

Projet présenté par les députés :

*MM. Guy Mettan, Mario Cavaleri, Didier Bonny,
Fabiano Forte, Pascal Pétroz, Michel Forni*

Date de dépôt : 22 septembre 2009

Proposition de motion demandant la création d'un Service de législation

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant :

- l'ampleur des tâches législatives auxquelles doivent faire face les départements et la Chancellerie d'Etat;
- la difficulté pour les chefs de service et fonctionnaires supérieurs de dégager du temps pour élaborer, l'esprit « libre », des textes juridiques ;
- les ordres du jour de plus en plus chargés du Grand Conseil;
- l'impossibilité matérielle pour l'Assemblée et les commissions parlementaires d'effectuer leur travail dans les meilleurs délais;
- la nécessité de reconsidérer régulièrement la législation en vigueur pour l'adapter aux besoins;
- l'inflation législative constatée et l'inutilité, à maints égards, de nombreux textes de loi;
- les récents recours juridiques ayant entaché l'image du gouvernement ;
- la nécessité d'une formation juridique spécialisée et l'importance de l'expérience pratique pour élaborer des lois ;
- l'indépendance d'esprit et le recul indispensables aux rédacteurs dans leurs travaux;
- l'existence dans les cantons de Fribourg et Vaud, notamment, de services de législation rattachés à la Direction de la justice des cantons concernés;
- l'autonomie « appréciable » dont jouissent de tels services dans l'exécution de leurs tâches;

- l'intérêt pour les citoyens et justiciables à être gouvernés par de bonnes lois ;

invite le Conseil d'Etat

à étudier la possibilité de doter l'administration cantonale d'un service de législation, organe « neutre » rattaché au Conseil d'Etat, respectivement la Chancellerie, en vue:

- d'alléger les tâches législatives du Conseil d'Etat et du Grand Conseil en les assistant et en les conseillant;
- d'assurer la coordination des travaux relatifs à l'élaboration de la législation et de veiller à la qualité et à l'unité de celle-ci;
- de préparer les textes ayant trait à la législation générale ;
- d'édicter des directives de technique législative.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

On assiste actuellement à une « inflation législative » augmentant considérablement les tâches du gouvernement et du parlement. Les chefs de service et hauts fonctionnaires doivent assumer des agendas chargés qui ne leur permettent plus de participer à l'élaboration de projets de lois dans les meilleures conditions. Il en va de même des conseillers d'Etat auxquels on demande surtout d'« inspirer » et valider le contenu des textes.

Il convient de souligner que l'aide de la Chancellerie d'Etat en matière législative n'est pas négligeable. Elle assure notamment le traitement des recours au Conseil d'Etat, fait office de conseiller juridique du gouvernement et des différents départements. Elle concourt à l'élaboration de projets de lois, règlements, rapports. Elle est chargée de certaines procédures judiciaires. Elle assure également « la supervision et la coordination des activités législatives » en relisant les projets de lois du Conseil d'Etat, en y apportant les corrections utiles et en veillant avec un soin particulier à la conformité au droit supérieur. On lui doit enfin la rédaction du contenu du SIL de même que son impression et sa publication ainsi que des tâches diverses liées à la législation. Cependant, la question de la création d'un service de législation, organe neutre, à l'exemple de celui institué à Fribourg à la suite de la motion Deschenaux de 1957, se pose. Différentes procédures judiciaires, résultat de récentes « plantées » juridiques, soulèvent en effet la nécessité d'une telle structure permettant d'éviter les doublons, les contradictions entre les textes de loi ainsi que les annulations par le Tribunal administratif ou le Tribunal fédéral pour cause de non-conformité au droit supérieur.

L'exemple du Service de législation de l'Etat de Fribourg

Cet office à effectif restreint est rattaché à la Direction de la justice. Service central, il est à la disposition des Directions du Conseil d'Etat et de leurs services. A la demande du Bureau du Grand Conseil, il peut aussi être amené à rédiger des avis destinés au Parlement. Son chef, directement subordonné au conseiller d'Etat en charge de la Direction de la justice, jouit d'une certaine autonomie.

Les tâches du service sont inscrites à l'article 6 du Règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs (REAL; RSF 122.0.21). Elles consistent :

a) à veiller, de façon générale, à l'unité et à la qualité de la législation, en collaboration avec la Chancellerie d'Etat ;

Ce rôle général du service est concrétisé dans les lettres qui suivent, par exemple par le concours apporté aux Directions ou par l'édition de directives de technique législative.

b) à concourir avec les Directions à l'élaboration de la législation qui relève de leurs attributions, notamment en examinant leurs projets d'actes;

Ce concours peut revêtir diverses formes. Il peut s'agir notamment de l'examen de projets d'actes soumis à une procédure de consultation, interne ou externe. Le service examine ces projets non seulement sous l'angle de la technique législative, mais aussi de leur cohérence, de la pertinence des solutions proposées ou de leur conformité avec des actes législatifs généraux. En revanche, il ne se prononce pas sous l'angle politique ou de l'opportunité. Le service peut aussi prêter son concours en participant à des commissions ou groupes de travail chargés d'élaborer des projets législatifs. Il lui arrive aussi d'élaborer sur mandat des projets qui relèvent en soi d'une Direction.

c) à préparer les textes relevant de la législation générale ;

La législation générale recouvre les actes qui concernent toutes les Directions du Conseil d'Etat ou qui ne relèvent pas d'une Direction déterminée. Le service prend alors en charge toutes les phases de la procédure, de l'étude d'un premier avant-projet jusqu'à l'accompagnement du projet en Commission parlementaire. Le service a ainsi élaboré les projets relatifs à la procédure et juridiction administrative, à la protection des données, à l'information du public et la transparence, à la publication des actes législatifs ou encore à l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration.

d) à conseiller les Directions pour tout ce qui concerne l'élaboration de la législation;

Les conseils sont donnés lors d'entretiens, de téléphones ou de courriels.

e) à édicter des directives de technique législative;

Le service a édité un classeur contenant une série de directives à caractère technique.

² Il exerce en outre les attributions que lui octroie la législation spéciale, notamment dans le domaine des publications officielles, et celles qui résultent de son statut de service central.

Le Service de législation a mis sur pied le Recueil systématique de la législation fribourgeoise et la Banque de données de celle-ci et assure la mise à jour régulière de ces deux instruments de publication.

Conclusions:

Pourquoi un Service de législation alors que la Chancellerie d'Etat et les directions des départements disposent toutes de services juridiques?

En demandant l'instauration d'un Service de législation nous n'appelons pas à la création d'un doublon. Il s'agit d'un organe « neutre » qui pourrait intégrer des juristes déjà en place dans l'administration. Ils effectueraient en toute indépendance d'esprit un travail spécialisé, mettant le doigt sur des problèmes ou considérations (absence de normes, existence de normes inappliquées, etc.) qui auraient échappé ou ne poseraient pas de problème à l'administration.

Dans sa réponse à la motion Deschenaux de 1957, le Conseil d'Etat fribourgeois souligne qu'un office de ce type concourt « à la rationalisation de l'administration et au développement d'institutions adaptées aux besoins modernes, tout en améliorant les garanties des citoyens dans un Etat fondé sur le droit. »¹. L'observation est plus que jamais d'actualité et pour toutes les raisons évoquées précédemment nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de faire bon accueil à cette motion.

¹ *Mémorial du Grand Conseil fribourgeois, séance du 19 novembre 1957, p. 833.*