



Date de dépôt : 15 octobre 2024

Rapport

de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de Céline Zuber-Roy, Alberto Velasco, Thierry Cerutti, Patricia Bidaux, Dilara Bayrak, Laurent Seydoux, Charles Poncet modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (*Lecture d'une correspondance*)

Rapport de majorité de Véronique Kämpfen (page 3)

Rapport de minorité de Diego Esteban (page 10)

Projet de loi (13485-A)

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (*Lecture d'une correspondance*)

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. 103, al. 5 (nouvelle teneur)

⁵ Un député, appuyé par 20 collègues, peut demander la lecture d'une lettre n'excédant pas 2 500 signes, espaces non compris. Si celle-ci concerne un point précis de l'ordre du jour, elle sera lue à ce point. Aucun débat ne peut être ouvert à la suite de cette lecture.

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 Véronique Kämpfen

La commission des droits politiques a étudié le PL 13485 lors des séances des 21 août et 11 septembre 2024 sous la présidence de M. Patrick Dimier, vice-président, et de M. Yves Nidegger, président. Ont assisté à ces séances M^{me} Sahra Leyvrat-Currat, conseillère juridique (DAJ/CHA), et M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique (SGGC). Les procès-verbaux ont été tenus par M^{me} Carla Hunyadi et M^{me} Sophie Gainon. La commission les remercie pour le travail effectué.

Introduction

C'est le Bureau du Grand Conseil qui a déposé ce projet de loi. Ce dernier vise à mettre une limite à la longueur des courriers qui peuvent être lus en plénière du Grand Conseil. Il est en effet arrivé par le passé que des courriers très longs empiètent sur les débats. De plus, les députés ont un temps de parole limité, majoritairement de trois ou quatre minutes. Il est souhaitable de ne pas créer une inégalité de traitement avec le temps de parole dévolu aux groupes parlementaires. Par soucis d'équité et d'efficacité, le Bureau propose de limiter la longueur des courriers lus en plénière à 2 500 signes, soit environ trois minutes de lecture.

Séance du 21 août 2024

Audition de M. Alberto Velasco, président du Grand Conseil, et de M. Laurent Koelliker, sautier

Le président du Grand Conseil explique que ce projet de loi a été déposé à la suite d'un constat du Bureau du Grand Conseil : il arrive que des tiers écrivent de longs courriers pour capter le débat public du Grand Conseil. S'il est essentiel que les citoyens et des groupes d'intérêts puissent adresser des courriers au Grand Conseil, la lecture de ces derniers ne devrait pas créer une inégalité de traitement avec le temps de débat dévolu aux groupes parlementaires, généralement de 3 minutes. C'est pourquoi le Bureau du Grand Conseil propose de limiter la possibilité de lecture d'un courrier aux textes ne dépassant pas 2 500 signes (soit environ 3 minutes de lecture). Il sera toujours possible d'adresser des lettres plus longues, mais dans ce cas, le Secrétariat

général du Grand Conseil interpellera les auteurs en leur laissant la possibilité de remplacer leur envoi par une version plus synthétique.

Le sautier explique que le Secrétariat général du Grand Conseil a effectué une recherche statistique : le cas le plus emblématique était la lecture d'une lettre en rapport avec la centrale de Versoix. Le débat était de catégorie II, 30 minutes. Chaque groupe avait 3 minutes et la lecture du courrier du propriétaire de l'installation a pris près de 13 minutes, donc presque la moitié du temps du débat.

Un député (PLR) demande quelles sont les dispositions en la matière dans d'autres parlements cantonaux. Il demande également pourquoi cette possibilité est donnée de lire des courriers au Grand Conseil et si la voie de la pétition n'est pas plus pertinente.

Le sautier rappelle que c'est une disposition très ancienne. Elle conserve un intérêt par rapport à la temporalité. La correspondance est lue parfois immédiatement au moment de la demande. Cela reste un instrument démocratique. Le Bureau ne voulait pas remettre en cause ce principe. Il n'y a pas non plus la crainte d'un abus du nombre de courriers appelés à être lus, puisqu'il faut l'appui de vingt députés en plénière pour que la lecture ait lieu.

Un autre député (PLR) demande s'il n'y a pas un risque que certains rédacteurs puissent contourner la limite de 2 500 signes en envoyant plusieurs courriers de cette longueur et ainsi obliger le Grand Conseil de voter sur chacun des courriers. Il est d'avis que la tradition doit être préservée, mais souhaite savoir combien de courriers extrêmement longs arrivent.

Le sautier précise qu'il s'agit davantage d'une question de principe que d'une question quantitative. S'agissant de lettres vraiment très longues, il y en a cinq ou six dans l'année. Il n'y en aurait qu'une seule que ce ne serait tout de même pas juste par rapport à la répartition du temps de parole.

Le sautier explique en outre que lorsque la lettre est lue, c'est une prise de parole en séance. Elle n'est donc pas annexée au mémorial, mais fait partie du mémorial. Une autre option est la demande d'inscription au mémorial de la lettre, qui requiert une demande appuyée par dix députés. Le positionnement du document est différent.

Un député (S) estime que si le but d'un courrier est la provocation, alors il peut être atteint avec un texte de 2 500 signes. En revanche, il voit des raisons qui plaident en faveur du maintien de ce principe, notamment les projets de lois qui seraient traités en urgence et pour lesquels il n'y a pas le temps de consulter un certain nombre de milieux. Dans ce cas de figure, 2 500 signes lui paraissent trop courts.

Un député (LC) demande à quoi correspondent 2 500 signes et note que la presse impose souvent 3 000 à 3 500 signes pour un texte d'opinion.

Le président du Grand Conseil explique que cette limite, qui correspond environ à une page A4, est souple. Si l'on arrive à 3 000 signes, ce n'est pas dramatique, mais il est exclu de passer 15 minutes à lire une lettre au parlement.

Un député (Ve) demande s'il ne serait pas plus opportun de dire que la lecture sera faite dès X signes. Lorsqu'on écrit beaucoup, il arrive qu'on soit publié avec des passages qui manquent. Il trouverait cette approche un peu plus respectueuse des personnes qui écrivent.

Le sautier indique que la question s'est posée au Bureau du Grand Conseil. Il peut y avoir une tolérance au niveau de la limite, mais même à 3 000 signes, on s'écarte de la règle. Un auteur, qui ne serait pas au courant de cette règle et qui enverrait une lettre très longue, serait interpellé et les règles lui seraient expliquées.

Une députée (S) constate que l'ensemble des partis représentés au Bureau a signé ce projet de loi, ce qui montre le souci collectif que les personnes ont eu dans la gestion du Grand Conseil. Elle demande s'ils ne devraient pas ajouter une limite de temps, car tout le monde ne lit pas de la même manière.

Le président du Grand Conseil précise qu'il y a eu un débat au sein du Bureau du Grand Conseil. Personnellement, il est d'avis qu'avec 2 500 signes, il est largement possible d'exprimer ce que l'on souhaite aux députés. Au-delà d'un certain nombre de lignes, les gens n'écoutent plus. Cette limite vise aussi à favoriser l'attention des députés.

Le sautier explique que le Bureau du Grand Conseil est arrivé à la conclusion que chiffrer des signes était équitable et compréhensible de tout le monde.

Une députée (PLR) estime que la limite de 2 500 signes est adéquate. En revanche, la différence entre les espaces compris et les espaces non compris devrait être précisée. Dans la mesure où le chiffrage espaces non compris est plus généreux, elle propose de préciser dans la loi « 2 500 signes espaces non compris ».

Un député (S) demande si la liste de la correspondance préciserait quel courrier excède 2 500 signes. Le sautier confirme qu'il faudrait communiquer cette information dans la liste. Le même député demande si, dans le cas où la lecture était demandée d'un courrier qui excède 2 500 signes, la demande serait automatiquement convertie en inscription au mémorial. Le sautier indique que cela ne sera pas fait automatiquement mais ils peuvent prévoir que cette inscription peut se faire si le citoyen en fait la demande.

Un député (Ve) demande si, malgré la limite des 2 500 signes, il y avait un texte plus long, on ne pourrait pas demander à la personne qu'elle spécifie la partie importante de son texte pour lui donner une deuxième chance. Le sautier estime qu'il n'est pas toujours évident de lire un extrait de correspondance. L'approche retenue est de dire que si une personne envoie par méconnaissance un texte trop long, elle en est informée et il lui est proposé de réécrire un texte plus court. Ainsi, l'auteur resterait maître de son écrit.

Un député (PLR) croit savoir qu'il n'y a pas de forme spécifique qui est demandée. Une lettre écrite à la main peut être recevable. Le sautier confirme. Il n'y a qu'une seule exigence : les termes doivent être corrects.

Entrée en matière

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 13485 :

Oui :	13 (2 S, 2 Ve, 1 LJS, 2 MCG, 1 LC, 3 PLR, 2 UDC)
Non :	1 (S)
Abstention :	0

Séance du 11 septembre 2024

Discussion entre les commissaires

Un député (S) a formulé un amendement visant à supprimer la limite quantitative de 2 500 signes pour la lecture et à la remplacer par le fait de donner au Bureau la possibilité de limiter la lecture aux conclusions.

Il explique que les correspondances dont la lecture peut être demandée en début de session doivent être inscrites à la correspondance de la session. La liste définitive est fixée à 16h30 au plus tard. Le temps de lecture peut être estimé, et le Bureau peut fixer un cadre pour juger si le temps est excessif et, le cas échéant, quelles parties de la lettre devront être lues.

L'amendement vise à concrétiser la promesse formulée par le Bureau du Grand Conseil lors de son audition de demeurer souple dans l'application de la loi. Cependant, cette promesse se faisait sur la base d'un texte de loi rigide. La réunion Bureau/chefs de groupe qui a lieu à 16h30 avant le début de la session disposerait d'une liste de correspondances avec les informations nécessaires pour savoir quelle lettre ferait l'objet d'une lecture plus succincte. La mention des limites aux conclusions a été introduite afin d'éviter les cas de lecture d'arrêts du Tribunal fédéral en entier par exemple. Pour une lettre, cela consisterait en ce que le Bureau identifie comme tel.

Une députée (UDC) estime qu'il est ardu de définir un temps de lecture excessif.

Le même député (S) propose justement de déléguer la compétence au Bureau, car certains courriers pourraient faire l'objet d'une plus grande marge de manœuvre. Les objets votés sur le siège concernent un certain nombre de groupes d'intérêts qui n'ont pas l'occasion de faire entendre leur voix en commission. Ces groupes peuvent donc s'exprimer par courrier, et la lecture de cette correspondance est importante pour la démocratie. Pour les objets moins fondamentaux, la lecture d'une page pourrait être admise, et le Bureau décidera à partir de cette limite.

Un député (PLR) est favorable à l'introduction d'une possibilité de limite, car des abus ont été constatés dans le passé. Les 2 500 signes ne sont pas une mauvaise idée, mais cette limite de signes devra être signalée, et les règles rédactionnelles clairement indiquées aux potentiels auteurs.

Le même député (S) déclare qu'une limite quantitative stricte signifierait que le Bureau pourrait décider qu'une lettre contenant 2 501 signes ne peut pas être lue en plénière. Il serait peut-être possible de joindre une motion de commission au projet de loi, qui indiquerait au Bureau dans quel sens les limites doivent être fixées, sans le mettre dans le texte de la loi.

Une députée (PLR) signale que le Bureau du Grand Conseil avait indiqué ne justement plus souhaiter avoir de marge de manœuvre. Une limite stricte serait judicieuse. La députée formule la proposition d'amendement suivante : [...] « *n'excédant pas 2 500 signes espaces non compris* ». Bien entendu, le site internet du Secrétariat du Grand Conseil devra indiquer les règles rédactionnelles.

Un député (Ve) se pose la question de la nécessité de légiférer. Une lecture longue pourrait être issue d'une volonté de faire obstruction et de ralentir les débats parlementaires. L'amendement du député (S) n'empêcherait pas ce cas de figure. Il faudrait bien sûr que 20 députés s'entendent pour faire obstruction, mais il est possible d'imaginer que le Bureau fasse obstruction s'il lui est laissé la libre appréciation de la lecture des lettres. Il serait peut-être judicieux d'introduire une majorité des deux tiers du Bureau pour toute intervention.

Le président estime que le droit de s'adresser au Parlement par écrit est précieux, mais il ne s'agit pas d'un droit d'être lu, à moins que 21 députés aient trouvé le sujet intéressant. L'idée que 21 députés doivent charger le Bureau de décider si un courrier est trop long ou non juste avant une séance semble un chemin malheureux. Si légiférer il faut, autant que cela soit fait de manière simple. La limite de 2 500 signes sera vite intégrée et permettra de ne pas surcharger le Bureau.

Un député (PLR) rappelle que le sujet avait été débattu au Conseil municipal de la Ville de Genève. Souvent, les courriers étaient davantage

adressés aux téléspectateurs qu'aux élus eux-mêmes. Par conséquent, il avait été décidé d'en arrêter la lecture en plénière. Les élus municipaux en Ville reçoivent désormais les courriers par voie électronique.

2^e débat

Titre et Préambule : pas d'opposition, adopté

Art. 1 : pas d'opposition, adopté

Art. 103, al. 5

Un député (S) propose un amendement à l'article 103, alinéa 5

"Un député, appuyé par 20 collègues, peut demander la lecture d'une lettre n'excédant pas 2 500 signes. Si celle-ci concerne un point précis de l'ordre du jour, elle sera lue à ce point. Aucun débat ne peut être ouvert à la suite de cette lecture. Si le temps nécessaire à cette lecture est excessif, le bureau peut décider de la limiter aux conclusions."

Oui : 5 (3 S, 2 Ve)

Non : 9 (1 LJS, 1 LC, 1 MCG, 4 PLR, 2 UDC)

Abstention : 1 (1 MCG)

L'amendement est refusé.

Une députée (PLR) propose un amendement à l'article 103, alinéa 5

"Un député, appuyé par 20 collègues, peut demander la lecture d'une lettre n'excédant pas 2 500 signes, espaces non compris. Si celle-ci concerne un point précis de l'ordre du jour, elle sera lue à ce point. Aucun débat ne peut être ouvert à la suite de cette lecture."

Oui : 15 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 1 LC, 2 MCG, 4 PLR, 2 UDC)

Non : ----

Abstention : ----

L'amendement est accepté.

Art. 2 : pas d'opposition, adopté

3^e débat

Un député (S) propose un amendement à l'article 103, alinéa 5

"Un député, appuyé par 20 collègues, peut demander la lecture d'une lettre n'excédant pas 2 500 signes, espaces non compris. Le Bureau peut décider de limiter la lecture d'une lettre d'une longueur plus importante à ses conclusions. Si celle-ci concerne un point précis de l'ordre du jour, elle sera lue à ce point. Aucun débat ne peut être ouvert à la suite de cette lecture."

Oui : 5 (3 S, 2 Ve)

Non : 10 (1 LJS, 1 LC, 2 MCG, 4 PLR, 2 UDC)

Abstention : -----

L'amendement est refusé.

Le président met aux voix l'ensemble du PL 13485 ainsi amendé :

Oui :	10 (1 LJS, 1 LC, 2 MCG, 4 PLR, 2 UDC)
Non :	5 (3 S, 2 Ve)
Abstention :	-----
<i>Le PL 13485, tel qu'amendé, est accepté.</i>	

Conclusion

Tout au long des débats, le principe que des courriers de citoyens, d'organisations ou d'associations, quelle qu'en soit la longueur, puissent être adressés aux députés n'a pas été remis en cause. Seule la volonté de spécifier les modalités de lecture de ces courriers en plénière a été traitée.

Ce projet de loi répond à une volonté d'efficacité et d'équité de la part de l'entier du Bureau du Grand Conseil. Celui-ci a notamment émis le souhait de ne pas avoir à arbitrer quels sont les courriers qui peuvent être considérés comme raisonnablement longs ou trop longs. C'est la raison pour laquelle la majorité de la commission a retenu le principe d'une limite du nombre de signes par courrier, soit 2500 signes, espaces non compris. Cette dernière précision a fait l'objet d'un amendement qui a été accepté parce qu'il précise clairement le cadre et que cette façon de compter les signes est en faveur des auteurs de lettres.

Les amendements (S) qui souhaitaient redonner une compétence décisionnelle au Bureau du Grand Conseil sur la base de notions peu claires « temps de lecture excessif » ou « limiter la lecture d'une lettre d'une longueur plus importante à ses conclusions » n'ont pas été retenus par la majorité de la commission, qui a voulu un texte simple à comprendre, simple à appliquer, et qui ne surcharge pas le Bureau du Grand Conseil.

Date de dépôt : 15 octobre 2024

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de Diego Esteban

La minorité de la commission est opposée au principe même du PL 13485. Elle formulera néanmoins des amendements en vue du traitement en séance plénière, car même s'il fallait admettre le principe, le mécanisme choisi pour le concrétiser est inadéquat et facilement contournable. Ce mécanisme retire par ailleurs au Bureau toute marge de manœuvre, alors qu'il exprimait devant la commission son intention d'y consacrer une application souple.

Stop à la limitation de la parole au Grand Conseil

Il n'est plus nécessaire de gagner encore plus de temps dans le traitement des objets par le Grand Conseil. Les commissions se réunissent de moins en moins, les objets à leur programme ayant tous été traités. A l'issue de la session des 3 et 4 octobre 2024, il ne restait plus que 45 objets dans un ordre du jour, qui, il n'y a pas si longtemps, en listait encore plus de 330. Le Grand Conseil arrive manifestement à traiter davantage d'objets qu'il n'en reçoit à chaque session, il n'y a donc aucune nécessité de gagner du temps supplémentaire.

Pour rappel, de nombreuses mesures ont déjà été prises pour augmenter le volume de traitement des objets à l'ordre du jour. Il s'agit notamment des lois 11680 (janvier 2016), 11852 (juin 2017), 11977 (avril 2017), 11833 (février 2019), 12280 (janvier 2020), 12629 (juin 2020), 13076 (mars 2023) et 13349 (janvier 2024). Le Bureau du Grand Conseil a également pris un certain nombre de mesures d'organisation allant dans ce sens. Tout ceci a certes permis de réduire la taille de l'ordre du jour du Grand Conseil, mais cela s'est le plus souvent fait au prix du débat démocratique, le temps de parole se révélant réduit au strict minimum pour des sujets parfois complexes.

Il n'y a aucune raison valable de vouloir à nouveau économiser du temps sur un point aussi marginal. Le PL 13485 se borne à citer quelques rares exemples de courriers dont la lecture a demandé un temps jugé déraisonnable pour justifier un changement de la LRGC. Quelle stabilité pour les règles de fonctionnement du parlement si celles-ci plient à chaque cas particulier ?

Un passage en force qui nuira à tous les milieux

Si les citoyennes et citoyens peuvent participer au processus décisionnel, pour certaines catégories de la population, comme les personnes mineures ou celles qui ne disposent pas de la nationalité suisse, qui représentent une part significative de la population, les moyens à leur disposition pour se faire entendre sont minces.

Pour faire l'objet d'une audition en commission, les membres de celle-ci doivent donner leur accord, pour autant que l'objet dont il est question n'a pas fait l'objet d'une demande de discussion immédiate et de traitement en urgence. Même le Conseil d'Etat et le Pouvoir judiciaire se plaignent régulièrement de n'avoir pas été entendus par le Grand Conseil avant qu'un projet de loi ne soit abordé en séance plénière. Le Conseil d'Etat peut en revanche participer aux débats, et y représenter l'avis du Pouvoir judiciaire dans une certaine mesure, mais ce n'est pas le cas du reste de la population genevoise. Et il arrive régulièrement que certaines entités découvrent avec surprise qu'un objet parlementaire serait traité en urgence, sans travail en commission, alors qu'il les concerne directement : Association des communes Genevoises, fédérations économiques, syndicats, etc.

En ajoutant une condition de forme rédhibitoire, la majorité de la commission prend le risque de priver de parole des milieux directement impactés par les décisions du Grand Conseil. Ceci en vue de « rétablir une égalité de traitement » dans le temps de parole, comme si le statut de membre du Grand Conseil ne faisait pas le poids face à un texte lu en cinq minutes.

Une solution qui fait perdre plus de temps que le problème

Le principal argument avancé en faveur du PL 13485 est lié au temps que prend la lecture des correspondances reçues par le Grand Conseil. Ce temps dépend de plusieurs facteurs : la longueur de la correspondance, la vitesse d'élocution de la personne désignée par le Bureau pour la lire également (à noter qu'en cas d'élocution trop lente, le Bureau peut désigner un autre de ses membres pour la lecture, comme l'indique l'article 37, alinéa 1, lettre c LRGC).

La plupart de ces correspondances sont lues en début de session, au point 8 de l'ordre du jour. Elles occupent une partie infime de la plus courte séance d'une session, le jeudi de 17h à 19h. Cette séance dure certes deux heures, mais contient tous les points dits initiaux, qui peuvent déjà prendre un certain temps : hommages, élections à bulletins secrets, demandes de modifications de l'ordre du jour, etc. Il est donc connu de longue date que les objets effectivement traités durant cette séance sont au nombre de deux ou trois. Il

faudrait une correspondance d'une longueur exceptionnelle pour être tenue pour responsable d'un ralentissement des travaux parlementaires.

Le traitement du PL 13485 a exigé deux heures en commission, un certain temps au sein du Bureau pour sa rédaction, sans oublier la rédaction des rapports et le temps de traitement en séance plénière. Ce temps semble d'emblée supérieur au total du temps qui aurait été économisé en une décennie d'application de son contenu.

Une règle inadéquate, excessivement rigoureuse et facile à contourner

Une limitation à 2 500 signes est une règle qui fait tout son sens au sein d'un guide de rédaction académique, mais pas dans la loi. Un objet soumis au référendum facultatif ne devrait pas contenir un tel niveau de détail et être présenté de manière aussi catégorique, car lorsqu'on s'intéresse au détail des cas d'application potentiels, le caractère inadéquat de la règle saute aux yeux.

Les 2 500 signes sont calculés pour correspondre à trois minutes de temps de lecture. Pour qui a déjà rédigé un courrier, celui-ci contient des formules de politesse. Si sa longueur d'une correspondance excède la limite des 2 500 signes à cause du choix de « veuillez agréer l'expression de mes salutations distinguées » au lieu de « avec mes meilleures salutations », sa lecture sera-t-elle refusée ? Selon la lettre du PL 13485, ce sera le cas. Si le courrier en question est la lettre de démission d'une députée ou d'un député, des correspondances dont la tradition exige la lecture intégrale, la lecture sera-t-elle refusée ? Aucune exception n'est prévue par le PL 13485.

Lors de leur audition, le Bureau et le Secrétariat général du Grand Conseil ont assuré aux commissaires une certaine tolérance, et une application souple de la limite à 2 500 signes. Ceci alors que la formulation du PL 13485 ne se prête qu'à une interprétation très claire : si cette limite est dépassée, la lecture est impossible. En d'autres termes, la souplesse annoncée par le Bureau est une intention de violer la LRGC dans des cas qui paraissent, en l'état des débats, totalement aléatoires.

Des commissaires ont enfin souligné qu'une telle règle pourrait aboutir à la situation par laquelle un courrier d'une longueur excessive serait divisé en plusieurs courriers n'excédant pas 2 500 signes, pour être lus successivement. Il est donc particulièrement facile de respecter la lettre du PL 13485 tout en contournant complètement son esprit. Une formulation plus adéquate du mécanisme contenu dans le PL 13485, qui ne se baserait pas exclusivement sur une limite quantitative, pourrait éviter un tel cas de figure. C'est dans ce sens que la minorité a déposé des amendements lors des travaux en commission, et c'est dans ce sens qu'elle les rédigera en vue de la séance plénière.

Conclusion

La minorité de la commission vous invite ainsi à rejeter l'entrée en matière sur le PL 13485. Subsidiairement, elle vous invite à soutenir ses amendements qui seront présentés en vue de la séance plénière. S'ils sont refusés, la minorité vous invite à rejeter le projet de loi dans son ensemble.