

*Date de dépôt : 21 avril 2020*

## **Rapport**

**de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>mes</sup> et MM. Murat Julian Alder, Pierre Conne, Pierre Nicollier, Simone de Montmollin, Jean Romain, Jacques Apothéloz, Fabienne Monbaron, Jacques Béné, Jean-Marc Guinchard, Raymond Wicky, Vincent Maitre, Véronique Kämpfen, Rolin Wavre, Philippe Morel, Jacques Blondin modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (Majorité qualifiée pour l'exercice par le Grand Conseil du droit d'initiative en matière fédérale)**

### **Rapport de M. Diego Esteban**

Mesdames et  
Messieurs les député.e.s,

La commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a examiné le PL 12563 lors de ses séances du 4 décembre 2019 et des 8 et 15 janvier 2020, sous la présidence de M. Pierre Conne. Les procès-verbaux ont été tenus par M<sup>me</sup> Sarah Emery et M. Nicolas Gasbarro. Que l'ensemble de ces personnes soient remerciées pour leur précieuse collaboration.

### **Synthèse**

Le 4 décembre 2019, la commission a entendu M. Murat Julian Alder, premier signataire du projet de loi. Le 8 janvier 2020, elle a auditionné M. Carlo Sommaruga, conseiller aux Etats. Elle a enfin refusé l'entrée en matière du PL 12563 lors de sa séance du 15 janvier 2020 par 5 oui (1 PDC, 4 PLR), 8 non (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 1 UDC, 1 MCG) et 2 abstentions (1 PDC, 1 MCG).

Lors des discussions, la majorité de commissaires opposé.e.s au projet de loi a soulevé les arguments qui suivent. Elle estime que ce projet de loi limite de manière disproportionnée les outils à disposition des député.e.s pour exprimer leur volonté. En effet, la majorité des deux tiers proposée par ce projet de loi est bien plus exigeante que celle requise pour la création de commissions d'enquête parlementaires, pour la levée d'immunité ou pour l'adoption des lois constitutionnelles, soit des procédures considérées comme objectivement plus importantes. La majorité considère que les résolutions faisant office d'initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale sont un outil de pression politique qui contribue régulièrement à des avancées. Elle relève enfin que l'ampleur de l'acceptation de ces résolutions n'est pas prise en considération par les Chambres fédérales lorsqu'elles les examinent. Pour l'ensemble de ces raisons, elle a refusé d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Une minorité de commissaires, favorable au projet de loi, a estimé qu'un trop grand nombre de résolutions adoptées récemment étaient inutiles, ce qui justifierait de rendre leur procédure d'adoption plus difficile. Elle considère que le canton de Genève, par son recours bien plus prolifique à cet outil que les autres cantons, nuit à sa réputation auprès des autorités fédérales. Elle pense que le système actuel contribue au fait que de telles résolutions ne sont que rarement concrétisées sur le plan fédéral.

La majorité de la commission se réfère aux arguments figurant ci-dessus, et considère que la pesée des intérêts conduit au refus de ce projet de loi, déjà au stade de l'entrée en matière. Elle vous invite à adhérer à cette position.

## **Récapitulatif des travaux de la commission**

### **Séance du 4 décembre 2020 : audition de M. Murat Julian Alder, premier signataire du PL 12563**

M. Alder indique que la raison du dépôt de ce projet de loi réside dans le fait que Genève est le canton qui dépose le plus grand nombre de résolutions auprès de l'Assemblée fédérale, pour une efficacité quasi nulle.

Il estime que dans les rares cas dans lesquels les résolutions genevoises sont accueillies favorablement par l'Assemblée fédérale, elles sont toujours mises en lien avec des objets déjà pendants à son ordre du jour.

Il remarque que, parfois, des résolutions de différents cantons sont déposées plus ou moins en même temps, ce qui lui semble correspondre à des manœuvres de certains lobbies pour exercer une forme de pression sur les parlementaires fédéraux.

Il relève que la quasi-totalité des partis politiques représentés au Grand Conseil comptent des élu.e.s au sein de la députation genevoise aux Chambres fédérales. Il considère que seul le MCG, qui ne compte aucun.e élu.e fédéral.e, est en quelque sorte légitimé à faire ce genre de proposition, car il ne dispose d'aucun relais parlementaire.

Il remarque en outre que l'ordre du jour du Grand Conseil est déjà pléthorique, et que ces résolutions surchargent les travaux du parlement cantonal, alors que les élu.e.s du canton à l'Assemblée fédérale peuvent parfaitement porter ces enjeux.

Il explique que la raison pour laquelle il a choisi de proposer une majorité qualifiée des deux tiers réside dans le fait que le champ politique genevois a depuis plusieurs années évolué d'un clivage gauche-droite à une configuration tripolaire.

Il estime que cette majorité qualifiée installera une certaine parcimonie dans le recours à cet outil parlementaire. Selon lui, si Genève montre à l'Assemblée fédérale que les textes que notre canton lui soumet sont le fruit de préoccupations largement partagées au sein du Grand Conseil, cela renforcera leur acceptabilité.

Il affirme que les député.e.s qui ont un jour été auditionné.e.s à Berne pourront témoigner du fait que ces textes ne sont pas pris au sérieux, malgré un accueil respectueux. Il relève que Genève n'est pas un canton populaire à Berne, ce qui devrait forcer à plus d'humilité et moins d'arrogance.

### ***Echanges avec les commissaires***

Un.e commissaire (PDC) demande si une telle majorité qualifiée est prévue dans d'autres cantons.

M. Alder répond qu'il n'a pas procédé à une analyse comparative.

Un.e commissaire (MCG) se rappelle d'une résolution qui avait été rejetée par l'Assemblée fédérale, mais quand même prise en considération dans ses travaux par la suite. Il.elle demande si les résolutions genevoises seraient vraiment mieux traitées si elles étaient soumises à la majorité qualifiée.

M. Alder répond que le projet de loi diminuerait le nombre de résolutions présentées par Genève, et celles qui atteindraient les deux tiers seraient de facto le fruit d'un soutien plus large. Selon lui, cela susciterait plus d'attention et d'écoute de la part de l'Assemblée fédérale.

Un.e commissaire (EAG) s'oppose à l'institution d'une majorité qualifiée uniquement pour ces résolutions.

M. Alder indique que plusieurs décisions du Grand Conseil sont prises à la majorité qualifiée (par exemple : art. 72a, al. 4 et 5, art. 78, al. 2 LRGC).

### ***Discussion interne***

Un.e commissaire (MCG) propose l'audition de M. Carlo Sommaruga, conseiller aux Etats et ancien conseiller national, qui a une longue expérience au sein de l'Assemblée fédérale.

### ***Vote***

#### ***Proposition d'audition de M. Carlo Sommaruga :***

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

Non : 3 (3 PLR)

Abstentions : 2 (1 PLR, 1 PDC)

*La commission accepte l'audition de M. Carlo Sommaruga.*

### **Séance du 8 janvier 2020 : audition de M. Carlo Sommaruga, conseiller aux Etats**

M. Sommaruga mentionne que Genève est le canton qui dépose le plus grand nombre d'initiatives cantonales. Lors de la 49<sup>e</sup> législature, 89 initiatives cantonales ont été déposées et seulement 4 ont été acceptées. Lors de la 50<sup>e</sup> législature, 90 ont été déposées, mais aucune n'a été acceptée.

Il relève que le Conseil des Etats classe régulièrement les initiatives cantonales, mais cela ne veut pas dire que l'objet n'est pas retenu. Il informe que ces propositions sont souvent transformées en postulats ou motions de commissions. Il donne l'exemple de la crise migratoire de 2015 et la question des gardes-frontières. Il atteste que lorsqu'il était membre de la commission de la politique et de la sécurité du Conseil national, le traitement de ces initiatives cantonal avait permis de mettre à l'ordre du jour de la commission des objets permettant *in fine* d'interpeller le Conseil fédéral sur ses actions dans ce domaine. En 2015, cela avait permis au Conseil fédéral de clarifier son projet de réforme des douanes.

Il indique que le deuxième effet du traitement de ces initiatives cantonales est de permettre une discussion sur le budget. En 2015, ces discussions ont conduit à une augmentation du budget des gardes-frontières. Il précise que le Conseil fédéral avait affirmé ne pas vouloir dépenser cet argent avant la réforme.

Il estime donc que les initiatives cantonales permettent de clarifier la politique du Conseil fédéral et de faire des propositions dans le cadre du

budget. Pour ces raisons, il considère qu'il faut éviter de remettre en cause cet instrument, même si les statistiques font paraître les résultats comme inefficaces.

Il revient sur les discussions autour de l'accord de libre-échange avec le MERCOSUR. Des initiatives cantonales avaient été déposées par les cantons de Genève, de Neuchâtel et du Jura, et ce mouvement a permis d'améliorer l'accord avec l'Indonésie dont les négociations étaient en cours, même s'il n'a pas personnellement soutenu cet accord. Il affirme que ces initiatives créent une pression politique qu'il serait regrettable de limiter avec ce que propose ce projet de loi.

Il considère que ce projet de loi donne trop de pouvoir à une minorité de blocage et recommande au Grand Conseil de ne pas lui donner suite. En revanche, il recommande aux député.e.s de viser des sujets importants en déposant de tels textes. Il ne pense pas que le nombre d'initiatives cantonales déposées par Genève décrédibilise le canton.

### *Echanges avec les commissaires*

Un.e commissaire (PLR) demande comment sont concrètement traitées les propositions provenant des cantons.

M. Sommaruga explique que ces objets passent devant les deux chambres. Les Bureaux des Conseils choisissent laquelle est saisie en premier. Dès que la première chambre a statué, la seconde se prononce. Pour pouvoir entrer en matière, les deux chambres doivent être d'accord. Quant au travail en commission, de manière générale, un.e représentant.e des autorités cantonales vient exposer la problématique, puis la discussion se poursuit en son absence. Les procès-verbaux des travaux en commission dans la première chambre sont mis à disposition de la seconde, de sorte qu'il n'est pas à nouveau procédé à l'audition des représentant.e.s des autorités cantonales.

Un.e commissaire (PDC) dit que la production prolifique d'initiatives cantonales genevoises est connue à Berne et qu'un statu quo n'est pas idéal. Il.elle demande si une majorité plus faible que les deux tiers proposés par le projet de loi serait envisageable.

M. Sommaruga pense que le seuil doit refléter la valeur qu'accorde le Grand Conseil à ce type de proposition. Il faudrait selon lui simplement éviter que ces objets ne deviennent un instrument de profilage politique pour les partis et parlementaires, ce qui conduirait naturellement à une diminution de leur quantité. Pour le reste, il préfère l'élargissement des droits politiques à leur restriction, et ainsi préfère la majorité absolue à la majorité qualifiée.

Un.e commissaire (Ve) demande des précisions sur les critères permettant de considérer la voie de l'initiative cantonale comme opportune.

M. Sommaruga propose de se renseigner sur l'ordre du jour des Chambres fédérales, pour vérifier si le sujet n'est pas déjà traité ou en cours de traitement. Cela étant, il estime que l'avis d'un canton peut contribuer à faire avancer la discussion dans un sens déterminé. En revanche, il pense qu'une approche au cas par cas est plus adéquate que de déterminer des critères.

Un.e commissaire (Ve) demande s'il faudrait faire relayer des propositions par les élu.e.s du canton au Conseil des Etats ou voter des initiatives cantonales.

M. Sommaruga pense que cela concerne la chaîne interne d'un parti et cela va dans les deux sens. Il pense que chaque parti travaille comme il l'entend dans son volet interne.

Un.e commissaire (S) demande si l'ampleur du vote d'acceptation de l'initiative cantonale par le Grand Conseil est communiquée aux parlementaires fédéraux.

M. Sommaruga ne peut pas exclure qu'il les ait reçues, mais ne s'est personnellement jamais intéressé à savoir quelle était la majorité lors du vote au niveau cantonal. Il estime que l'essentiel est de savoir si la proposition est pertinente. Il pense que ce projet de loi est plutôt un frein dans les travaux du Grand Conseil qu'une valorisation du canton à Berne, et donne un poids significatif à une minorité de blocage.

Un.e commissaire (Ve) indique que le Grand Conseil a la possibilité de s'adresser au parlement fédéral par le biais d'une motion ou d'une résolution. Il demande si ces objets sont traités de la même manière.

M. Sommaruga répond par la positive. Les résolutions demandent à l'Assemblée fédérale d'agir dans un sens ou l'autre. Les motions lui demandent d'intervenir auprès du Conseil fédéral.

### **Séance du 15 janvier 2020 : refus de l'entrée en matière**

Le groupe S refusera l'entrée en matière. Il considère que ce projet de loi limite le droit d'initiative des député.e.s par une majorité de deux tiers qui n'est appliquée ni à l'adoption des lois constitutionnelles, ni à la création de commissions d'enquête parlementaires, ni à la procédure de levée d'immunité. Il estime que ce qui est proposé par le projet de loi est ainsi disproportionné. Il affirme que, contrairement au projet de loi, le fait que, dans note Etat fédéral, Genève fasse plus souvent usage que les autres cantons de son droit d'initiative

auprès de l'Assemblée fédérale est une bonne nouvelle. Il relève que ces résolutions produisent régulièrement des résultats à Berne, même refusées.

Le groupe EAG refusera l'entrée en matière. Il rejette la majorité qualifiée proposée par ce projet de loi, qu'il considère comme une minorité de blocage. Il observe qu'une telle majorité n'est pas exigée pour les lois ordinaires ou constitutionnelles, ce qui ne se justifie pas.

Le groupe Ve refusera l'entrée en matière. Il relève que l'audition de M. Sommaruga a permis d'exposer que le résultat des votes au Grand Conseil n'est pas pris en considération par les Chambres fédérales lorsqu'elles examinent les résolutions. Il doute ainsi de l'utilité de ce projet de loi sur leur acceptabilité à Berne. Il affirme que ce projet de loi a donc pour objectif de limiter le nombre de textes à voter. Il conclut que l'hypothèse évoquée par M. Sommaruga consistant à restreindre à un certain nombre de cas de figure le recours à ce droit d'initiative est une piste intéressante.

Le groupe PLR soutiendra l'entrée en matière. Il estime qu'il faut réduire le nombre de résolutions inutiles votées par le Grand Conseil.

Le groupe PDC soutiendra l'entrée en matière. Il comprend que l'influence des résolutions dépasse le seul vote de leur prise en considération par les Chambres fédérales, mais estime que si elles ne sont pas traitées, il n'en voit pas l'intérêt. Il conclut que ce projet de loi est propre à restreindre un usage intempestif du droit de proposer des résolutions adressées à l'Assemblée fédérale.

Le groupe UDC refusera l'entrée en matière. Il indique être favorable au maintien en l'état de l'outil de la résolution adressée à l'Assemblée fédérale, et comprend leur influence au-delà de leur seul vote de prise en considération par les Chambres fédérales.

## **Vote**

### *1<sup>er</sup> débat*

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12563 :

Oui :	5 (1 PDC, 4 PLR)
Non :	8 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 1 UDC, 1 MCG)
Abstentions :	2 (1 PDC, 1 MCG)

**L'entrée en matière est refusée.**

## **Projet de loi (12563-A)**

**modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01)** (*Majorité qualifiée pour l'exercice par le Grand Conseil du droit d'initiative en matière fédérale*)

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. 156, al. 4 (nouveau)**

##### *Majorité qualifiée*

<sup>4</sup> Dans tous les cas, le vote du Grand Conseil requiert la majorité des deux tiers des voix exprimées, les abstentions n'étant pas prises en considération.

### **Art. 2      Entrée en vigueur**

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