dysfonctionnements. Il précise que ce sont des causes racines qui sont à l'origine de l'acte final. Celui qui a commis l'acte fautif n'était pas le seul concerné. Il convient dès lors de chercher, de manière systémique, les causes racines dans l'ensemble du dispositif. Dans ce sens-là, il n'a pas réussi à convaincre ses collègues de la commission d'approfondir cette étape.

Le député (PLR) se demande s'il ne faudrait pas procéder en plusieurs étapes. Il pourrait y avoir une première étape décidant d'instaurer ou non une commission d'enquête parlementaire. Dans un deuxième temps, il conviendrait de mener une réflexion sur la méthode de travail à suivre, y compris s'agissant du choix des experts, sur lesquels la commission d'enquête devra s'appuyer tout au long de ses travaux.

M. Constant confirme que la question de la méthode de travail a rendu les travaux de la commission d'enquête plus difficiles. Il ne serait pas opposé à une procédure en deux temps, avec dans un premier temps une phase de définition de la mission de la commission et de sa méthode de travail. Le problème serait de savoir à quel niveau cette définition de la méthode de travail doit se situer. Il s'agirait de savoir s'il faut que le Grand Conseil la valide, ou si la commission peut définir, elle-même, cette méthode et commencer directement ses travaux.

M. Constant note qu'une procédure en deux étapes aurait l'avantage d'un retour en plénière du Grand Conseil, avec un rapport (RD) présentant notamment la méthode de travail, et obligerait par conséquent la commission d'enquête à établir cette méthode de travail avant même de commencer son travail d'enquête. Cette méthode de travail n'était pas tout à fait définie dans le cadre de la CEP instituée par la M 2252 au moment où la commission a entamé son enquête, ce qui a ralenti l'avancement des travaux.

M. Koelliker pense qu'il y aurait un réel intérêt, en termes d'efficacité, à ce que ce soit la commission qui définisse sa méthode de travail. A ce titre, il mentionne qu'il serait compliqué de soumettre une méthodologie à une assemblée de 100 personnes, sachant que c'est déjà compliqué d'en trouver une à 15 membres. Dès le moment où le mandat de la commission d'enquête est fixé par le Grand Conseil, la commission ne doit plus éviter l'obstacle.

Le député (PLR) en vient à la question du rapporteur. Il pense que c'est un point qui, d'une manière ou d'une autre, devrait être clarifié. Sa position sera, le moment venu, d'aboutir à un projet de loi plus étoffé que la proposition initiale. Il estime que la question du nombre de participants ne devrait pas être la seule question à aborder. Il se demande par exemple s'il ne faudrait pas imaginer que les travaux de la commission soient accompagnés par un rapporteur ou un rédacteur professionnel astreint aux règles de confidentialité, qui puisse, au fur et à mesure, effectuer ce travail de rédaction pour le soumettre ensuite à la commission pour validation. Selon lui, ce serait plus confortable et plus à la portée des députés de milice qu'ils sont. A la sortie, ils aboutiraient à un rapport d'enquête structuré, compréhensible et ayant de la tenue. Dès lors, il demande si la CEP devrait être, formellement, systématiquement accompagnée de rédacteurs, de manière à ce que le jour où la CEP aura terminé les travaux, le rapport soit déjà quasiment fait.

M. Koelliker estime que cela soulève deux problèmes. En termes d'organisation, il est clair qu'il est plus opportun de désigner un rapporteur au début des travaux pour qu'il puisse suivre au fur et à mesure. Il évoque cependant un avis de droit qui mentionne que le Grand Conseil ne peut pas déléguer sa fonction de haute surveillance à des personnes qui ne font pas partie du parlement. C'est une difficulté qui fait partie des astreintes.

La présidente demande si, en fonction de l'importance de l'objet, il serait imaginable que la commission puisse décider de réduire le nombre de membres, à 9 par exemple.

M. Constant constate que cela se rapprocherait de la solution neuchâteloise, où le Grand Conseil vote un décret fixant le nombre de membres.

La présidente demande aux auditionnés si, techniquement, une telle souplesse constituerait une solution qui serait souhaitable au niveau de l'organisation et de la mise en place de ces commissions.

M. Koelliker précise que si la loi prévoit que le Grand Conseil en fixe le nombre, cela pourrait être tout à fait envisageable.

Un député (PDC) a une remarque à faire par rapport à ce qui a été dit sur les « spécialistes » et les miliciens. Il n'a pas participé aux travaux des deux CEP, même s'il a dû intervenir trois ou quatre fois dans le cadre de la dernière en sa qualité de président du Grand Conseil. Il a par contre présidé à plusieurs reprises la Commission de grâce et il s'est rendu compte qu'à chaque fois qu'il y avait des avocats parmi les membres, ces derniers en venaient, systématiquement, à une instruction de nature presque pénale, en se fondant notamment sur les conclusions des tribunaux concernés. Pour lui, la milice, malgré ses limites, a tout de même des avantages. Il indique que les députés ne se sont pas retrouvés, dans le cas de la M 2252, face un travail d'investigation de type organisationnel, mais plutôt de type quasi judiciaire, avec une procédure pénale et des enquêtes administratives en parallèle. En ce sens, il se demande si ce n'était pas le principal obstacle que les députés ont rencontré.

M. Constant rappelle que la mission de la commission d'enquête a été fixée par le Grand Conseil et par lui seul.

M. Koelliker estime que l'on ne peut pas véritablement comparer l'enquête parlementaire à une enquête pénale dans la mesure où il n'y a pas eu de jugement ni de condamnation. Il n'y a pas eu de verdict final. Cela étant, il a tout de même été beaucoup question de l'organisation et de problèmes sous-jacents. La commission a pu constater au cours de son enquête que les rattachements structurels n'étaient pas toujours clairs, que les responsabilités étaient parfois diluées, sans pour autant que la CEP ne se soit, au préalable, prononcée sur la culpabilité pénale de l'auteur. M. Koelliker indique que la CEP est en l'occurrence restée dans un cadre très institutionnel et organisationnel.

M. Constant compare cette situation à une pelote de laine. Si on tire sur le fil, la pelote se dévide et, à la fin, il y a beaucoup fil. L'organisation institutionnelle de plusieurs entités a fini par apparaître au fur et à mesure du déroulement de la pelote de laine. M. Constant ajoute que les intervenants concernés sont aussi apparus plus nombreux que ce qui avait été envisagé au départ.

Une députée (S) revient sur la question du nombre de membres de la commission et signale s'être tournée vers l'Allemagne pour avoir un point de comparaison. Il se trouve que le parlement allemand est composé de 709

députés. Or, malgré ce nombre important, les commissions d'enquête parlementaire comportent toujours entre 7 et 13 membres, la procédure s'avérant très formalisée. Ceci étant, elle trouverait intéressant de réduire le nombre de membres dans les commissions d'enquête parlementaire genevoises.

Elle relève en outre qu'en Allemagne, lorsqu'il y a une demande de constitution d'une commission d'enquête parlementaire, il faut déjà que la question de la méthode de travail et de la procédure soit déterminée. Elle ajoute que, dans la forme de restitution, la procédure est expliquée et les résultats factuels sont surtout basés sur des actes publics et, finalement, il y a une évaluation. Elle a par ailleurs été très étonnée d'apprendre que ces commissions fonctionnaient en public.

Cette députée (S) se demande s'il ne faudrait pas faire en sorte que, lors de la demande d'instauration d'une CEP, il y ait plus d'exigences afin que tous les aspects mentionnés soient précisés d'emblée. Par ailleurs, elle se demande s'il ne serait pas opportun de limiter les travaux de la CEP dans le temps.

M. Constant précise que chaque motion instituant une commission d'enquête parlementaire fixe le délai pour rendre rapport. Dans le cadre de la commission d'enquête sur La Pâquerette, un délai initial de six mois a été fixé. Mais le volume de la matière s'étant avéré tel, ce délai n'a pas pu être tenu. C'est la raison pour laquelle la CEP a annoncé plusieurs fois qu'elle avait besoin de plus de temps pour aboutir dans ses travaux.

M. Constant, en ce qui concerne la publicité des travaux, estime que c'est une question délicate. Il serait plutôt favorable à un travail effectué à huis clos, permettant notamment aux personnes auditionnées de s'exprimer de manière totalement libre.

M. Constant cite à ce propos la commission d'enquête parlementaire française sur l'affaire d'Outreau, qui n'a pas été très glorieuse, ou celle relative à l'affaire Benalla, qui est en cours, et dont toutes les auditions ont été télévisées.

M. Constant signale que dans le cadre de la CEP sur La Pâquerette, certaines auditions, effectuées en sous-commission, se sont déroulées dans un climat de grande émotion. Sur les quelques 70 auditions, un grand nombre de personnes n'avait jamais été auditionnée par une autre entité que la CEP, que ce soit par les enquêteurs administratifs, par la police ou par les procureurs chargés de l'enquête pénale. Au vu de l'émotion exprimée par certains lors des auditions, M. Constant n'est pas sûr que le fait de rendre ces auditions publiques eût été bénéfique.

Un député (Ve) relève que lorsqu'il faisait partie de la sous-commission qui a institué la Cour des comptes, ils ont beaucoup discuté sur le nombre de magistrats. Finalement, ils en sont arrivés au nombre de 3, avec 3 suppléants. C'est une solution qui a permis de dépolitiser les choses. Il estime que l'objectif est de dépolitiser le tout et de choisir des personnes qui ne seraient pas forcément des représentants politiques, mais avant tout des personnalités qui sortent du lot, ce qui évite d'être dans une logique d'affrontement entre blocs politiques.

Le député (Ve) signale que la Commission des finances travaille souvent en sous-commissions de deux commissaires. Il cite à ce propos le célèbre rapport sur le Stade de Genève, dont il recommande la lecture et qui constitue un très beau travail parlementaire.

Il a entendu que Neuchâtel pratiquait de la sorte. Il demande aux auditionnés s'ils ont d'autres exemples de commissions composées de peu de membres, en particulier de certaines personnalités issues du parlement. L'objectif étant d'éviter de créer à chaque fois une sorte de « mini parlement ».

Le député (Ve) pense qu'il y a deux logiques qui peuvent s'affronter avec, d'un côté, une volonté de représentation en commission la plus politique possible et de l'autre la sélection de « sages » au sein du parlement, afin de leur confier la tâche particulière d'instaurer une commission d'enquête. Il demande si un tel système existerait ailleurs en Suisse.

M. Constant précise que ses recherches se sont limitées aux cantons romands. A titre personnel, comme il l'a mentionné dans son introduction, il est plutôt favorable à réunir des « spécialistes » du domaine concerné ou des domaines connexes au sujet principal de l'enquête parlementaire. Cela permettrait à son avis de gagner du temps et de mieux résoudre les problèmes qui se posent.

M. Koelliker n'a pas non plus d'autres exemples à citer au niveau parlementaire. Cela étant, il prend l'exemple de l'élection tacite de la Cour des comptes qui montre, malgré le fait que ce soit une entité qui représente un enjeu important, qu'il est tout de même possible de trouver des personnes qui réunissent un consensus autour d'elles.

Le député (Ve) note que, généralement, les élections de la Cour des comptes, ainsi que du Pouvoir judiciaire, sous réserve de celle du Procureur général qui est élu par le peuple, se font par consensus. Il n'est pas certain que ce soit les lieux des plus grands dysfonctionnements de la République. Il observe un savoir-faire très helvétique.

M. Constant estime que le Grand Conseil recèle justement un savoir-faire. Il suffit de trouver les bonnes personnes et de les réunir dans une commission

d'enquête. La confiance s'avère très importante dans ce genre de situation. M. Constant pense que les députés peuvent, même si le nombre de commissaires à désigner n'est pas représentatif du nombre de groupes politiques, arriver à passer de la défiance à la confiance, moyennant la réunion de « sages » et « d'experts ».

Un député (MCG) pense que les auditions publiques peuvent avoir beaucoup d'intérêt. Il ne sait pas si c'est possible, mais il pense que le Grand Conseil devrait réserver la possibilité de rendre ces auditions publiques, étant précisé que la question de les rendre systématiques constitue un tout autre sujet. Il demande si cela compliquerait les choses d'avoir la possibilité de désigner un nombre de commissaires différent suivant l'importance de la commission d'enquête. En effet, il y a des commissions d'enquête qui sont indispensables sur le fond, mais pour lesquelles il n'est pas indispensable de siéger à quinze.

Ce député, en ce qui concerne la systématique, demande si ce ne serait pas plus simple de désigner, d'entrée de cause, le rapporteur. Le travail ne serait alors plus du tout le même.

M. Koelliker indique que le nombre de députés par CEP peut effectivement varier de cas en cas. S'agissant de la désignation du rapporteur, il estime qu'il y a un intérêt à ce que ce soit fait dès le début des travaux, mais il n'est pas forcément impératif de fixer cette règle dans la loi. Cela fait partie des mesures d'organisation qu'une commission d'enquête prend au début de ses travaux.

M. Koelliker, en ce qui concerne la question de la publicité des débats, fait à titre personnel part de ses réserves. Il conviendrait d'éviter que certaines des personnes auditionnées se trouvent exposées et d'autres pas. Il y a également un risque que les députés et membres de la commission d'enquête soient eux-aussi exposés et apparaissent à la télévision. M. Koelliker ajoute que le système actuel n'a pas suscité beaucoup de critiques et que le rapport publié dans ce cas a été transparent. Il relève que c'est la condition qui répond au fait que ce soit non public pendant la phase d'enquête.

Un député (MCG) conçoit aisément que les commissaires de la CEP n'imaginaient pas travailler 3 ans sur cette enquête. Ils n'envisageaient pas non plus devoir consulter plus de 1 000 pages de documents. Il rejoint pleinement M. Koelliker lorsqu'il suggère que la définition de la méthode de travail se fasse en commission. Il estime que ce serait un gain de temps. En ce qui concerne le volume de travail, il demande si une commission à 7 ou à 9 membres aurait pu réaliser un travail aussi important que celui de la dernière CEP.

M. Constant note qu'il est plus facile, sur le plan pratique, de réunir 7 personnes que 15. Au niveau organisationnel, il faut trouver un jour et une heure qui conviennent à tous les membres de la commission, ce qui est chose plus aisée lorsque la commission comporte moins de membres. La CEP instituée par la M 2252 s'est organisée à un moment donné en sous-commissions, ce qui s'est avéré difficile à gérer en termes organisationnels.

M. Koelliker note que, s'agissant du volume de la matière, chaque commissaire devrait théoriquement prendre connaissance de l'entier du dossier. En ce sens, le fait d'avoir 7, 9 ou 15 membres ne change rien, finalement, le volume de matière étant indivisible. Il ne pourrait se réduire que d'une certaine manière, en déléguant le travail.

La présidente remercie M. Koelliker et M. Constant pour leurs explications.

10 octobre 2018 : Audition du bureau de la CEP instituée par la M 2252

La présidente accueille M. Jean-Marie Voumard, ancien président de la Commission d'enquête parlementaire instituée par la M 2252, et M. Christian Frey, ancien vice-président.

M. Voumard relève que ce projet de loi propose une réduction du nombre de membres à 9. Il mentionne que lorsqu'il était président de la CEP, il y avait 15 membres. Selon M. Voumard, il faut analyser la quantité de travail au cas par cas. En ce qui le concerne, quand il a présidé la CEP, il était nécessaire d'avoir un certain nombre de commissaires pour pouvoir effectuer les auditions, les recherches, le tri des archives, etc. Selon lui, le nombre de membres de la CEP était idéal. Maintenant, il est clair que si c'est un sujet beaucoup plus restreint, le nombre de membres peut éventuellement être limité.

M. Frey indique qu'il était vice-président de la commission d'enquête sur la Pâquerette, sous la présidence de M. Jean Sanchez, puis de M. Voumard.

M. Frey, en fonction de l'expérience faite, se déclare très favorable à cette proposition de réduire le nombre de membres, mais avec un suppléant par groupe. En ce sens, il y aurait un représentant et un suppléant par groupe. M. Frey estime que cela renforcerait l'efficacité, en termes de dynamique de groupe. Il pense que c'est difficile de fonctionner avec 15 personnes. Selon lui, le bon climat de travail se situe traditionnellement entre 8 et 10 personnes. M. Frey précise que toutes les CEP ne sont pas aussi chargées émotionnellement que celle de l'affaire Adeline, mais la notion de rapidité est

importante. Il pense qu'une CEP avec un représentant par parti serait plus efficace.

M. Frey, par rapport à ce côté chronophage, note que le grand nombre de membres est un problème. Il faut constater que dans leur expérience, il était difficile que tous les membres soient toujours présents. Et dans la mesure où les procès-verbaux étaient particulièrement confidentiels, ceux-ci étaient distribués à la séance suivante et acceptés en fin de séance. Les commissaires qui avaient manqué une séance n'étaient pas au courant des travaux de cette séance s'ils ne venaient pas consulter le procès-verbal au Secrétariat général du Grand Conseil avant la séance suivante ou s'ils n'étaient pas mis au courant par leurs collègues.

M. Frey estime pour ces raisons que la solution d'avoir un représentant par parti, avec un suppléant par parti, est la bonne solution.

M. Voumard trouve logique que les suppléants soient également nommés. Il est idéal que les membres puissent être remplacés pour qu'il y ait un suivi.

La présidente demande aux auditionnés si, en fonction de l'importance de l'objet de la CEP, il était imaginable que la commission puisse adapter, au cas par cas, le nombre de membres, à 9 par exemple.

M. Voumard pense que c'est une solution idéale. En effet, le travail dépend toujours du dossier à traiter.

M. Frey estime qu'il ne faut pas adapter au cas par cas. Selon lui, il faut simplement s'investir. A titre d'exemple, M. Frey relève que lors de la CEP sur La Pâquerette, il y avait un parti qui n'était représenté que par un seul membre, qui s'est pleinement investi. M. Frey estime que l'efficacité du groupe est liée à un nombre restreint de personnes.

Un député (PLR) revient sur la question des suppléants. La difficulté est de s'assurer que les suppléants aient le suivi des travaux. Il relève que les membres titulaires de la commission ne connaissaient pas toujours les dossiers. Il indique que certains suppléants étaient très investis, en tout cas au début. D'autres venaient de temps en temps occuper le siège. Il relève que le but est que les députés, désignés pour enquêter, soient au fait. Il demande comment s'assurer que les suppléants soient effectivement présents à chaque fois.

Le député (PLR), s'agissant des experts, relève que la CEP s'était entourée de trois experts dans des domaines complémentaires en rapport avec la thématique. Il demande aux auditionnés ce qu'ils peuvent dire sur la manière dont la CEP a procédé pour le choix des experts et au bout du compte quelle en a été l'utilité pour l'aboutissement de leur travail.

M. Voumard, en ce qui concerne les experts, relève qu'ils ont été choisis et que le travail n'a pas toujours été parfait, s'il se réfère à ce qu'il a vu. Néanmoins, il estime que les experts sont nécessaires. S'agissant des suppléants, M. Voumard relève qu'ils n'ont pas accès à tous les dossiers. Selon lui, ce serait une bonne chose si les suppléants se rendaient au secrétariat pour lire les procès-verbaux.

M. Frey est d'avis qu'il faut donner la préférence à une petite commission, avec un représentant par groupe. A ce moment-là, les suppléants sont indispensables et ils s'engagent en allant au secrétariat pour prendre, au minimum, connaissance des procès-verbaux.

M. Frey en vient à la question des experts. Il pense que la CEP n'a pas bénéficié complètement des expériences des trois experts qu'ils ont nommés. M. Frey mentionne que la condition posée au départ d'absence de liens entre le canton de Genève et les experts a été un critère qui leur a posé problème. La CEP a dû aller chercher des experts au fin fond de la Suisse, qui ne maîtrisaient pas tout à fait le français pour deux d'entre eux. Il s'agissait d'une erreur, malgré les bonnes intentions. M. Frey mentionne tout de même l'expert de Lausanne, qui s'est avéré très efficace. Il pense que c'est indispensable de travailler avec des experts.

Un député (S) a relevé que la CEP sur l'affaire Adeline s'est avérée exceptionnellement chronophage et chargée émotionnellement, ce qu'il peut parfaitement entendre. Il souhaite rebondir sur ce qui a été dit par la présidente au sujet du degré de gravité, qui permettrait de distinguer deux scénarios différents dans la constitution d'une commission d'enquête parlementaire. Il demande s'il y a des CEP qui ne sont pas exceptionnellement chronophages ou chargées émotionnellement. En effet, s'il revient au Grand Conseil de qualifier le degré de gravité d'une CEP, il doute qu'ils se retrouvent dans des scénarios où le degré de gravité soit considéré comme faible.

M. Frey pense que tous les problèmes qui n'ont pas un certain niveau de gravité, indépendamment de l'aspect émotionnel de la chose, pourraient être traités par la Commission de contrôle de gestion. Ce sont vraiment les événements extraordinaires qui méritent l'institution d'une commission d'enquête parlementaire. Une fois qu'ils aboutissent à une CEP, il pense qu'il faut mettre les moyens.

M. Constant a le souvenir de deux commissions d'enquête parlementaires genevoises. La première était consacrée à la Cour des comptes et à son fonctionnement, la deuxième concernait La Pâquerette.

Le député (S) demande quelle est l'échelle de temps.

M. Constant indique que la Commission d'enquête parlementaire sur la Cour des comptes a été instituée en 2012 (RD 993), celle sur l'affaire Adeline en 2015 (RD 1220).

Un député (Ve) relève que le projet de loi s'intitule : « Pour des commissions d'enquête parlementaires plus efficaces ». Il demande à M. Voumard si la commission, qu'il a présidée, a été efficace et si, ce n'est pas le cas, il demande si la cause de ce manque d'efficacité relevait du nombre de commissaires. Il demande si d'autres éléments ont altéré l'efficacité de la commission.

M. Voumard indique que le rapport a été rendu. Maintenant, chacun peut penser que la commission n'a pas été efficace à cause du temps qui a été pris. Par rapport au nombre, M. Voumard pense que la commission a été efficace.

M. Frey relève qu'il y a en tout cas un élément qui, à son avis, a retardé les choses de manière assez spectaculaire. Il indique qu'il était déjà vice-président lorsque M. Sanchez était président. Dans son optimisme fondamental, M. Sanchez pensait qu'il pourrait déposer le rapport avant son départ. Selon lui, s'il n'y avait pas eu cette coupure, la CEP aurait été plus rapide et plus efficace.

La présidente relève que malgré le grand coût qu'a représenté cette CEP et le fait qu'elle ait mobilisé un travail sérieux sur une longue période, la famille et le Collectif Justice pour Adeline ont pu se dire satisfaits. Selon elle, cela justifie tout l'argent et tout le temps qu'ils y ont consacré. La présidente demande si, dans ces cas, on peut dire que la mission de la CEP est réussie.

M. Voumard est totalement en accord avec la présidente. Il rappelle qu'il est question de la mort d'une jeune maman et, pour lui, cela n'a pas de prix.

M. Frey pense que le résultat final a été bon. Il a aussi permis de mettre d'accord des points de vue divergents qui existaient au sein de cette commission. Le simple fait d'être arrivé à une conclusion et de recevoir la quittance d'un certain nombre de personnes était également important. M. Frey réitère qu'une plus petite commission serait plus opportune pour répondre plus rapidement à l'attente de ces personnes, qui ont dû attendre 4 ans avant d'avoir un résultat.

Un député (MCG) demande si le fait de désigner le rapporteur, d'entrée de cause, permettrait de gagner du temps.

M. Voumard répond par l'affirmative. Si le rapporteur est désigné en début de séance, ce serait intéressant, car il pourrait se tenir à jour en cours d'avancement des travaux.

Le député (MCG) demande combien de temps la CEP a mis pour définir sa méthode de travail. Il pose cette question, car il faut savoir si la définition de la méthode de travail et la transmission des documents restent de la compétence de la commission.

M. Voumard lui répond que cela devrait rester au sein de la commission.

M. Frey pense qu'ils ont mis environ un mois pour définir la méthode de travail, avec le premier président qui a dû se désister, des membres qui n'ont pas passé l'examen de l'exhortation, etc. M. Frey pense que si c'était le Grand Conseil qui définissait les tâches, cela aurait permis de faciliter les choses. Cela leur aurait permis d'éviter de parler pendant un mois de qui allait être le rapporteur.

Le député (MCG) comprend alors que c'est un travail à faire lors de la mise en place de la CEP.

Une députée (S) revient à la question du délai. Elle a constaté que le système allemand est très réglementé. Il y a toujours un délai et il existe souvent des consignes pour les méthodes. Elle a observé que la CEP n'a jamais tenu ses délais. Elle demande s'il ne serait pas utile d'imposer des délais, qui pourraient exceptionnellement être prolongés.

M. Voumard précise qu'il y a toujours des aléas, qui ne sont, par définition, pas prévisibles. Il pense qu'il est possible d'imposer des délais et de les prolonger si nécessaire.

A la question de savoir demande combien de temps la CEP a duré, il est mentionné une durée de 3 ans.

La députée (S) relève que cette durée pose également un problème d'engagement. Il est tout à fait imaginable que des personnes soient d'accord de fournir, pendant un certain laps de temps, un travail supplémentaire et un engagement. La prolongation de ce délai peut donc être problématique pour certaines personnes.

M. Constant revient sur l'intervention d'un député (EAG) et relève que, s'agissant du G8, une commission d'enquête avait été instituée, mais il s'agissait d'une commission extra-parlementaire.

Ce député (EAG) acquiesce et ajoute qu'il y a également eu une CEP qui a été instituée par la R 370. De plus, il lui semble qu'il y avait une autre CEP sur la banque cantonale.

M. Frey estime, par rapport à la question du délai que la députée (S) a soulevée, que si un délai impératif existait et qu'il devait absolument être tenu, la commission s'organiserait probablement autrement. Il pense que ce serait une bonne chose.

Un député (PDC) n'est pas certain que le fait de fixer un délai impératif, alors que l'ampleur de la tâche n'est pas connue, soit une bonne solution. Il rappelle le principe de base selon lequel les commissions organisent elles-mêmes leurs travaux et que personne ne peut intervenir.

Un député (PLR) demande à M. Voumard s'il peut étayer sa réponse concernant la solution à 15 membres, qu'il estime être la bonne solution.

M. Voumard relève que la CEP a dû auditionner un très grand nombre de personnes et rien que pour cela, les 15 membres étaient nécessaires. Par la suite, il a fallu faire des groupes de travail afin de procéder à des recherches de documents. Selon M. Voumard, le fait d'avoir été à 15 personnes leur a permis d'être plus rapides que s'ils avaient été 9.

Le député (PLR), s'agissant de la définition de la mission, demande si, dans la forme actuelle, la mission est suffisamment claire pour que l'organisation du travail n'aille pas dans toutes les directions. Il demande si cela ne devrait pas être plus précis.

M. Voumard rappelle que pour la création d'une CEP, il faut automatiquement une motion. Cette motion fera état de ce qu'il faut faire. Par la suite, ce sont les membres de la CEP qui prennent les décisions.

Le député (PLR) demande si, en d'autres termes, dans la manière dont la CEP a démarré, le tout était absolument clair et s'il y avait une délimitation claire, à gauche et à droite, par rapport au travail à réaliser.

M. Voumard répond par l'affirmative. Il ajoute qu'il a fallu travailler cela au sein de la commission.

Le député (PLR) comprend que la motion, en elle-même, n'était donc pas suffisamment détaillée.

M. Frey, sur la question du nombre de membres, ne pense pas qu'il s'agisse d'un argument pertinent de dire qu'il faut une grande commission au vu du nombre d'auditions. M. Frey relève qu'une sous-commission a procédé à une audition, mais le plénum a dit que c'était important, et qu'il fallait ré-auditionner cette personne en commission plénière.

M. Frey, sur la définition, estime que ce n'était pas assez clair. En effet, au début, il y avait une différenciation à faire avec l'enquête pénale. La CEP faisait une enquête parlementaire qui se rapprochait dangereusement de l'enquête policière et de l'enquête du Procureur général. M. Frey indique que la situation a été plus claire dès le moment où la personne a été jugée.

Le député (PLR) demande si un parlement de milice, *a fortiori* une CEP de milice, peut démarrer ses travaux dans de bonnes conditions si elle n'a pas

d'appui extérieur clair pour, par exemple, l'aider à définir la méthodologie de travail et son organisation générale.

M. Voumard relève qu'il y a des professeurs et certaines aides qui peuvent être demandées. Il estime que la CEP qu'il a présidée était bien partie.

M. Frey mentionne qu'au début, la CEP a essayé de définir les méthodes de travail avec les 3 experts. Par la suite, au vu des hauts et des bas de la collaboration avec les experts, la CEP a abandonné cette méthode de travail. Selon M. Frey, pour avoir une méthode de travail, il faut nommer des experts dans un parlement de milice.

Le député (EAG) donne raison à M. Constant sur la forme. Il y a un rapport de la commission ad hoc (R 350-A), chargée d'étudier la résolution pour la nomination d'une CEP ad hoc, sur les événements qui ont secoué Genève. Il relève que la R 370 proposait d'instituer une CEP. Or, au lieu d'instituer une CEP, le parlement a institué une commission ad hoc pour examiner l'opportunité d'instituer une CEP. Finalement, cette commission ad hoc a de fait, en 14 séances, réalisé le travail d'une CEP puisqu'elle rapporte sur des faits. Il signale par ailleurs qu'il y a le RD 355-A, rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil, sur le rapport de la CEP BCGE.

Un député (MCG) demande ce qu'il se passerait si une CEP est nommée et que la législature arrive à sa fin. Il se demande si, à ce moment-là, ce sont les personnes qui ont mené le début des travaux qui les poursuivraient jusqu'au rapport final ou s'il faudrait nommer de nouveaux membres. Il a le sentiment que s'il est question de continuum d'enquête, il faut que les personnes qui ont commencé les travaux, les terminent.

M. Voumard indique qu'en général, cela se termine avant la fin de la législature. Si les travaux vont au-delà de la législature, il trouverait normal que les nommés continuent les travaux.

La présidente demande à l'ancien président du Grand Conseil si, au niveau du règlement du Grand Conseil, le continuum est assuré. Celui-ci précise que le continuum est assuré en partie, mais cela dépend des partis qui désignent les commissaires dans les différentes commissions. Il indique qu'à chaque élection, il y a pratiquement un tiers de renouvellement. Cela signifie qu'il y aura déjà des personnes manquantes. Ensuite, les partis seront appelés à partager les commissions entre les différents élus. Il estime que le fait qu'un parti gagne ou perde un siège peut changer la donne.

La présidente remercie M. Voumard et M. Frey pour leurs explications.

10 octobre 2018 : discussion

Un député (PLR) pense qu'avant de voter, il serait bien que les commissaires puissent faire des propositions d'amendements. Il lui semble intéressant de compléter l'approche quantitative proposée, qui est relativement fixe.

Un député (PDC) partage également cet avis. De plus, il faudra voir quels sont les amendements qui pourront figurer dans le projet de loi, en tenant compte de ce qu'ils ont retiré des auditions.

Un député (EAG) pense qu'il faut prendre l'article de la LRGC comme base concernant les CEP. Il estime nécessaire d'avoir le texte à amender sous les yeux.

Un député (MCG) demande si leurs travaux vont uniquement se porter sur la modification de la LRGC ou s'il serait opportun de créer un règlement de fonctionnement particulier pour les CEP. Il pense que cela pourrait se modifier plus facilement qu'une loi.

Le secrétaire scientifique rappelle que le Grand Conseil est compétent pour adopter des projets de lois, mais pas des règlements, qui relèvent de la compétence du Conseil d'Etat.

Le député (EAG) pense qu'il faut impérativement travailler sur la LRGC.

Le secrétaire scientifique n'est pas sûr que le Conseil d'Etat soit très enclin à rédiger un règlement de fonctionnement pour un autre pouvoir.

La présidente propose aux députés que, d'ici la prochaine séance, ils envoient leurs propositions d'amendements au secrétaire scientifique.

17 octobre 2018 : propositions d'amendements et discussion

Le secrétaire distribue aux commissaires un tableau synoptique présentant la loi actuelle (LRGC), le PL 11833 et les amendements proposés par le Socialistes. Quant aux propositions d'un député (PLR), il s'agit plutôt d'une feuille de route.

Proposition de feuille de route d'un député (PLR)

Le député (PLR) explique que l'idée de base serait que la plénière du Grand Conseil décide en deux temps. Dans un premier temps, le Grand Conseil déciderait d'instituer une commission d'enquête parlementaire, en se limitant à en définir la nature, ainsi que la mission. Dans cette première étape, le nombre de commissaires composant la commission serait fixé à titre provisoire (un membre par groupe politique siégeant au Grand Conseil). Dans un deuxième temps, la commission devra établir elle-même une « feuille de

route » afin de cadrer son travail, avec l'objectif de revenir devant le Grand Conseil avec un rapport divers. Ce rapport devra être rendu à la plénière un mois après le début des travaux de la CEP pour prise d'acte.

Il note que les commissions d'enquête parlementaire ne sont pas égales au niveau du volume des investigations à entreprendre. Dès lors, vouloir fixer un nombre défini de commissaires, un délai identique pour chaque commissaire, ainsi que d'autres éléments, risque de susciter des problèmes.

Il signale que la dernière commission d'enquête parlementaire, instituée par la motion 2252, a connu une durée des travaux qui s'est avérée très longue, suscitant des interrogations au sein du Grand Conseil. Seuls les membres de la commission savaient pourquoi les travaux étaient aussi longs, compliqués et coûteux.

Il insiste sur le fait que les membres qui seront désignés pour paramétrer le travail de la CEP auront un mois pour le faire. Durant ce laps de temps, ils devront définir la méthodologie d'enquête et fixer le nombre de membres de ladite CEP, soit entre trois et quinze membres, en fonction de la nature et du périmètre de l'objet de la CEP.

La présidente se demande si les membres désignés pour définir le travail de la CEP accepteraient d'instaurer une commission à trois membres, et le cas échéant, de se retirer.

Le député (PLR) a essayé de synthétiser les différentes problématiques et n'a pas la prétention d'amener la solution à tous les problèmes. Il a cherché à intégrer les interrogations suscitées lors des travaux de la précédente CEP, notamment au cours de ses travaux préparatoires. Il précise que le tout peut être revu, y compris l'idée de prévoir un premier passage devant la plénière.

S'agissant de l'association d'experts aux travaux de la commission d'enquête parlementaire, il distingue les experts de la méthodologie d'enquête des experts de questions liées à l'objet de la CEP. Lors des travaux de la CEP instituée par la M 2252, la commission n'a pas eu l'opportunité de bénéficier d'un expert sur la méthode de travail.

Le député (PLR) mentionne qu'une autre option pourrait être que la CEP fasse appel à un ou plusieurs experts, au cas par cas, selon les questions qui se posent au fil des travaux. Il estime qu'il n'est pas nécessaire de préciser tous ces éléments avant le début des travaux. Il pense par contre qu'il est très important de connaître le rapporteur dès le début. A ce sujet, il a pu voir qu'il y a des situations dans lesquelles les députés ont des difficultés à rendre un document synthétique qui contient l'essentiel. En ce sens, il se demande s'il ne serait pas utile de s'entourer d'un adjoint scientifique, qui pourrait appuyer les travaux du rapporteur.

Il pense qu'il faut fixer le délai des travaux de la CEP de manière éclairée avant qu'elle les commence. Il ajoute que c'est la raison pour laquelle ce travail préliminaire paraît important. Il mentionne que lors de la précédente CEP, ils se sont rendu compte que le temps de rédaction du rapport prenait autant de temps que les travaux eux-mêmes. Par ailleurs, il pense qu'il serait bien d'effectuer une évaluation globale des coûts.

Le député (PLR) revient à la fin de la première étape, à l'issue de laquelle la CEP aurait soumis à acceptation son rapport divers à la plénière. Dans l'hypothèse où la plénière refuserait le rapport divers, la CEP devrait reprendre ses travaux sur les éléments qui n'ont pas été acceptés. Pour conclure, il réitère le fait que la CEP doit définir sa méthode de travail dans un délai précis. La commission d'enquête doit se déterminer sur sa méthode de travail avec une certaine pression, pour que cela ne prenne pas trop de temps.

Un député (PDC) voit dans cette proposition une procédure compliquée. De plus, cela voudrait dire qu'il faudrait intégrer chacun des points soulevés dans une modification de la LRGC. Il conçoit que le député (PLR) a réalisé ce travail en fonction de ses expériences personnelles, mais il n'était question que d'une CEP. Il reste convaincu qu'au départ des travaux de la CEP instituée par la M 2252, la quantité de travail a été nettement sous-estimée. Il estime que le retour à la case départ, en cas de refus du rapport divers par la plénière, est une procédure trop compliquée.

Un député (S) rejoint les critiques formulées par le député (PDC). En effet, il y a eu un traumatisme de la CEP concernant l'affaire de la Pâquerette. Selon lui, toutes les CEP ne sont pas similaires. Il pense qu'il faudrait plutôt prévoir des « garde-fous » au lieu de repenser toute la méthodologie de la CEP et sa construction. Il pense, s'agissant du nombre de commissaires de la CEP, qu'il faut déterminer un nombre fixe dans la mesure où il n'est pas aisé de fixer un nombre adéquat au cas par cas.

Ce député (S), en ce qui concerne la fin des travaux de la CEP, note que si le groupe chargé de la mise en place de la CEP estime par hypothèse la durée des travaux à 3 ans, le Grand Conseil devra lui faire confiance. Ceci étant, il pense qu'il serait mieux de fixer un cadre dans lequel la CEP doit s'adapter. Il indique qu'il est question d'une commission qui doit enquêter sur le fonctionnement politique et administratif. Il risque d'y avoir un réflexe populiste, dans le sens où le coût paraîtra toujours trop élevé. Il rappelle que la dernière CEP a coûté plus d'un million.

Le député (S) relève qu'en cas de refus de la plénière, la CEP devrait reprendre tout le processus. C'est une procédure qui lui paraît longue et fastidieuse, sachant qu'une CEP devrait réagir rapidement face à une

problématique donnée. Il pense que c'est une bonne idée que de fixer le plus vite possible le nom du rapporteur. Néanmoins, il n'est pas certain qu'il soit adéquat de fixer un rapporteur dès le début, sachant que par la suite, le rapporteur peut se retrouver dans une position minoritaire au sein de la CEP selon l'avancement des travaux.

Un député (MCG) estime qu'il serait opportun que chaque groupe dispose d'un député et d'un député suppléant par groupe. S'agissant du délai, il pense que la limite à ne pas dépasser est de 18 mois.

Un autre député (MCG) n'a pas grand-chose à ajouter à l'exposé, si ce n'est d'éventuellement insérer un co-rapporteur. De plus, il estime que les aspects relatifs à la date de fin des travaux, au dépôt du rapport, ainsi qu'à l'évaluation globale des coûts, ne peuvent pas se faire au début des travaux, car il y a toujours des éléments nouveaux qui apparaissent au fur et à mesure.

Un député (EAG) apprécie la contribution du député (PLR) à leurs débats, car il pense qu'il est bien de discuter de méthode et de fonctionnement de la CEP avant de régler cela de manière législative. Cela permet d'aller aux faits sans passer par l'intermédiaire d'amendements, etc. De manière globale, il est d'accord avec cette méthode séparée en deux étapes. Par contre, il revient sur l'élément du rapport divers que la CEP devrait soumettre à la plénière. Il demande pourquoi cela ne se ferait pas sous la forme d'une motion. En effet, le rapport divers ne peut pas être amendé, à l'inverse de la motion, qui peut être négociée. La motion permet de garder une certaine souplesse qui peut s'avérer très utile.

Le député (EAG), s'agissant du nombre de députés qui composeront la CEP, se demande s'il doit figurer dans le rapport ou dans la motion. Il est attaché à la représentativité des différents partis et pense qu'il faudrait qu'il y ait entre 7 et 15 membres. Le choix se ferait en fonction de l'ampleur de la CEP. Il est un peu plus réticent par rapport à une commission de 3 membres. Il demande si le fait d'opter en faveur de cette hypothèse amènerait une augmentation de CEP plutôt que de faire fonctionner les mécanismes ordinaires de haute surveillance.

Le député (EAG), en ce qui concerne les experts, soutient la proposition consistant à faire appel à plusieurs experts, au cas par cas, en fonction des besoins qui interviendraient lors des travaux.

Il estime louable de définir la méthodologie ainsi que toute une série de points, au début des travaux. Cependant, il souligne le fait que, durant l'avancement des travaux, ces questions peuvent évoluer. En ce sens, il souhaite que la CEP garde une certaine souplesse, y compris pour le

rapporteur. Cela permettrait, en cas de problème, de changer certains aspects sans avoir à retourner en plénière.

Un député Ve apprécie l'approche proposée consistant à instaurer un groupe de mise en place. Il précise que les Verts aimeraient que la CEP soit composée du minimum de députés possible, en fonction des besoins liés à la problématique à laquelle elle est confrontée.

Un député (MCG) pense qu'il est important que les experts désignés par la CEP travaillent pour la CEP. En effet, il lui semble que, dans la dernière CEP, un rapport d'expertise a d'abord été envoyé au Conseil d'Etat avant de revenir à la CEP.

Un député (PDC) revient sur un élément qui a été soulevé. Selon lui, il est difficile d'établir le nombre de députés au début des travaux d'une CEP. En effet, la découverte de nouveaux éléments peut induire un travail beaucoup plus important qu'initialement prévu. Il relève par ailleurs que si la Commission des droits politiques décide que la CEP sera composée de 15 membres ainsi que de députés suppléants, cela signifierait qu'un tiers du parlement serait susceptible d'être occupé pendant 18 mois.

Le député (PLR) indique qu'il a vraiment essayé de tout introduire dans sa proposition. Il pense qu'il est important qu'il y ait un cadre. Il a apprécié la proposition du député (EAG) consistant à présenter une motion à la plénière au lieu d'un rapport divers. En effet, l'avantage de la motion est qu'en cas de désaccord, le groupe de mise en place n'aurait pas besoin de refaire le travail. La motion serait affinée directement en plénière et les travaux de la CEP pourraient commencer. Par ailleurs, il estime que la CEP devrait avoir, au minimum, un député par groupe, ainsi que la possibilité d'étendre ce nombre à 15 membres.

Le député (PLR) met l'accent sur certains aspects, qui selon lui, sont des éléments importants. Il relève que si une CEP est instaurée au mois de mai, et validée par la plénière au mois de juin, il s'agirait de savoir si cette dernière devrait travailler durant les deux mois d'été. Il pense qu'il faut fixer un cadre pour savoir si la CEP fonctionnera pendant les heures habituelles des commissions. Il souligne le fait qu'une CEP est instaurée pour un problème d'actualité suffisamment important. Dès lors, il affirme qu'un délai court doit être tenu et que les travaux ne doivent pas durer trois ans. Il estime que ce sont des choses difficiles à mettre en place, pour des questions de disponibilité. Selon lui, les députés membres de la CEP doivent être particulièrement disponibles et accepter de travailler en dehors des horaires habituels.

Proposition du PS

Un député (S) présente l'article 230, alinéa 1, lettre e (nouvelle teneur) :

« Si des faits d'une gravité particulière survenus au sein des autorités cantonales, d'un établissement ou d'une corporation de droit public cantonal ou de leur administration le justifient, le Grand Conseil peut nommer une commission d'enquête parlementaire, composée de 9 membres, dotées de larges pouvoirs d'investigations, aux fins de clarifier la situation et de formuler des propositions »

Il était sensible à la possibilité d'avoir un membre par parti au sein de la CEP, et d'avoir en même temps, une bonne représentation des forces politiques. Il a fixé le nombre de membres à 9, de la même manière que la Commission des droits de l'homme et la Commission législative. De plus, il relève que le fait d'avoir 9 membres respecte l'esprit du projet de loi des Verts qui avaient la volonté de réduire le nombre de commissaires dans la CEP.

Il relève de plus que la question des députés suppléants est rétablie avec l'alinéa 2. En effet, il estime qu'il est important d'avoir au moins un député suppléant par parti. Il indique que le fait d'avoir un député suppléant par parti impliquerait que 1/5 du parlement soit concerné par la CEP.

Le député (S) en vient à l'aspect qui lui semble primordial, soit l'aspect temporel. Il constate que sa solution est plus simple, car il s'agit simplement de fixer un délai maximal, dès le début. Ce délai permettrait de forcer la commission à fixer une méthode de travail plus contraignante. Il estime qu'un délai de 18 mois est nécessaire pour que la CEP fournisse un bon travail. Si le besoin s'en fait sentir, la CEP pourrait se réunir en dehors des horaires habituels de commission.

17 octobre 2018 : discussion

Un député (PLR) rappelle que la CEP instituée par la M 2252 a demandé de reporter le délai à plusieurs reprises. Il est d'accord sur le principe que lorsqu'il y a un délai, il faut le respecter. Cela étant, il estime que la CEP n'est pas dans la même dynamique qu'un auditeur qui doit rendre son travail dans un certain délai. Il demande ce qu'il se passerait si le délai n'est pas tenu.

La présidente relève que le contenu de l'enquête fait qu'il y a des éléments non prévus qui se succèdent.

Le député (PLR) mentionne qu'actuellement, la LRGC ne prévoit pas de délai pour les CEP. L'idée est d'en fixer un au cas par cas. Selon lui, seules les personnes qui ont commencé des travaux de la CEP sont en mesure de fixer

valablement un délai. Il doute qu'il soit nécessaire de fixer un délai dans la LRGC. Il estime que la réalité ne serait pas prise en compte.

Un député (MCG) a un petit doute sur la proportionnalité, car une CEP est une commission de travail. Le parlement va s'exprimer sur le rapport de la CEP quand il sera rendu. Il n'apprécie pas les groupes de travail qui sont faits en fonction des forces des uns et des autres. Il pense qu'il faut avoir un député et un suppléant par parti.

Ce député ajoute qu'il est important de commencer les travaux de la CEP en désignant une méthode de travail. Il pense qu'il peut être prévu qu'une fois que la CEP est désignée, elle ait un délai de 3 mois pour fixer la méthode de travail. Il relève que cela peut représenter un travail important. Il apprécie le délai fixe de 18 mois dans lequel la CEP doit rendre son rapport. Selon lui, ce délai devrait commencer à partir du moment où la CEP a trouvé sa méthode de travail.

Il revient sur un point qui a été évoqué précédemment. En effet, s'il est confirmé que l'expert a d'abord présenté son rapport à l'exécutif alors qu'il travaille pour une CEP, cela pose un sévère problème de séparation des pouvoirs. Il rappelle que si un parlement instaure une CEP spécifique, c'est qu'il y a eu des problèmes du côté de l'exécutif ou de l'administration. Selon lui, il est clair que lorsqu'une CEP est instaurée par le parlement, seuls les membres de cette dernière doivent avoir accès à ces rapports.

Un député (Ve) observe que l'amendement des Socialistes se rapproche effectivement du texte initial des Verts, s'agissant du nombre de membres. Il mentionne que les diverses auditions que la commission a réalisées ont montré que l'efficacité d'une CEP n'est pas seulement liée au nombre de membres. C'est la raison pour laquelle il préfère la proposition du député (PLR) en ce qui concerne le groupe de mise en place. Il insiste sur le fait que la CEP doit avoir le moins de membres possible. Tout comme le député (PLR), il estime que le groupe de mise en place est mieux placé pour pouvoir fixer un délai.

Un député (S) estime que si le Grand Conseil arrive à respecter le délai de traitement des initiatives, le délai peut également être tenu dans le cadre d'une CEP. Il est d'accord sur le fait que la CEP doit définir sa méthode de travail et organiser ses travaux, de manière interne, comme toutes les sous-commissions. Il craint le fait que les propositions du député (PLR), notamment le retour devant la plénière, puissent nuire à l'efficacité de la CEP. Il est plutôt d'avis qu'il faille simplifier les choses en ne fixant qu'un délai général dans lequel la CEP doit rendre le rapport, ainsi que le nombre de membres.

Le député (PLR) revient sur la question s'agissant du rapport d'expert. Il s'agissait en fait d'un rapport de l'enquêteur mandaté par le Conseil d'Etat et

c'est précisément ce rapport-là qui a fait l'objet, entre l'enquêteur et le Conseil d'Etat, d'un aller-retour.

Un autre député (PLR) retient particulièrement la proposition consistant à ce que la CEP s'organise en deux phases. Il trouve intéressant que le groupe de mise en place rende, dans un premier temps, une motion à la plénière du Grand Conseil. Selon lui, cela permet d'avoir une certaine souplesse pour que la plénière puisse l'amender. Par ailleurs, en ce qui concerne le nombre de membres, Il exclut d'emblée une CEP à 15 membres. Il soutient qu'il doit y avoir entre 3 et 9 membres.

Il en vient à certains détails qui ont été évoqués, notamment le coût total de la CEP et le nombre de rapporteurs. Il pense qu'il peut être difficile de les déterminer dans la première phase. Il pense qu'obliger la CEP à s'employer rapidement, par exemple en deux sessions, les oblige à prendre rapidement des options et à s'y tenir. Il ne croit pas au délai de remise, car un délai peut toujours être prolongé par la plénière. Personnellement, il croit plutôt à l'obligation faite à la commission d'afficher sa méthode et au fond, d'être plus responsable, vis-à-vis de la plénière, des options qu'elle a prises, et d'éventuellement en changer.

Ce député (PLR) pense qu'avec tous les éléments qui ont été évoqués, une synthèse peut être faite et un amendement général se justifierait tout à fait.

Un député (MCG) revient sur la question de la disponibilité des députés qui seraient engagés dans une CEP. Si une CEP est créée, il serait imaginable qu'il y ait un député et un député suppléant par parti. En ce sens, le député va principalement se consacrer à la CEP et pourra se faire remplacer par le député suppléant du groupe pour le travail parlementaire courant.

Un député (S) relève que ce projet de loi vise une amélioration de l'efficacité des CEP. Cela étant, il ne faut pas que cette amélioration se fasse au détriment du travail d'enquête. Il pense qu'il est souhaitable d'établir une limite temporelle claire afin d'éviter tout trouble qui pourrait survenir.

Il revient sur l'adjoint scientifique qui appuierait les travaux du rapporteur de commission. Selon lui, il s'agit d'une évidence qui va parfaitement dans le sens de l'audition qu'ils ont eue la semaine dernière. S'agissant de la méthodologie, il demande ce qui est compris dans cette notion.

Il estime qu'il n'est pas opportun de choisir, au cas par cas, en fonction d'un degré d'importance variable, le nombre de membres de la CEP. En effet, il y a des cas plus bénins de dysfonctionnement dans l'administration qui seront soumis à l'étude de la commission de contrôle de gestion. Dans le cas où le Grand Conseil estime qu'il s'agit d'un sujet d'importance fondamentale, la voie de la CEP se justifiera.

Le député (S) s'oppose au fait de déterminer un nombre de membres au sein d'une fourchette variable, car la totalité des députés au Grand Conseil participera à la décision, sachant que la majorité ne va pas participer aux travaux de la CEP. Selon lui, le fait que des personnes qui ne participent pas aux travaux donnent des instructions à la CEP aura tendance à nuire à l'efficacité de ses travaux. Il préfère l'idée de fixer un nombre intangible pour que cet élément soit clair.

Un député (PDC) pense qu'il serait opportun, avant de se prononcer sur la proposition, que ces éléments soient intégrés dans un amendement, afin d'avoir une vue d'ensemble. Il indique qu'il préfère la teneur de l'amendement (S), car il est précis et concis. De plus, le délai de 18 mois lui paraît tout à fait respectable puisque le Grand Conseil arrive à respecter ces délais dans le cadre des initiatives populaires. Il précise que s'il devait voter sur cet amendement, il proposerait un sous-amendement pour ramener le nombre de 9 membres à un député et un député suppléant par parti.

Le député (PLR) affirme qu'il n'est pas possible de comparer les délais fixés dans le cadre des initiatives au cas des CEP. En effet, l'initiative populaire a trait à une thématique politique qui ne concerne pas des questions d'enquête dont ils connaissent très peu les tenants et aboutissements. Dans le cadre d'une initiative, il explique que les commissaires analysent la teneur du texte qui est présenté pour voir si cela va dans le sens, ou à l'encontre, des valeurs qu'ils défendent. Il indique que ce n'est absolument pas le cas d'une CEP. Les commissaires ne sont pas des enquêteurs professionnels qui pourront, sans problème, déceler les causes racines dans des processus faillibles de l'administration.

Le député (PLR), en ce qui concerne la méthode, mentionne que dans le cadre de la CEP instituée par la M 2252, les commissaires se sont intéressés au canton du Valais, qui travaillait sur son réseau santé. Le Grand Conseil valaisan a institué une commission d'enquête parlementaire. Un groupe de mise en place a été désigné et a posé 150 questions au conseil d'administration du réseau santé et 150 questions au Conseil d'Etat, en un mois et demi. Il précise qu'un certain délai de réponse leur a été accordé. Une fois que ce groupe a reçu les réponses, il les a analysées.

Le député (PLR) mentionne que cette méthode a été appliquée dans le cas particulier du réseau santé du Valais et il ne pense pas qu'elle puisse être généralisée. C'est la raison pour laquelle il n'a pas eu la prétention de fixer la méthode de travail dans la LRG. Selon lui, l'étape du groupe de mise en place, qui définit la méthode en fonction de l'objet à traiter, est une étape essentielle s'ils veulent que les CEP soient plus efficaces.

Un député (UDC) trouve que la proposition est intéressante. Il est tout de même dérangé par le point 3 de la proposition, consistant à ce que la plénière accepte ou refuse le rapport divers. Il estime que le contenu du point deux de la proposition mérite d'être approfondi et d'être formulé en article, car il rejoint le but initialement voulu par les Verts.

Le député (PLR) indique que, si une majorité de la commission souhaite qu'il y ait une première étape de mise en place, il fera une proposition sous la forme d'un amendement, en tenant compte des différentes remarques. Il précise qu'il gardera à l'esprit la proposition pour que la CEP ne puisse pas se retrouver dans une position où elle doit tout reprendre depuis le début. De plus, il ajoute qu'il réfléchira à une formulation en termes de délai final, car il est tout de même important d'en fixer un.

Il proposera deux variantes. Dans la première variante, les membres désignés continueront les travaux de la CEP. La deuxième variante consiste à ce qu'il y ait, sur la base d'une réflexion de mise en place, un paramétrage du nombre de députés.

Le président met aux voix la proposition consistant à rédiger ces éléments sous la forme d'un amendement

Pour :	10 (2 MCG, 1 UDC, 4(PLR, 2 Ve, 1 EAG)
Contre :	4 (3 S, 1 PDC)
Abstention :	0

La proposition est acceptée

31 octobre 2018 : suite de la discussion

La présidente rappelle qu'un député (PLR) souhaitait formuler un certain nombre d'amendements. Ceux-ci sont distribués aux commissaires.

Le député (PLR) (par la suite l'auteur de l'amendement général ou l'auteur) rappelle aux commissaires que, conformément au souhait de la commission, il a mis sa proposition, qui a été débattue lors de la dernière séance, sous la forme d'un amendement. Il indique qu'il s'agissait, dans le processus de création d'une CEP, de prévoir une étape préalable de la commission constituée, consistant à établir son cahier des charges ou élaborer sa mise en place. Il relève que différentes terminologies ont été proposées.

Il a essayé de reprendre les éléments qui paraissaient être les plus consensuels afin d'en faire des amendements, notamment sur le nombre de députés et suppléants.

La présidente demande si les propositions de l'auteur ne risquent pas de complexifier le fonctionnement des commissions d'enquête parlementaire, sachant qu'actuellement ce n'est déjà pas simple.

L'auteur de l'amendement général rappelle que la commission a voté le principe de la mise sur pied de cette étape intermédiaire d'un groupe de mise en place et que c'est la raison pour laquelle il l'a transcrite sous la forme d'un amendement. Il n'est pour sa part pas sûr que cela complexifierait les choses. Il estime que le fait d'avoir un cadre inscrit dans la LRGC, comme étant une étape contraignante, pour que la commission se dote d'une méthode de travail, n'est qu'une garantie du fait que le travail sera fait dans un périmètre défini et dans un délai raisonnable.

Il présente ensuite ses amendements.

Art. 230E Principe

¹ Si des faits d'une gravité particulière survenus au sein des autorités cantonales, d'un établissement ou d'une corporation de droit public cantonal ou de leurs administrations le justifient, le Grand Conseil peut nommer une commission d'enquête parlementaire, composée d'un député par groupe politique représenté au Grand Conseil, dotée de larges pouvoirs d'investigation, aux fins de clarifier la situation et de formuler des propositions.

Il précise qu'il y a une variante concernant le nombre de membres :

« [...] composée de 9 députés, dotée de larges pouvoirs d'investigation, aux fins de clarifier la situation et de formuler des propositions ».

Il relève qu'il a finalement décidé d'introduire, dans sa proposition, un député suppléant par groupe.

² Dans le même temps qu'il désigne les membres de la commission d'enquête parlementaire, le Grand Conseil désigne un membre suppléant par membre titulaire, issu du même groupe politique.

Il indique que la loi actuelle prévoit que la motion précise la mission de la CEP. Il estime qu'à ce stade, il est important de préciser la mission et le périmètre de la CEP dans la motion initiale.

³ La commission d'enquête parlementaire est instituée par une motion, qui en précise la mission et le périmètre.

La présidente estime qu'il y aurait un intérêt à ce que le député (PLR) précise la mission et les périmètres de l'alinéa 3.

Un député (MCG) souligne qu'il est très important pour le (MCG) qu'il y ait un député par groupe avec un député suppléant par groupe. En effet, il trouve très important que chaque groupe soit automatiquement représenté.

Un député (S) estime que, par rapport à l'alinéa 2, il serait parfaitement opportun de proposer une variante maintenant la formation actuelle dans le cas où la commission décide d'instaurer un membre par groupe.

En effet, il estime que, dans ce cas-là, la rédaction actuelle de la loi est parfaitement suffisante.

Un député (EAG) indique qu'il se rallie à la variante à 7 membres.

Un député (S) pense qu'il serait utile de préciser la notion de périmètre afin de savoir ce qu'elle contient.

L'auteur soulève qu'il a fait cette proposition à la lumière de son expérience au sein de la CEP sur la Pâquerette. Il précise que la CEP a consacré beaucoup de temps au fait de savoir si les plans d'origine de Curabilis à la fin des années 1960 pouvaient éventuellement être explorés sur leur devenir, leur faisabilité, etc. Il souligne qu'il était très difficile d'expliquer, dans la commission, que cela n'appartenait pas au périmètre de l'enquête, car ils étaient censés s'intéresser au processus failible.

Il relève par ailleurs que la CEP a considéré qu'il fallait ouvrir un chapitre sur la problématique des archives de la Pâquerette alors que l'objet de l'enquête ne concernait pas cela. Il mentionne qu'à un moment donné, les membres de la CEP sur la Pâquerette se sont dit qu'ils auraient été plus à l'aise si les périmètres de leur enquête avaient été mieux précisés, autant en termes de temporalité qu'en termes de fond.

L'auteur estime qu'à l'inverse, on pourrait dire que si la mission avait été correctement précisée dans la motion initiale, il n'y aurait pas eu de problèmes. Cela étant, pour des raisons compréhensibles, lorsqu'il est question d'instaurer une CEP, cela se fait lorsqu'il y a une question politique majeure. En ce sens, il estime qu'il serait opportun de préciser cet élément dans la loi.

Un député Ve aurait voulu que le groupe de mise en place ne soit pas forcément le même que le groupe d'enquête parlementaire. Il demande si une telle variante a été envisagée.

L'auteur lui répond que cela faisait partie des premiers éléments de discussion qu'il avait amenés. Cela étant, c'est une proposition qui a été minorisée dans le cadre de leurs discussions. Dès lors, il ne l'a pas formulée sous forme d'amendement.

Un député (EAG) revient sur l'alinéa 1 et demande pourquoi la création de la CEP est limitée aux éléments internes à l'administration. Il indique que dans le canton de Vaud, si des événements d'une grande portée l'exige, le Grand Conseil, dans le cadre de ses attributions, peut instituer une commission d'enquête parlementaire, tout comme dans le canton de Berne. Il se demande si la restriction à l'interne de l'Etat est opportune.

Un député (S) revient sur la notion de périmètre. Selon lui, la CEP a pour tâche de cerner les faits pertinents à l'enquête qui ne peuvent pas être déterminés en amont. Il ne sait pas comment il serait possible de le faire avant même d'avoir abordé le travail sur cette question, via la motion. Il estime que le fait de le préciser par avance dans la loi n'est pas la meilleure solution.

L'auteur lui répond que, dans la première version qu'il avait proposée, il introduisait le fait que la motion initiale propose un périmètre. Par la suite, la question de savoir si la CEP avait la possibilité de s'octroyer un périmètre d'investigation plus large que prévu était intervenue. Finalement, il en est revenu à ce qu'il a proposé initialement.

La présidente met aux voix la variante instituant une commission d'enquête parlementaire à 9 membres :

Oui :	-
Non :	13 (1 EAG, 1 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Abstentions :	1 (1 S)

La variante d'une commission d'enquête parlementaire à 9 membres est refusée.

Un député (S) estime qu'il faudrait vérifier comment la LRGC qualifie les groupes politiques afin de garder une certaine cohérence.

Un député (Ve) pense que la formulation proposée va très bien, car il se trouve que les groupes politiques peuvent être composés de différents partis. Il serait très compliqué de devoir regarder à l'intérieur des groupes politiques pour connaître leur composition. Dès lors, il pense qu'il faut garder cette terminologie.

Un député (S) indique que dans l'article 29 LRGC, il est question de « groupe représenté au Grand Conseil ». Il propose d'adopter, par cohérence, le même principe.

L'auteur est d'accord avec cet amendement consistant à retirer le terme « politique ».

La présidente met aux voix cet amendement :

Oui : 14 (1 EAG, 2 S, 2 Vert, 2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : -

Abstentions : -

L'amendement est accepté.

La présidente en vient à l'amendement à l'article 230E, al. 2 LRGC :
« Dans le même temps qu'il désigne les membres de la commission d'enquête parlementaire, le Grand Conseil désigne un membre suppléant par membre titulaire, issu du même groupe ».

La présidente met aux voix cet amendement :

Oui : 14 (1 EAG, 2 S, 2 Vert, 2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : -

Abstentions : -

L'amendement à l'article 230E, al. 2 LRGC est acceptée.

La présidente lit l'article 230E, al. 3 LRGC et demande si les commissaires ont des commentaires à cet égard.

Un député (MCG) propose de modifier cet alinéa comme suit :

« La commission d'enquête parlementaire est instituée par une motion qui précise sa mission et son périmètre d'enquête ».

L'auteur demande si la commission souhaite introduire le périmètre de l'enquête dans la motion ou pas. Le cas échéant, il demande s'ils le mettent dans l'article qui concerne le cahier des charges.

Un député (S) n'est pas vraiment en faveur de l'aspect du cahier des charges et de la phase de mise en place. Il a tendance à penser que cela peut être une perte de temps et que cela peut ramener des complications. Si cette notion du cahier des charges n'est pas intégrée, il estime qu'il faudra fixer le périmètre de l'enquête. Par contre, s'il y a une phase préliminaire avec ce cahier des charges, il n'est pas nécessaire de fixer le périmètre de l'enquête.

L'auteur pense que la notion de périmètre doit être présente, indépendamment des éléments soulevés par le député (S). Selon lui, la CEP doit travailler rapidement sur le cahier des charges et le périmètre ne doit pas être renégociable. Il affirme qu'il a cette vision compte tenu de son expérience. Il estime que c'est la plénière qui a la responsabilité de définir la mission de la CEP et le périmètre de l'enquête. Il pense qu'il est important de garder une hiérarchie.

Un député (EAG) relève que la mission et le périmètre sont des données complémentaires. Si le périmètre n'est pas défini, la mission sera définie de manière assez approximative. Le périmètre est une précision apportée à la mission qui est donnée à la commission. Selon lui, cela doit figurer dans le règlement.

Un député (S) précise que la formulation actuelle de l'article 230E al. 1 LRGC prévoit que la CEP soit dotée de larges pouvoirs d'investigation. Personnellement, il souhaite éviter de potentiels risques exploitables par le fait que le périmètre de l'enquête est précisé par la motion. Selon lui, les pouvoirs d'investigation seraient dénaturés si, par exemple, le périmètre exclut toute audition.

Il craint que cela ouvre une possibilité de limiter le pouvoir d'investigation des CEP. Il rappelle que l'idée est de rendre les travaux des CEP plus efficaces. Il estime que la commission peut y arriver en introduisant une limite temporelle.

L'auteur lui répond que l'aspect temporel fait partie du périmètre. Il insiste sur le fait que dans le cadre des objets sur lesquels la commission a travaillé, il en ressort que la CEP doit pouvoir utiliser tous les moyens qu'elle considère utiles pour arriver à ses fins.

Un député (MCG) partage l'avis du député (EAG) sur le fait que le périmètre doit figurer dans le règlement. Il ajoute que le cahier des charges est une feuille de route relatant la manière dont la mission sera accomplie et dans quel périmètre. Il ne voit pas l'intérêt à retirer l'aspect du cahier des charges. Il trouve important de garder à l'esprit que la mission, le périmètre et le cahier des charges sont des notions qui forment un tout, mais qui sont distinctes les unes des autres.

Un député (PDC) est assez sensible aux arguments du député (S). Si la commission accepte la modification de l'article 230E bis LRG, il ne serait pas nécessaire de préciser le périmètre de l'enquête dans l'alinéa 3. Il estime que le fait de prendre l'exemple d'une seule CEP, qui a eu des problèmes organisationnels, pour construire un système trop compliqué, est exagéré.

Un député (UDC) rejoint les avis des députés (PLR) et (EAG), car c'est un objet précis et ciblé. Par ailleurs, il est certain que les analogies ne sont pas bonnes à faire, mais cela ne l'empêche pas de faire une analogie avec la Cour des comptes. En effet, la mission et le cadre sont très ciblés et cela permet de mieux s'y retrouver. Il pense que ces phases doivent être maintenues, car cela lui semble plus connexe et conforme à ce qu'ils recherchent.

Un député (S) demande à l'auteur pourquoi il ne préciserait pas ce qu'il entend par périmètre. En effet, sachant que c'est une notion juridique

indéterminée, il estime qu'il serait plus opportun de préciser qu'il est question de l'objet de l'enquête et de sa temporalité. En ce sens, il propose un sous-amendement formulé de la manière suivante :

« [l]a CEP est instituée par une motion qui en précise la mission, l'objet et la temporalité ».

Un député (Ve) ne pense pas que c'est un système trop compliqué. Il rappelle que l'auteur a formalisé ce qui a été accepté par une grande majorité lors de la dernière séance. Selon lui, il faut continuer dans cette direction.

Un député (EAG) ne pense pas que le mot « temporalité » est le bon. Selon lui, « la durée » serait un terme plus adapté.

L'auteur admet que la notion de temporalité est ambiguë. Il précise qu'il entendait, par ce terme, le champ historique sur lequel la CEP allait enquêter.

Le député (S) n'avait pas remarqué que le délai de traitement apparaissait déjà dans l'amendement relatif à l'article 230I LRGC. Dès lors, il propose de retirer le terme de temporalité de sa proposition puisque le délai de traitement est déjà inscrit dans un amendement sur lequel la commission ne s'est pas encore penchée.

Un autre député (S) estime que le terme d'objet est tout aussi flou que celui du périmètre. Dès lors, il pense que le statu quo va très bien et qu'il n'est pas nécessaire d'ajouter des éléments supplémentaires.

Un député (EAG) aimerait revenir à la notion de périmètre initialement proposée.

Une députée (PLR) indique que si la notion de cahier des charges est maintenue, l'objectif et le périmètre pourraient y être définis. Selon elle, ce sont des éléments qui doivent figurer dans le cahier des charges. L'aspect de la temporalité et tout ce dont ils discutent pourraient y être définis. Selon elle, il est pertinent de dire que la motion ne peut pas déjà amener toutes ces informations à la commission.

Le président propose de voter l'amendement à l'article 230^E, al. 3 LRGC : « la commission d'enquête parlementaire est instituée par une motion qui en précise sa mission et le périmètre de l'enquête ».

Le président met aux voix l'amendement à l'article 230E al. 3 LRGC :

Oui : 9 (1 EAG, 2 Ve, 3 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : 3 (2 S, 1 PDC)

Abstentions : 1 (1 PLR)

L'amendement à l'article 230E al. 3 LRGC est accepté.

Art. 230E bis : Cahier des charges (nouveau)

¹ 60 jours après son instauration, la commission d'enquête parlementaire présente son cahier des charges sous forme d'un rapport divers à l'intention du Grand Conseil, qui en prend acte.

² Le cahier des charges précise : a) la composition du bureau : président, vice-président, et rapporteur ; b) Les faits et processus à examiner ; c) la liste des questions auxquelles répondre.

L'auteur de l'amendement général rappelle que lors de la dernière séance, la commission a accepté le principe selon lequel la CEP se dote du temps et des moyens nécessaires pour fixer son cahier des charges.

Il indique par ailleurs qu'il a opté pour la solution du rapport divers au lieu de la motion. En effet, il se trouve que la CEP pourrait présenter un cahier des charges bien ficelé et que, finalement, le Grand Conseil remanie le tout de manière légitime en amendant les propositions.

Il ajoute que l'idée est que la commission définisse sa manière de travailler et de la soumettre, sous la forme d'un rapport divers, à l'approbation du Grand Conseil. Une fois que le Grand Conseil a pris acte du rapport divers, la commission pourra travailler seule dans son cahier des charges. C'est la raison pour laquelle il a opté pour le rapport divers.

En ce qui concerne les délais, il a hésité entre 30 et 60 jours (al. 1). Après s'être inspiré de la CEP sur le Réseau Santé Valais, il a estimé qu'un délai de 60 jours était raisonnable.

Un député (S) demande si la liste des questions deviendrait exhaustive et se limiterait à celle figurant dans le rapport présenté 60 jours après la constitution de la CEP. De plus, il demande s'il ne serait pas envisageable de laisser une plus grande marge de manœuvre.

L'auteur indique qu'il y a des questions d'enquête, de recherche et, ensuite, les questionnaires. Il précise qu'à ce moment-là, seuls des chapitres sont déterminés. Ces chapitres devront être éclaircis par la suite.

L'auteur ajoute que dans sa proposition, il pensait à une liste exhaustive. Cela doit rester des questions générales qui précisent les différentes

thématiques qui peuvent être explorées. Cela permet de ne pas s'égarer. Le président relève qu'actuellement, dans la LRGC, il est déjà prévu qu'une fois que le rapport est rendu, des compléments peuvent être demandés en fonction de son contenu.

Un député (EAG) est d'accord avec le président sur la question des rapports divers. Cela étant, il relève que le rapport divers suscite un débat au sein du Grand Conseil. Il relève que la prise d'acte ne signifie pas que la commission ne doive pas rendre un minimum d'observations. Il précise, lorsque le rapport divers arrive au plénum, que les députés injectent des avis, car ils n'ont pas la possibilité de modifier directement le rapport. La commission a ensuite la charge d'opérer des modifications en fonction du retour en plénum.

Ce député estime par ailleurs qu'il y a d'autres aspects qui sont modifiables. En effet, dans le cas où le président de la CEP démissionnerait, ce pourrait poser problème. De plus, il soulève qu'en désignant le rapporteur au début des travaux, on anticipe déjà le vote final qui se produira.

Il relève, en ce qui concerne la liste des questions, que s'il y a des faits nouveaux, connexes à ce qui a été dit et qui apparaissent dans le périmètre, il faudra les examiner dans une certaine mesure. Il précise que, dans tous les cas, si la CEP ne s'exécute pas exactement comme prévu, il n'y a pas d'instrument de sanction. Il pense qu'il faut accepter une marge de manœuvre dans le cadre des travaux de la commission.

Le député (EAG) pense qu'il serait plus opportun de modifier l'article 260E bis LRGC en commençant par » dans les 60 jours [...] » au lieu de « 60 jours après son instauration [...] ». En effet, il s'agit d'un délai maximum.

Un député (PDC) part du principe que, généralement, les commissions organisent librement leurs travaux. En l'occurrence, cette disposition impose à la commission de nommer son bureau et c'est une entaille à la liberté de la commission. Il rejoint le député (EAG) sur l'hypothèse de la démission d'un président de CEP ou du vice-président. Il demande ce qu'il en est et s'il faut repasser devant le plénum, car ce n'est pas très clair.

Un député (UDC) demande si cela veut dire que tant que le rapport divers n'est pas revenu en plénière, la commission ne pourra pas travailler.

L'auteur lui répond que c'est la raison pour laquelle il adhère à la formulation « dans les 60 jours », proposée par le député (EAG).

Le député (UDC) comprend que jusqu'à la transmission du rapport, la commission ne pourra rien faire et que le délai, soit de 30 ou 60 jours, n'y change rien. Tant que le plénum n'aura pas pris acte de ce rapport divers, la commission ne pourra pas commencer à travailler.

L'auteur indique, grâce à son expérience, que le simple fait d'élaborer cette partie est déjà une prise en considération des faits. En effet, il s'agit d'un premier approfondissement au niveau des faits, qui va permettre de proposer le cadre pour mener l'enquête.

Le président, s'agissant des questions de deux députés, les rejoint complètement sur le fait qu'ils ont besoin d'avoir un cadre et que la commission doit pouvoir travailler sans se sentir entravée en permanence. Le président précise que, selon lui, le cahier des charges est un cadre général et le fait de formuler les questions d'enquête donne les chapitres sur lesquels la CEP s'interrogera.

L'auteur estime, en ce qui concerne la nomination du bureau, que c'est un élément important puisque, à un moment donné, ces personnes vont prendre le lead sur les travaux. A cet effet, en cas de démission, le président serait favorable à permettre à la CEP d'avoir la possibilité de remplacer le député sortant sans avoir besoin de retourner en plénière.

Un député (S) constate que dans le cas du rapport divers du Conseil d'Etat, il ne revient pas nécessairement avec un nouveau rapport. En ce sens, il demande si, lorsque le rapport est refusé, il y a forcément un retour à l'expéditeur ou si c'est simplement un refus.

L'adjoint scientifique donne lecture de l'article 174 LRGC : « [à] la fin du débat ou à l'issue de la procédure sans débat, le Grand Conseil prend acte du rapport, à moins qu'il ne décide de le renvoyer en commission ou au Conseil d'Etat. Les décisions spécifiques concernant certains rapports sont réservées ».

Le député (S) demande si cela demande explicitement à la commission de revenir avec un nouveau rapport divers.

Un député (EAG) lui répond qu'ils peuvent le prévoir explicitement.

Le président se rappelle qu'un député demandait ce qu'il adviendrait dans le cas où le délai de 60 jours n'est pas respecté. Il relève que c'est la même question qui se pose avec le délai de 18 mois. Il affirme qu'en l'état actuel, il n'y a pas d'instrument qui permette de sanctionner les retards.

Le président estime par ailleurs que tout le travail qui peut être fait en amont, pour s'assurer du bon déroulement des travaux futurs, est un gain de temps. A son avis, il serait préférable de le préciser.

Un député (MCG) attire l'attention des députés sur le fait que si le rapport est rendu au Grand Conseil, cela signifie que les délégués de cette CEP se sont mis d'accord. Sachant que ces délégués appartiennent à chacun des partis, objectivement, il n'y a pas de raisons que le rapport soit refusé.

Il propose de modifier l'article 230E bis let. a LRGC (nouveau) comme ceci : « [l]e cahier des charges précise : la composition initiale du bureau ». Il souligne que cela permettrait d'éviter, en cas de démission, de devoir repasser devant le Grand Conseil. Par ailleurs, il soulève que, finalement, le rapport déposé vient en urgence à la prochaine séance du Grand Conseil.

Le président relève qu'il n'y a pas d'opposition au titre » Art. 230E bis : Cahier des charges (nouveau) » et qu'il est adopté.

Le président poursuit avec l'alinéa 1 et demande aux députés s'ils ont des commentaires.

Un député (Ve) demande s'il serait possible de déclarer l'urgence automatique.

Un député (S) lui répond que c'est le Bureau qui fixe l'urgence et pas les groupes.

Un député (S) estime qu'il est clair que le refus peut s'interpréter comme étant le refus de prendre acte du rapport.

Le président propose de mettre « en cas de renvoi ».

Le président relit la formulation de l'article 230E bis al. 1 LRGC :

« [d]ans les 60 jours après son instauration, la commission d'enquête parlementaire présente son cahier des charges sous forme de rapport divers à l'attention du Grand Conseil. En cas de renvoi, la commission d'enquête parlementaire présente un nouveau rapport divers dans les 30 jours ».

Le président met aux voix l'article 230E bis, al. 1 LRGC (nouveau) :

Oui : 12 (1 EAG, 2 S, 2 Ve, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : -

Abstention : 1 (1 PDC)

L'article 230E bis, al. 1 LRGC (nouveau) est accepté.

Le président affirme qu'il retient la proposition du député (MCG) consistant à rajouter « initiale » à l'article 230E bis, al. 2 let. a :

« la composition initiale du bureau [...] »

Le président demande aux commissaires s'ils estiment que le fait d'ajouter l'adjectif « initial » suffit pour faire l'impasse sur un retour devant la plénière, en cas de remplacement imprévu.

Un député (EAG) pense qu'ils sont d'accord sur cette interprétation et que cela suffit. En ce qui concerne le débat sur le cadre trop restrictif, il demande si les commissaires ont des formulations plus générales à proposer afin d'éviter que ce soit trop limitatif.

Un député (S) peut se satisfaire de la proposition telle que formulée, sous réserve de l'amendement sur l'ajout du terme « initiale » à la let. a.

Ce député (S) revient sur la question de la limitation potentielle des pouvoirs d'investigation de la commission d'enquête. Il reste confiant sur le fait qu'avec du recul, l'article 230^E, al. 1 LRGC primera. Il relève que, dans la systématique, c'est le premier article qui décrit la constitution des CEP et qui précise qu'elles sont dotées de larges pouvoirs d'investigation. Dès lors, il espère qu'ils garderont à l'esprit ce principe légal tout au long de la procédure.

Un autre député (S) n'est pas favorable à cet article 230E bis. Cela étant, il estime que s'ils ajoutent, en plus, le terme « initial », le système deviendra encore plus compliqué. En effet, cet ajout donne la possibilité d'élargir les travaux. Selon lui, cela ne sert à rien et rajoute des étapes intermédiaires.

Le président donne lecture de la proposition d'amendement, tel qu'il la soumet aux voix des députés : « Le cahier des charges précise : a) la composition initiale du bureau : président, vice-président et rapporteur ; b) Les faits et processus à examiner ; c) la liste des questions auxquelles répondre ».

Le président met aux voix l'article 230E bis, al. 2 LRGC (nouveau) :

Oui : 12 (1 EAG, 1 S, 2 Ve, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : -

Abstentions : 2 (1 S, 1 PDC)

L'article 230E bis, al. 2 LRGC (nouveau) est accepté.

Art. 230 F fonctionnement :

¹ Une commission d'enquête parlementaire peut s'entourer du personnel nécessaire, notamment d'un secrétaire scientifique et d'un corédacteur en appui du rapporteur ; ces personnes sont mises à disposition par le secrétariat général du Grand Conseil ou engagées par le bureau du Grand Conseil.

² Une commission d'enquête parlementaire peut désigner un ou des experts pour la durée des travaux ou faire appel à un ou plusieurs experts au cas par cas, selon les questions qui se posent au fil des travaux ; ces personnes sont engagées par le Bureau du Grand Conseil.

Un député (EAG) observe que l'hypothèse permettant de demander au Conseil d'Etat de mettre à disposition du personnel de l'administration est écartée alors que cela existe aujourd'hui. Il comprend l'idée de la séparation des pouvoirs, mais ils ne sont pas obligés d'y avoir recours. Il demande si le retrait de cette possibilité ne ferme pas une porte.

L'auteur considère que le Conseil d'Etat ne doit pas interférer avec les travaux de la CEP.

Une députée (PLR) souhaite aborder la problématique du secret de fonction, s'agissant de l'alinéa 2. En effet, la CEP peut faire appel à des personnes tierces et elle pense qu'il faudrait peut-être trouver une formule pour que les personnes, qui sont invitées à mener une expertise, soient tenues par le secret. Elle ne sait pas si c'est un élément implicite, mais, selon elle, c'est une question qu'il faut se poser.

Un député (MCG) indique que les experts sont engagés et signent un contrat dans lequel il lui semble que le secret de fonction est traité.

Le secrétaire scientifique relève que l'alinéa 3 a trait au personnel et aux assistants de la CEP. Les autorités concernées ainsi que les personnes, dont l'aide ou l'audition sont sollicitées par la commission, y sont également mentionnées. Dès lors, il estime que les experts sont concernés par cet alinéa. Pour le surplus, il confirme que les experts signent une clause de confidentialité avant de commencer leurs travaux.

Le président met aux voix l'amendement à l'article 230F, al. 1 LRGC :

Oui : 13 (1 EAG, 2 S, 2 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : -

Abstention : -

L'amendement à l'article 230F, al. 1 LRGC est accepté.

Le président met aux voix l'amendement à l'article 230F al. 2 LRGC :

Oui : 13 (1 EAG, 2 S, 2 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : -

Abstention : -

L'amendement à l'article 230F, al. 2 LRGC est accepté.

7 novembre 2018 : suite du traitement

Art. 230I Rapport de la commission d'enquête parlementaire

³ « *La commission d'enquête parlementaire y rend compte de ses travaux conformément aux cahiers des charges, de la position du Conseil d'Etat ainsi que, le cas échéant, des autres autorités et personnes concernées* ».

L'auteur, s'agissant de cet alinéa, mentionne qu'il s'inscrit dans la suite de la logique qu'il avait présentée lors de la dernière séance. Dans la partie qu'ils ont adoptée, la CEP doit élaborer son cahier des charges, qui doit être soumis

pour validation au Grand Conseil. Il précise que cet article traite du rapport. Le rapport a une certaine structure et un contenu. L'amendement précise simplement que la commission d'enquête parlementaire rend compte de ses travaux « conformément au cahier des charges ».

La présidente met aux voix la proposition d'amendement à l'article 230I, al. 3

LRGC :

Oui : 14 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : -

Abstention : 1 (1 PDC)

L'amendement est accepté.

⁴ « En outre, le rapport de la CEP fixe des objectifs de réduction des risques qui consistent à : a. proposer de solutions durables pour résoudre les problèmes rencontrés et éviter que ceux-ci puissent se reproduire ; b. Émettre des recommandations et s'assurer de leur mise en œuvre sous le contrôle de la commission ad hoc ou de la commission de contrôle de gestion du Grand Conseil ; c. formuler d'autres propositions ; d. signaler d'autres pistes de réflexion, d'analyses et tout autre fait dignes d'intérêt ».

L'auteur explique l'introduction d'exigences qualitatives dans la loi en soulignant qu'elles n'existent pas aujourd'hui. De la même manière que le cahier des charges fixe la manière dont la commission va travailler, il est attendu que la commission présente des objectifs en matière de réduction des risques. En effet, le but des CEP est de faire des propositions de mesures d'amélioration visant à éviter qu'il y ait des récidives.

Un député (EAG) aime les lettres a, b et c, mais il est tout de même gêné par l'idée que les objectifs soient forcément limités à la réduction des risques. Il demande s'il ne serait pas possible d'élargir le champ, car ce n'est pas forcément des problématiques de réduction de risques. C'est une mesure qui lui semble extrêmement rigide. Il supprimerait simplement la référence à la réduction des risques.

L'auteur comprend cette remarque et pense que sa proposition a plus de sens. Il rejoint la proposition consistant à supprimer la référence à la réduction des risques. Pour simplifier, il retire son amendement.

La présidente souhaite clarifier les choses et énoncer l'amendement, tel que retenu par l'auteur :

⁴ « En outre, le rapport de la commission d'enquête parlementaire qui consiste à : a. proposer de solutions durables pour résoudre les problèmes rencontrés et éviter que ceux-ci puissent se reproduire ; b. émettre des recommandations et s'assurer de leur mise en œuvre, sous le contrôle de la commission ad hoc ou de la commission de contrôle de gestion du Grand Conseil [...] ».

La présidente estime qu'il y a trop de limitations.

Un député (PDC) relève qu'ils viennent de voter un alinéa sur le cahier des charges. Il n'imagine pas qu'une CEP ne fasse pas de propositions. A chaque fois, il y a eu une conclusion avec des propositions. Selon lui, il n'y a pas besoin de redire ces choses, car tout se trouve dans le cahier des charges.

Un député (EAG) trouve qu'il est bien de clarifier ce qui doit figurer dans le rapport. Néanmoins, à la lettre b, l'auteur propose « d'émettre des recommandations et de s'assurer de la mise en œuvre [...] ». Il déclare que le fait de s'assurer de la mise en œuvre implique qu'elle conserverait une existence et un rôle de conduite. Il pense qu'il faut trouver une alternative comme : « émettre des recommandations dont la mise en œuvre est appelée à se faire sous le contrôle de [...] ».

Un député (S) rappelle qu'il s'était opposé à la première partie du projet de loi s'agissant de l'aspect des phases et du retour en plénière. Par contre, il trouve que cet amendement de l'auteur clarifie davantage quelles doivent être les conclusions et les recommandations. En effet, contrairement au député (PDC), il pense que ce qui est attendu n'est pas forcément clair.

Un député (Ve) est d'accord avec le fait que les choses doivent être formulées de manière précise. Cela étant, il a un doute sur la lettre a : « proposer de solutions durables pour résoudre les problèmes rencontrés et éviter que ceux-ci puissent se reproduire ». En effet, la CEP va peut-être mettre en évidence un certain nombre de dysfonctionnements, mais il se demande s'ils ne sont pas en train de dépasser la capacité de la commission en devant proposer des solutions. Il ne sait pas s'ils peuvent le formuler autrement ou proposer des pistes de solutions.

Un député (MCG) serait tenté de modifier la lettre b et d'inscrire : « émettre une recommandation ». Après cela, la CEP rend un rapport avec des recommandations. Le Conseil d'Etat va reprendre ce rapport et rendre un rapport divers. Il relève que le contrôle peut être contenu sous la forme de recommandations dans ce rapport de la commission.

L'auteur comprend les remarques du député (PDC), car il n'a pas suivi toute la préparation. Il lui explique que la commission, dans sa grande majorité,

a estimé qu'il fallait aller plus loin en précisant le règlement des commissions d'enquête parlementaires. Il estime que si la dernière CEP avait eu un ordre de marche plus précis, les choses se seraient probablement déroulées différemment.

L'auteur relève par ailleurs, en ce qui concerne la lettre b, qu'il est évident que cette partie devrait se trouver à l'article 230J LRGC : détermination du Grand Conseil. La plénière est plus à même de s'assurer de la mise en œuvre que la CEP. Une instance compétente va s'assurer que les recommandations, dans l'éventualité où elles sont acceptées, sont mises en œuvre. Il explique que, le moment venu, il proposera de retirer cet élément et de le déplacer sous la responsabilité de la plénière.

L'auteur, en ce qui concerne la remarque du député (Ve), explique que lorsqu'il a écrit cela, il avait mis le curseur sur le mode le plus exigeant possible. Finalement, il est clair que la réalité est différente, car les députés restent des miliciens et il faut que les choses restent faisables.

La présidente estime que le fait de proposer une solution durable est un vœu pieux, car c'est une évidence. Elle propose de supprimer la lettre a.

L'auteur estime que la recommandation doit avoir un sens. Des recommandations sont proposées pour qu'un évènement, qui s'est passé, ne se reproduise pas. Une recommandation est un terme général qu'il aimerait préciser.

La présidente trouve que la formulation suivante est plus simple :

« émettre des recommandations visant à résoudre les problèmes rencontrés et éviter que ceux-ci ne se reproduisent ».

L'auteur accepte de retirer sa proposition au profit de celle-ci.

La présidente met aux voix la proposition d'amendement à l'article 230I, al. 4, let. b LRGC :

Oui :	14 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Non :	-
Abstention :	1 (1 PDC)

L'amendement est accepté.

La présidente relève que la lettre c devient la lettre b et que la let. b devient la let. a.

Un député (PDC) demande si la CEP a le pouvoir de démettre un conseiller d'Etat et d'imposer des sanctions.

La présidente lui répond par la négative.

Le député (PDC) constate que la CEP ne peut qu'émettre des recommandations.

L'auteur pense qu'il est important d'avoir un cahier des charges, mais, au travers de l'enquête, un certain nombre de pistes peuvent être identifiées. Ces pistes ne seront pas forcément traitées, mais vont figurer au rapport.

La présidente estime, encore une fois, que c'est une évidence. Elle demande comment la CEP pourrait se priver de réfléchir et d'évoquer d'autres pistes.

Un député (PDC) a l'impression que la lettre d concerne justement cet élément.

L'auteur propose de retirer la lettre c, devenue b : « formuler d'autres propositions ».

La présidente mentionne que la lettre d devient b : « signaler d'autres pistes de réflexion, d'analyse et tout autre fait digne d'intérêt ».

Un député (S) pense que c'est un élément qui peut être intéressant à insérer, même si cela peut paraître particulier, car ils précisent les éléments. Il pense que ce sont des travaux qui peuvent toujours être utiles.

La présidente met aux voix la proposition d'amendement à l'article 230I, al. 4, let. b LRGC :

Oui : 13 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : -

Abstentions : 2 (2 PDC)

L'amendement est accepté.

⁵ « *Le rapport final est déposé au plus tard 18 mois après l'adoption du cahier des charges par le Grand Conseil. Si la période de l'enquête se situe à cheval sur deux législatures, la commission d'enquête poursuit ses travaux après les élections avec une nouvelle composition qui doit intégrer les anciens membres réélus. Dans ces conditions, un délai additionnel de 30 jours est ajouté* ».

L'auteur explique que cette formulation répond, en tout cas en partie, aux attentes des députés.

Un député (PDC) rappelle que 18 mois n'ont pas suffi à la dernière CEP et qu'ils ont voté la prolongation de son travail à plusieurs reprises. Il demande ce qu'il se passerait si le délai proposé ici n'était pas respecté. Selon lui, c'est un vœu pieux.

Un député (S) ne veut pas critiquer les travaux de la CEP sur la Pâquerette, mais il est possible que le cadre n'était justement pas clair. En effet, la durée des travaux était impressionnante. Selon lui, il est difficile de donner un laps de temps aussi long et c'est la raison pour laquelle il est en faveur d'instaurer un délai raisonnable de 18 mois.

Un autre député (S) a une remarque concernant la question de la transition entre deux législatures. Le premier problème réside dans le scénario de la fusion de partis dans le cadre d'une CEP qui est composée d'un représentant par groupe. En effet, initialement, les deux partis réunis avaient 2 sièges, mais, une fois qu'ils sont réunis, ils n'auraient plus qu'un siège.

Il estime qu'il y a un autre problème qui concerne la motivation des membres de la CEP. En effet, il est possible que la personne, qui représente un parti, ait finalement perdu l'envie d'y participer activement. Dans ce cas, il considère que ce ne serait pas dans l'intérêt de la CEP de prévoir automatiquement un maintien de cette personne dans la commission. Il serait en faveur de supprimer cette phrase, à défaut d'avoir une meilleure solution à proposer.

Un député (PDC) demande quelle est la conséquence si le délai de 18 mois est dépassé.

L'auteur indique qu'il est certain qu'ils n'ont pas de pouvoir coercitif. Néanmoins, cette proposition de délai provient des discussions préalables que la commission a tenues et desquelles est ressorti un consensus. L'idée qui sous-tend cette rédaction est de préciser un cadre de travail plus limitatif dans sa portée, tant en termes de contenu que de délai.

L'auteur en vient à la question de la transition de législature. Il pense qu'il est important de trouver une formulation pour montrer qu'ils ont aussi pensé à cela. Il y a un engagement qui est pris et il faut aller au bout. Il propose de modifier l'alinéa 5 de la sorte : « qui doivent, si possible, intégrer les anciens membres réélus ». L'intention est claire et ils restent dans quelque chose de faisable.

Un député (MCG) souhaite intégrer un élément à l'article 230J : « le Grand Conseil est compétent pour prolonger le délai de restitution du rapport de la CEP ». Cela clarifie les choses si la commission ne peut pas respecter le délai.

Un député (S), quant à l'aspect temporel des 18 mois, relève que le Grand Conseil arrive à respecter les délais de traitement des initiatives. Dès lors, il ne voit pas pourquoi une CEP n'arriverait pas à les respecter et pourquoi il devrait y avoir des éléments coercitifs par rapport à cela. S'agissant de l'aspect des membres élus, il estime qu'ils ne doivent pas mettre « des », car ce serait catastrophique. Il faudrait mettre « les » membres réélus. Dans ce cas, si aucun

membre n'est réélu, la CEP serait uniquement composée de nouveaux membres.

Un autre député (S) pense que le problème sur « les » ou « des » peut facilement être réglé par l'ajout de « si possible ».

Un député Ve estime que c'est une bonne idée que de fixer une durée des travaux à 18 mois. Cela permettrait également de définir un cahier des charges qui tient dans ces 18 mois.

L'auteur revient sur la proposition du député (MCG), qui est à reprendre plus tard. En effet, sa proposition ne vise pas à supprimer le délai de 18 mois, mais à introduire une dimension autre. Comme cela concerne l'article 230J LRGC, il propose d'y revenir plus tard.

Un député (S) pense qu'ils doivent déjà faire le débat, car c'est une question de principe. En effet, il faut savoir s'ils veulent fixer un délai ou ouvrir la porte pour pouvoir le prolonger. Il rappelle que la problématique première de la dernière CEP était le délai de traitement. Selon lui, le fait d'introduire la possibilité de prolonger le délai n'a pas de sens.

Le député (PDC) constate qu'on n'a pas répondu à sa question. Il demande ce qu'il se passe si la commission n'arrive pas à rendre son rapport dans le délai.

Le député (S) précise que la CEP doit faire en sorte de le faire. Le cahier des charges doit être validé et il y a ce système de navette entre la commission d'enquête parlementaire et la plénière du Grand Conseil. La CEP est mandatée pour établir un plan et une méthode de travail claire. Il faut que le tout soit adapté.

Le député (MCG) estime qu'à l'impossible nul n'est tenu. Les membres de la dernière CEP sont également malheureux de la durée prise par la restitution de leur enquête et du rapport. Au début des investigations, personne n'aurait pu se douter qu'il y aurait plus de 10 000 pages de documents. Ils auraient voulu réaliser ces travaux plus rapidement, mais le volume de travail les en a empêchés. Il espère sincèrement qu'une telle affaire ne se reproduira plus. Néanmoins, d'autres affaires complexes peuvent se présenter et, selon lui, le fait de fixer un délai de 18 mois peut s'avérer court.

Un député (EAG) comprend les questionnements autour des sanctions et de ce qu'il se passerait si la CEP dépassait le délai qui lui est imparti. Il estime qu'ils doivent fixer un objectif ferme. Pour le surplus, il indique que l'article 231 LRGC prévoit, quant aux difficultés d'application des dispositions de la loi, qu'elles seront prises en compte par le Bureau, qui prendra des dispositions. Il estime qu'il y a une marge d'autonomie qui est nécessaire, car il n'est pas possible de régler tous les détails du fonctionnement

du Grand Conseil. En effet, si la CEP ne rend pas son rapport à temps pour une mauvaise raison, il pense que le Bureau est habilité à prendre des mesures relativement sévères. Il ne pense pas qu'il faille prévoir un système de sanction en l'état actuel.

L'auteur pense que la précédente CEP s'est perdue, car elle a commencé ses travaux sans cadre. Il relève que l'idée de ce projet de loi est justement d'avoir ce cadre, et ce, grâce au cahier des charges. En ce qui concerne le délai, il pense qu'une autre formulation serait envisageable : « le rapport est rendu en l'état ».

L'auteur souligne que la véritable sanction est de devoir assumer les travaux en sachant qu'il y avait un cahier des charges clair et précis, qui a été validé par la plénière. Il y aurait une forme de sanction sociale.

La présidente demande si ce n'est pas le rôle du président de la commission de prévoir ce cadre. Elle se demande si tous ces éléments sont nécessaires.

L'auteur répond par la positive. Il affirme que les présidents de commission ne sont pas des chefs de travaux. C'est la raison pour laquelle ils font un projet de loi qui fixe des règles pour la CEP. Il rappelle que le président n'est pas forcément choisi pour ses compétences techniques. Il estime qu'il est nécessaire de fixer ces éléments dans la loi. La présidente demande à l'auteur de préciser son amendement.

Il lit l'article 230I, alinéa 5 LRGC :

⁵ « [...] une nouvelle composition qui doit intégrer, si possible, les anciens membres réélus [...] ».

La présidente met aux voix la proposition d'amendement à l'article 230I, alinéa 5 LRGC :

Oui : 13 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : -

Abstentions : 2 (PDC)

L'amendement est accepté.

La présidente met aux voix l'article 230I, alinéa 5 LRGC dans son ensemble :

Oui : 12 (1 EAG, 2 S, 2 Ve, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : -

Abstention : 1 (1 PDC)

L'article 230I al. 5 LRGC est accepté dans son ensemble.

La présidente met aux voix l'article 230I LRGC dans son ensemble :
Oui : 12 (1 EAG, 2 S, 2 Ve, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Non : -
Abstention : 1 (1 PDC)
L'article 230I LRGC est accepté dans son ensemble.

Art. 230J LRGC Détermination du Grand Conseil :

L'auteur a une proposition d'amendement qui serait un nouvel alinéa 3 :

³ « *Il doit s'assurer de la mise en œuvre des recommandations formulées par la CEP* ».

Il précise que ce serait le nouvel alinéa 3 et l'alinéa 3 actuel deviendrait l'alinéa 4.

Un député (EAG) demande à l'auteur s'il a abandonné l'idée d'une référence à la commission ad hoc ou à la commission de contrôle de gestion.

Un député (S) a une remarque d'ordre légistique concernant l'acronyme CEP. Selon lui, il faudrait inscrire « commission d'enquête parlementaire », car l'acronyme n'est pas mentionné dans la loi.

L'auteur est d'accord avec cette remarque.

L'auteur explique au député (EAG) que l'idée de la commission ad hoc n'était pas claire. Dans ce qu'il a lu sur ce qui se fait dans d'autres cantons, la commission ad hoc fait référence à la CEP désignée pour faire le rapport. C'est la même commission qui peut assurer le suivi des travaux. Il relève qu'il est possible de créer une commission ad hoc en précisant que c'est une commission de suivi. Il admet qu'en principe, c'est la commission de contrôle de gestion qui, par nature, a des pouvoirs très étendus. Sa proposition serait, à ce stade, de ne pas le préciser. Il pense que le Grand Conseil pourra être assez imaginaire, en fonction de la thématique et des recommandations, pour décider comment le suivi des recommandations sera réalisé.

Le secrétaire scientifique précise que la loi prévoit que la Commission d'enquête parlementaire est, sauf exception, dissoute de facto au moment où le Grand Conseil vote le rapport final.

Un député (PLR) note qu'elle n'est pas toujours dissoute.

La présidente met aux voix la proposition d'amendement à l'article 230J al. 3

LRGC :

Oui : 13 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : -

Abstentions : 2 (2 PDC)

L'amendement est accepté.

Le député (MCG) retire son amendement suite à la remarque du député (EAG). Il n'y a pas besoin que cela soit répété.

La présidente met aux voix l'article 230J LRGc dans son ensemble.

Oui : 13 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : -

Abstentions : 2 (2 PDC)

L'article 230J LRGc est accepté dans son ensemble.

L'auteur propose de surseoir au troisième débat de manière à ce qu'ils puissent se prononcer sur un texte qui tienne la route.

14 novembre 2018 : prises de position et 3^e débat

Un député (S) salue le fait que la commission a réussi à inscrire cet aspect de temporalité avec la reddition du rapport dans un délai de 18 mois. En revanche, il pense que le retour auprès de la plénière du Grand Conseil par la CEP n'est pas nécessairement utile et rajoute des étapes supplémentaires. Il relève que lorsque les membres de la CEP vont revenir devant la plénière, ils auront déjà posé le cadre et commencé à travailler sur le sujet. A ce moment-là, il se demande ce qu'il se passe si la majorité de la plénière n'est pas satisfaite par le rapport divers qui est proposé.

Il compare par ailleurs la CEP à une sous-commission des droits politiques. Il se trouve que cette sous-commission a un mandat et elle a posé une méthode. Il ne voit pas la nécessité, pour cette sous-commission, de revenir vers la plénière de la commission pour lui exposer la méthode choisie. Il espère que, dans ce Parlement, il y a suffisamment de clairvoyance et de rationalité pour pouvoir poser une méthode et poser un cadre, sans devoir revenir en plénière pour approbation. Il annonce qu'il s'opposera à ce PL.

Un député (MCG) rappelle que la commission a voté l'ensemble des modifications du projet de loi. Il estime que les députés doivent s'y tenir et ne pas faire marche arrière.

Le secrétaire scientifique a procédé à une petite modification par rapport au texte adopté par la commission en deuxième lecture. A l'article 230E bis, alinéa 1 LRGC (nouveau), il a remplacé « à l'intention de » par « à l'attention de ».

Un député (PDC) a de la peine à suivre les considérants de la commission par rapport à ce projet de loi. Il est d'accord avec le député (S) sur la complication du système mis en place par ce projet. Cela le surprend dans la mesure où ce serait la seule commission qui ne serait pas libre dans l'organisation de ses travaux. Il estime que ce serait valable si c'était un problème d'institution ou d'organisation d'une commission. Or, si la CEP sur la Pâquerette a rencontré tous ces problèmes, c'est surtout parce qu'elle a perdu son président et un rapporteur, lequel a renoncé à son rôle. A son avis, cela a fait perdre une année qui a été difficile à rattraper.

Il ajoute qu'il était d'accord avec le projet de loi des Verts, car il était simple et bien fait. Il ne voit pas la nécessité de compliquer les choses. Cette étape d'aller-retour entre la commission et le Grand Conseil lui paraît compliquée. Il relève que par respect pour la qualité du travail qui a été fourni dans cette commission, son groupe s'abstiendra.

Un député (UDC) relève que même s'il avait quelques réticences au début des travaux autour de ce projet de loi, les débats forts intéressants que la commission a tenus l'ont convaincu. En effet, il affirme que tout ce qui sort du Grand Conseil n'est pas parfait. Les députés en sont conscients puisqu'ils passent la majeure partie de leur temps à déposer des projets de lois et à les modifier.

Ce député (UDC) rappelle qu'il est question d'améliorer l'efficacité des CEP, dans le temps et dans son organisation. Il compare cela à un pilote dans son cockpit. Le pilote sait voler, mais avant toute manipulation, il a l'obligation de passer en revue toute une procédure. Il compare ces articles à la check-list d'un pilote et estime que ce sont des étapes incontournables. Il pense que c'est un bon projet de loi et c'est la raison pour laquelle son groupe le soutiendra.

La présidente informe les commissaires du fait que la CEP sur la Pâquerette a perdu deux présidents puisque la première personne était une socialiste qui a été récusée.

Un député (Ve) indique que son groupe soutiendra ce projet de loi, car la proposition initiale des Verts est contenue dans ce PL. Ils ont également commencé ces travaux par des auditions qui ont montré que le fait de limiter le nombre de membres n'était pas suffisant et qu'il fallait faire autre chose. Selon lui, ce projet de loi n'est pas très complexe. Il y a une seule validation par le Grand Conseil. Il relève aussi que la commission avait défini des

principes et validé, à la majorité, le principe d'un retour devant la plénière du Grand Conseil. Cela ne lui paraît pas très compliqué.

Un député (PLR) estime qu'il n'est pas possible de faire une analogie avec une commission législative, car la CEP n'en est pas une. Il réitère le fait que les députés ne sont pas des enquêteurs spécialisés dans les différents domaines amenés à faire l'objet d'une CEP. En ce sens, la nécessité de se donner rapidement les moyens de fixer le cadre et la méthodologie est, pour la majorité de la commission, une garantie de réussite dans les délais. Il affirme qu'il ne s'agit pas de rajouter des étapes inutiles. Le fait de devoir se donner les moyens de réfléchir à la méthodologie et de la faire valider par le Grand Conseil est une nécessité.

Il estime, contrairement à ce qui a été dit par le député (PDC), que la CEP sur la Pâquerette a pris du temps, car il n'y a jamais eu de méthodologie lors des deux ans et demi de travaux. Selon lui, c'est ce qui a engendré tous les problèmes de la CEP.

Il explique enfin que la validation par le Grand Conseil a pour but de concerner l'ensemble de la plénière dans la démarche, afin d'éviter ce qui s'est passé durant les deux ans et demi de travaux de la CEP sur la Pâquerette. Il voit cela comme une garantie de pouvoir travailler en complémentarité et en étant clair sur la manière dont les choses vont se dérouler. Pour tous ces éléments, la proposition, qui est faite, remplit l'intitulé du PL initial qui est de rendre les CEP plus efficaces.

Un député (EAG) relève l'article 230E – cahier des charges (nouveau) – qui prévoit un travail préliminaire élémentaire, sur lequel il est utile de mettre une transparence. Il trouve que c'est un progrès par rapport à la situation actuelle, tout comme le resserrement du nombre de membres de la commission, comme le PL initial des Verts le prévoyait. Il soutiendra ce projet de loi.

Un député (S) signale qu'il rejoint, en grande partie, les critiques de l'autre commissaire (S) sur l'article 230E bis. Il n'est pas tout à fait convaincu du fait que les avantages de cette composition soient vraiment supérieurs aux désavantages. Néanmoins, il ne pense pas que cela suffise pour emporter une abstention ou une opposition à ce projet loi, qui va dans le sens de l'intention initiale. Il pense qu'il y a beaucoup de bonnes choses dans ce PL qu'il faut malgré tout garder.

Un autre député (MCG) a un doute concernant l'article 230E, alinéa 2. Il demande s'il est nécessaire de préciser que le suppléant est forcément un député titulaire ou si c'est implicite à la lecture.

L'auteur lui répond que c'est un suppléant titulaire et pas un député suppléant. C'est la définition et ce n'est pas ambigu.

Un député (Ve) propose de remplacer un « député suppléant » par un « député titulaire remplaçant ». Cela leur permet de retirer toute ambiguïté et leur permet d'avoir un vocable qui n'est pas utilisé ailleurs.

L'auteur indique qu'ils ont rajouté » par membre titulaire du même groupe », car le nombre de membres, qui est fixé pour la CEP, est inférieur à 15. Il n'y a aucune ambiguïté entre un suppléant d'un membre d'une commission et un député suppléant. Il mentionne que le membre suppléant de la commission est nommé en même temps que le titulaire, dans l'idée de travailler en binôme sur la durée ; c'est tout l'intérêt de les nommer au début. Dans la mesure où l'idée est de travailler dans un cadre défini et avec une méthode définie sur un sujet précis, cela leur paraît important de ne pas uniquement considérer que c'est un remplaçant, mais que c'est une personne désignée comme un suppléant du titulaire.

Un député (EAG) relève que l'article 27B, alinéa 2, lettre g LRGC précise que les députés suppléants, non titulaires, ne peuvent pas être membres d'une CEP. En ce sens, s'ils ne peuvent pas être membres d'une CEP, ils ne peuvent pas être membres titulaires ou membres suppléants.

Le député (Ve) retire sa proposition.

Un député (MCG) propose de retirer le « en » de l'article 230E al. 3 LRGC (nouvelle teneur).

Le secrétaire scientifique indique que M. Mangilli a relevé qu'il faudra procéder à un décalage des dispositions au niveau de la numérotation, car le « bis » n'est pas une modification légistiquement acceptable. Il faudra l'appeler 230F, les lettres subséquentes étant décalées.

La présidente met aux voix l'amendement à l'article 230E, al. 3 LRGC (nouvelle teneur) :

Oui : **12** (3 S, 2 Ve, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : **0**

Abstentions : **3** (1 EAG, 2 PDC)

L'amendement est accepté.

La présidente met aux voix le PL 11833 dans son ensemble :

Oui : **11** (1 EAG, 1 S, 2 Ve, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : **2** (2 S)

Abstentions : **2** (2 PDC)

Le PL 11833 est accepté.

Projet de loi (11833-A)

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (Pour des Commissions d'enquête parlementaire plus efficaces)

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

Art. 1 Modification

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

Art. 230E Principe (nouvelle teneur)

¹ Si des faits d'une gravité particulière survenus au sein des autorités cantonales, d'un établissement ou d'une corporation de droit public cantonal ou de leurs administrations le justifient, le Grand Conseil peut nommer une commission d'enquête parlementaire, composée d'un député par groupe représenté au Grand Conseil, dotée de larges pouvoirs d'investigation, aux fins de clarifier la situation et de formuler des propositions.

² Dans le même temps qu'il désigne les membres de la commission d'enquête parlementaire, le Grand Conseil désigne un membre suppléant par membre titulaire, issu du même groupe.

³ La commission d'enquête parlementaire est instituée par une motion, qui précise sa mission et le périmètre de l'enquête.

Art. 230F Cahier des charges (nouveau, les art. 230F à 230J anciens devenant les art. 230G à 230K)

¹ Dans les 60 jours après son instauration, la commission d'enquête parlementaire présente son cahier des charges sous forme de rapport divers à l'attention du Grand Conseil. En cas de renvoi, la commission d'enquête parlementaire présente un nouveau rapport divers dans les 30 jours.

² Le cahier des charges précise :

- a) la composition initiale du bureau : président, vice-président et rapporteur ;
- b) les faits et processus à examiner ;
- c) la liste des questions auxquelles répondre

Art. 230G, al. 2 et 3 (nouvelle teneur) (ancien 230F)

¹ Une commission d'enquête parlementaire peut s'entourer du personnel nécessaire, notamment d'un secrétaire scientifique et d'un corédacteur en appui du rapporteur ; ces personnes sont mises à disposition par le Secrétariat du Grand Conseil ou engagées par le Bureau du Grand Conseil.

² Une commission d'enquête parlementaire peut désigner un ou des experts pour la durée des travaux ou faire appel à un ou plusieurs experts au cas par cas, selon les questions qui se posent au fil des travaux ; ces personnes sont engagées par le Bureau du Grand Conseil.

Art. 230J, al. 3 (nouvelle teneur) et al. 4 et 5 (nouveaux) (ancien 230I)

³ La commission d'enquête parlementaire y rend compte de ses travaux conformément au cahier des charges, de la position du Conseil d'Etat, ainsi que, le cas échéant, des autres autorités et personnes concernées.

⁴ En outre, le rapport de la commission d'enquête parlementaire fixe des objectifs qui consistent à :

- a) émettre des recommandations visant à résoudre les problèmes rencontrés et éviter que ceux-ci ne se reproduisent.
- b) signaler d'autres pistes de réflexion, d'analyse et tout autre fait digne d'intérêt.

⁵ Le rapport final est déposé au plus tard 18 mois après l'adoption du cahier des charges par le Grand Conseil. Si la période de l'enquête se situe à cheval sur deux législatures, la commission d'enquête poursuit ses travaux après les élections avec une nouvelle composition qui doit intégrer, si possible, les anciens membres réélus. Dans ces conditions, un délai additionnel de 30 jours est ajouté.

Art. 230K, al. 3 (nouveau, l'al. 3 ancien devenant l'al. 4) (ancien 230J)

³ Il doit s'assurer de la mise en œuvre des recommandations formulées par la commission d'enquête parlementaire

Art. 2 Entrée en vigueur

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



PL 11833

Dispositions cantonales relatives aux commissions d'enquête parlementaire

Canton	Bases légales
Bâle-Ville	<p>Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) http://www.gesetzessammlung.bs.ch/frontend/versions/3604 Art. 78. Aufgaben und Bestellung</p> <p>¹ Der Grosse Rat kann im Rahmen seines Oberaufsichtsrechts für die Abklärung besonderer Vorkommnisse von grosser Tragweite nach Anhörung des Regierungsrates eine parlamentarische Untersuchungskommission einsetzen.</p> <p>² Die Einsetzung der Kommission gilt als zustande gekommen, wenn die Mehrheit, die sich darauf vereinigt, wenigstens vierzig Stimmen erreicht und wenigstens sechzig Ratsmitglieder an der Abstimmung teilgenommen haben.</p> <p>³ Der Grosse Rat beschliesst auf Antrag des Ratsbüros in einem Grossratsbeschluss einen inhaltlich klar und abschliessend umschriebenen und zeitlich limitierten Auftrag.</p> <p>⁴ Der Grosse Rat bestimmt die Grösse der Kommission.</p> <p>⁵ Der Grosse Rat kann auch die Geschäftsprüfungskommission oder die Finanzkommission als parlamentarische Untersuchungskommission einsetzen.</p> <p>⁶ Der einer parlamentarischen Untersuchungskommission erteilte Auftrag wird ausschliesslich von ihr selbst wahrgenommen. Soweit in der gleichen Sache noch Aufträge an andere parlamentarische Kommissionen bestehen, fallen sie mit der Einsetzung der parlamentarischen Untersuchungskommission dahin.</p>
Berne	<p>Loi sur le Grand Conseil (LGC) https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/45?locale=fr Art. 100 Attributions, institution et organisation</p> <p>¹ Si des événements d'une grande portée demandent à être clarifiés, le Grand Conseil peut instituer une commission d'enquête parlementaire (CEP) après avoir entendu le Conseil-exécutif, les tribunaux suprêmes, le Parquet général, la Direction de la magistrature ou les autres organisations chargées de tâches publiques. Il incombe principalement à la commission d'enquête de porter une appréciation politique.</p> <p>² La commission d'enquête parlementaire est instituée par un arrêté du Grand Conseil. Celui-ci définit la taille, la composition, le mandat, le secrétariat, les moyens financiers et les modalités de dissolution de la commission d'enquête parlementaire. Le Grand Conseil en élit ensuite les membres et le président ou la présidente.</p> <p>³ La commission d'enquête parlementaire établit les faits et réunit des moyens d'appréciation. Elle présente un rapport et une proposition au Grand Conseil.</p>
Jura	<p>Loi d'organisation du Parlement de la République et Canton du Jura (LOP) http://rsju.jura.ch/extranet/common/rsju/index.html (171.21) Art. 20 Commissions</p> <p>¹ Le Parlement peut créer des commissions permanentes et spéciales.</p> <p>² Il peut, par voie d'arrêté, créer en son sein une commission d'enquête dont il définit le mandat, les compétences et la composition.</p> <p>³ Les membres d'une commission peuvent se faire remplacer par un membre de leur groupe, élu ou nommé pour la durée du mandat de la commission.</p> <p>⁴ Le règlement définit la composition, le mandat et les attributions des commissions.</p>
Fribourg	<p>Loi sur le Grand Conseil (LGC) http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/3924?locale=fr Art. 10 Types de commissions (...)</p> <p>⁵ Une commission d'enquête peut être instituée par le Grand Conseil si des événements d'une grande portée, survenus dans un domaine qui est l'objet de la haute surveillance du Grand Conseil, exigent que le Grand Conseil clarifie de façon particulière la situation (art. 182ss). Exemple de décret https://www.fr.ch/publi/files/pdf44/2012_053_f.pdf</p>

Date de dépôt : 8 janvier 2019

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Xhevrie Osmani

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil s'est penchée sur le PL 11388 en vue d'améliorer les conditions de travail non optimales des commissions d'enquête parlementaire. Un des arguments principaux fut une durée trop longue des travaux, mais encore une absence de cahier de route et un manque de cadre méthodologique. Fort de ce constat, le but est alors de créer des conditions cadres à ces commissions pour que les travaux puissent le mieux possible répondre aux attentes contenues dans la LRGC. Le motif principal étant de compléter les lacunes qui résultent d'une inefficacité de ces CEP. L'efficacité se traduit par le fait d'opérer une logique définissant des moyens clairs pour parvenir aux résultats escomptés. En ce sens, diverses modifications doivent être entreprises afin que les CEP puissent se munir d'un périmètre ainsi que d'un cahier des charges. Il est aussi clair que pour que cette entreprise se fasse, la commission a pour but de rendre plus clair et plus lisible une donne qui est déjà compliquée et ses travaux n'ont pas pour intérêt de complexifier un processus. Or, la minorité ne se retrouve pas dans l'arrangement tel que proposé dans ce projet de loi. De plus, la méthodologie qui est proposée ne permet certainement pas de créer des conditions optimales de travail pour les commissaires qui seront occupé.e.s par ces enquêtes parlementaires. Pour reprendre les termes d'un commissaire (S), la donne complexifie le processus, voire crée une « usine à gaz ».

En effet, la procédure est fastidieuse et compliquée. Ce projet de loi propose de soumettre au plenum sous forme de rapport divers le travail mené par les commissaires dans un laps de temps de quelques 60 jours après l'instauration de la commission. Ces éléments figurent tels qu'énoncés :

Art. 230E bis : Cahier des charges (nouveau)

¹ 60 jours après son instauration, la commission d'enquête parlementaire présente son cahier des charges sous forme d'un rapport divers à l'intention du Grand Conseil, qui en prend acte.

² Le cahier des charges précise : a) la composition du bureau : président, vice-président, et rapporteur ; b) Les faits et processus à examiner ; c) la liste des questions auxquelles répondre.

Refusant globalement le projet de loi, la minorité se voit inconfortée par ces dispositions pour diverses raisons. D'une part, il est effectivement incompréhensible de demander l'approbation du Grand Conseil quant à l'organisation que se donne une commission. Un commissaire (PDC) s'étonne de l'arrangement qui est proposé en notant que généralement les commissions organisent librement leurs travaux et que personne ne peut intervenir. En ce sens, le fait de devoir par exemple imposer à la commission de nommer son bureau comme prévu par ces dispositions, pour que ceci soit approuvé en plénière, n'est pas très clair.

D'autre part, M. Koelliker soutient qu'il serait en effet compliqué de soumettre une méthodologie à une assemblée de 100 personnes, sachant que c'est déjà compliqué d'en trouver une à 15 membres. M. Constant pense que les députés peuvent, même si le nombre de commissaires à désigner n'est pas représentatif du nombre de groupes politiques, arriver à passer de la défiance à la confiance, moyennant la réunion de « sages » et « d'experts ». La confiance s'avère très importante dans ce genre de situation.

Il est problématique aussi, comme le relève un commissaire (EAG), que durant l'avancement des travaux, des questions liées à la méthodologie ainsi que toute une série de points peuvent évoluer et que garder une certaine souplesse permettrait, en cas de problème, de changer certains aspects sans avoir à retourner en plénière. Cette lecture viserait en effet à simplifier les choses pour ne pas nuire à l'efficacité de la CEP.

Les dispositions prévues dans cet article posent des questions de légitimité. En effet, les commissaires sont tout à fait à même de formuler des faits et processus à examiner ainsi que des questions auxquelles répondre en se réservant une approbation de procéder par le Grand Conseil qui n'a précisément pas pris part au travail de commission. Les commissaires sont déjà une représentation des partis politiques représentés au Grand Conseil. De plus, la forme d'un rapport divers ne fait que compliquer les choses. Ce dernier, s'il n'en est pas pris acte, ne peut être amendé et ne permet donc aucune souplesse

(cf. art. 174 LRGC). S'il est renvoyé en commission, c'est tout le processus qui doit être repris, ce qui est fastidieux, long et pas très efficace.

M. Koelliker précise que la motion qui institue la CEP est un outil fondamental qui fixe et délimite les contours de la commission d'enquête. Il poursuit et affirme que plus le cadre de la mission sera défini strictement, plus cela aide la commission à rester sur les réponses à apporter. Or, parfois, le mandat peut s'avérer large ou source d'interprétations, ce qui peut être source de difficultés. Sur la base de ces propos, il n'apparaît pas raisonnable pour la minorité de vouloir absolument faire valider par la plénière un cahier des charges qui reposerait sur une « méthodologie » qu'il s'agirait d'approuver dans un délai de 60 jours. On peut aisément penser que des éléments venant en cours de route peuvent toujours parfaire le travail effectué jusqu'alors.

La minorité vous invite à refuser ce projet de loi. Nous estimons que ce projet de loi ne semble pas répondre à nos attentes et qu'il ne vise pas une amélioration de l'efficacité des CEP. La lecture telle que proposée vise au contraire à rendre le processus plus contraignant et plus fastidieux et ne facilite pas le travail des commissaires qui, pour rappel, dans de telles situations, se doivent de réagir assez rapidement face à une problématique donnée.