

Date de dépôt : 5 juin 2020

Rapport

de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de M^{me} et MM. Diego Esteban, Sylvain Thévoz, Salima Moyard, Nicolas Clémence, Cyril Mizrahi, Badia Luthi, Grégoire Carasso, Romain de Sainte Marie modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (*Cohérence de la procédure de vote*)

Rapport de M. Jean-Marc Guinchard

Mesdames les députées,
Messieurs les députés,

En une seule séance, le 13 mai 2020, la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a adopté à la quasi-unanimité (deux abstentions seulement) le projet de loi qui vous est soumis, sous la présidence de M. le député Pierre Vanek et avec l'appui régulier et précieux de MM. Fabien Mangilli, directeur de la DAJ, et Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique au secrétariat général du Grand Conseil.

Le procès-verbal a été tenu avec précision et clarté par M. Nicolas Gasbarro.

Audition de M. le député Diego Esteban, premier signataire

M. Esteban aimerait en préambule préciser certaines notions essentielles de ce projet de loi. Même si la question est claire pour tout le monde, il aimerait rappeler qu'un amendement permet d'ajouter, modifier ou supprimer une partie d'un projet de loi.

Il évoque l'opposition « simple », qui est une simple déclaration fondée sur l'article 133, alinéa 2 LRG. A l'occasion du deuxième débat portant sur un projet de loi, lorsque le président proclame, au sujet d'une disposition, la

formule consacrée « pas d'opposition, adopté », la LRGC autorise tout député à s'opposer. Il explique que, dans ce cas de figure, la disposition visée par l'opposition est mise aux voix par le président, comme si cet article du projet de loi était un amendement en tant que tel. Il relève que, dans ses effets, une opposition « simple » équivaut à un amendement demandant la suppression de la disposition attaquée.

Il souligne que la situation est différente s'agissant de la procédure de vote afférente à ces deux mécanismes. En effet, une égalité des voix devant la commission suffit pour que l'opposition « simple » soit couronnée de succès (c'est la disposition elle-même qui est mise aux voix), alors qu'elle conduit au refus de l'amendement demandant la suppression de la disposition (car c'est l'amendement qui fait l'objet du vote).

M. Esteban pense en ce sens que cette distinction est problématique au niveau de l'équité et de l'équilibre dans la procédure parlementaire. Il indique que ces problèmes sont particulièrement illustrés en cas d'égalité des voix. Il relève qu'en séance plénière du Grand Conseil, le président vient pallier l'absence de majorité alors qu'en séance de commission, une égalité des voix équivaut à un refus. En effet, le Grand Conseil distingue la procédure en session plénière de celle applicable aux commissions.

Il estime important de régler cette situation. Lorsqu'une opposition « simple » est exprimée et que l'article lui-même est mis aux voix, une égalité des voix aboutit au refus de l'article en question. M. Esteban constate alors qu'il y a deux procédures dont les règles de majorité sont différentes, mais dont le succès conduit au même résultat.

Il réitère que lorsqu'un député propose un amendement visant à supprimer une disposition d'un projet de loi, une égalité des voix ne suffit pas alors que l'opposition « simple » le permet. Il considère qu'il y a une absurdité dans ce parallélisme des procédures.

Il attire l'attention de la commission sur le fait que ce projet de loi a pour objet de supprimer l'opposition « simple » prévue par la LRGC. En ce sens, si ce projet de loi venait à être accepté, le député insatisfait par une disposition pourrait toujours proposer un amendement visant à la supprimer. Il pense que cela permettrait d'harmoniser le fonctionnement de la procédure parlementaire autour des projets de lois, dans le sens où le fardeau reposerait sur la personne qui propose un amendement. A cet égard, il explique qu'il est nécessaire d'obtenir une majorité des voix pour qu'un projet de loi soit accepté par une commission et, *in fine*, la plénière du Grand Conseil. En ce sens, il considère qu'il serait trop simple de dénaturer un projet de loi avec une simple égalité des voix par le biais d'une opposition « simple ».

Questions des députés

Un député (PDC) demande si M. Esteban a effectué des recherches pour comprendre les raisons qui ont amené le Grand Conseil à opter pour ces procédures différentes.

M. Esteban n'a pas pu aller au bout de ses recherches dans la mesure où ces travaux ne sont visiblement pas accessibles via le Mémorial en ligne du Grand Conseil. Il pense que cette discussion a eu lieu à une époque où le Mémorial du Grand Conseil n'était disponible qu'en version papier. En tout état de cause, M. Esteban est parti du principe que le problème posé par ces deux procédures différentes restait pertinent, quelle que soit la raison qui a poussé le Grand Conseil à opter pour cela, même si elle était parfaitement justifiée. Il indique que, dans l'esprit des signataires de ce projet de loi, il y a un problème qu'il convient d'éliminer.

Un député (Ve) comprend que le but de ce projet de loi est de résoudre la question des égalités, qui est traitée de manières différentes. Il ne sait pas si ce projet de loi cherche à résoudre également cette situation, mais il relève que, parfois, des amendements d'ajouts sont refusés et le projet de loi se retrouve avec des articles vides.

M. Esteban indique qu'il a rencontré cette situation suffisamment de fois, même au sein de cette commission, pour que ce soit bien évidemment l'une des motivations de ce projet de loi. Selon lui, il est absurde de se retrouver à devoir se prononcer sur un texte vide. Toutefois, il insiste sur le fait que le problème de base reste que si la majorité n'est pas obtenue sur un amendement de suppression et que cela se joue à une voix, une opposition « simple » permet de pallier ce défaut de majorité pour obtenir gain de cause.

Le même député (Ve) demande ce qu'il en est lorsqu'une personne utilise la formule « je m'oppose », tout en formulant un amendement sur le moment.

M. Esteban répond que son exemple se base sur la procédure qui prévaut en séance plénière du Grand Conseil. Il indique qu'il n'arrive jamais qu'un député utilise cette formule d'opposition « simple » en plénière du Grand Conseil. En effet, il relève que, de manière générale, un député qui entend s'opposer propose un amendement motivé et signé. Il pense qu'il s'agit d'une configuration qui permet plus de transparence et de prévisibilité.

Il ajoute que l'idée est de retrouver ce fonctionnement en séance de commission, le problème résidant dans le fait que la LRGC laisse la porte ouverte à l'opposition « simple ». Il ne pense pas que cela favorise des échanges constructifs.

Un député (PLR) demande si cela signifie que le député, qui n'est pas en accord avec une disposition lors du deuxième débat, devrait proposer un amendement visant à son abrogation.

M. Esteban répond par la positive. Il indique que l'avantage de ce système est de maintenir, pour l'entier de la procédure de deuxième débat, le fardeau de convaincre l'assemblée pour la personne qui propose. De la même manière que la proposition d'amendement ne sera acceptée qu'en cas de majorité des votants, un projet de loi ne sera pas accepté s'il n'a pas obtenu une majorité. En effet, il relève qu'un projet de loi qui ne conviendrait pas à une majorité ne devrait pas être accepté.

Un député (PLR) demande si ce projet de loi induit que chaque article est mis au vote lorsque le président énonce les articles en deuxième débat.

M. Esteban répond par la négative. Il explique simplement que l'opposition devra nécessairement prendre la forme d'un amendement, contrairement à la situation actuelle, dans laquelle il est possible d'utiliser simplement la formule « je m'oppose » pour qu'un vote soit effectué sur l'article lui-même alors qu'il fait partie du projet de loi d'origine.

Ce même député (PLR) comprend alors qu'une fois que le député qui s'oppose propose un amendement, le vote se déroule en commission normalement, c'est-à-dire que l'opposition à l'article est refusée en cas d'égalité des voix.

M. Esteban confirme que le tout répondrait aux mêmes principes de votes.

Un député (MCG) demande s'il faudrait formuler l'amendement par écrit.

M. Esteban ne sait pas si toutes les commissions fonctionnent de la même manière, mais il ne pense pas.

Le président indique que, de manière générale, les commissions saluent l'initiative de l'auteur d'un amendement qui le met par écrit lorsque la formule est compliquée. Par contre, si l'amendement consiste simplement à supprimer un alinéa ou un article, il ne pense pas qu'il soit nécessaire de le formuler par écrit.

Le même député (MCG) comprend alors que le simple fait, pour un député, de lever la main et de dire qu'il formule un amendement pour s'opposer à une disposition suffit.

Le président répond par la positive.

Une députée (PDC) ne comprend alors pas quelle est la différence entre la formule « *je m'oppose à l'article [...]* » et la formule « *je propose un amendement consistant à supprimer l'article [...]* ».

M. Esteban indique que la différence se situe au niveau des règles du vote. Il explique que, s'agissant de l'opposition « simple », si elle est formulée par un député au cours du deuxième débat, le président devra procéder à un vote et, en cas d'égalité, l'opposition prendra le dessus sur la formulation d'origine du projet de loi. Ce dernier serait ainsi vidé de son contenu en fin de deuxième débat puisque la disposition attaquée serait supprimée.

Il considère en ce sens que la différence est majeure dans la mesure où les deux propositions ont le même but, mais à une voix près, elles peuvent conduire à un résultat complètement différent.

Un député (S) estime que ce projet de loi a plusieurs mérites. Il aimerait donner un exemple auquel il a assisté à plusieurs reprises en commission. Il arrive qu'en deuxième débat, des amendements soient proposés et qu'*in fine*, ils soient refusés par la commission. Ensuite, le président doit mettre aux voix l'article originel et il peut arriver qu'il soit refusé. Il relève que l'on pourrait s'imaginer que s'il n'y avait pas eu d'amendements, le président serait passé à l'article suivant. Il précise que cela dépend de la présidence, mais il trouve que la manière de procéder est flottante. Il relève qu'il y a un véritable flottement dans plusieurs commissions sur le fait de devoir mettre aux voix les dispositions.

Il pense justement que ce projet de loi a le mérite de clarifier la procédure et de faire en sorte que l'article soit automatiquement adopté en deuxième débat, sous réserve d'une opposition formulée explicitement sous la forme d'un amendement pour abroger un article du projet de loi.

Un député (S) relève cependant que, si une majorité vote l'entrée en matière, *a priori*, s'il y a une proposition d'amendement consistant à supprimer des articles au cours du deuxième débat, en cas d'égalité des voix lors du vote subséquent, le maintien des articles serait avantageux puisqu'une égalité des voix conduirait au refus de l'amendement. En ce sens, il précise que si la commission vote l'entrée en matière sur un projet de loi, il serait ensuite nécessaire d'obtenir une majorité pour vider le projet de loi de son contenu.

Dans le prolongement de ces propos, M. Esteban relève que la situation qui prévaut favorise le *statu quo* par rapport à une proposition de changement (projet de loi). En effet, une égalité des voix sur un projet de loi aboutit à son refus, mais, à l'opposé, une égalité des voix lorsqu'une opposition « simple » est formulée en cours de deuxième débat conduit à la suppression de la disposition originelle. Ainsi, la proposition de suppression est favorisée.

M. Esteban indique que ce projet de loi a pour but de faire en sorte que la version initiale du projet de loi soit favorisée par rapport aux propositions de modification. Il souligne que cela ne change rien au fait que le *statu quo* reste la norme tant qu'une majorité de la commission n'est pas convaincue. Cependant, ce projet de loi rendrait plus compliquée la possibilité de vider un projet de loi de sa substance au moment du vote final.

Un député (PLR) a une éventuelle proposition de reformulation s'agissant de l'article 133, alinéa 2 (nouvelle teneur). Il trouve que cette nouvelle teneur reprend un peu la même logique que la formule « pas d'opposition ; adopté ». En ce sens, il demande s'il ne serait pas plus opportun de le formuler ainsi : « Chaque article est mis aux voix. Le président le déclare adopté si aucun amendement n'est formulé ».

Un député (S) ne pense pas que cela éclaircirait la procédure, car il arrive qu'il y ait des amendements qui n'ont pas pour but d'abroger l'article.

Le même député (PLR) indique qu'ils pourraient ajouter cela : « [...] *aucun amendement proposant son abrogation* ».

Le même député (S) trouve que la formulation de la nouvelle teneur est justement très claire et permet de préciser que l'opposition doit être faite sous la forme d'un amendement.

M. Esteban pense également qu'il peut y avoir une confusion sur l'étymologie des termes inclus dans l'expression « pas d'opposition ; adopté ». En effet, il imagine que, dans certains cas, des commissaires opposés à un projet de loi ont le sentiment que s'ils laissaient passer les articles sans les contester, cela donnerait l'impression qu'ils y adhèrent. Toutefois, il précise qu'il est ouvert à une modification du vocabulaire si cela peut éviter d'induire en erreur.

Un député (MCG) constate que de l'article 133, alinéa 2 LRGC (nouvelle teneur) ne fait qu'ajouter « [...] *formulé sous la forme d'un amendement* ». Il demande si cette formulation doit être faite par écrit, comme en séance plénière, ou simplement oralement.

M. Esteban met en exergue une autre modification au début de la deuxième phrase : « *Le président le déclare adopté [...]* » et plus « *Le président peut le déclarer adopté [...]* ». Il indique que le but était de retirer toute ambiguïté sur la volonté de supprimer l'opposition « simple ». Par ailleurs, il relève que l'exigence d'amendements sous la forme écrite en séance plénière du Grand Conseil a pour but de rendre le travail beaucoup plus sûr et permet d'éviter les surprises.

Le président précise qu'il prend désormais la parole de manière partisane pour soutenir ce projet de loi. Il pense effectivement que ce projet de loi a le

mérite de clarifier les choses. De plus, cela correspond à matérialiser la manière de faire ordinaire de la plénière du Grand Conseil qui, d'ailleurs, est le modèle des commissions. Il invite les commissaires à approuver ce projet de loi.

Une députée (PDC) relève qu'à ce moment-là, il serait également possible de proposer un amendement visant à supprimer toutes les dispositions lors du deuxième débat. En ce sens, il est également possible d'arriver dans la situation dans laquelle le projet de loi serait vidé de sa substance.

Le président précise que cela rend simplement la chose plus compliquée, car une égalité des voix ne suffirait pas.

M. Esteban souligne que le but de ce projet de loi est de faire en sorte qu'une majorité soit nécessaire pour vider un projet de loi de sa substance en deuxième débat. Il réitère que l'opposition « simple », actuellement prévue par la LRG, induit qu'une égalité des voix lors du vote subséquent conduit à son acceptation alors que cela ne suffirait pas pour tous les autres amendements.

Un député (PLR) comprend alors qu'il n'y aurait pas de disparité si la manière de voter du président était la même en séance plénière et en séance de commission. S'il a bien compris, il s'agit alors de pallier l'effet potentiellement pervers du mode d'expression du vote du président.

M. Esteban précise qu'il a déposé ce projet de loi avant que la plénière du Grand Conseil ne se prononce sur le projet de loi qui avait été déposé par M. Alder. Il indique que le vote de la plénière était clair et cela ne lui a pas fait changer de position, dans le sens où ce n'était pas par ce biais qu'une majorité pouvait se dessiner et ainsi rééquilibrer la procédure de vote vers un ensemble plus cohérent.

Le président constate que les commissaires n'ont plus de questions.

Le président relève qu'il n'est pas dans la coutume d'aller de l'avant aussi vite dans le traitement d'un projet de loi, mais il considère qu'il n'y a pas d'audition à effectuer en l'espèce dans la mesure où cela concerne le fonctionnement du Grand Conseil. Il trouve qu'il s'agit d'une modification modeste qui vise à éclaircir un point qui peut être controversé. Le président propose à la commission d'aller de l'avant et de voter ce projet de loi.

Votes**1^{er} débat**

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12629 :

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

Non : –

Abstentions : 2 (1 UDC, 1 MCG)

L'entrée en matière est acceptée.

2^e débat

Le président procède au vote du 2^e débat :

Titre et préambule :

Un député (PDC) s'oppose au titre et préambule.

Saisi d'une opposition, le président met aux voix le titre et préambule :

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

Non : –

Abstentions : 2 (1 UDC, 1 MCG)

Le titre et préambule est adopté.

Art. 1

art. 133, al. 2 (nouvelle teneur)

pas d'opposition, adopté

pas d'opposition, adopté

Art. 2

pas d'opposition, adopté

3^e débat

Le président met aux voix l'ensemble de PL 12629 :

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

Non : –

Abstentions : 2 (1 UDC, 1 MCG)

Le PL 12629 est accepté.

Catégorie de débat préavisée : III (extraits)

Conclusions

Mesdames les députées, Messieurs les députés,

Ce projet de loi – dont le titre illustre la simplicité – a pour objet de supprimer l'opposition « simple » prévue par la LRGC. S'il venait à être accepté, un député insatisfait par une disposition pourrait toujours proposer un amendement visant à la supprimer. Cela permettrait d'harmoniser le fonctionnement de la procédure parlementaire autour des projets de lois, dans le sens où le fardeau reposerait sur la personne qui propose un amendement.

Cela permettrait aussi, par une modification mineure de notre LRGC, d'introduire un parallélisme parfait entre les procédures de vote des commissions et celle suivie au sein de la plénière du Grand Conseil.

Sur cette base, je vous recommande, Mesdames les députées, Messieurs les députés, d'accepter ce projet de loi avec la même majorité confortable que celle intervenue en commission.

Projet de loi (12629-A)

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (Cohérence de la procédure de vote)

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. 133, al. 2 (nouvelle teneur)

² Chaque article est mis aux voix. Le président le déclare adopté si aucune opposition n'a été formulée sous la forme d'un amendement.

Art. 2 Entrée en vigueur

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