



Date de dépôt : 3 juin 2024

Rapport

de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de Stéphane Florey, Florian Dugerdil, Charles Poncet, Guy Mettan, Michael Andersen, Patrick Lussi, Lionel Dugerdil, Yves Nidegger, Christo Ivanov, André Pfeffer, Julien Ramu, Daniel Noël, Virna Conti modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (Pour un 3^e débat automatique)

Rapport de majorité de Jean-Pierre Tombola (page 3)

Rapport de minorité de Yves Nidegger (page 20)

Projet de loi (13393-A)

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (Pour un 3^e débat automatique)

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. 134, al. 1 (nouvelle teneur) et al. 2 et 3 (abrogés, les al. 4 et 5 anciens devenant les al. 2 et 3)

¹ Le troisième débat porte sur le texte résultant du deuxième débat et intervient immédiatement.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Jean-Pierre Tombola

Introduction

La commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a examiné lors de ses séances des 14 février, 13 mars et 24 avril 2024 le PL 13393 modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (Pour un 3^e débat automatique). Lors de ses travaux, la commission a auditionné M. Stéphane Florey, auteur, M^{me} Céline Zuber-Roy, présidente du Grand Conseil, et M. Laurent Koelliker, sautier, ainsi que M. Antonio Hodgers, président du Conseil d'Etat. La commission a été assistée par M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique (SGGC), et M^{me} Sahra Leyvraz, conseillère juridique (DAJ/CHA). Les procès-verbaux ont été tenus avec exactitude par M^{me} Sophie Gainon, qu'elle en soit remerciée.

Rappel du contexte

Les auteurs de ce projet de loi observent que de plus en plus, le Conseil d'Etat reporte le 3^e débat, une pratique susceptible de provoquer le report du débat au mois suivant et la non-promulgation de lois, et ce uniquement parce que les projets de lois concernés ne lui conviennent pas, ou alors parce qu'il se rend compte que la majorité lui échappe. De l'avis des auteurs du projet de loi, le report du 3^e débat peut entraîner un ralentissement du processus législatif et la promulgation de la loi. Bien que l'article 134 de la LRGc permette un temps d'arrêt à la fin du 2^e débat (article par article), en repoussant d'un mois le vote final par le renvoi du troisième débat à la session suivante, sauf si le Conseil d'Etat, le Bureau unanime ou une commission unanime demande sans être contredit par une décision contraire de l'assemblée à ce que le troisième débat intervienne immédiatement, les auteurs estiment que l'article 134 de la LRGc n'est pas appliqué correctement.

Par conséquent, par souci d'améliorer les conditions de travail et l'efficacité parlementaire, par ce projet de loi, les auteurs proposent de passer immédiatement et automatiquement au 3^e débat, sans report, juste après que le 2^e débat soit terminé.

Travaux de la commission

Séance du 14 février 2024, audition de M. Stéphane Florey, auteur

Le président souhaite la bienvenue à l'auditionné et lui cède la parole pour la présentation de son projet de loi.

M. Florey propose, via son projet de loi, de rendre le 3^e débat automatique. Il explique que le problème réside dans le fait que, de plus en plus souvent, le Conseil d'Etat rechigne à demander le 3^e débat, et donc provoque le report du débat au mois suivant et la non-promulgation de lois, et ce uniquement parce que les projets de lois concernés ne lui conviennent pas, ou alors parce qu'il se rend compte que la majorité lui échappe. A ce titre, il estime que si le Conseil d'Etat travaillait différemment, à savoir de manière plus sérieuse, et jouerait le jeu à fond en préparant des amendements ou en essayant de négocier bien plus en amont du processus, et non en intervenant en toute fin de processus car il se rend compte qu'il va perdre le vote, la situation ne serait pas si mauvaise. M. Florey estime que le Conseil d'Etat, du fait de tels agissements, ressemble de plus en plus à un mauvais joueur. Aussi, pour éviter ces dérives, il propose de passer immédiatement et automatiquement au 3^e débat, juste après que le 2^e débat soit terminé.

M. Florey indique de plus que la manière de faire actuelle au sein du Grand Conseil ne correspond pas à l'article pertinent de la loi portant règlement du Grand Conseil, laquelle n'est donc pas appliquée correctement. Il explique que la loi ne dit nullement que la présidence du Grand Conseil doit tendre la perche au Conseil d'Etat en lui demandant si le 3^e débat est demandé, mais qu'elle dit simplement que le 3^e débat est renvoyé à la session suivante, sauf si le Conseil d'Etat, le Bureau unanime ou une commission unanime demande, sans être contredit par une décision contraire de l'assemblée, à ce que celui-ci intervienne immédiatement. Il estime que cette mauvaise application de la loi résulte d'une mauvaise habitude prise il y a plusieurs années, et réitère que si le Conseil d'Etat n'est pas satisfait de certains projets de lois, il n'a qu'à venir en commission et essayer de négocier avec les groupes. Dans tous les cas, il est d'avis que le Conseil d'Etat doit arrêter d'exercer un tel blocage de la démocratie en repoussant le 3^e débat, pour de si mauvaises raisons et comme il le fait de plus en plus régulièrement.

Discussion et échanges avec les députés

Un député (S) indique que la pratique actuelle date, selon lui, de la présidence de M. Losio, et M. Florey estime que cette pratique date depuis bien plus longtemps, au moins depuis qu'il siège au Grand Conseil, à savoir depuis

2007, voire depuis 2005, ce qu'un député (UDC) pourrait probablement confirmer.

Le même député (S) indique que, quoi qu'il en soit, la pratique actuelle a été mise place pour éviter que les mêmes débats aient lieu plusieurs fois. Cela dit, il demande à M. Florey ce qu'il en est des cas où un projet de loi est modifié le jour même de la session, au dernier moment. Dans ce cas, il estime qu'il est utile de laisser la possibilité que le 3^e débat intervienne la session suivante, car cela laisse le temps à chacun, Conseil d'Etat comme députés, de prendre position et de bien saisir la portée des modifications.

M. Florey indique que, dans ce cas de figure, le Conseil d'Etat peut demander l'ajournement. Cela dit, il réitère qu'actuellement, le Conseil d'Etat refuse de demander le 3^e débat non pas parce qu'il veut prendre position ou corriger le tir, mais simplement parce qu'il souhaite bloquer le processus. A ce titre, il donne l'exemple de M. Hodgers qui, récemment, n'a pas demandé le troisième débat uniquement parce qu'il s'était senti désavoué et voulait pousser un coup de gueule.

Le même député (S) estime que l'exemple en question est un mauvais exemple, car M. Hodgers avait, ce jour-là, renoncé à demander le 3^e débat justement en raison d'un amendement arrivé le jour même. M. Florey mentionne un autre exemple, à savoir celui du PL 12593. Dans ce cas, si le Conseil d'Etat avait agi en amont, en venant devant la commission pour essayer de négocier ou avec des amendements, il n'y aurait certainement eu aucun problème. Il réitère que ce qu'il critique notamment, c'est le fait que le Conseil d'Etat, juste parce qu'il est pris de court, refuse de négocier et bloque le processus. Il précise que cet exemple n'en est qu'un parmi tant d'autres.

Le même député (S) demande si l'objectif du projet de loi est de régler un problème de principe vis-à-vis du Conseil d'Etat, ou alors de faire en sorte que le 3^e débat ait lieu lors de la même session que les deux premiers débats. Il a l'impression, à entendre M. Florey, que le fait de reporter le vote final à la prochaine session ne représente pas le centre du problème.

M. Florey précise qu'il s'agit avant tout d'un problème de principe, et réitère que quand le Conseil d'Etat refuse de demander le 3^e débat, c'est uniquement parce qu'il s'oppose aux projets de lois, ce qui fait de lui un mauvais perdant. Cela dit, il estime également qu'actuellement, il n'y a plus lieu de repousser le vote final, et que celui-ci pourrait donc avoir lieu, dans les cas standards, lors de la même session que les deux premiers débats. En ce qui concerne les cas particuliers, c'est-à-dire lorsque des modifications sont apportées le jour même et que le Conseil d'Etat doit prendre le temps de se positionner, il précise que celui-ci peut simplement demander un ajournement.

Dans tous les cas, il ne devrait plus être possible, pour le Conseil d'Etat, de reporter le 3^e débat juste parce qu'il n'est pas content de la tournure que prennent les choses.

Un député (UDC) estime qu'il y a un problème de compréhension autour de la notion de « débat ». Au niveau fédéral, lors du débat d'entrée en matière, les groupes indiquent clairement leur position en précisant qu'ils voteront favorablement ou défavorablement si tels ou tels amendements sont acceptés ou refusés. Du coup, dès le début, les règles du jeu sont connues de tous, et, à la fin, il est possible de procéder directement au 3^e débat, car celui-ci ne représente finalement qu'un vote final de confirmation. Il concède que la situation au niveau fédéral ne peut pas forcément être comparée, car à ce niveau, lorsqu'un projet est adopté dans une chambre, il doit encore passer dans l'autre, mais aussi parce qu'il existe une procédure de conciliation. Il partage l'avis de M. Florey quant à la possibilité qu'a le Conseil d'Etat de demander l'ajournement d'un projet, plutôt que de ne pas demander le 3^e débat. Cela dit, il estime que le report d'un mois, pour procéder au vote final, ne pose pas de problème particulier lorsque cela sert effectivement à peaufiner le travail. Il partage l'avis que, dans 99% des cas, un report du 3^e débat est totalement injustifié, et que le Conseil d'Etat abuse de ses prérogatives quand il le demande. Il concède toutefois que certains députés s'énervent facilement quand le Conseil d'Etat ne demande pas le 3^e débat, simplement parce qu'ils ont pris l'habitude que le 3^e débat ait lieu immédiatement, ce qui n'est effectivement pas toujours opportun. Il estime que ce projet de loi représente une occasion de mettre les choses au clair et permet de se demander quelles sont les règles et les exceptions souhaitées. Selon lui, la norme pourrait par exemple être que le 3^e débat ait lieu immédiatement et automatiquement, mais que des exceptions soient prévues pour les cas où de nouveaux amendements sont déposés le jour même et qu'il est utile de rediscuter avant de procéder à un vote final. Cela dit, il réitère que la loi prévoit l'ajournement, lequel permet déjà de repousser le traitement d'un objet afin d'éclaircir les choses et de se positionner dessus.

M. Florey ajoute que la loi prévoit aussi la demande de renvoi en commission. Il estime que, si le Conseil d'Etat se sent dépassé par les événements parce que de nouveaux amendements viennent modifier la donne sur des aspects centraux, celui-ci peut tout à fait demander le renvoi en commission. A ce titre, il souligne que, dans la grande majorité des cas, les demandes de renvoi en commission sont acceptées.

Un député (PLR) constate que l'audition de M. Florey s'est transformée en débat. Cela dit, il trouve la démarche de ce dernier tout à fait légitime et lui donne raison sur le fait que la LRG, en l'état actuel des choses, n'est pas

appliquée conformément à sa lettre. Selon lui, il s'agirait de biffer l'alinéa 2 de l'article 134. Cela dit, il souligne que dans la majorité des cas, le 3^e débat est demandé et a lieu sur le champ, et que les situations où cela n'est pas le cas font figure d'exception. Aussi, même lorsque cela arrive, il s'agit simplement de renvoyer le débat à la session suivante, c'est-à-dire un mois plus tard, soit parce l'ordre du jour le permet, soit parce qu'un groupe a fait une demande d'urgence. Il se demande finalement si de sérieux préjudices, et lesquels, ont été provoqués lorsque le Conseil d'Etat n'a pas demandé le 3^e débat. Il explique qu'il trouve la pratique actuelle intéressante, car elle permet au Conseil d'Etat de revenir au 3^e débat avec plus d'informations, de compléments, de corrections légistiques ou encore de nouvelles propositions. Il estime que si le Conseil d'Etat se voit privé de cette possibilité, alors il existe le risque que le parlement vote des textes qui partent dans tous les sens, que même les groupes se mettent à changer d'avis entre le 2^e et le 3^e débat et que des objets se retrouvent à la poubelle dans la confusion. Il constate que le renvoi en commission existe certes, mais qu'il s'agit d'un processus encore plus long qu'un simple renvoi à la session suivante. Il demande à M. Florey ce qu'il pense de l'alternative consistant à formaliser la pratique actuelle dans la LRGC en biffant l'article 134, alinéa 2 et en rédigeant un alinéa 3 qui corresponde à la pratique actuelle, sachant que, la plupart du temps, le parlement n'est pas confronté au renvoi du 3^e débat parce que le Conseil d'Etat ne le demande pas.

M. Florey estime que le fait que les groupes doivent eux-mêmes faire une demande d'urgence, et donc en perdre une pour un autre objet, représente déjà une forme de préjudice. En ce qui concerne les cas où le Conseil d'Etat souhaite avoir du temps pour régler une problématique quelconque ou formuler de nouvelles propositions, il réitère que ce dernier peut tout à fait demander l'ajournement. Cela dit, il indique ne pas s'opposer à la discussion si la commission souhaite proposer des amendements pour améliorer le texte et soutenir son objectif.

Le même député (PLR) fait remarquer que si l'hypothèse de M. Florey est correcte et que le Conseil d'Etat ne demande pas le 3^e débat uniquement par mauvaise foi, ce dernier peut demander l'ajournement avec exactement la même motivation. L'un dans l'autre, le résultat est que le débat est renvoyé, et M. Florey concède que c'est tout à fait envisageable, mais que, dans le cas de l'ajournement, le plénum a au moins son mot à dire puisque qu'il vote sur la demande. En ce qui concerne la proposition de barrer l'article 134, alinéa 2, il fait remarquer que c'est ce qu'il propose, mais qu'en plus il souhaite abroger l'alinéa 3, ce dernier devenant vide de sens au vu de la modification envisagée à l'alinéa 1. Quant au fait que certains projets puissent finir enterrés parce que

personne ne les vote en raison de la confusion, il répète que le renvoi en commission est une solution qui est prévue et qui sert justement à lever les doutes autour d'un texte.

Le même député (PLR) demande à M. Florey si son but est de mettre fin à ce qu'il considère être une forme d'ingérence du Conseil d'Etat dans un processus parlementaire, laquelle empêcherait le législatif d'effectuer son travail correctement. M. Florey répond par l'affirmative.

Un député (Ve) demande à l'auteur du projet de loi s'il reconnaît que, de temps en temps, certains projets peuvent poser des problèmes légistiques, fonctionnels ou techniques, et que, dans ces cas, il est utile de pouvoir renvoyer le 3^e débat à une date ultérieure, l'auteur répond par l'affirmative, mais réitère que lorsque de telles situations se présentent, le Conseil d'Etat n'a qu'à demander l'ajournement. Cela dit, il rappelle également que, selon lui, si le Conseil d'Etat travaillait plus sérieusement en amont, il ne découvrirait pas des erreurs de légistique ou encore des contradictions avec le droit supérieur au dernier moment.

En réponse à la question du même député (PLR) demandant à M. Florey si son but est simplement de donner une sorte de leçon à l'exécutif, ce dernier explique que son but est d'améliorer les conditions de travail et l'efficacité parlementaire. Selon lui, en appliquant un 3^e débat automatique, le parlement gagnerait en fluidité et le Conseil d'Etat se verrait obligé de travailler un peu plus sérieusement et de manière plus organisée.

Un député (Ve) indique, par rapport aux propos dans l'exposé des motifs disant que l' "*on peut voir dans ce ralentissement du processus législatif, sauf aval du Conseil d'Etat, du Bureau ou d'une commission unanime, l'expression d'une méfiance atavique du législateur genevois à l'égard des députés du Grand Conseil susceptibles de s'enflammer pour une loi nouvelle dont ils n'auraient pas examiné toutes les conséquences à tête suffisamment reposée*", qu'il estime que cette méfiance est peut-être légitime. Il demande à M. Florey s'il ne pense pas que, dans les quelques cas particuliers où cela s'est présenté, le report du 3^e débat a finalement débouché sur une situation et une résolution différente que si le 3^e débat avait directement eu lieu. En d'autres termes, il demande à M. Florey s'il ne pense pas qu'il y a tout de même une certaine légitimité du Conseil d'Etat à se méfier du parlement, et ce dernier indique que, dans un certain sens, cela est légitime. Il ajoute cependant que lors de la dernière législature par exemple, lors de laquelle le rapport gauche-droite était assez fluctuant, les blocs plus marqués entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat, ce dernier étant d'abord majoritairement de droite avant que l'équilibre se renverse en fin de législature, le Conseil d'Etat a refusé de demander le 3^e débat pour nombre de projets de lois qui concernaient le DIP. Cela a alors

provoqué le report des débats et l'utilisation de demandes d'urgences par les groupes, tout ça pour finalement aboutir au même résultat que si le 3^e débat avait eu lieu dans la foulée. Il répète que le Conseil d'Etat, dans ces cas et selon lui, agit uniquement pour provoquer un blocage législatif. Le même député (Ve) signale qu'il ne saisit pas, concrètement, quel est le véritable problème que cause la situation actuelle critiquée par l'auteur de ce projet de loi. D'un point de vue pratique, il ne voit pas en quoi le report des débats d'un mois est si problématique que cela.

M. Florey précise que ce n'est pas tant le mois de report qui le dérange, mais le fait que si le Conseil d'Etat refuse de demander le 3^e débat, c'est uniquement pour de mauvaises raisons.

En réponse à la question du même député (Ve) demandant si M. Florey pense que c'est systématiquement le cas, ce dernier répond que dans 99% des situations, c'est le cas.

Le député (Ve) fait encore remarquer que, selon la loi, le Conseil d'Etat n'est pas seul à détenir la prérogative de demander le 3^e débat, puisque le Bureau unanime ou une commission unanime peut aussi le faire. En ce sens, il ne s'agit pas d'une prérogative absolue du Conseil d'Etat dans le processus, et le parlement, s'il est déterminé à le faire, peut aller de l'avant via une demande du Bureau ou d'une commission unanime.

M. Florey estime qu'il est improbable que le Bureau ou une commission soit unanime dans les cas où un conseiller d'Etat ne demanderait pas le 3^e débat. Cela dit, il répète que, selon lui, le 3^e débat, tel que prévu actuellement, n'a plus lieu d'être. Il estime qu'il faut désormais aller de l'avant et faire en sorte qu'il y ait une meilleure collaboration entre les commissions et le Conseil d'Etat.

Un député (PLR) partage l'avis selon lequel il n'est pas acceptable, du point de vue de la démocratie, que l'exécutif use de manœuvres dilatoires pour freiner les travaux du premier pouvoir. Il estime que le report du 3^e débat a été prévu pour des raisons précises, mais qu'il ne doit pas être utilisé par le Conseil d'Etat comme un outil pour repousser l'entrée en vigueur d'un texte de loi qui ne lui convient pas. Il demande à M. Florey s'il estime que sa proposition est la meilleure pour mettre en balance le fait que le parlement doit pouvoir voter des textes de qualité et celui que le Conseil d'Etat ne doit pas pouvoir retarder les travaux uniquement parce qu'il ne soutient pas tels ou tels projets.

M. Florey propose simplement de rendre immédiat et automatique le 3^e débat, mais que toutes les autres modalités restent identiques. Il ajoute que, pour les cas où un report du débat serait nécessaire, il y aurait alors toujours la

possibilité de demander l'ajournement ou le renvoi en commission. Il précise encore que le but de son projet de loi est de ne plus permettre au Conseil d'Etat de refuser le 3^e débat uniquement par mauvaise foi, mais aussi de le pousser à mieux travailler, à mieux se préparer en amont, à convoquer les commissions et les chefs de groupe pour négocier par exemple.

Un autre député (PLR) demande à l'auteur du projet de loi pourquoi il n'est pas revenu avec le texte du PL 11785, déposé en 2015 par M. Amaudruz. Il explique que ce dernier faisait alors une proposition qui paraît plus raisonnable, à savoir que « *le Grand Conseil peut, sur proposition d'un député, décider de passer immédiatement au troisième débat, à la majorité des deux tiers des membres présents* ».

A la suite de quoi, M. Florey explique qu'il a simplement tenu compte de la position du Grand Conseil, lequel s'est exprimé contre le PL 11785, et qu'il ne souhaitait donc pas venir devant la commission avec du réchauffé. Cela dit, il souligne que l'objectif de son projet de loi est le même que celui de 2015, c'est-à-dire passer immédiatement au 3^e débat. Il reconnaît que son texte est un peu plus exigeant que celui du PL 11785, et précise qu'il ne trouve pas qu'un soit meilleur que l'autre. Aussi, il indique ne pas s'opposer au fait que la commission dépose un amendement général pour donner à son projet de loi la direction de celui de 2015.

Le même député (PLR) suggère aux commissaires de prendre connaissance du rapport sur le PL 11785, notamment de ses annexes, une d'entre elles listant les projets de lois, y compris les contrats de prestations, pour lesquels le 3^e débat a été reporté. A ce titre, il indique qu'il est possible de voir que l'habitude de ne pas demander le 3^e débat est relativement ancienne, mais surtout que cela arrive très rarement, à savoir une à quatre fois par année. Il souhaite que ce document soit mis à jour pour avoir les chiffres de 2015 à 2023.

Un député (S) souligne que l'auteur parle de l'opportunité, pour le Conseil d'Etat, de demander le renvoi en commission, mais fait remarquer que celui-ci ne peut plus le faire du moment que des amendements ont été votés en plénière. M. Florey constate qu'il est possible en tout temps de demander le renvoi en commission, et ce, même juste avant le vote final lors du 3^e débat.

Le même député (S) relève que, dans ce cas de figure, si le renvoi est refusé, le parlement doit procéder au vote, malgré le fait que le texte présente encore vraisemblablement un problème. Il demande à M. Florey s'il admet que dans certains cas, comme celui du PL 12793, le fait que le Conseil d'Etat n'ait pas demandé le 3^e débat a pu avoir un résultat positif sur l'issue du projet. M. Florey répond par l'affirmative, mais souligne cependant que, en ce qui

concerne le cas mentionné, si le Conseil d'Etat avait mieux travaillé en amont du processus, le parlement aurait gagné 3 ans.

Un député (PLR) souligne que la LRGC prévoit deux cas dans lesquels le Conseil d'Etat peut intervenir dans le déroulement des débats du Grand Conseil, prévus aux articles 72A et 134. Il fait remarquer que le premier cas prévu concerne le changement de catégorie d'un objet, cas pour lequel le Conseil d'Etat fait une demande, soumise au vote du parlement et qui doit obtenir les 2/3 des votes. En ce qui concerne l'article 134 en revanche, il souligne qu'il ne s'agit plus d'une demande, mais d'une décision, laquelle n'est soumise à aucun contrôle du parlement. A ce titre, d'un point de vue démocratique, il estime qu'il y a un problème.

Il demande ensuite à M. Florey ce qu'il pense de l'alternative consistant à dire que le Conseil d'Etat aurait la possibilité, et non la force de décision, de demander que le 3^e débat n'ait pas lieu immédiatement, et non à ce qu'il ait lieu immédiatement, et que cette demande devrait ensuite obtenir le 2/3 des votes du parlement pour être acceptée. Selon lui, cette voie médiane pourrait être plus appropriée, mais aussi pousser le Conseil d'Etat à expliciter clairement sa motivation. A la suite de quoi, M. Florey constate que cette possibilité existe déjà et qu'elle s'appelle l'ajournement. Il réitère que le Conseil d'Etat peut déjà, en l'état actuel des choses, demander un ajournement, avec des motivations, que ce soit par écrit ou oralement, en plénière.

Un député (UDC) souligne d'ailleurs que la demande d'ajournement ne requiert que la majorité simple pour être acceptée.

Le président propose de demander l'audition du Bureau, du Conseil d'Etat et de la Chancellerie. Il reprend la suggestion du député (PLR) et indique qu'un lien sera communiqué aux commissaires concernant le PL 11785. Il suggère également à l'auteur du projet de loi de réfléchir à des amendements dans le cas où la commission déciderait d'entrer en matière.

Séance du 13 mars 2024 – Audition de M^{me} Céline Zuber-Roy, présidente du Grand Conseil, et de M. Laurent Koelliker, sautier

Le projet de loi vise à ôter la possibilité au Conseil d'Etat de demander un 3^e débat

M^{me} Zuber-Roy indique qu'il s'agit ici d'un projet de loi déposé par M. Florey décrétant que " le troisième débat porte sur le texte résultant du deuxième débat et intervient immédiatement". Il vise donc à ôter la possibilité au Conseil d'Etat de demander un 3^e débat, en précisant que la LRGC prévoit la possibilité pour le Bureau unanime ou une commission unanime de demander ce 3^e débat. Le Bureau a une position unanime sur ce projet de loi,

et pense que la demande du 3^e débat par le Conseil d'Etat est utile en comparaison avec la procédure fédérale, qui inclut une commission de rédaction qui vérifie le texte, ainsi que le renvoi en commission en cas d'amendements majeurs. Ce système n'existe pas à Genève, qui a renoncé à se doter d'une commission de rédaction, et il n'y a aucune obligation de renvoi en commission des projets de lois déposés ou sortant de commission s'ils sont largement amendés en plénière. Il est possible de les adapter. La pratique du Conseil d'Etat a été examinée lorsqu'il n'a pas demandé le 3^e débat, et il a été constaté qu'il agissait de la sorte en cas de nécessité de lever une question juridique ou lorsque le texte était largement modifié dans une volonté de proposer des amendements et/ou de trouver des accords. Dans les faits, le texte revient 3 semaines plus tard. Le 3^e débat est souvent demandé mais pas systématiquement. Le Bureau ne recommande pas l'adoption de ce projet de loi car le système actuel pose des garde-fous et surtout la possibilité existe de passer outre le refus du Conseil d'Etat en cas d'urgence pour voter, soit par l'unanimité du Bureau, soit par celle de la commission. Le Conseil d'Etat fait en outre un usage modéré de la disposition.

Discussion et échanges avec les députés

Un député (UDC) précise que la commission de rédaction agit après et uniquement sur des questions rédactionnelles et non de fond. Le système actuel est régi par la crainte que le parlement vote dans la précipitation et qu'il soit trop tard pour agir. Néanmoins, le droit acquis du parlement tient à l'usage car le Conseil d'Etat demande toujours le 3^e débat tout de suite, ce qui signifie qu'il ne craint pas le parlement. La problématique réside dans le fait que le parlement a l'impression d'un droit acquis, et est étonné d'être privé du 3^e débat immédiat lorsque le Conseil d'Etat applique la loi. De surcroît, la logique du Conseil fédéral n'est pas opportune, mais il est possible d'en tirer argument au vu de l'existence de deux Chambres, la commission de rédaction n'agissant qu'après l'adoption d'un texte par une Chambre, mais le texte doit après être adopté par l'autre Chambre et cette dernière peut l'amender. Dans le canton de Genève, il n'y a qu'une seule Chambre et un vote est définitif. Dès lors, il s'agit de savoir s'il existe une différence entre les raisons de sagesse formelles au niveau fédéral et l'opportunisme du Conseil d'Etat.

M^{me} Zuber-Roy juge que le Conseil d'Etat fait de la politique, et elle répète que le Bureau unanime ne perçoit pas de soucis avec la pratique actuelle. Dès lors, il ne serait pas opportun de changer le système.

Une députée (PLR) apprend qu'il est possible de passer au 3^e débat à la demande d'une commission unanime, car elle n'a jamais vécu cette situation. Elle s'enquiert de la procédure dans ce cas.

M^{me} Zuber-Roy peut répondre pour le Bureau. L'absence de 3^e débat peut être pressentie, discutée auparavant, et une motion d'ordre pour une suspension et réunion de la commission concernée peut être requise. Néanmoins, l'unanimité d'une commission implique une unanimité sur le sujet, ce qui est rare dans les faits. Le Conseil d'Etat devrait de plus être véritablement opposé à la décision pour ne pas demander de 3^e débat. Dans la pratique, il serait plus simple d'avoir l'unanimité du Bureau qui peut aisément décider rapidement.

M. Koelliker ajoute qu'il y a souvent des rapports de minorité. Il est en revanche arrivé que le Bureau, constatant au début de la séance des Extraits l'absence d'entente du Conseil d'Etat, se consulte afin de décider s'il va demander les 3^e débats des objets inscrits aux Extraits.

Un député (Ve) constate que la loi est conçue en prévoyant le report du 3^e débat, et l'usage veut l'inverse. Dès lors, il serait peut-être souhaitable de formaliser le 3^e débat immédiat. M^{me} Zuber-Roy indique à titre personnel que la LRGC est archaïque et mériterait une révision d'ensemble, ce qui risque d'être fort ardu. Des petits changements épars sont donc plus à propos en cas de problème. Pour l'instant, cette pratique porte ses fruits. D'autres cas ont révélé des écarts entre la pratique et ce qui est prévu par la LRGC, tel le principe de la catégorie I pour les débats.

Le même député (Ve) relève que le Conseil d'Etat est généralement représenté dans son ensemble par une ou deux personnes qui lèvent la main. Il se demande si cette pratique est conventionnelle, et si le collège a lui-même déterminé à l'avance qu'il allait demander le 3^e débat.

M^{me} Zuber-Roy constate que si le conseiller d'Etat en charge est absent, il semble que les représentants ont un moyen de communication pour le consulter. Néanmoins, il apparaît que le magistrat titulaire prend la décision.

Un député (LC) se questionne sur la pertinence du 3^e débat au vu du fait qu'il intervient immédiatement après le 2^e, car à priori les avis ne vont pas changer, et M^{me} Zuber-Roy concède qu'il s'agit de la pratique actuelle, néanmoins les projets de lois prennent généralement beaucoup de temps à être adoptés et les décisions sont donc mûries. Pour les projets de lois venant d'être déposés et pour lesquels l'urgence est demandée, il est douteux que les députés aient réellement les capacités de les traiter en 48, incluant le dépôt, l'ajout, l'urgence et le vote. Pour cette raison, le maintien de l'article 109, alinéa 5 de la constitution permettant si besoin au Conseil d'Etat de ne pas promulguer une loi était pertinent.

Un député (MCG) considère le Grand Conseil comme étant le pouvoir supérieur, et partant de ce principe il n'est pas judicieux de laisser la latitude au Conseil d'Etat de pouvoir retarder un vote souhaité par le parlement. Le délai de 6 mois est trop long.

M^{me} Zuber-Roy précise qu'elle parle en son nom. La commission législative a décidé d'encadrer la pratique par une disposition d'application pour mieux cerner les délais d'application par le Conseil d'Etat. Le projet de loi permet de temporiser au vu du fait que l'objet revient 6 mois plus tard, et si le Grand Conseil souhaite toujours la loi, le Conseil d'Etat ne peut plus rien faire. La précaution ne semble pas illégitime car les textes peuvent être très rapidement adoptés.

Discussion interne

Le président précise que le Conseil d'Etat sera auditionné au sujet de ce projet de loi.

Séance du 23 avril 2024 – Audition de M. Antonio Hodgers, président du Conseil d'Etat

M. Hodgers indique qu'il préconise le statut quo concernant le PL 13393. Dans la pratique, le 3^e débat est devenu la norme. *Dans une société où tout va plus vite, il peut être judicieux de reporter le vote final pour l'aborder à tête reposée. L'usage par le Conseil d'Etat est raisonnable, et ce dernier n'a pas pour habitude de refuser le 3^e débat juste parce qu'il n'est pas en accord avec un projet de loi.* Les situations dans lesquelles le Conseil d'Etat ne demande pas le 3^e débat restent minoritaires, bien que se produisant effectivement un peu plus souvent ces derniers temps. Toutefois, un temps de réflexion pour des lois peut être bénéfique.

Discussion et échanges avec les députés

Un député (MCG) entend ces arguments mais la formulation actuelle permet au Conseil d'Etat de temporiser pendant trop longtemps.

M. Hodgers précise qu'il ne peut retarder le vote que d'une session, soit un mois.

Un député (UDC) constate que le Conseil d'Etat donne pour raison le caractère sain du temps de réflexion. Cependant, l'exception est aujourd'hui devenue la règle, le Conseil d'Etat demande le 3^e débat dans la mesure du possible, et le temps de réflexion semble dans la pratique inutile. L'idée du projet de loi est de renverser la situation, en consignant un 3^e débat immédiat,

tout en conservant la possibilité de demander la suspension du débat pour avoir un temps de réflexion.

M. Hodgers précise qu'il faut une majorité du Grand Conseil pour la suspension.

Le même député (UDC) note que dans la pratique, le 3^e débat est immédiat, mais la possibilité d'un temps de réflexion existe.

M. Hodgers précise être attaché aux traditions, et le 3^e débat en est une. A teneur de principe, il pourrait néanmoins souscrire à un article de loi qui dirait que le 3^e débat suit les travaux sauf si le Conseil d'Etat demande de surseoir à la poursuite des travaux, auquel cas il est reporté à la prochaine session, ce qui reviendrait à la même situation. Toutefois, la demande devrait émaner du Conseil d'Etat.

Le même député (UDC) pense qu'il serait possible d'imaginer un mécanisme qui dirait que le Conseil d'Etat, ou le Bureau du Grand Conseil, ou un certain nombre de députés, puissent demander de surseoir. M. Hodgers n'est pas contre le fait de faire correspondre la loi à la pratique, mais souhaite tout de même conserver la demande du 3^e débat.

Une député (LC) n'a pas la même compréhension de l'article 134 sur le 3^e débat. Elle mentionne que le 3^e débat est porté à l'ordre du jour d'une session ultérieure s'il n'est pas demandé immédiatement. Il faudrait donc préciser à l'alinéa 2 que le 3^e débat intervient à la session suivante. M. Hodgers note que cela restreindrait l'autonomie du Grand Conseil dans sa liberté de choix. Dans la pratique, hormis quelques exceptions, le 3^e débat a toujours été reporté à la session suivante s'il a été refusé. Le fait de conserver la formulation actuelle permet au Grand Conseil une plus grande liberté d'action si tout le monde convient qu'un projet de loi n'est pas mûr, ou en cas de nécessité de négocier.

Le Conseil d'Etat a restreint son usage du refus du 3^e débat ces dernières années

Un député (Ve) a personnellement connu trois cas dans lesquels le 3^e débat n'a pas été demandé. Il considère la possibilité de surseoir au 3^e débat comme étant une opportunité de réfléchir plus avant à des projets de lois qui seraient maladroits. Il requiert la confirmation du fait que dans la quasi-totalité des situations dans lesquelles le 3^e débat n'est pas demandé, le projet final s'en trouve amélioré.

M. Hodgers précise que le Conseil d'Etat a restreint son usage du refus du 3^e débat ces dernières années pour qu'il ne soit pas dit que les conseillers opposent un refus dès lors qu'ils ne sont pas en accord avec la majorité parlementaire. Dans les cas avérés, le Conseil d'Etat a indiqué une

incompatibilité au droit supérieur, et a refusé le 3^e débat pour marquer son désaccord sur l'analyse juridique. Il comprend toutefois que les majorités sont fortes et stables, et la majorité se confirme le mois suivant en général. Les tribunaux tranchent par la suite, et la pratique a montré qu'ils donnent souvent raison au Conseil d'Etat par la suite.

Discussion interne et prise de position des groupes

Un député (PLR) se positionne contre ce projet de loi et souhaite conserver le statut quo. Le seul intérêt serait d'accélérer le traitement des objets à l'ordre du jour, et le travail du Bureau à ce sujet est ici salué. La possibilité de se donner du temps avant de voter un projet de loi est un filet de sécurité. Voter une loi est un acte majeur et engage de nouvelles responsabilités. Les députés peuvent être faillibles, et il a connu trop de situations dans lesquelles les projets de lois ont été beaucoup travaillés, et ont finalement été votés avec regret sous le coup de la fatigue. Pour rappel, le 3^e débat peut aussi être demandé par une commission unanime, et par la Bureau unanime. Le statut quo paraît donc sage, et il serait responsable de conserver la soupape de sécurité, même si le fait de reporter le traitement d'un objet représente un travail supplémentaire. L'argument essentiel est le délai de traitement d'un objet et le report du 3^e débat augmente ce délai, mais cela n'arrive qu'exceptionnellement, et il s'opposera donc à ce projet de loi.

Un député (S) a observé, lors du report du 3^e débat sur la loi sur l'Energie, que l'issue a permis des négociations qui ont fini par donner satisfaction aux groupes qui voulaient le 3^e débat immédiat. Le délai de réflexion a donné la possibilité au Conseil d'Etat d'entreprendre des négociations avec certains groupes politiques, et la solution trouvée est satisfaisante. Cela montre clairement qu'il est très utile disposer d'un délai de réflexion raisonnable qui permet de conserver l'équilibre entre les deux instances (Grand Conseil et le Conseil d'Etat). Le report du 3^e débat permet aussi de vérifier si des articles sont mal rédigés, ou de voir s'ils sont conformes ou non à la loi supérieure, ce qui permet ainsi de traiter les objets à tête reposée. Pour ces raisons, le groupe Socialiste s'opposera au projet de loi et soutiendra le statut quo.

Un député (UDC) relève que l'approche est différente selon que les députés sont issus d'un parti gouvernemental ou non. Dans le cas d'un parti gouvernemental, le fait que le Conseil d'Etat ait ce pouvoir est a priori considéré comme positif, car les députés peuvent être faillibles. Néanmoins, jamais le 3^e débat n'a été demandé par le Bureau unanime, car ce cas est très peu probable. Cela vaut aussi pour une commission unanime, car un débat suppose une divergence d'opinion. Le seul cas qui se produit est donc le

3^e débat demandé par le Conseil d'Etat. Il n'a jamais été refusé parce que la loi comportait une erreur, mais parce que le Conseil d'Etat n'est pas d'accord pour des raisons politiques, Dès lors, l'intérêt du 3^e débat ne semble pas être le temps de réflexion, autrement ce temps serait systématiquement pris. L'argument du projet de loi est qu'il existe une réaction à l'encontre d'un mésusage par le Conseil d'Etat de la faculté qui lui est donnée de ne pas demander le 3^e débat, ainsi que l'obsolescence de la loi, au vu du fait que la règle est de passer immédiatement au 3^e débat. Par conséquent, Il votera ce projet de loi et invite la commission à en faire de même.

Un député (Ve) constate que les avantages et inconvénients du projet ont déjà été beaucoup débattus. Le caractère symétrique du droit donné aux députés de déposer des projets de lois et du droit du gouvernement de temporiser a été relevé. L'histoire récente du Grand Conseil montre que l'usage a été rare et avisé, et a débouché sur des solutions bien meilleures que celles qui auraient été dictées par l'empressement de certains. La possibilité d'ajourner existe certes sur le papier, tout autant que celle qui ferait que le 3^e débat soit demandé par une commission unanime, car une majorité du Grand Conseil pour un objet fera que l'ajournement du 3^e débat sera refusé. Le groupe des Verts refusera donc ce projet de loi.

Le président propose de passer au vote.

Vote

1^{er} débat

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 13393 :

Oui : 2 (2 UDC)
Non : 9 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 3 PLR)
Abstentions : 3 (1 LC, 2 MCG)

L'entrée en matière est refusée.

Catégorie de débat : II

Conclusion

Mesdames les députées,
Messieurs les députés,

La commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a examiné en trois séances le projet de loi 13393 modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (Pour un 3^e débat automatique).

Pour rappel, le PL 13393 propose de rendre le 3^e débat automatique à l'issue du 2^e débat et sans report au mois suivant de façon à ne pas ralentir le processus législatif et la non-promulgation de lois. Ce PL 13393 a pour but d'améliorer les conditions de travail et l'efficacité parlementaire, car en demandant un 3^e débat automatique, le parlement gagnerait en fluidité.

A la suite des auditions et après échanges et discussion, la commission a relevé notamment les points saillants ci-après :

- La loi portant règlement du Grand Conseil (LRGC) (B1 01) est conçue en prévoyant le report du 3^e débat, et l'usage veut l'inverse. La LRGc mériterait une révision d'ensemble, ce qui risque d'être fort ardu. Pour l'instant, la pratique actuelle porte ses fruits.
- Le PL 13393 vise à ôter la possibilité au Conseil d'Etat de demander un 3^e débat, alors que la LRGc prévoit la possibilité pour le Bureau unanime ou une commission unanime de demander ce 3^e débat.
- Le Bureau du Grand Conseil a une position unanime sur ce projet de loi, et pense que la demande du 3^e débat par le Conseil d'Etat est utile en comparaison avec la procédure fédérale, qui inclut une commission de rédaction qui vérifie le texte, ainsi que le renvoi en commission en cas d'amendements majeurs. Ce système n'existe pas à Genève.
- La pratique du Conseil d'Etat a été examinée lorsqu'il n'a pas demandé le 3^e débat, et il a été constaté qu'il agissait de la sorte en cas de nécessité de lever une question juridique ou lorsque le texte était largement modifié dans une volonté de proposer des amendements et/ou de trouver des accords. Dans les faits, le texte revient 3 semaines plus tard. Le 3^e débat est souvent demandé mais pas systématiquement.
- Dans la pratique, le 3^e débat est devenu la norme dans une société où tout va plus vite, il est judicieux de reporter le vote final pour l'aborder à tête reposée.
- L'usage du report du 3^e débat par le Conseil d'Etat est raisonnable, et ce dernier n'a pas pour habitude de refuser le 3^e débat juste parce qu'il n'est pas en accord avec un projet de loi.
- La possibilité de se donner du temps avant de voter un projet de loi est un filet de sécurité. Voter une loi est un acte majeur et engage de nouvelles responsabilités. Les députés peuvent être faillibles, d'où l'utilité du report du 3^e débat.
- L'histoire récente montre que le report du 3^e débat a permis des négociations qui ont donné satisfaction aux groupes qui voulaient le 3^e débat immédiat. Cela montre clairement qu'il est très utile pour le

Conseil d'Etat de disposer d'un délai de réflexion raisonnable qui permet de conserver l'équilibre entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat. Le report du 3^e débat permet aussi de vérifier si des articles sont conformes ou non à la loi supérieure.

Mesdames et Messieurs les députés, sur la base des explications qui vous sont données, la majorité de la commission a refusé l'entrée en matière du PL 13393 et vous recommande de faire de même.

Date de dépôt : 3 juin 2024

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de Yves Nidegger

Le PL 13393 modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (Pour un 3^e débat automatique) a fait l'objet le 24 avril 2024 d'une exécution sommaire par non entrée en matière de la part de la Commission des droits politique après que son premier signataire ait été entendu le 14 février 2024, la présidente du Grand Conseil et la Sautier le 13 mars 2024 et que le président du Conseil d'Etat soit venu confirmer devant la commission tout le mal qu'il pensait d'un objet parlementaire déposé en réponse à la pratique nouvellement constatée et jugée déloyale de sa part consistant à faire obstruction à l'adoption d'un texte en 3^e débat lorsqu'une proposition de loi du Grand Conseil a le mauvais goût de contrarier la politique qu'il entend conduire seul dans son département.

A teneur de la LRG, la règle en matière d'adoption d'une loi par le Grand Conseil en trois débats est que le 3^e débat est inscrit à l'ordre du jour de la session suivant immédiatement celle où le deuxième débat s'est terminé. Avec une exception : le 3^e débat peut avoir lieu immédiatement à l'issue du deuxième débat si le Bureau unanime, une commission unanime ou le Conseil d'Etat le demande. Ça, c'est la théorie. Dans la pratique, le Grand Conseil applique depuis des temps immémoriaux une règle inverse à la règle écrite et ce par le biais d'un rituel coutumier, auquel aucun président du Grand Conseil n'aurait l'idée de se soustraire, consistant à inviter expressément et systématiquement le Conseil d'Etat à demander le 3^e débat immédiat, ce que le Conseil d'Etat s'empresse tout aussi systématiquement de faire en levant le doigt. Ce n'est en effet qu'à titre très exceptionnel et avec la plus grande des retenues que le Conseil d'Etat se permet de déroger à la coutume en invoquant la loi.

Adapter le texte écrit afin qu'il corresponde à la règle coutumière effectivement appliquée relève de la sincérité des règles et du simple bon sens. C'est le but du PL 13393 que la minorité vous demande d'adopter.

Ce d'autant que c'est pour de très mauvaises raisons que le Conseil d'Etat s'est récemment départi de la retenue dont avaient fait preuve ses prédécesseurs en invoquant avec éclat le respect de la règle écrite mais

délaissée au détriment de la règle coutumière communément respectée, dans le but unique de faire obstruction à la majorité parlementaire lorsque celle-ci a eu le mauvais goût de s'opposer à sa politique départementale. Inscrire le passage automatique au 3^e débat vise ainsi à conjurer une dérive autoritaire et donc à renforcer les institutions.

Inscrire dans la loi ce qui relève vraiment de la règle et ce qui relève vraiment de l'exception, plutôt que de conserver un double langage invitant aux abus, ne saurait être critiquable. Une fois posé le principe du passage automatique au 3^e débat, rien n'empêche de prévoir des exceptions fondées, pour le cas, par exemple, où de nouveaux amendements sont déposés le jour même qu'il s'impose de pouvoir discuter avant le vote final. Mais pour cela, il fallait entrer en matière, ce que la majorité de la commission n'a pas voulu.

Les arguments en faveur d'une non entrée en matière sont hypocrites : l'éloge de la lenteur, pourquoi pas, mais dans ce cas la LRCG prévoit déjà l'ajournement ou le renvoi en commission, pour autant que la majorité du plénum en décide ainsi. Ce n'est pas à l'exécutif d'imposer au législatif son ordre du jour ou son rythme de travail. On comprend que les partis gouvernementaux aient moins peur des coups de force du gouvernement dans lesquels ils ont des représentants que les partis d'opposition, par définition plus libres de leur parole. Cela étant, tous les partis représentés au parlement devraient avoir en commun la défense des prérogatives parlementaires.