

Projet présenté par les députés:

M^{mes} et MM. Patrick Saudan, Olivier Jornot, Gabriel Barrillier, Michel Ducret, François Haldemann, Frédéric Hohl, Jacques Jeannerat, Patricia Läser, Jean Romain, Charles Selleger, Alain Meylan, Beatriz de Candolle, Pierre Weiss, Daniel Zaugg, Jacques Béné, Francis Walpen et Ivan Slatkine

Date de dépôt: 10 mai 2010

Projet de loi

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01) (La motion dans tous ses états)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit:

Article 1 Modifications

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC), du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit:

Art. 95, al. 1, lettre b, ch. 3, deuxième tiret (abrogé)

Art. 147 Procédure applicable à une motion (nouvelle teneur)

¹ A la fin du débat ou à l'issue de la procédure sans débat, le Grand Conseil vote l'acceptation ou le rejet de la proposition de motion.

² Par défaut, les propositions de motions sont traitées en débat accéléré.

Art. 194, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Les rapports portant sur une résolution, une pétition ou un rapport divers doivent être présentés au Grand Conseil au plus tard 2 ans après leur renvoi en commission.

Art. 198, al. 2, let. b (abrogée)

Article 2 Entrée en vigueur

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

Table des matières

I. Introduction	4
II. Les bases juridiques	5
A. Les sources	5
B. Le caractère non contraignant de la motion	5
1. <i>Le droit en vigueur</i>	5
2. <i>Bref historique</i>	6
III. Une curiosité genevoise	7
IV. L'objet de la motion	9
V. La motion dans l'ordre du jour du Grand Conseil	9
VI. Conclusion intermédiaire: la motion non contraignante victime de son succès?	13
VII. Propositions	13
A. Les risques éventuels	13
B. Les pistes	14
1. <i>Renvoi sans débat en commission</i>	14
2. <i>Suppression de la phase de commission</i>	15
2bis. <i>Suppression de la phase de commission et majorité qualifiée</i>	16
2ter. <i>Restriction de l'accès à la phase de commission</i>	17
3. <i>Suppression du débat sur le rapport de commission</i>	17
4. <i>Fixation d'un nombre annuel maximal de motions par groupe</i>	18
5. <i>Réforme impliquant une modification de la Constitution</i>	18
6. <i>Propositions diverses</i>	19
7. <i>Le choix des auteurs</i>	19
VIII. Conclusion	21

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

I. Introduction

D'apparence ordinaire, la *motion* est à Genève bien plus qu'un simple droit des députés au Grand Conseil. En vérité, elle n'a d'ordinaire que son nom. Procédure longue et complexe, sujet (objet) laissé à la discrétion des députés, rédaction libre, effets difficilement mesurables et utilisation intensive sont quelques-unes des caractéristiques qui font d'elle un monde en soi. Alors qu'outre-Sarine une lecture du règlement est en principe suffisante, il faut, pour comprendre chacune des facettes de notre motion, s'armer de patience et, avouons-le, faire preuve d'une certaine témérité.

Adoptant à dessein une approche qui elle aussi sort de l'ordinaire, les auteurs du présent projet de loi, soit la plus grande partie du Parlement, souhaitent avant tout soumettre au Grand Conseil une explication historique, juridique et politique, bref, un exposé (presque) complet sur la motion. Dans un second temps, une palette de mesures dont la liste n'est assurément pas exhaustive a été élaborée. Il reviendra alors aux commissaires puis aux députés de choisir, s'ils le désirent, la plus adéquate d'entre toutes, et, peut-être, de se rallier à la solution qui a reçu la préférence des auteurs – soit celle qui leur a paru la meilleure *possible* pour atteindre un objectif: optimiser le traitement des motions sans s'attaquer aux fondements légaux et surtout constitutionnels des droits des députés, tâche de la noble Assemblée constituante.

Si à Genève, plus que partout, la motion est plébiscitée, c'est toutefois moins pour son potentiel en matière législative que pour son rôle politico-médiatique. Le chouchou des députés, tous partis confondus, est aussi l'objet qui encombre le plus l'ordre du jour du parlement. En 2003, le professeur Pascal Sciarini a même constaté que c'est moins les projets de lois que les motions qui chargent le Grand Conseil genevois¹. Son rapport se base notamment sur une recherche empirique, soit sur des entretiens avec des députés membres du Bureau pour la partie qui nous intéresse.

¹Pascal SCIARINI, *Etude de la composition du Grand Conseil du canton de Genève et des conditions dans lesquelles les député-e-s exercent leur mandat*, Lausanne, 2003. Les pages 32 à 37 sont particulièrement pertinentes au vu de la question qui nous occupe.

Dans la perspective d'une éventuelle réforme, il convient, comme expliqué plus haut d'envisager une pluralité de pistes (VII), non sans avoir au préalable rappelé certaines notions fondamentales et les enseignements de la pratique (II à VI).

II. Les bases juridiques

A. Les sources

La motion, qui d'une manière générale se définit comme l'outil permettant à un ou plusieurs députés de confier un mandat à l'exécutif, repose sur une solide base constitutionnelle en droit genevois. Elle figure d'une part parmi les droits des membres du Grand Conseil (art. 89 let. c Cst./GE; RS/GE A 2 00). D'autre part, un article indépendant lui est dédié (art. 92 Cst./GE). Sa teneur est la suivante: "lorsqu'une motion a été adressée au Conseil d'Etat, ce dernier est tenu d'y répondre dans un délai de six mois, en motivant son refus s'il n'adhère pas à la proposition".

Au niveau de la loi, la motion est régie par les art. 143 à 148 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC; RS/GE B 1 01)².

B. Le caractère non contraignant de la motion

1. Le droit en vigueur

En droit genevois, la motion n'apparaît pas comme contenant un mandat contraignant pour le Conseil d'Etat, ce qui résulte de l'art. 92 de la Constitution (il ne lui incombe que de "répondre") et des art. 143 let. a *ab initio* et 148 al. 1 LRG, selon lesquels le Conseil d'Etat est "invit[é] (...) à étudier une question" et à "présenter au Grand Conseil un rapport écrit". Aucun terme tel que "impératif", "contraignant" ou "obligatoire", ni aucune formulation à l'indicatif présent exigeant par exemple le dépôt d'un projet de loi ne ressortent de ces dispositions.

La pratique le confirme largement, ou plutôt s'appuie sur cette interprétation *littérale*, puisque les motions suivies d'effets concrets sont fort rares, le Conseil d'Etat ne considérant pas les mandats reçus comme

² Sa première version a remplacé le 27 mai 1903 un régime de dispositions éparses contenues dans 17 lois et arrêtés.

obligatoires, dans le respect de la Constitution il est vrai³. Il n'est pas rare en revanche que le Conseil d'Etat prenne appui sur une motion pour justifier son action ou un projet ultérieur "lorsque cela l'arrange", à en croire certains députés. Le plus souvent, il considère qu'il a donné suite aux invites en faisant dans son rapport la synthèse des projets ou études en cours qui vont, plus ou moins, dans le sens des requêtes des députés.

La motion ressemble donc plus à une *déclaration politique* du parlement qu'à une réelle impulsion déclenchant la procédure législative – même d'un point de vue strictement juridique. Le Prof. Sciarini écrivait en 2003 qu'« aujourd'hui, beaucoup de motions sont avant tout déposées pour éveiller l'attention des médias et du public, plutôt que pour s'attaquer véritablement à un problème »⁴.

Autrement dit, l'effet d'une motion dépend presque exclusivement de la pression politique (majorité soutenant la motion, étiquette politique du ministre en charge du département concerné, couverture médiatique) qu'elle est susceptible de porter. En cela, elle se distingue fort peu de la *résolution* (art. 89 let. b Cst./GE), dont l'essence est précisément d'être une simple "déclaration qui n'entraîne aucun effet législatif" (art. 150 LRGC).

2. *Bref historique*

L'origine de la motion telle que nous la connaissons remonte à la Constitution du 24 mai 1847. Son art. 51 disposait alors que les députés "peuvent (...) inviter le Conseil d'Etat à présenter un projet de loi ou à prendre un arrêté sur un objet déterminé". La notion d'*invitation*, qui définit à merveille la motion genevoise, découle donc directement de la Constitution fazyste. Pendant des décennies, le règlement du Grand Conseil a repris mot pour mot la disposition constitutionnelle (voir par exemple l'art. 40 al. 3 du règlement du 27 mai 1903).

L'actuel art. 143 LRGC, du 13 septembre 1985, émane en vérité de la révision totale du 25 mars 1960 (art. 68, presque identique). Quant à l'art. 92 Cst./GE, il a aujourd'hui la teneur qu'il avait en 1959. S'il ne contient plus la notion d'*invitation* (la volonté des députés était alors d'éviter toute redondance avec la loi), il conserve la seule "obligation de répondre" du gouvernement et l'indication du délai imparti, répété dans le règlement pour

³ A ce propos, les *Directives de rédaction législative* de la Chancellerie d'Etat s'empressent d'avertir le rédacteur que son projet débouchera tout au plus sur un bref rapport (p. 9; note 11).

⁴ SCIARINI, *op. cit.*, p. 36.

que le milicien soit au fait de la procédure sans devoir consulter d'autres textes, au prix... d'un affreux doublon!⁵ A propos des motions, on relèvera avec intérêt et amusement l'intervention du président du Conseil d'Etat Dupont, lors du deuxième débat sur la révision du règlement du Grand Conseil de 1960, qui affirme se souvenir de "débat au cours desquels on apportait une espèce de passion, comme si le vote était déterminant, alors qu'en réalité cet article de la Constitution [l'art. 92] marque bien qu'il s'agit d'un vœu pour étude"⁶.

Enfin, on notera que le règlement de 1903 ne prévoyait pas de renvoi en commission. Son art. 45 disposait que la proposition d'un député "est mise aux voix et, si elle est adoptée, elle est transmise au Conseil d'Etat". L'argumentation, sommaire, indique qu'il s'agit d'une "procédure simplifiée"⁷. Dès 1960 apparaît la possibilité du renvoi en commission (art. 67 al. 3). Elle accompagne la création de la résolution. Au vu de l'analogie des deux instruments, le règlement calque alors le traitement de la motion sur celui de la résolution, lequel, de manière inédite, prévoit un renvoi en commission. Genève se retrouve alors peu à peu à contre-courant face aux cantons révisant tout à tour leur Constitution et, consécutivement, leur loi sur le Grand Conseil en prévoyant le plus souvent une réglementation inspirée du droit fédéral.

La réglementation n'a plus évolué depuis lors, si l'on excepte les ajustements sans pertinence pour ce projet, rendus nécessaires par certains projets de lois. C'est en effet près d'une centaine de projets de loi tendant à la révision partielle de la LRGC qui ont été soumis au Grand Conseil depuis 1985.

III. Une curiosité genevoise

La "motion non contraignante" est en comparaison intercantonale un instrument atypique, ou si l'on préfère, une curiosité. On peut voir en elle une contradiction, puisque la motion est ailleurs, en règle générale, *contraignante* pour les gouvernements. Dans les cantons de Vaud, de Fribourg, de Zürich et de Bâle-Ville par exemple, mais aussi au niveau fédéral, la motion acceptée par les députés contient un *mandat impératif*⁸. A Bâle, la motion est

⁵ MGC 1959/I 284; comparer les art. 92 Cst./GE et 148 al. 1 LRGC.

⁶ MGC 1959/I 285.

⁷ MGC 1903/I 1008.

⁸ Art. 126 al. 1 de la loi vaudoise sur le Grand Conseil (LGC/VD; RS/VD 171.01), art. 69 de la loi fribourgeoise sur le Grand Conseil (LGC/FR; RS/FR 121.1), art. 14 al. 2 de la loi zurichoise sur le *Kantonsrat* (KRG; RS/ZH

communément décrite comme étant "*das verpflichtendste parlamentarische Instrument*", soit l'instrument parlementaire *le plus contraignant*. Le gouvernement doit alors présenter un projet de loi ou de règlement/d'ordonnance, même s'il est politiquement opposé aux principes auxquels ont adhéré les députés. La motion ainsi définie est l'instrument idéal du *député milicien*: elle lui permet de faire des propositions en termes relativement généraux et de demander au gouvernement d'activer son administration et ses ressources pour préparer pour lui des projets d'actes législatifs sur lesquels il aura le dernier mot! Le parlement donne les impulsions, définit les grandes orientations politiques puis décide; le gouvernement étudie, consulte, élabore, évalue, présente les alternatives.

Aux côtés de la motion contraignante, l'Assemblée fédérale et certains cantons connaissent l'instrument du *postulat*, qui ressemble quelque peu à la motion genevoise, non contraignante. En règle générale, la motion genevoise est un mélange de postulat (non contraignant, à destination du gouvernement) et de résolution (simple déclaration politique). En effet, le postulat permet de demander au gouvernement d'étudier une question pour évaluer *l'opportunité* de légiférer. En principe, un mécanisme de transformation de la motion en postulat est prévu, au moins en pratique (Assemblée fédérale), lorsque l'effet contraignant est une barrière à l'adoption du texte par le Parlement.

A Genève, le caractère non contraignant de la motion en fait un outil utilisable et utilisé à l'envi. En effet, même si un groupe se déclare opposé à une motion sur son principe, il est souvent porté à accepter le texte ou à s'abstenir – du moins dans un premier temps, en choisissant le renvoi en commission, car il est sauf exception assuré que son vote n'aura aucune conséquence tangible.

De plus, puisque le droit et la pratique lui attachent une importance négligeable en matière législative, la motion est le plus souvent rédigée à la hâte et sans étude sérieuse d'une idée, d'un projet. Elle offre le support idéal pour obtenir temps de parole et visibilité sans fournir de réel effort. Enfin, il faut relever la quasi absence de prescriptions quant à la forme; contrairement à ce qui prévaut pour un projet de loi, aucune compétence particulière (juridique par exemple) n'est requise, élément qui n'est pas à remettre en

171.1), art. 42 al. 1 de la loi du canton de Bâle-Ville sur le Grand Conseil (GO; RS/BS 152.100) et art. 120 de la loi sur le Parlement fédéral (LParl; RS 171.10). A noter que dans les autres cantons et au niveau fédéral, la loi cantonale relative au fonctionnement du Législatif est le plus souvent complétée par un règlement, élaboré par le Parlement lui-même, hors du cadre strict que représente la procédure législative ordinaire.

question eu égard au principe de milice, mais qui ne dispense pas d'un minimum de sérieux et d'application.

Ces différentes constatations vont dans le sens de la conclusion de la partie qui précède: la motion s'apparente – à Genève – à une simple déclaration politique.

IV. L'objet de la motion

Il convient de rappeler ici l'objet de la motion. En d'autres termes, que peut-on, en tant que député, demander au Conseil d'Etat à l'aide d'une motion ? L'art. 143 let. a LRGC dispose que la motion peut "inviter le Conseil d'Etat à étudier une question déterminée en vue de: 1° présenter un projet de loi; 2° adopter ou modifier un règlement ou prendre un arrêté; 3° présenter un rapport sur un objet déterminé. La let. b de l'art. 143 consacre quant à elle la faculté de demander à une commission, par une motion, d'élaborer une autre intervention parlementaire.

La formulation de l'art. 143 LRGC est propre à faire croire que l'énumération est exhaustive. Or, les célèbres *invites* des motions ne se contentent pas d'une interprétation extensive du chiffre 3°, sorte de "clause postulat" permettant de demander l'étude d'un objet quelconque. En vérité, la pratique admet qu'une motion peut demander au Conseil d'Etat de la manière la plus générale qui soit de "prendre des mesures", dans n'importe quel domaine (récemment: créer un site web, empêcher les jeunes de s'enivrer, faciliter l'utilisation du vélo, soutenir l'agriculture locale, supprimer les fontaines à eau minérale, promouvoir les écrevisses, etc.). Le décalage avec la let. a de l'art. 143 LRGC est saisissant! Plus étonnant – ou pas, si l'on considère à nouveau la motion comme une déclaration politique –, il n'est pas rare de rencontrer des motions qui exigent du Conseil d'Etat qu'il agisse dans des domaines qui ne relèvent pas de sa compétence (accords internationaux, droit fédéral, compétence communale, établissements publics, etc.). Ce dernier point illustre particulièrement bien le fait que les auteurs eux-mêmes accordent parfois bien peu d'intérêt aux éventuels effets concrets de leurs projets, préférant se concentrer sur l'effet d'annonce et la potentielle visibilité politique à obtenir.

V. La motion dans l'ordre du jour du Grand Conseil

Dans l'ordre du jour du Grand Conseil au mois de novembre 2009, 68 des 135 points des affaires courantes étaient des motions. Si l'on soustrait au total les 13 projets de lois renvoyés en commission sans débat, que l'on considère le fait qu'il n'y avait exceptionnellement pas de séance des extraits lors de

cette session (traitement rapide hors ordre du jour pour les points non controversés) et que les résolutions peuvent sans autre être considérées comme des motions dans ce cas, le chiffre prend encore plus d'ampleur. Il se vérifie au travers des précédents ordres du jour en 2009, l'exemple de novembre n'étant d'ailleurs de loin pas le pire⁹.

Ainsi, l'on peut raisonnablement affirmer que les deux tiers environ de l'ordre du jour du Grand Conseil sont composés de déclarations d'ordre politique sans effet législatif, sans compter les pétitions et autres "rapports divers". Ce rapide tour d'horizon que des statistiques du Secrétariat général du Grand Conseil pourraient compléter avantageusement laisse songeur.

A première vue, il n'est pas étonnant que le nombre de motions soit si élevé, compte tenu de ce qui précède (absence de caractère contraignant, objet libre, facilités d'usage, etc.). D'ailleurs, un nombre élevé d'objets peut être le signe d'une activité parlementaire intense, symbole d'une démocratie au mieux de sa forme. Le renvoi de nombreuses idées au Conseil d'Etat n'est en soi pas un problème, d'autant plus qu'il les considère comme bon lui semble, soit avec plus ou moins de bienveillance. A cet égard, soulignons que le délai légal et même constitutionnel de 6 mois (art. 148 al. 1 LRGC et 92 Cst./GE), à l'intérieur duquel le Conseil d'Etat doit rendre son rapport, n'est pas toujours respecté. Un effort qui mérite d'être salué a été consenti depuis 2003, époque à laquelle on affirmait encore que "le Conseil d'Etat dort sur un sofa de motions", sofa épais, puisque formé de 272 textes (!)¹⁰. La multiplication des motions comporte le risque pour les députés de recevoir en guise de rapport quelques lignes de généralités, plutôt que l'étude sérieuse d'un problème public. En conséquence, la motion perd à ce stade le peu de force qu'on pouvait lui reconnaître.

La *procédure de traitement* des motions telle que prévue par la LRGC est particulièrement lourde. A la simple lecture de la loi et en observant de loin la pratique du parlement, le profane pourrait en effet croire qu'il s'agit d'une intervention parlementaire de la plus haute importance.

Une motion est en premier lieu débattue par le plenum (*étape 1, préconsultation*); débat à l'issue duquel elle est en principe soit refusée, soit renvoyée au Conseil d'Etat afin que celui-ci l'étudie et fasse son rapport: "le Grand Conseil vote l'acceptation ou le rejet de la proposition de motion, à

⁹ L'ordre du jour comptait alors 155 points au total, ce qui n'est pas excessivement élevé puisque le Grand Conseil *flirt* de plus en plus souvent avec la barre des 200 points, lorsqu'il ne la dépasse pas. D'où le choix de cet ordre du jour, qui permet d'éviter un exemple extrême.

¹⁰SCIARINI, *op. cit.*, p. 36.

moins qu'il ne décide de la renvoyer en commission" (art. 147 LRGC). Toutefois, aux termes de cette disposition, le Grand Conseil a la possibilité de renvoyer la motion en commission pour examen (*étape 2*). Dans ce cas, la commission débat, auditionne, examine, vote puis rédige un ou plusieurs rapports (majorité/minorité) à l'attention du plenum. Le Grand Conseil est alors à nouveau saisi de la motion accompagnée du ou des rapport(s) (*étape 3*). Dans ce cas de figure, le traitement de la motion s'effectue en *trois étapes*¹¹, sans compter, en cas d'adoption, le rapport subséquent du Conseil d'Etat, dont le Grand Conseil doit encore "prendre acte"¹².

La *lourdeur* de la procédure tient essentiellement à la possibilité pour le Grand Conseil de renvoyer la motion en commission. Ce qui devait être l'exception devient *de facto* la règle pour toutes les motions qui ont une certaine coloration politique. Les groupes ont tendance à accepter beaucoup plus facilement un renvoi en commission qu'un renvoi au Conseil d'Etat, synonyme d'acceptation, de soutien. Lorsqu'ils sont sceptiques, ils opposent la plupart du temps une bien faible résistance à une demande de renvoi en commission (voir ci-dessus partie III). Sauf exception, seuls les textes véritablement marginaux ou maladroits ne recueillent aucun soutien. La motion est donc longuement étudiée en commission, parfois retirée, souvent refusée, la plupart du temps oubliée.

En résumé, le renvoi en commission plutôt qu'au Conseil d'Etat fait automatiquement passer la procédure de traitement *de une à trois étapes*, au minimum.

Il faut alors s'interroger sur la pertinence d'une telle procédure pour le traitement de motions non contraignantes. L'étude approfondie (débat, auditions, visites, amendements, etc.) de certaines motions par une commission du Grand Conseil peut s'avérer tout à fait intéressante et profitable. Les cas de motions qui nécessitent pareille étude sont toutefois fort rares. Même dans de tels cas, l'étude pourrait d'ailleurs être menée avec

¹¹ C'est sans compter un nouveau renvoi en commission lors de la troisième étape, celle de l'étude du rapport de commission en séance plénière. Quoique peu fréquent (cf. toutefois le *deuxième* renvoi de la M 1700-A le 18 mars 2010), un tel renvoi est en effet possible, et peu prolonger la procédure *ad aeternam*.

¹² La procédure semble effectivement pouvoir ne jamais prendre fin, puisque l'art. 148 al. 3 LRGC consacre encore la possibilité pour le Grand Conseil de renvoyer au gouvernement son rapport pour obtenir un "rapport complémentaire", dans le cas où le premier texte serait insatisfaisant de l'avis des députés.

des moyens nettement plus élaborés et appropriés par le Conseil d'Etat, soit le destinataire *de jure* de toute motion sous réserve de l'art. 143 let. b LRGC.

Quoi qu'il en soit, un renvoi quasi systématique des motions aux commissions permanentes pour les raisons politiques que nous avons mises en exergue, alourdit la charge de celles-ci, puis entraîne un nouveau débat en séance plénière (retour dans l'ordre du jour). Comme le Grand Conseil genevois est plutôt prolix en plenum, la pratique revient souvent à la tenue d'un triple débat dont les étapes sont pour ainsi dire identiques quant au contenu du discours.

Enfin, la question du *délai de traitement* doit être abordée. Du dépôt à un premier passage au Grand Conseil en plenum, il faut compter entre un mois et un an (art. 97 al. 3 LRGC tel que modifié par la loi 10617) selon le département concerné, puisque c'est lui qui détermine la porte d'entrée dans l'ordre du jour¹³. Si la motion est refusée ou renvoyée au Conseil d'Etat à ce stade (*étape 1*), le traitement est achevé (sous réserve du rapport final du gouvernement). Si par contre la motion est renvoyée en commission, elle peut alors y séjourner pour deux ans (art. 194 al. 1 LRGC; *étape 2*; voir ci-dessus). Admettons qu'une motion soit acceptée ou refusée en commission et qu'elle revienne à l'ordre du jour (*étape 3*), c'est l'étape 1 – et son délai de un mois à un an – qui se répète jusqu'au traitement final.

La procédure dans son ensemble peut donc durer si longtemps que bon nombre de motions sont caduques au moment de leur traitement proprement dit par le Parlement. Pire, certaines d'entre elles tombent dans l'oubli en commission.

En fin de compte, bien souvent, seul le traitement des motions d'une importance particulière ou des objets considérés comme "apolitiques" est mené à bien. Il peut s'agir en outre de textes déposés en réaction à l'actualité (des déclarations politiques plutôt que des mandats, là aussi) et dont le traitement en urgence est accepté.

¹³ Il faut rappeler ici le contenu de la loi 10617, du 19 mars 2010, qui autorise notamment le Bureau à inscrire à l'ordre du jour des extraits (procédure accélérée) "les propositions de motion à l'ordre du jour depuis plus d'une année". A notre sens, ce projet va dans la bonne direction, même si son impact est difficile à évaluer *ex ante*, étant donné notamment que chaque groupe reste libre de retirer n'importe quel objet des extraits (unanimité du Bureau requise pour le traitement accéléré).

VI. Conclusion intermédiaire: la motion non contraignante victime de son succès?

Nous l'avons vu, plusieurs facteurs expliquent le succès de la motion genevoise. Elle n'est pas contraignante, ne nécessite le respect d'aucune formalité et peut être rédigée en quelques minutes. Le renvoi en commission est devenu un argument dont usent les auteurs pour au moins "faire passer" leur texte "quelque part" à défaut de le faire accepter.

Le nombre de motions déposées est donc impressionnant. A l'inverse, les *retraits* des textes caducs sont trop rares. A titre d'exemple, certaines motions en lien avec un fait divers restent dans l'ordre du jour des mois, voire des années après l'événement en question, même si le Grand Conseil n'a pas eu le temps, vu la surcharge de son ordre du jour, de traiter la motion au moment des faits.

Le résultat est sans appel, car les indices convergent: la motion genevoise, ses caractéristiques, sa procédure de traitement et donc son succès sont la cause d'une bonne partie de la surcharge du Grand Conseil. S'intéresser à elle de plus près est donc susceptible de déboucher sur de réels changements. Telle est en tous les cas la conviction des auteurs.

Il nous faut donc imaginer une palette de mesures envisageables, en partant du principe qu'aucune d'entre elles ne peut constituer *la* solution aux problèmes du Grand Conseil.

VII. Propositions

Au préalable, plusieurs "risques" sont à prendre en compte, à évaluer, même si l'absence de certitudes à leur égard ne nous permet pas d'en tirer des conclusions (A). Puis, nous présenterons une série de pistes (B). A vrai dire, leur nombre n'a pour limite que l'imagination, c'est pourquoi nous nous contenterons de quelques exemples.

A. Les risques éventuels

L'analyse se révélerait lacunaire si l'on omettait de considérer un autre instrument, la résolution. Il faut plutôt les examiner brièvement tous les deux. En effet, depuis la création de la résolution en 1960, leur mode de traitement n'a jamais cessé d'être le même. Modifier la procédure de traitement des motions en oubliant la résolution, c'est introduire une distinction qui n'existait pas jusqu'alors. Les auteurs se sont penchés sur ce problème, en considérant un double risque: celui de voir augmenter le nombre des résolutions suite à l'entrée en vigueur du présent projet et celui d'introduire une incohérence permettant le traitement d'objets similaires en tous points (à l'exception du

titre!) de manière sensiblement différente. Pour les conclusions, nous renvoyons au point 7 de la lettre B.

De même, selon le type de réforme envisagé (voir par ex. proposition 2), un prolongement des débats est redouté. Toute nouvelle augmentation de la durée des débats est à éviter; elle aurait des effets néfastes sur l'efficacité du Grand Conseil.

Réviser les articles sur la motion sans refondre l'ensemble des droits des députés ne résoudra pas tous les problèmes du Grand Conseil. Il est capital d'en être conscients. Créer ou supprimer un instrument nécessite une révision de la Constitution, donc un vote du peuple. Eu égard aux travaux prometteurs menés par l'Assemblée constituante (nouveau cadre, refonte subséquente inévitable de la LRGC), il paraît peu indiqué de s'attaquer au cadre constitutionnel en 2010 (pour un hypothétique vote en 2011, voire en 2012). Il est au demeurant impossible d'identifier *la* solution à tous les problèmes, mais il faut se plaire à penser que chaque proposition constructive constitue une pierre apportée à la rénovation du Grand Conseil.

Politiquement, le Grand Conseil a toutes les peines du monde à se réformer. Il est clair que se "réformer soi-même" n'est jamais facile. La Constituante permettra là encore, il faut l'espérer, de débloquer la situation. En revanche, la population est en droit d'exiger de ses élus un peu plus d'enthousiasme. Rechigner à se réformer donne l'image d'un Grand Conseil qui protège coûte que coûte son jardin sans se soucier de l'efficacité et de l'ardeur avec lesquelles il le cultive. Il faudrait au contraire que le Parlement songe à se faire l'exemple d'une institution dynamique et vivante qui sait corriger le tir lorsqu'il le faut. Le Grand Conseil a d'ailleurs tout intérêt à s'activer et à faire preuve de bonne volonté, s'il veut éviter de se voir imposer par la Constituante un cadre nouveau peu à son goût.

Il est évident que la mesure qui aurait le plus d'impact sur le fonctionnement du Parlement n'est pas d'ordre législatif: un changement des mentalités qui aboutirait à ne déposer des textes que lorsque cela est nécessaire et à une autolimitation du nombre et de la durée des interventions en plénière serait d'un tout autre effet. La *realpolitik* étant ce qu'elle est, il faut tant bien que mal s'atteler à mettre au point diverses mesures permettant malgré tout d'améliorer le fonctionnement du Grand Conseil.

B. Les pistes

1. Renvoi sans débat en commission

C'était l'objet du PL 10217. Refusé en plénière le 28 janvier 2010 par 55 non contre 24 oui et deux abstentions, il proposait d'appliquer aux motions le

mécanisme prévu pour les projets de lois en modifiant l'art. 145 LRGC. Son idée phare était d'éviter la stagnation dans l'ordre du jour grâce à la suppression de l'étape 1 (préconsultation). Le principal désavantage est un traitement systématique des motions en commission, alors que certaines d'entre elles sont aujourd'hui déjà renvoyées immédiatement au Conseil d'Etat ou refusées d'emblée.

2. Suppression de la phase de commission

Cette variante prône une simplification drastique de la procédure. Elle cristallise la conception présentée plus haut, selon laquelle une motion est une impulsion, un mandat, à Genève une déclaration à destination du gouvernement. Saisi d'une motion, le Grand Conseil peut soit la refuser, soit l'envoyer au Conseil d'Etat, donc l'adopter, pour qu'il prenne les mesures souhaitées ou tout du moins, en pratique, qu'il prépare un bref rapport à l'attention du Grand Conseil. Cette proposition implique une modification mineure de l'art. 147 LRGC.

La procédure de traitement se limiterait dans ce cas à l'étape 1 (sous réserve du court débat sur le rapport final), donc chaque motion serait traitée dans un délai maximal d'un an. De plus, l'ordre du jour des commissions, mais aussi celui du Grand Conseil, seraient allégés¹⁴. Un seul débat aurait lieu pour chaque motion; aucune d'entre elles ne pourrait revenir indéfiniment à l'ordre du jour avec un ou des rapport(s) de commission. Mieux encore, aucune motion ne pourrait, par définition, être oubliée au fond des tiroirs d'une commission. Commissions qui, alors, pourraient enfin concentrer leurs efforts sur les projets de lois.

L'inconvénient de cette solution réside par définition dans l'impossibilité de renvoyer en commission une motion qui demanderait quelque étude avant d'être adoptée. Nous l'avons vu, cet argument ne convainc pas, dans la mesure où les motions ne revêtent pas d'effet contraignant pour le Conseil d'Etat et où celui-ci est de toute façon mieux armé pour procéder à ces études que ne le sont les députés miliciens genevois. En outre, une motion peut sans

¹⁴ Il y aurait lieu d'ailleurs, dans le cadre d'une réflexion plus générale, de se demander si l'allègement de l'ordre du jour des commissions ne constitue pas un argument supplémentaire plaidant en faveur de la réduction du nombre de celles-ci (24 commissions, contre 7 en moyenne dans les cantons suisses). La dernière tentative en date (réduction de 24 à 15) s'est soldée par un cuisant échec le 14 mai 2009 (51 voix contre 11; cf. PL 9800-A), tandis que l'Assemblée constituante adopte à notre connaissance la posture inverse.

autre être *amendée* en plénière (modification, ajout ou suppression d'une invite; art. 80 LRGC), ce qui permet d'édulcorer les textes excessifs, autrement dit de les sauver, avant de les transmettre au gouvernement.

Il est particulièrement intéressant de relever que le canton de Fribourg ne connaît pas de phase de commission pour les motions, alors même que celles-ci sont contraignantes pour le Conseil d'Etat¹⁵. Il en va de même à Zürich et dans le canton de Bâle-Ville, ainsi qu'au niveau fédéral, le Parlement fédéral faisant pour ainsi dire office de modèle¹⁶. Par analogie avec le système de la loi sur l'Assemblée fédérale, la solution fribourgeoise prévoit une rapide prise de position du Conseil d'Etat sur les motions avant leur traitement (adoption ou refus) par le Grand Conseil (art. 72 de la loi fribourgeoise).

Un *préavis* du Conseil d'Etat, d'une page au maximum par exemple, pourrait donc être imaginé avant l'entrée de la motion dans l'ordre du jour du Grand Conseil. Un délai de quelques mois serait accordé par la loi au gouvernement, sauf dans les cas de demande d'ajout immédiat combiné avec un traitement en urgence. L'idée est séduisante. Son point faible réside cependant dans le fait qu'exiger un préavis du Conseil d'Etat pour des textes non contraignants serait considéré par beaucoup, à juste titre, comme une lourdeur procédurale supplémentaire tout à fait malvenue.

La proposition 2, qui a donc le mérite de la simplicité et de l'efficacité, vise aussi une *réhabilitation* de la motion. Les députés seraient en effet amenés à d'avantage travailler leurs propositions *en amont*, avant un dépôt, vu la perspective d'une adoption immédiate, ou, respectivement, la menace d'un refus définitif sans l'échappatoire qu'est le renvoi en commission. Les discussions et négociations préalables pour obtenir signatures et soutiens joueraient à nouveau un rôle déterminant, alors qu'aujourd'hui la plupart des motions sont déposées hâtivement par un ou plusieurs députés du même groupe. Ceci sans réelle concertation avec les autres groupes, l'unique objectif étant souvent le renvoi en commission, d'autant plus facilement accepté qu'il est, selon une pratique relativement récente, négocié contre la promesse des auteurs de s'abstenir de toute prise de parole avant le renvoi.

2bis. Suppression de la phase de commission et majorité qualifiée

En complément de la solution précédente, dans le but d'éviter une surcharge du Conseil d'Etat, et, partant, pour lui permettre d'améliorer la

¹⁵ Art. 69 ss LGC/FR.

¹⁶ Art. 42 et 43 GO, art. 14 et 15 KRG et art. 121 LParl.

qualité de ses rapports, il pourrait être envisageable d'introduire une clause exigeant pour l'adoption d'une motion une majorité qualifiée des deux tiers.

Un tel système introduirait cependant un grave défaut de cohérence dans le règlement, puisqu'il serait alors plus facile d'adopter un projet de loi constitutionnelle qu'une motion non contraignante.

2ter. Restriction de l'accès à la phase de commission

Sans supprimer totalement la phase du traitement en commission, il est possible d'en limiter l'accès. Les développements qui précèdent sont valables ici aussi. En sus, un nombre minimal de signataires ainsi qu'une indication expresse de l'auteur dans l'exposé des motifs pourraient être requis pour un renvoi alors immédiat. Il convient en effet d'éviter tout au moins le laborieux premier passage par l'ordre du jour. Ainsi, seuls les textes suffisamment importants, rassemblant un large soutien, pourraient être le cas échéant étudiés en commission. Les autres seraient traités selon la procédure prévue au point 2.

Cette nouvelle exigence contraindrait les auteurs à élaborer des projets de bonne facture et politiquement équilibrés, susceptibles de réunir un large soutien, pour obtenir un traitement en commission. De cette manière, le traitement en commission devrait "se mériter". Il deviendrait une procédure difficile d'accès, nécessitant un effort politique et de travail, tandis qu'il est aujourd'hui la solution de facilité pour une majorité de motions.

La solution 2ter augmente le degré de complexité de la procédure par rapport à la proposition 2. Elle crée un régime distinct pour certaines motions. En outre, elle restreint les droits des minorités et des petits partis, sans pour autant éviter la phase de commission. L'efficacité du projet diminuerait proportionnellement au nombre de motions renvoyées en commission.

3. Suppression du débat sur le rapport de commission

Le but de cette proposition est de supprimer l'étape 3 (débat en plenum sur le rapport de commission), pour ne conserver que l'ultime débat sur le rapport du Conseil d'Etat. Elle implique la rédaction d'un ou plusieurs nouveaux alinéas au chapitre VIII de la LRGC.

Cette modification ferait assurément gagner du temps au Grand Conseil, car les rapports ne figureraient plus à l'ordre du jour du parlement une fois sortis de commission. En revanche, les deux premières étapes subsisteraient (préconsultation et phase de commission). Enfin et surtout, elle confère à une

commission le pouvoir de confier directement un mandat, certes non contraignant, à l'exécutif. Ce serait introduire un régime spécial, inédit, permettant d'éviter le plenum pour l'adoption d'interventions parlementaires, ce qui ne manquerait pas de dévaloriser l'instrument de la motion¹⁷.

4. Fixation d'un nombre annuel maximal de motions par groupe

Probablement la plus extrême de toutes, cette proposition a le mérite de la simplicité.

Elle pourrait d'ailleurs compléter les propositions susmentionnées, en offrant une opportunité de traiter une *cause* de la surcharge du Grand Conseil, et non seulement d'adapter les procédures. Les députés devraient alors gérer consciencieusement un quota d'interventions, en prévision de besoins futurs tout au long de l'année, pour des questions liées à l'actualité politique et, surtout, pour les périodes (pré)électorales. L'efficacité d'une telle mesure serait potentiellement élevée et augmenterait en proportion inverse de la hauteur du plafond choisi (10, 7, 5, 3, etc. par an, non cumulables).

L'effet pervers d'une telle modification pourrait être double: d'une part, une fois le quota épuisé, il ne serait plus possible pour un député de déposer de motion, alors même qu'un problème d'une grande importance pourrait survenir. Cette crainte est tempérée par le fait que les commissions et le Bureau sont compétents pour déposer des interventions parlementaires (voir notamment art. 32 et 190 LRGC). D'autre part, l'attribution d'un quota pourrait conduire les groupes à vouloir l'épuiser coûte que coûte. La pertinence et la qualité des derniers projets de l'année pourraient en pâtir, quoiqu'un plafond relativement bas (par ex. 5) permettrait de relativiser ce risque. Enfin, il faudrait s'interroger sur la probable nécessité de prévoir un quota souple, adapté à la taille des groupes (si 5 motions pour un groupe de 11 n'autorise plus chaque élu à déposer ne serait-ce qu'un texte par an, *quid* de 5 motions pour un groupe de 20 députés ?).

5. Réforme impliquant une modification de la Constitution

Une réforme en profondeur pourrait voir la motion obtenir un effet contraignant pour le Conseil d'Etat. Les députés recevraient alors la compétence d'exiger que leur soit présenté un projet de loi ou de règlement.

¹⁷ Il s'agit en d'autres termes de "permettre aux commissions de prendre certaines décisions sans passer par le Grand Conseil". Le potentiel d'acceptabilité politique d'une telle mesure est *a priori* plutôt faible. Voir en particulier SCIARINI, *op. cit.*, p. 32-33.

Cette solution devrait selon nous être accompagnée de la création d'un nouvel instrument non contraignant sur le modèle vaudois, fribourgeois ou fédéral (postulat)¹⁸.

Elle n'empêcherait toutefois pas de réfléchir simultanément à la nécessité ou non du traitement systématique par les commissions et de suivre, par exemple, le modèle fribourgeois décrit plus haut.

6. Propositions diverses

La question du classement systématique des objets caducs devrait être examinée avec attention par le Grand Conseil. La loi 10617 apporte une partie de réponse à cette interrogation.

La gestion du temps de parole est sans nul doute à réétudier, tout comme la problématique des abus de droit manifestes (droit d'amendement, demande de renvoi en commission, droit à la parole sur les renvois en commission (art. 78A LRGC), etc.).

7. Le choix des auteurs

On l'aura compris, la préférence des auteurs va, compte tenu de ce qui précède, à la proposition 2, soit à la suppression de la phase de commission. Nous renvoyons donc pour le surplus aux développements introductifs ainsi qu'à la présentation de cette solution.

Il convient de souligner ici que les auteurs avaient la ferme intention d'améliorer le traitement des motions sans pour autant avoir d'idée préconçue quant à la voie permettant d'y parvenir. Ce n'est qu'après une étude approfondie et plusieurs discussions qu'ils ont sélectionné une solution. Ils ont également convenu qu'il était primordial qu'une large majorité porte cette réforme dès l'origine. C'est pourquoi de récentes prises de position, très enthousiasmantes de par leur caractère réformiste, ont également pesé dans la balance et conforté ce choix. En effet, un commissaire libéral a considéré lors de l'examen en commission du PL 10217 que "les motions ne devraient même jamais aller en commission, car elles ont un pur effet rhétorique, mais

¹⁸ Genève est le seul canton à conférer aux députés la prérogative de déposer des projets de loi. La création d'une motion contraignante rendrait nécessaire un nouvel équilibrage des droits des députés et, le cas échéant, un aménagement de ce privilège, même si sa popularité laisse présager une forte résistance politique.

aucun caractère contraignant"¹⁹. Une députée verte a déclaré le 28 janvier 2010 en séance plénière que cette proposition devrait être "un élément de réflexion pour les futures réformes de notre Parlement". Enfin, le même jour, un député PDC a insisté le caractère purement déclaratoire des motions et sur leur destinataire, le Conseil d'Etat.

La solution 2 doit nécessairement être accompagnée d'une limitation adéquate du temps de parole en plénière, afin d'éviter la multiplication des débats-fleuves en permettant cependant à chaque groupe de s'exprimer. Le débat de catégorie III semble tout indiqué (art. 72A al. 1 LRGC). Il sied de rappeler qu'en "débat accéléré, seuls ont droit à la parole les rapporteurs, un représentant par groupe et le représentant du Conseil d'Etat. Ils ne peuvent s'exprimer qu'une fois" (art. 72D LRGC). En d'autres termes, il ne s'agit pas d'un traitement en séance des extraits, mais simplement d'une norme exigeant des groupes une certaine organisation, ceux-ci désignant en leur sein un orateur pour le plenum. De plus, le débat accéléré permet d'éviter les échanges sans fin d'invectives hors-sujet, puisque les prises de parole répétées sont impossibles. Il s'agit en somme de prononcer un bref discours sur une motion, en rappelant notamment la position de son groupe avant de passer au vote.

Les auteurs se sont interrogés sur l'opportunité d'appliquer les mêmes règles à la proposition de résolution. L'idée a en effet du sens en ce qu'elle permettrait de conserver une procédure identique pour les deux instruments tout en garantissant à la nouvelle réglementation une efficacité maximale. Après discussion, il est apparu que les défauts d'une réglementation nouvelle portant exclusivement sur la motion n'étaient pas rédhibitoires (cf. ci-dessus lettre A); en d'autres termes, ils n'imposaient pas d'appliquer à tout prix la même procédure aux résolutions. Un député a de manière convaincante souligné que le destinataire des résolutions est le plus souvent une institution extérieure au canton de Genève, ce qui est même forcément le cas en matière d'initiative cantonale (art. 156 LRGC). Cette particularité justifie de conserver la possibilité du renvoi en commission pour les résolutions, même s'il n'en est pas fait souvent usage, notamment pour les prises de position du Parlement sur des sujets d'actualité. Quoi qu'il en soit, la vénérable Commission des droits politiques aura tout loisir d'étudier la question comme elle l'entend.

Enfin, notons que les modifications apportées aux art. 95, al. 1, let. b, ch. 3, deuxième tiret, 194, al. 1 et 198, al. 2, let. b LRGC sont de nature

¹⁹ PL 10217-A, p. 2.

purement technique. La nouvelle déroge par spécialité (et postériorité) à l'art. 72A LRGC, dont la modification serait par conséquent superflue.

En résumé, la proposition 2 semble être la meilleure solution d'un point de vue technique *et* politique.

VIII. Conclusion

C'est un fait, le Grand Conseil est en mal de réformes. En attendant la refonte totale du cadre constitutionnel puis de la LRGC, il n'est pas inutile de mener une réflexion sur les éventuels correctifs à apporter à court terme à la loi en vigueur. Ne pas toucher à la Constitution, c'est suivre la procédure législative ordinaire, donc réformer plus vite, mais plus en surface, l'ancrage constitutionnel des droits des députés étant solide. Réformer, c'est aussi présenter à la Constituante un visage nouveau, une attitude dynamique. A défaut, les discussions avec les constituants seront difficiles, l'adaptation douloureuse. Ces derniers n'auront probablement que peu de scrupules à imposer un nouveau cadre à des députés immobiles. L'acceptabilité politique d'une réforme du Grand Conseil est d'ailleurs relativement confortable pour les constituants: elle ne touche qu'à peu de points dits "sensibles" (ni les communes, la fonction publique, la sécurité, l'environnement, l'économie, le logement, etc.).

La question cardinale est donc de savoir s'il fait sens de ne toucher, en 2010, qu'à certains points du fonctionnement du Grand Conseil. Assurément la réponse est oui, dans la mesure où l'ajout, respectivement la suppression de quelques mots dans la LRGC peut suffire à modifier substantiellement la pratique du Grand Conseil. Pourquoi faudrait-il y renoncer? Pourquoi ne pas expérimenter une mesure n'impliquant aucune nouvelle charge financière?

En particulier, la procédure de traitement des motions est à aménager. Le rapport plusieurs fois cité du Prof. Sciarini conclut précisément, rappelons-le une ultime fois, que c'est l'usage intempestif de cet instrument qui est la cause première de l'encombrement du Grand Conseil. Certes, la source intarissable des peines du Parlement se situe au niveau des groupes, au niveau du nombre d'objets déposés – c'est une question de *mœurs politiques*, mais il est irresponsable de renoncer à tout travail sous prétexte qu'une réforme "ne résoudra pas d'un seul coup tous les problèmes". Au demeurant, déposer moins d'objets sans revoir leur mode de traitement n'est pas plus satisfaisant; rien n'empêcherait en effet de les traiter avec encore plus de lenteur(s) et de multiplier les renvois en commission, les séances, les auditions, les débats.

D'un point de vue strictement *politique*, concrétiser l'une des propositions développées plus haut semble *a priori* relever du possible. Seules des modifications mineures de la LRGC sont nécessaires. Il s'agit – et c'est l'essentiel – de propositions apolitiques, de nature purement technique, qui peuvent par ailleurs être aisément adaptées, combinées, voire supprimées si l'exercice n'est pas concluant. Destinées à améliorer le fonctionnement du parlement, elles faciliteront le travail de la Gauche comme de la Droite, pour, au final, le seul bien de la population de la République et canton de Genève.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi, qui permettra au Grand Conseil de fonctionner plus simplement, de gagner en efficacité et de revaloriser son instrument de prédilection, la motion.