

Date de dépôt : 28 octobre 2010

Rapport

de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de 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 modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01)
(La motion dans tous ses états)

Rapport de majorité de M. Fabiano Forte (page 1)

Rapport de première minorité de M. Patrick Lussi (page 14)

Rapport de seconde minorité de M^{me} Aurélie Gavillet (page 19)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Fabiano Forte

Mesdames et

Messieurs les députés,

Pour examiner le projet de loi 10664, la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil, présidée efficacement par M^{me} Marie-Thérèse Engelberts, s'est réunie à 4 reprises les 9, 16, 23 et 30 juin 2010.

M. Laurent Koelliker, directeur adjoint du Secrétariat général du Grand Conseil a assisté à toutes les séances et nous le remercions pour son expertise apportée ponctuellement. Les procès-verbaux ont été tenus, quant à eux, avec précision par M^{me} Corina Lupu (le 9 juin 2010) et par M. Leonardo Castro que le rapporteur et la commission souhaitent vivement remercier.

9 juin 2010 : présentation du projet de loi par son auteur, M. le député Patrick Saudan

M. le député Saudan explique que la genèse du projet de loi repose sur la volonté des députés de son groupe d'améliorer le fonctionnement du Grand Conseil et de décharger l'ordre du jour, souvent encombré par les motions. Du reste, il note que lors de la séance plénière de janvier 2010 où le PL 10217 (<http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL10217A.pdf>) avait été refusé, il avait annoncé qu'une nouvelle proposition serait avancée pour régler le problème. Il précise que l'exposé des motifs a été réalisé en grande partie sur la base d'entretiens qu'il a eu avec l'assistant parlementaire de la commission qui a accompli un travail remarquable, pour lequel il souhaite le remercier.

M. le député Saudan signale que les motions posent problème depuis de nombreuses années puisqu'en 2003, M. Sciarini (politologue) avait déjà rédigé un rapport sur le fonctionnement du Grand Conseil, dans lequel il avait noté que l'ordre du jour était le plus souvent surchargé par des motions plus que par des projets de lois. En termes de proportions, l'ordre du jour du Grand Conseil est composé de 40 à 70% de motions.

Face à ce constat, M. le député Saudan et son groupe ont souhaité se pencher sur la définition de la motion d'un point de vue genevois. Selon l'art. 43 LRGC, il s'agit d'une proposition entreprise par un membre du Grand Conseil au Conseil d'Etat pour attirer l'attention de ce dernier sur une problématique particulière, en l'invitant soit à rédiger un projet de loi, soit à modifier un règlement, soit à présenter un rapport. Selon l'art. 148 LRGC, le Conseil d'Etat doit présenter au Grand Conseil un rapport écrit. Or, le seul aspect contraignant de la motion tient dans l'idée que le Conseil d'Etat est tenu d'y répondre, sans pour autant être obligé d'exécuter la volonté du Grand Conseil, ce qui n'est pas le cas au niveau fédéral ou dans d'autres cantons.

Cette analyse ayant été faite, la problématique de la procédure de traitement de la motion est survenue. Ainsi, M. le député Saudan énumère les différents stades par lesquels passent les motions :

1. Débat en plénum dans une phase de préconsultation pour définir :
 - 1.1 un renvoi au Conseil d'Etat ;
 - 1.2 un renvoi en commission ;
 - 1.3 un refus.

M. le député Saudan fait remarquer également que, souvent, même une motion jugée inaboutie, mais qui traite d'une problématique intéressante, sera renvoyée en commission pour être retravaillée. Or, une fois que celle-ci l'aura examinée, la motion reviendra au plenum accompagnée d'un rapport de commission. Il signale que la plénière peut alors encore la renvoyer en commission, bien que le plus souvent, elle soit confiée au Conseil d'Etat. Dès lors, il faudra attendre le rapport de ce dernier, dont le Grand Conseil prendra acte, celui-ci pouvant aussi solliciter un rapport complémentaire. En somme, en moyenne, une motion est traitée, selon lui, en trois ans. Par conséquent, après cette période, la plupart des motions sont caduques. La motion apparaît également comme un instrument politico-médiatique pour mettre en exergue un problème ponctuel, si bien que la longueur du traitement fait qu'elle a perdu de sa pertinence en fin de processus.

Ainsi, le PL 10664 qui est soumis à la sagacité de la commission vise à rendre son efficacité à la motion en raccourcissant son temps de traitement. Du reste, si une motion est renvoyée directement au Conseil d'Etat, elle devra être plus aboutie, mieux travaillée et bénéficier d'une concertation avec les autres groupes pour obtenir une majorité. Pour se faire, le PL 10664 propose de supprimer la phase de commission dont l'avantage visé est aussi une amélioration de la qualité des motions en demandant une concertation en amont. Toutefois, l'inconvénient est le manque d'amélioration possible par le travail en commission. Cela dit, il estime que le Conseil d'Etat détient plus d'armes pour procéder à des auditions et travailler directement une proposition de motion, ce d'autant qu'elle peut toujours être amendée en plénière.

M. le député Saudan explique également avoir travaillé sur d'autres solutions mais que finalement, à ses yeux, le PL 10664 est le meilleur moyen pour réduire l'ordre du jour et accélérer le traitement des motions. En effet, une meilleure visibilité médiatique serait garantie, car si le Conseil d'Etat répondait dans les six mois, l'objet aurait plus de chances d'être toujours d'actualité. Il ajoute qu'il s'agirait par ailleurs d'une modification mineure de la loi sur le Grand Conseil.

La présidente de la commission remercie M. le député Saudan pour son exposé très précis et ouvre la discussion.

Un député libéral rappelle que cela fait douze ans que le parlement s'interroge sur la manière d'améliorer son fonctionnement. Dans un premier temps, les questions orales ont été proscrites, au profit des questions écrites, car leur nombre avait tendance à croître à l'approche des périodes électorales.

Ensuite, les questions urgentes écrites ont été introduites. Il observe que l'ordre du jour ne reflète que peu le travail du parlement, traitant plutôt des points urgents. Aussi, s'il est favorable au projet de loi, il estime qu'aucun moyen n'a encore été trouvé pour avoir un traitement normal de l'ordre du jour, si bien que même si celui des motions se verra fluidifié jusqu'à l'arrivée en plénière, il sera pénalisé par les urgences.

M. le député Saudan abonde dans le sens de cette intervention. Cela dit, le projet de loi vise aussi à favoriser la pertinence des motions. En effet, souvent, elles peuvent être considérées comme apolitiques, car elles touchent à des problèmes de société qui concernent beaucoup de groupes. Or, si un parlementaire rédige une motion et se rend compte qu'il peut avoir une majorité, il la déposera, tandis que dans le cas contraire, il y a des chances qu'il y renonce, à moins d'espérer une exposition médiatique. Il s'agit en conséquence d'une manière de diminuer la profusion de textes législatifs quelque peu inaboutis.

Un député Vert craint, quant à lui, qu'en ne laissant pas les motions partir en commission, le débat ait lieu en plénière et que certains seront peut-être tentés de déposer une motion, même en sachant qu'elle sera refusée, simplement pour que le débat ait lieu en plénière.

M. le député Saudan indique que cela est déjà le cas actuellement car la motion est la réponse trouvée pour réagir à l'actualité, avec la recherche d'exposition médiatique. Il ajoute que c'est la raison pour laquelle ils souhaitent qu'elles soient traitées en débat accéléré. En effet, l'art. 72D LRGC dit que seuls ont droit à la parole les rapporteurs, un représentant par groupe et le représentant du Conseil d'Etat et qu'ils ne peuvent s'exprimer qu'une fois. Cette précision est faite suite à la question d'un député libéral qui souhaite que le temps de discussion soit fixé dans la loi.

A ce stade, M. Koelliker soulève un effet pervers que cette pratique induirait. En effet, si chaque groupe ne peut s'exprimer qu'à une seule reprise, cela implique aussi qu'en ayant 7 députés dont chacun parlerait durant 7 minutes, 50 minutes seront consacrées à une motion. En revanche, avec le système actuel des motions de catégorie II, trente minutes, on est certain que ce temps ne sera pas dépassé. Du reste, le fait de ne pouvoir parler qu'une fois limite le débat.

Une députée socialiste fait remarquer qu'une nouvelle réglementation vient d'entrer en vigueur concernant les extraits. Elle demande s'il en a déjà été tenu compte, car désormais, une fois que les anciennes pétitions seront traitées vont arriver les motions. Par conséquent, le délai de latence de deux séances introduit serait peut-être suffisant.

M. le député Saudan précise que ce n'est pas le propos, puisqu'il est question de changer la manière de traiter les motions, en supprimant la phase de commission.

Un député UDC indique que son groupe est partagé sur le projet de loi pour plusieurs motifs. Tout d'abord, il semble qu'il y ait deux cultures qui s'affrontent : celle germanique et celle latine, davantage partisane du débat. D'autre part, il remarque que les députés ne se saisiraient pas forcément d'éléments d'actualité, si ceux-ci n'avaient pas une telle acuité. Ensuite, concernant la longueur de traitement, il observe que des motions bien menées ont conduit une inflexion sur certains sujets, par le fait de la rumeur publique. Enfin, il note que le projet de loi vise un peu à s'aligner derrière le Conseil d'Etat sans discussion.

M. le député Saudan répond qu'il ne s'agit pas de museler les débats, car ils auront toujours lieu une fois le rapport du Conseil d'Etat établi.

Une députée Verte se demande si des frustrations ne seront pas engendrées en limitant les discussions. En effet, au constat des réactions sur la limitation actuelle du temps de parole lorsque les débats s'organisent, elle craint que cela n'empire. De plus, elle demande quelles seront les différences entre les motions et les résolutions.

M. le député Saudan indique que la différence fondamentale entre les résolutions et les motions touche au fait que les premières s'adressent souvent aux Chambres fédérales auxquelles elles sont renvoyées directement. Aussi, ils ont estimé que si la commission acceptait l'entrée en matière sur le projet de loi, la pertinence de traiter les résolutions de la même manière pourrait être discutée.

Afin de continuer la discussion, la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil décide d'auditionner M. Sciarini ainsi que M. le président du Grand Conseil, Guy Mettan.

16 juin 2010 : audition de M. le président du Grand Conseil, Guy Mettan, et de M^{me} le Sautier, Maria-Anna Hutter

M. le président du Grand Conseil, Guy Mettan, remarque que le projet de loi vise à accélérer le traitement de l'ordre du jour du Grand Conseil. Il souhaite cependant attirer l'attention de la commission sur deux éléments : premièrement, il signale que l'art. 147, al. 2 du projet de loi pose problème. En effet, en appliquant le débat organisé aux motions, il craint que chaque intervenant soit tenté d'utiliser le temps maximum de 7 minutes, soit 49 minutes (7 partis x 7 minutes), alors que la catégorie 2 prévoit un maximum de 30 minutes, cette remarque avait déjà été faite par M. Koelliker

le 9 juin 2010. Il souligne la grande probabilité que ce risque se réalise. Deuxièmement, il relève que la catégorie 2 permet un petit débat, car si un parti n'utilise pas les 3 minutes, il pourra revenir ultérieurement et répondre aux autres partis. C'est pourquoi il propose de modifier la motion dans ce sens.

M. le président du Grand Conseil, Guy Mettan, ajoute, concernant l'art. 198, al. 2, lit. B, qu'il est dommage que le Grand Conseil se prive de ses prérogatives découlant du pouvoir législatif. En effet, il rappelle que le Grand Conseil représente d'autres intérêts que le Conseil d'Etat et que sans la lettre b, il ne pourra plus inviter le Conseil d'Etat à revoir sa décision sur un déclassement, par exemple.

Un député radical, représentant des auteurs du projet de loi, estime que les arguments du président du Grand Conseil sont convaincants. En effet, il explique que le débat accéléré donnait l'impression d'être limité à 30 minutes et convient de revenir au débat organisé. De plus, il signale ne pas s'opposer aux prérogatives du Grand Conseil.

Une députée socialiste souhaite savoir s'il existe une étude sur le nombre d'objets déposés, sur l'utilisation du temps de parole.

M^{me} le Sautier du Grand Conseil, répond que l'ordre du jour a été pour la dernière fois liquidé en l'an 2000. Elle signale que le Grand Conseil a toujours cherché des solutions pour améliorer le traitement de l'ordre du jour. Elle rappelle l'instauration des extraits, puis l'inclusion des pétitions aux extraits et enfin l'instauration de catégories de débat en 2006. Elle informe que ces mesures ont permis de gagner en efficacité, toutefois elle soulève que parallèlement les heures de séances ont diminué. Par ailleurs, elle souligne l'augmentation d'objets déposés, notamment grâce à l'informatique. Elle indique que la prochaine étape consiste en l'amélioration du traitement des motions.

Un député radical souhaite vivement insister sur le fait que le but du projet de loi n'est pas de limiter les débats, mais de raccourcir le traitement des motions afin d'avoir des réponses pertinentes. En effet, il signale que les motions sont souvent traitées après trois ans, alors que la question est peut-être déjà réglée.

Une députée socialiste demande combien de motions sont concernées par le nouveau règlement des extraits.

M. le président du Grand Conseil répond que 6 ou 7 motions sont concernées d'ici la fin de l'année. Il précise qu'il s'agit d'une incitation à les traiter rapidement.

M^{me} le Sautier du Grand Conseil explique que les motions sont traitées assez rapidement en commission, mais durent beaucoup plus longtemps en séance plénière. Elle ajoute que le travail est fait à double, une fois pour la motion et une fois pour le rapport, alors que le projet de loi permettra de ne faire qu'un passage en plénière.

A la lumière de ces premières auditions et en attendant celle de M. Sciarini, un député radical propose de revenir sur ce projet de loi afin de présenter d'éventuels amendements.

23 juin 2010 : audition du professeur Pascal Sciarini, directeur du département de science politique de l'Université de Genève

Avant que de procéder à l'audition du professeur Sciarini, un député radical informe la commission qu'il détient un amendement général tenant compte des auditions de la séance précédente.

Le professeur. Sciarini indique que son rapport de 2003 (http://www.ge.ch/grandconseil/data/loi/rapport_com_idheap_2003_11.pdf) soulignait que la surcharge du Grand Conseil résultait des nombreuses interpellations parlementaires. Il signale que les motions participent à cet auto-encombrement au point de s'interroger sur leur utilité. En effet, il explique que les motions n'ont pas le même rôle au parlement fédéral, où elles ont un caractère contraignant, et au Grand Conseil genevois, où le Conseil d'Etat fait ce qu'il veut. Il estime que les motions sont détournées de leur but à des fins médiatiques, dont l'effet pervers est la surcharge du système. C'est pourquoi, il invite les commissaires à redéfinir la portée de chaque instrument dans un contexte global. En outre, il estime que la priorité est de redéfinir la motion, car le parlementaire a déjà la possibilité de déposer un projet de loi, ce qui est une singularité genevoise. En y ajoutant les résolutions, il soulève la multitude d'instruments et la nécessité d'une hiérarchie entre ceux-ci.

Le professeur Sciarini remarque que la solution de supprimer le travail en commission, préconisée par le projet de loi, pour traiter directement la motion au plénum déplace le problème au Conseil d'Etat, qui subira une affluence de motions. Il regrette cette solution. Il imagine un aiguillage de la motion en fonction de sa portée et de son importance vers la motion ou la résolution, afin d'éviter une surcharge du Conseil d'Etat.

A ce stade, un député radical estime que le projet de loi diminuera le nombre de motions envoyées au Conseil d'Etat, car celles-ci nécessiteront la majorité du plénum. En effet, il explique que ce choix implique une

concertation des groupes parlementaires ainsi que des motions pertinentes et bien rédigées, ce qui améliorera le niveau des motions. Il estime que l'effet pervers est d'envoyer la motion en commission, pour éviter un débat politique, plutôt que de la traiter. Enfin, il soulève le caractère contraignant de la motion genevoise qui accorde un délai de 6 mois au Conseil d'Etat pour répondre.

Un député UDC rappelle que le contexte du rapport de 2003 était un Grand Conseil surchargé. Il signale que les parlementaires siègent désormais 40 heures de moins en plénière, ce qui constitue une amélioration. Par ailleurs, il constate que de nombreux parlements deviennent la chambre d'enregistrement du Conseil d'Etat. Il demande quel est le risque pour les prérogatives du Grand Conseil.

Le professeur Sciarini doute que le parlement genevois est fort par rapport au Conseil d'Etat, en comparaison avec d'autres cantons. Il indique que d'autres parlements siègent moins qu'à Genève tout en étant forts vis-à-vis de leur exécutif. Il pense surtout à l'organisation et les rapports entre le législatif et l'exécutif. En effet, il explique qu'il y a trop de commissions permanentes à Genève. De plus, il constate qu'il n'y a pas de hiérarchie entre les commissions et le plénum, ce qui amène à faire le débat deux fois. Il convient de la diminution de temps passé au plénum, mais il signale que le temps en commission a sûrement augmenté. Il rappelle que les parlementaires genevois sont les champions du temps passé en commission. Il conclut que la force d'un parlement ne se résume pas à la portée de ses instruments.

Une députée socialiste s'inquiète de la manière dont on pourrait garantir la non-utilisation médiatique des instruments parlementaires.

Il lui est répondu par le professeur Sciarini que la médiatisation de la politique est une réalité à laquelle on ne peut pas échapper. Il souligne que le risque provient de l'absence de définition de la portée et du but de chaque instrument. Il signale que trop de motions tuent la motion, car l'impact de l'une d'elles est dilué dans la masse et ne bénéficie donc pas du traitement médiatique qu'elle mérite.

Une députée Verte demande quel est le meilleur instrument et s'il faut être plus strict dans les définitions. Elle imagine un formulaire pour donner un cadre plus rigoureux ou un filtre, par exemple le Bureau qui pourrait refuser certains textes.

Le professeur Sciarini confirme qu'il faut être plus rigoureux sur l'usage et la portée des instruments. Il signale que chaque instrument doit être adapté à sa puissance. En effet, il explique que le postulat, pour demander un rapport au Conseil fédéral, doit être accepté par une chambre, que la motion, pour

inviter le Conseil fédéral à légiférer, doit être acceptée par les deux chambres et que l'initiative parlementaire doit être endossée par la commission compétente, puis soumise au plénum de la chambre et enfin au plénum de l'autre chambre. Il remarque que l'initiative, l'instrument le plus puissant, est la plus difficile à faire aboutir.

Au nom des auteurs du projet de loi, un député radical répète que le projet de loi propose une solution concrète, même s'il est possible de faire mieux. Il recentre le débat sur le fait que les motions ne reçoivent des réponses qu'après 3 ans. En effet, il rappelle que le but du projet est de réduire ce temps, afin d'avoir une réponse d'actualité.

A ce titre, le professeur Sciarini remarque que le projet de loi tend vers une bonne direction en améliorant l'efficacité de la motion. Il ajoute que le projet de loi ne ferme pas la porte à une réforme générale ultérieure.

Discussion générale de la commission

Un député libéral souligne l'incohérence du système qui prévoit un maximum de temps, fixé par le Bureau, pour la catégorie 2 et de 49 minutes pour la catégorie 3. Il demande des éclaircissements. Il lui est expliqué qu'il est possible, en théorie, qu'un objet aux extraits dure 49 minutes. Cependant, il est aussi rappelé que les objets aux extraits ne sont pas controversés, d'où l'absence de longs débats. Concernant les motions, il est indiqué qu'un motionnaire bien entraîné pourrait prendre, en catégorie 3, 7 minutes pour présenter la motion et 7 minutes pour représenter son groupe, alors qu'un motionnaire moins entraîné perdrait le temps dont il n'a pas fait usage.

Le même député libéral demande comment se fait le choix du Bureau, concernant la catégorie 2.

Il est répondu que la commission donne un préavis, puis le président décide l'enveloppe de temps sur consultation du Bureau. Concernant les motions, il informe qu'une règle coutumière accorde uniquement 3 minutes par groupes.

Pour revenir à la question posée par le projet de loi, une députée socialiste estime que la situation actuelle permet un premier filtre, au plénum, sur les motions qui ne sont plus d'actualités et sur les motions importantes qu'il est nécessaire de retravailler.

Un député radical s'avoue sceptique quant à cette argumentation car il signale que le travail sur la motion se fera en amont et non pas en commission sur des objets déposés à la va-vite. Il se demande si la commission est mieux armée que le Conseil d'Etat pour traiter les motions. Il

en conclut par la négative, car le résultat est une réponse en retard qui fait perdre son impact à la motion.

A la question de savoir quelle est la quantité de motions en retard, il est répondu que le Grand Conseil vit sur un héritage de 30 ans, dont les anciens Conseillers d'Etat sont responsables. Il rappelle que le Conseil d'Etat s'est engagé, il y a deux ans, à respecter ce délai de 6 mois, ce qu'il a réussi à faire pour la plupart des motions. Par contre, les motions sont coincées à l'ordre du jour du Grand Conseil.

Une députée libérale demande si les motions à l'ordre du jour sont toujours valables, concernant la limite de deux ans.

Il est répondu que seulement 10 ou 11 objets vont revenir entre le mois de septembre et de décembre. De plus, pour certains de ces objets, les rapports seront déposés dans les temps. En conclusion, environ cinq objets ne seront pas traités en deux ans.

A la demande de la présidente de la commission, soutenue par les commissaires, des chiffres sur toutes ces questions sont demandés

Un riche débat s'instaure au sein de la commission sur diverses questions relatives au traitement des motions en général.

Un député libéral propose de reporter le vote d'entrée en matière pour la prochaine séance afin de disposer des statistiques demandées.

La présidente met aux voix la proposition :

Oui :	7 (1 S ; 1 Ve ; 2 R ; 3 L)
Non :	5 (2 Ve ; 1 UDC ; 2 MCG)
Abst :	–

La proposition est acceptée à la majorité.

30 juin 2010 : suite de la discussion générale de la commission

Pour donner suite aux diverses demandes statistiques, il est expliqué que la suppression des IUO (interpellations urgentes orales) s'est reportée, en 5 ans, sur les IUE, plutôt que sur les motions. Il peut également être constaté une augmentation de motions refusées depuis 2005. Les chiffres démontrent également une stabilité dans le nombre de motions, bien que de légères hausses surviennent lors des années électorales, selon la stratégie des groupes de se concentrer sur les projets de lois ou les motions. Concernant les rapports du Conseil d'Etat, il est signalé que l'engagement de traiter rapidement les motions depuis 2005 se vérifie, ainsi que celui de traiter les nouvelles motions dans un délai de six mois.

Un député radical estime que le ratio de motions refusées démontre que le renvoi des motions en commission ne permettra pas forcément d'augmenter le taux de motions acceptées. Il souligne les propos de M. Sciarini indiquant que trop de motions tuent la motion et que ce projet de loi va dans la bonne direction, sans fermer la porte à une éventuelle réforme. Il rappelle également que ce projet de loi vise à améliorer le fonctionnement du parlement et à améliorer la qualité des motions. Il ajoute qu'il ne cherche pas à minoriser les autres groupes, car une motion doit être portée par plusieurs groupes lorsqu'elle est renvoyée au Conseil d'Etat. Par ailleurs, il conteste les propos du professeur Sciarini évoquant que le Conseil d'Etat sera surchargé. En effet, il estime, au contraire, que moins de motions parviendront au Conseil d'Etat et que, celles qui y parviendront seront de meilleure qualité. Il conclut que le débat en plénière est plus intéressant médiatiquement lorsqu'il porte directement sur le traitement de la motion, plutôt que sur son renvoi en commission.

La présidente met aux voix l'entrée en matière :

Oui : 9 (2 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 3 L)

Non : 5 (2 S ; 1 UDC ; 2 MCG)

Abst : 1 (1 Ve)

L'entrée en matière est acceptée à la majorité.

Un député radical présente un amendement général, tenant compte des remarques de Mme le Sautier et du président du Grand Conseil. Il précise que l'amendement général remplace le projet de loi initial.

La présidente met aux voix l'amendement général suivant :

Article 1 Modification

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

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. Les dispositions spéciales sont réservées.*

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

Article 2 Entrée en vigueur

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

Oui : 9 (2 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 3 L)

Non : 5 (2 S ; 1 UDC ; 2 MCG)

Abst : 1 (1 Ve)

L'amendement est adopté à la majorité.

3^{ème} débat

La présidente met aux voix le projet de loi ainsi amendé.

Oui : 9 (2 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 3 L)

Non : 5 (2 S ; 1 UDC ; 2 MCG)

Abst : 1 (1 Ve)

Conclusions

Mesdames et Messieurs les députés, la majorité de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil vous invite vivement à suivre ses conclusions.

En effet, le projet de loi qui vous est soumis vise à ce que chacune et chacun d'entre-nous appellent de leurs vœux : l'amélioration des conditions de travail du parlement, la rapidité dans la prise de décision et enfin une augmentation de la qualité des actes parlementaires.

Ce projet de loi offre une occasion unique à notre parlement de se donner un outil supplémentaire pour l'efficacité de son fonctionnement. A un moment donné, nous ne pouvons rester dans le seul constat que la machine est grippée, encore faut-il se donner les moyens de faire tourner les rouages et quand ceux-ci concernent le bon fonctionnement de nos institutions, faire la fine bouche, serait suicidaire.

A la lumière de ce rapport de majorité et au nom de cette dernière, nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les députés, à réserver un bon accueil à ce projet de loi.

Projet de loi

(10664)

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. 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. Les dispositions spéciales sont réservées.

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

Article 2 Entrée en vigueur

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

Date de dépôt : 2 novembre 2010

RAPPORT DE LA PREMIERE MINORITÉ

Rapport de M. Patrick Lussi

Mesdames et
Messieurs les députés,

Introduction.

Ce projet de loi 10664 peut, de prime abord, paraître séduisant en considérant l'objectif proclamé de simplifier le travail du Grand Conseil en allégeant l'ordre du jour. Pour arriver à ce noble but, les députés signataires de ce projet de loi affirment qu'une modification drastique de l'outil « motion » est indispensable.

Cependant, dans l'exposé des motifs, dès le 3^{ème} paragraphe de l'Introduction, la trame de la volonté réelle des signataires se découvre. Je cite :

« 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. »

Et c'est bien là, Mesdames et Messieurs les Députés, la volonté « cachée » des signataires qui, sous le couvert de l'efficacité et du temps gagné en séance du Grand Conseil, est de limiter le retentissement médiatique de la motion et, pour certains partis politiques, l'opportunité de l'utiliser comme vecteur d'information aux citoyens par les moyens de la presse.

L'exposé des motifs, dans sa généralité et par des arguties, va tenter de nous démontrer, en 19 pages de texte, la légèreté de l'efficacité de la motion dans son aspect d'efficacité législative comparé à la surexploitation médiatique qu'il est possible d'en faire.

C'est cependant l'éléphant qui accouche d'une souris, car à l'issue des auditions et débats, un amendement général des signataires est présenté et accepté par le groupe majoritaire. Vous remarquerez que seul l'article 147 est modifié sur deux aspects :

- Le renvoi en commission est supprimé sous réserve des dispositions spéciales.
- Le temps de parole des groupes politiques est régi par la classification « débat organisé ».

Analyse de la première minorité.

La lecture de l'exposé des motifs des signataires permet de mettre en évidence, pour le moins, deux paradoxes majeurs. Un troisième et quatrième apparaîtront lors des débats et auditions.

Le premier paradoxe est, qu'il est expliqué avec moult détails, que la motion serait un outil inadéquat vu qu'elle n'inclut aucune autre contrainte, pour le Conseil d'Etat, que de répondre dans un délai de 6 mois.

Le deuxième paradoxe, euphémisme modeste en considérant la description de l'outrage subit par le Grand Conseil venant du Conseil d'Etat, est la « condescendance » décrite du Conseil d'Etat dans la rédaction du rapport sur la motion présentée où ce dernier considèrerait qu'il a donné suite aux invites en relatant la synthèse des projets ou études en cours qui vont, plus ou moins, dans le sens des requêtes et invites des députés.

Ne serait-ce pas, dans ces deux directions, la contrainte de la motion et la célérité, diligence, exactitude des réponses du Conseil d'Etat qu'il serait plus opportun de modifier la motion ?

Par ces deux premiers paradoxes, nous remarquons que ces deux défauts majeurs ont été mis en évidence mais non utilisés pour leur pertinence car l'objet de ce projet de loi est fondé sur le musellement de certains et non pour augmenter l'efficacité d'un outil parlementaire.

Le troisième paradoxe ressortira de l'audition de M^{me} la Sautière par la présentation de la statistique du traitement des motions par le Grand Conseil :

- Ces dernières années, le nombre des motions a pratiquement été divisé de moitié.
- De plus, surtout par l'introduction de la séance des extraits, le Grand-Conseil siège environ 40 heures de moins, par an, que précédemment.
- Le nombre d'objets en attente de figurer à l'ordre du jour est en très forte diminution.

Ainsi, Mesdames et Messieurs les députés, la soi-disante motivation de la motion insistant sur la nécessité de célérité et de l'efficacité du travail de notre Grand Conseil fond comme neige au soleil.

La motion n'apparaît pas comme la cause de « l'engorgement » et du traitement très retardé des objets à soumettre.

Ce n'est, pour le moins, plus un argument majeur et la désagréable et sournoise intention de musellement des propos de certains réapparaissent.

Le quatrième paradoxe, très lié au précédent et à la production de la statistique, laisse apparaître que la motion n'a pas été l'exutoire du « besoin de prose » suite à la suppression, en 2004, de **l'interpellation urgente orale**. C'est l'interpellation urgente écrite qui a pratiquement absorbé l'intégralité du besoin des députés de cet aspect d'outil parlementaire.

Ceci est également la démonstration que l'argumentation et la cible choisie par les initiants de ce projet de loi, à savoir influencer pour diminuer le temps de parole n'est pas dans la logique avancée mais bien dans l'esprit d'étriquer le débat politique.

Ce dernier point résume, en quelque sorte, les choix, outils parlementaires et procédures à retenir pour le style de notre Assemblée, car lors de son audition, le professeur Sciarini, en réponse à une question sur ce choix, a judicieusement déclaré :

« Il s'agit d'un dilemme entre démocratie et efficacité car le fait de donner des droits à tout le monde engorge le système. »

La question politique est donc de déterminer où l'on place le curseur.

Conclusions

Est-il vain de rappeler que les moyens à disposition des députés sont très restreints ?

Au nombre de 6, à l'exclusion de tout autre forme, ils sont :

- Le projet de loi.
- La proposition de motion.
- La proposition de résolution.
- L'interpellation.
- L'interpellation urgente écrite.
- La question écrite.

Prétériter le débat politique des députés et partis dans l'outil « proposition de motion », dans la forme proposée par ce projet de loi est à refuser.

Les moyens de la députation sont pauvres. Ne les sclérosions pas davantage !

Les cibles et intentions avancées dans ce projet de loi ne sont plus d'actualités et sont à considérer comme des paravents. Il n'y a donc par de raison d'entrer en matière.

La politique, dans l'enceinte du Grand Conseil, n'est pas que l'apanage des élus. Les citoyens demandent la transparence, veulent être informés et , surtout, comprendre les tenants et aboutissants des débats. Cette nouvelle forme de civisme est encourageante, ne serait-ce que pour augmenter la participation aux scrutins. Il est évident que les débats suscités par les motions relatant l'actualité présentent un grand intérêt pour les citoyens et les médias.

Supprimer ou fortement réduire cette phase est préjudiciable dans son aspect politique. Il faut donc rejeter ce projet de loi.

Aussi, Mesdames et Messieurs les députés, considérant les faits et arguments présentés, le rapporteur de première minorité vous demande de refuser le projet de loi 10664.

ANNEXE

ANNEXE

Veuillez trouver ci-dessous un petit tableau relatif au traitement des motions depuis 2000 :

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	juin.10
Propositions de motions											
Adoptées	49	35	37	42	23	31	23	31	26	21	17
Refusées	3	4	11	12	13	26	17	15	28	20	25
Renvoyées en commission	22	19	19	21	21	16	18	39	17	27	21
Retirées	3	1	3	3	6	10	7	6	5	14	5
Rapports du CE sur des motions											
Pris acte	29	43	39	22	11	53	101	93	50	22	27
Renvoyés au CE	1	1	3	0	0	2	1	7	1	2	0
Résolutions	18	23	16	13	20	21	24	23	34	26	
Interpellations urgentes											
orales	203	191	162	199							
écrites	6	14	23	18	95	159	116	156	189	186	

Vous remarquerez que la suppression des interpellations urgentes orales le 30 décembre 2003 a surtout vu un report progressif sur les interpellations urgentes écrites.

Actuellement, il y a 60 motions en suspens devant les commissions du Grand Conseil.

Date de dépôt : 27 septembre 2010

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de M^{me} Aurélie Gavillet

Mesdames et
Messieurs les députés,

Nous pouvons faire remonter¹ les outils parlementaires visés par le présent projet de loi à la constitution du 7 juin 1842² - complétée par le règlement du Grand Conseil du 14 septembre 1842³ (lui-même inspiré pour une grande partie - mais pas en ce qui concerne les instruments parlementaires - par le fameux règlement du Conseil Représentatif du 16 novembre 1814 d'Etienne Dumont) - qui aura la courte vie que l'on sait. Les attributions des membres du Grand Conseil sont définies par l'art. 36 Cst 1842, qui prévoit que « *tout membre du Grand Conseil a le droit de proposition, et peut en conséquence [...] inviter le Conseil d'Etat à présenter un projet de loi ou à prendre un arrêté sur un objet déterminé [...]* »⁴. Nous pouvons d'emblée noter que l'art. 143 de la loi actuelle portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13 septembre 1985⁵ stipule que « *la motion est une proposition faite au Grand Conseil par un de ses membres. Elle a pour but [...] d'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 [...]* »; la notion matérielle de l'instrument que nous connaissons sous le nom de « motion » existe ainsi dans l'histoire constitutionnelle genevoise depuis 1842⁶. La transformation de

¹ Nous nous permettons par la présente introduction de compléter les explications historiques données par les auteurs du PL 10664 dans leur exposé des motifs, dans la mesure où une vision historique de la problématique nous semble fondamentale pour une compréhension optimale de l'objet du présent projet de loi.

² Recueil des Lois 1842, p. 67ss.

³ Recueil des Lois 1842, p. 175ss.

⁴ Recueil des Lois 1842, p. 77.

⁵ B 1 01 ; ci-après : LRGC.

⁶ Les auteurs du PL 1664 font remonter l'origine de la « motion » à la Constitution de 1847, ce qui est à notre sens erroné.

cet instrument en « motion » sera un simple changement formel effectué longtemps après⁷.

L'adoption de la constitution de 1847 ne modifiera pas la substance des dispositions sur le fonctionnement de l'organe législatif cantonal : le règlement du Grand Conseil du 22 octobre 1847 prévoit à son art. 35 que « les membres du Grand Conseil peuvent [...] *inviter le Conseil d'Etat à présenter un projet de loi ou à prendre un arrêté sur un objet déterminé* »⁸ ; on retrouve cette même formulation à l'art. 40 du règlement du Grand Conseil du 27 mai 1903⁹. Ce dernier fut remplacé un demi-siècle plus tard par le règlement du 25 mars 1960, projet initié par le Bureau du Grand Conseil en 1954¹⁰ dans le but de « revoir l'ensemble du règlement, étant donné le caractère désuet de plusieurs de ses dispositions et les nombreuses lacunes ou imprécisions qu'il compre[nait] »¹¹.

La modification de 1960 a introduit des changements considérables pour le sujet qui nous occupe : l'art. 40 du projet prévoyait, au lieu des droits de proposition originaires, les outils parlementaires suivants : « les membres du Grand Conseil exercent leur initiative en présentant : a) un projet de loi ou d'arrêté législatif ; b) un projet de résolution ; c) une motion ; d) une demande d'interpellation »¹². C'est donc avec ce texte que sont entrées dans l'histoire constitutionnelle genevoise les notions de **résolution** et de **motion** que nous connaissons bien.

Les « Notes relatives aux modification du règlement du Grand Conseil suggérées par le Bureau »¹³ commentent avantageusement la proposition susmentionnée : elles donnent au sujet de la **résolution**, introduite par la coutume avant 1954¹⁴, l'explication supplémentaire selon laquelle il s'agit de

⁷ C'est en effet en 1954 seulement que ce « droit de proposition » sera nommé « motion » ; voir la suite du présent rapport et le *Mémorial des séances du Grand Conseil* (ci-après : MGC) 1954 p. 337ss.

⁸ *Recueil des lois 1847*, p. 425. Nous nous arrêterons là en ce qui concerne l'histoire constitutionnelle genevoise au XIXe siècle. Pour un aperçu plus complet des institutions politiques genevoises dès 1387, et notamment de 1814 à 1847, voir la thèse de Lucien FULPIUS, *L'organisation des pouvoirs politiques dans les constitutions de la République et Canton de Genève, Genève 1942*.

⁹ *Recueil des lois 1903*, p. 347.

¹⁰ MGC 1954 p. 337ss.

¹¹ MGC 1959 p. 27.

¹² MGC 1954 p. 341.

¹³ MGC 1954 p. 348.

¹⁴ MGC 1959 p. 30.

l'«expression de sentiments de reconnaissance ou de sympathie, etc »¹⁵. L'art. 66 du projet qui fut finalement voté porte la définition suivante : « la résolution est une déclaration qui n'entraîne aucun effet législatif »¹⁶. Cette formulation, bien que la notion de « résolution » soit manifestement très claire dans l'esprit des auteurs du règlement du 25 mars 1960, est à l'origine de certaines difficultés que nous avons actuellement quant à la définition des termes¹⁷, en raison de son caractère trop vague. En ce qui concerne la **motion**, l'art. 69 du règlement de 1960 reprend la définition classique de la « proposition faite au Grand Conseil [...] d'inviter le Conseil d'Etat à étudier une question déterminée en vue de : 1. Présenter un projet de loi ; 2. Prendre un règlement un arrêté ; 3. Présenter un rapport sur un objet déterminé [...] »¹⁸.

Le règlement du 25 mars 1960 fut quant à lui remplacé peu de temps après par le règlement du 9 octobre 1969, qui reprenait (sans commentaire de la part de ses auteurs) les dispositions concernant les outils parlementaires, et qui fut pour sa part remplacé par la LRGC dès le 21 juin 1986. Celle-ci reprenait aussi la substance des règlements de 1960 et 1969 en ce qui concerne les outils à la disposition des députés.

Une intense activité de modification de la LRGC a occupé le Grand Conseil depuis son entrée en vigueur : pas moins de 88 projets de loi la modifiant ont été acceptés entre 1987 et 2010, parmi lesquels 7 principaux ont concerné les attributions des parlementaires¹⁹ ; l'ambition commune des auteurs de tous ces projets consistait en l'amélioration de l'activité de notre parlement²⁰. Ainsi, en 1993, les auteurs du PL 7044 (limitation du temps de débat en préconsultation, limitation de la durée et du nombre des interventions) avaient pour but de « remédier à certains dysfonctionnement »²¹ du Grand Conseil. En 2001, l'exposé des motifs du

¹⁵ MGC 1954 p. 350.

¹⁶ MGC 1960 p. 589.

¹⁷ Le professeur Pascal SCIARINI, auditionné par la commission, a longuement insisté sur l'importance de bien définir les termes. Voir ci-après.

¹⁸ MGC 1960 p. 590.

¹⁹ Les auteurs du PL 10664 estiment dans leur exposé des motifs que les diverses modifications de la LRGC sont « sans pertinence » pour leur projet ; nous ne partageons pas cette opinion, dans la mesure où toutes ces modifications, ainsi que le PL 10664, concernent l'amélioration du fonctionnement du Grand Conseil.

²⁰ Cet argument est, comme nous l'avons déjà soulevé, aussi celui qui est invoqué par les auteurs du présent projet pour supprimer la phase de passage en commission des motions.

²¹ MGC 1993 p. 7515.

PL 8620 (passage de 10 à 7 minutes de temps de parole, suppression des modifications de l'ordre du jour après le début de la première séance, limitation de la prise de parole après une demande de renvoi en commission, clôture de la liste des intervenants, limitation du nombre d'interpellations urgentes orales par député) commençait par : « [d]epuis plusieurs mois, des voix s'élèvent pour affirmer que notre parlement ne fonctionne pas bien »²². Le PL 8703 avait ensuite pour objet de supprimer la phase de préconsultation afin de « traiter plus rapidement les projets de loi »²³; le PL 8712 (suppression de la motion communale) visait à « améliorer le fonctionnement de notre Grand Conseil »²⁴; la première phrase de l'exposé des motifs du PL 9560 (introduction de catégories de débats) soulignait « les problèmes liés au fonctionnement du Grand Conseil en raison de l'engorgement de son ordre du jour »²⁵. Plus récemment, le PL 9923 (amélioration de l'efficacité du travail des commissions) préconisait « quelques aménagements susceptibles de sauver le système actuel, pour en éviter l'engorgement et la paralysie »²⁶; le PL 10617 modifie la procédure des extraits dans le but de gagner du temps, et le dernier-né, le PL 10675, non encore traité à ce jour, porte en titre qu'il est déposé « en vue d'améliorer l'efficacité du parlement ».

Cette perspective historique nous montre donc très clairement que le PL 10664 s'inscrit dans une lignée de modifications déjà importantes.

Les raisons qui nous conduisent à douter de sa pertinence et de son utilité sont au nombre de trois et seront développées ci-dessous : 1. lorsque tant de projets ont été discutés, approuvés et votés avec bienveillance par notre Grand Conseil pour améliorer son fonctionnement et que tant de dysfonctionnements subsistent, quelle sera l'efficacité d'une nouvelle modification minime ? 2. La résolution et la motion sont utilisées indifféremment par le député lambda, ce qui confère à ces deux outils parlementaires la même forme et le même contenu ; est-il donc pertinent de modifier la procédure de traitement de la motion seulement (suppression de la possibilité de renvoi en commission), ce qui confère à deux outils de contenu identique une procédure différente ? 3. Les différentes modifications de la LRGC ont souvent conduit à des diminutions des droits des parlementaires²⁷, tout comme le présent projet de loi ; est-il vraiment

²² MGC 2001 p. 7340.

²³ MGC 2001-2002 p. 3342.

²⁴ MGC 2001-2002 p. 6563.

²⁵ MGC 2004-2005 p. 7531.

²⁶ MGC 2005-2006/ XII A.

²⁷ À l'exception notable du PL 10617, dont nous pouvons dans cette mesure souligner la qualité.

opportun de réduire encore ces droits en supprimant la possibilité de renvoyer une motion en commission ?

1. D'un bilan après 10 ans de modifications sectorielles

Notre introduction historique²⁸ a montré clairement que les projets de lois modifiant la LRGC ayant pour but d'améliorer le fonctionnement de notre parlement se sont succédé avec une grande régularité. Force est de constater que ces modifications, si elles ont apporté un soulagement momentané, n'ont pas fondamentalement changé la situation, et que les dysfonctionnements subsistent. Nous pouvons donc prévoir avec une relative certitude que le PL 10664 n'améliorera pas beaucoup le fonctionnement de notre Grand Conseil, et ce d'autant plus que ce projet de loi ne prend pas en compte l'absence de différence (en pratique) entre la motion et la résolution²⁹, et la question du « grignotage » des droits des députés³⁰. La pratique de la modification sectorielle ne nous semble donc pas satisfaisante.

Nous nous permettons ici de relever la nécessité d'une concertation entre le Grand Conseil et l'Assemblée constituante, les instruments à disposition des députés trouvant leur ancrage dans une disposition de rang constitutionnel³¹ ; ils seront donc nécessairement touchés par les travaux des constituants, et plutôt que l'attente des changements apportés par la nouvelle constitution ou les modifications unilatérales effectuées par les parlementaires, la pratique du dialogue entre les institutions nous semblerait hautement souhaitable.

2. De la différence entre la résolution et la motion

Comme nous l'avons signalé dans notre introduction historique³², la notion de résolution³³ est apparue, codification d'une pratique coutumière, en 1960. Conformément à l'explication des auteurs du projet de loi qui introduisait cet outil, il s'agissait d'une déclaration ayant pour but d'exprimer

²⁸ Voir ci-dessus.

²⁹ Voir infra 2.

³⁰ Voir infra 3.

³¹ Art. 89 Cst/GE (A 200).

³² Voir ci-dessus.

³³ Nous ne traitons évidemment pas ici du type particulier de résolution servant à l'exercice du droit d'initiative cantonal auprès de l'Assemblée fédérale au sens des art. 160 de la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101), 115 de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale (LParl ; RS 171.10) et 156 LRGC.

des « sentiments de reconnaissance ou de sympathie, etc »³⁴. La codification de cet instrument parlementaire dans le règlement de 1960, lui conférant la définition de « déclaration qui n'entraîne aucun effet législatif »³⁵, bien que très claire dans l'esprit des auteurs du projet de loi si l'on se réfère aux débats tels que retransmis par le Mémorial, est apparemment devenue plus floue pour les générations suivantes de députés : nous pouvons en effet constater que quasiment aucune des « résolutions » figurant à l'ordre du jour du Grand Conseil actuellement ne consiste en une « déclaration » (et encore moins en l'expression de sentiments de reconnaissance ou de sympathie) ; ces « résolutions » sont au contraire des textes invitant le Conseil d'Etat à agir dans tel ou tel domaine ou à étudier une question déterminée ; ce sont dans cette mesure des « motions ». Cette erreur est compréhensible dans la mesure où la définition de « déclaration n'entraînant aucun effet législatif » prévue par l'art. 150 LRGC est vague et peut s'appliquer tant aux résolutions qu'aux motions. À titre de comparaison, l'ensemble des autres cantons romands connaissent l'institution de la résolution, qui est décrite de manière plus précise dans les diverses lois cantonales : l'art. 136 de la loi vaudoise sur le Grand Conseil du 8 mai 2007³⁶ stipule bien que la résolution est « *une déclaration ou un vœu* » et « *n'a pas d'effet contraignant pour son destinataire* ». De même, l'art. 73 de la loi d'organisation du Grand Conseil neuchâtelois du 22 mars 1993³⁷ précise que la résolution est « *une décision sans effet obligatoire. Elle peut consister notamment dans un vœu, une protestation ou un message* », et la définit comme étant une institution subsidiaire : « *une proposition susceptible d'être l'objet d'une loi, d'un décret, d'une motion ou d'un postulat, ne peut tendre au vote d'une résolution* ». L'art. 33 de la loi d'organisation du parlement de la République et Canton du Jura du 9 décembre 1998³⁸ indique quant à elle que « *la résolution est une déclaration sans effet obligatoire et consiste notamment en un vœu, une protestation ou un message* ». L'art. 84 al. 1 de la loi fribourgeoise du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil³⁹ stipule que « *la résolution est la proposition faite au Grand Conseil d'exprimer de manière purement déclarative son opinion sur un événement* ».

³⁴ MGC 1954 p. 350.

³⁵ Art. 66 du règlement du Grand Conseil du 25 mars 1960, repris sans commentaire par le règlement du 9 octobre 1969 et par la LRGC du 13 septembre 1985.

³⁶ LGC ; RS/VD 171.01.

³⁷ OGC ; RS/NE 151.10.

³⁸ LOP ; RS/JU 171.21.

³⁹ LGC ; RS/FR 121.1.

Nous avons donc, à Genève, un problème de différenciation entre la motion et la résolution, celle-ci étant utilisée pour proposer des objets qui devraient idéalement prendre la forme de motions. L'absence de distinction n'a pas d'effet concret tant que le mode de traitement des deux instruments est le même, ce qui est le cas aujourd'hui. En revanche, en cas de changement du traitement de l'un de ces objets, ce qui est le but du PL 10664, les conséquences peuvent être considérables, comme nous le verrons ci-dessous.

Cette problématique de la différence entre la motion et la résolution a d'ailleurs occupé la Commission des droits politiques lors de ses travaux relatifs au PL 10664, sans réponse satisfaisante ; le professeur Pascal Sciarini, auditionné, a aussi souligné ce point à plusieurs reprises, en insistant sur l'utilité de bien définir les termes, le champ d'application respectif et la portée de la motion et de la résolution, au vu de la pluralité des instruments parlementaires.

L'adoption du PL 10664 aboutirait ainsi à un résultat paradoxal : les députés auront à leur disposition deux instruments similaires quant à leur contenu, mais dont le traitement par le Grand Conseil sera différent, puisque la possibilité de renvoyer en commission des textes ayant le contenu de « motion » étant toujours possible, la résolution aura toujours la possibilité du passage en commission, alors que cette procédure n'existera plus pour la motion. Dans ce cas, le député qui voudra que sa proposition ait la possibilité de faire un passage en commission déposera une résolution, et non plus une motion. L'objectif d'amélioration de l'activité de notre parlement ne nous semble donc pas atteint par cette mesure.

Les seuls textes touchés par ce changement seront (d'une manière assez injuste à notre sens) bien sûr les motions qui figureront à l'ordre du jour de notre Grand Conseil au moment de l'entrée en vigueur du présent projet de loi, et qui ne bénéficieront pas de la possibilité de renvoi en commission, contrairement à l'expectative de leur(s) auteur(s) au moment du dépôt de la motion.

Nous exprimons donc notre scepticisme quant à l'effet utile du PL 10664.

3. Du « grignotage » des droits des députés

Notre introduction historique le montre bien : depuis le début des années nonante, une intense activité législative a touché les droits des membres du Grand Conseil : des restrictions apparemment limitées, mais qui, ajoutées les unes aux autres, finissent par représenter des limites importantes aux droits de proposition des députés.

La suppression de la possibilité de renvoi en commission des motions proposée par le présent projet de loi, modification apparemment anodine, réduit cependant les droits des parlementaires d'une manière importante, notamment en raison de la nature « politique » de la motion, souvent utilisée par les députés pour attirer l'attention sur un problème déterminé. Les motions font dans ce cas de figure souvent l'objet d'une majorité pour un renvoi en commission lorsque le problème soulevé semble important, mais que les solutions préconisées par le(s) motionnaire(s) ne satisfont pas la majorité pour un renvoi au Conseil d'Etat. Dans cette situation, dans l'hypothèse d'une entrée en vigueur du présent projet de loi, ce cas de figure ne pourra se résoudre que de deux manières, toutes aussi insatisfaisantes l'une que l'autre :

- les députés qui ne sont pas d'accord avec l'« invite » au Conseil d'Etat refusent le renvoi au Conseil d'Etat, alors qu'ils considèrent que les problèmes soulevés par la motion sont dignes d'attention ;
- les députés qui ne sont pas d'accord avec l'« invite » au Conseil d'Etat acceptent le renvoi au Conseil d'Etat car ils considèrent que les problèmes soulevés par la motion sont dignes d'attention, malgré la solution préconisée.

Dans ces deux cas, les membres du Grand Conseil sont amenés à voter une position qu'ils n'approuvent pas. Cette conséquence de l'impossibilité du renvoi en commission nous semble donc à éviter.

Le PL 10664 ne paraît ainsi pas opportun, dans la mesure où les petites modifications de la LRGC dans le but d'améliorer le fonctionnement de notre parlement ont désormais montré, depuis près de vingt ans d'expérimentations par ce Grand Conseil, qu'elles n'ont pas résolu les problèmes rencontrés. Le présent projet de loi contribue, quant à lui, à brouiller encore davantage les définitions de motions et de résolutions, en poussant les députés à déposer des « résolutions » qui seront en réalité des motions. Il restreint en outre les droits des députés dans une mesure qui ne nous semble pas admissible.

La minorité vous recommande donc, Mesdames et Messieurs les députés, de refuser ce projet de loi.