

Date de dépôt : 24 juin 2011

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)

Rapport de première minorité de M. Patrick Lussi (page 5)

Rapport de seconde minorité de Mme Aurélie Gavillet (page 9)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Fabiano Forte

Mesdames et
Messieurs les députés,

Ce rapport est le 2^{ème} du genre sur un sujet que notre parlement a eu le privilège de traiter les 2 et 3 décembre 2010 après un long et riche débat.

Ainsi, lors du 3^{ème} débat qui a eu lieu lors de la session du 3 décembre, le PL 10664 a été totalement vidé de sa substance, si bien que la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a dû se ressaisir de cet objet lors de sa séance du 26 janvier 2011. La séance a été présidée efficacement par M. Miguel Limpo et le procès-verbal a été tenu avec exactitude par M^{me} Corina Lupu que le rapporteur remercie. La commission a

pu s'appuyer également sur l'expertise des MM. Laurent Koelliker et David Hofmann, respectivement directeur adjoint du secrétariat général du Grand Conseil et directeur suppléant des affaires juridiques de la Chancellerie d'Etat. Leur précieux concours a pu éclairer les travaux de la commission.

Avant que de décrire brièvement les débats de la commission du 26 janvier, le rapporteur de majorité invite Mesdames et Messieurs les députés à se reporter à son précédent rapport (<http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL10664A.pdf>), lequel donne toute la substance du débat qui avait occupé précédemment la commission sur ce même objet.

Séance de la commission du 26 janvier 2011

En guise de préambule, le président rappelle qu'une majorité du Grand Conseil a supprimé l'art. 1, à savoir la procédure applicable à une motion, si bien que le projet de loi, composé uniquement de l'entrée en vigueur, a été renvoyé à la commission.

Un député (PLR) indique que les groupes tiennent au projet de loi Or, son sort a été malheureux en plénière, puisqu'après l'acceptation de l'entrée en matière, en raison de l'absence de 7 députés dans leurs rangs, ils n'ont pas obtenu la majorité nécessaire pour faire voter les articles. Cependant, il signale qu'un amendement pour réintroduire l'article écarté sera à nouveau déposé.

Un député (PDC) propose l'amendement suivant :

Art. 1 Modifications

La loi portant sur le 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. »

Le Président soumet aux voix l'amendement :

Pour : 8 (1 Ve, 2 R, 2 PDC, 3 L)
Contre : 4 (1 Ve, 1 S, 1 UDC, 1 MCG)

L'amendement est adopté à la majorité.

Le Président soumet aux voix l'intégralité du projet de loi amendé :

Pour : 8 (1 Ve, 2 R, 2 PDC, 3 L)
Contre : 4 (1 Ve, 1 S, 1 UDC, 1 MCG)

Conclusion

Mesdames et Messieurs les députés, comme vous pouvez le constater, une large majorité, comme la précédente, en commission du moins, est favorable à améliorer tant l'efficacité mais aussi la qualité de nos travaux. Ainsi, le rapporteur de majorité vous invite, pour la seconde fois, à soutenir fermement le PL 10664.

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 : 28 février 2011

RAPPORT DE LA PREMIERE MINORITÉ

Rapport de M. Patrick Lussi

Mesdames et
Messieurs les députés,

En relisant les minutes de nos séances du Grand Conseil des 2 et 3 décembre 2010 lorsque ce PL 10664 a été traité vous aurez remarqué que l'entrée en matière a été acceptée à une voix, celle de notre président qui a fait pencher la balance pour l'acceptation.

Le même scénario a prévalu pour forcer le renvoi en commission de ce projet de loi plutôt que de le refuser.

En commission, rien de nouveau n'est apparu si ce n'est l'amendement du groupe majoritaire qui a simplement réintroduit l'article 1 dans sa version initiale tel que rédigée dans le projet de loi 10664.

Il n'y a eu que très peu de débat, car les commissaires de la majorité ont argumenté sur le fait que ce projet de loi n'avait pas été accepté en plénière uniquement pour le motif qu'au moment du vote, leurs rangs étaient dégarnis et qu'il leur a manqué sept voix pour que ce projet de loi soit accepté.

La première minorité persiste à ne pas vouloir entrer en matière et à vous demander de rejeter ce PL 10664. Comme écrit, aucun changement n'étant intervenu durant la seule séance de commission, nos arguments restent les mêmes. Notre rapport de première minorité déposé le 20 octobre 2010 est reproduit ci-dessous :

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 un quatrième apparaîtront lors des débats et auditions.

Le premier paradoxe est, qu'avec moult détails, il est expliqué 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 considérerait 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-disant 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.

Prétérer 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.

Date de dépôt : 21 février 2011

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de M^{me} Aurélie Gavillet

Mesdames et
Messieurs les députés,

L'absence malencontreuse de sept députés de la majorité lors de la séance plénière du 2 décembre 2010 à 17 heures nous offre l'occasion de compléter notre argumentation¹ sur le PL 10664².

Nous exposerons d'abord comment le présent projet de loi n'atteint pas les trois buts que se sont fixés ses auteurs (*infra* I), et ensuite pourquoi un tel projet ne nous semble pas s'intégrer à la logique de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13 septembre 1985³ (*infra* II).

I. Trois buts non atteints

Les auteurs du PL 10664 se sont, selon les termes employés par le rapporteur de majorité en séance plénière⁴, fixé les objectifs de « désengorger

¹ A notre sens injustement qualifiée d'« arguties juridiques » par le premier signataire du PL 10664 lors de la séance plénière du 2 décembre (Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève [ci-après : MGC] [en ligne], séance du 02.12.2010 à 17h00, disponible sur :

http://www.geneve.ch/grandconseil/memorial/data/570202/6/570202_6_partip26.asp [consulté le 13 février 2011]).

² Le présent rapport de minorité nous permet aussi de nous excuser pour les coquilles qui se sont glissées dans notre précédent rapport : p. 19/26, note de bas de page 6 : « PL 10664 » et non « PL 1664 » ; p. 21/26, dernière ligne : « dysfonctionnements » et non « dysfonctionnement » ; p. 22/26, septième ligne : « objet de » et non « objetde ».

³ RS/GE B 1 01 ; ci-après : LRGC.

⁴ Ces trois objectifs ne se retrouvent cependant pas clairement dans le précédent rapport de majorité, où sont énoncés les buts d'« amélioration des conditions de travail du parlement, [de] rapidité dans la prise de décisions et [d'] augmentation de la qualité des actes parlementaires » (p. 12/26) ; nous avons donc uniquement considéré l'objectif général d'amélioration du fonctionnement du parlement dans notre précédent rapport de minorité.

notre ordre du jour, avoir des réponses plus rapides du gouvernement sur les motions déposées et, enfin, améliorer la qualité des textes parlementaires »⁵. Si ces buts ambitieux sont louables⁶, nous ne voyons pas en quoi une suppression de la possibilité du renvoi en commission des motions permettra de les atteindre et estimons que cette mesure ne désengorgera pas notre ordre du jour (*infra* 1), ne nous permettra pas d'obtenir des réponses plus rapides du Conseil d'Etat (*infra* 2), et n'améliorera pas la qualité des textes parlementaires (*infra* 3).

1. La suppression de la possibilité du renvoi en commission des motions ne désengorgera pas notre ordre du jour

Les auteurs du présent projet de loi invoquent l'encombrement de notre ordre du jour par les motions, encombrement relevé⁷ par le Prof. Pascal Sciarini, auditionné, pour supprimer la possibilité de passage en commission des motions ; ils estiment que l'impossibilité de renvoyer les motions en commission désengorgera l'ordre du jour.

a) De quelle manière le PL 10664 permettra-t-il de désengorger notre ordre du jour ?

L'argument des auteurs du présent projet de loi nous semble étrange, et cela pour plusieurs raisons : on ne comprend d'abord pas, à la lecture de l'exposé des motifs, des procès-verbaux de commission et du rapport de majorité si les auteurs estiment que celui-ci désengorgera l'ordre du jour (1) par son effet dissuasif (dans la mesure où les députés qui voudront déposer une motion y renonceront faute de pouvoir en demander le renvoi en commission) ou (2) par sa seule existence (puisque une fois traitée par l'assemblée plénière, une motion sortira obligatoirement de l'ordre du jour). Nous n'avons pas la prétention de trancher ici cette intéressante question, dans la mesure où le PL 10664 semble dépourvu d'effets dans les deux cas : dans le premier cas, le député dissuadé de déposer sa motion qui n'a pas la possibilité de passer en commission déposera une résolution, qui, elle, pourra

⁵ MGC [en ligne], séance du 02.12.2010 à 17h00, disponible sur : http://www.geneve.ch/grandconseil/memorial/data/570202/6/570202_6_partip26.asp [consulté le 13 février 2011].

⁶ Et déjà invoqués à de nombreuses reprises pour modifier la LRGC ; voir à ce sujet notre précédent rapport (notamm. les pp. 21/26 ss).

⁷ Les propos du Prof. SCIARINI n'ont cependant pas consisté en l'affirmation que la solution préconisée par le PL 10664 serait utile. Le Prof. SCIARINI a bien plutôt insisté sur le grand nombre des instruments à la disposition des parlementaires et la nécessité de les définir précisément.

toujours être renvoyée en commission⁸. Dans le second cas, une motion qui est renvoyée en commission sort aussi de l'ordre du jour. Nous ne voyons donc pas en quoi la suppression du renvoi en commission permettra de désengorger notre ordre du jour.

b) Pourquoi agir au moment où les objets sont sur le point de quitter l'ordre du jour ?

Nous avons en outre l'impression que les auteurs du présent projet de loi se saisissent du problème par le mauvais bout : au moment du renvoi en commission, les motions ont déjà parcouru tout l'ordre du jour⁹ : vouloir désengorger celui-ci en visant les objets qui sont sur le point d'en sortir ne nous semble pas judicieux ; il serait au contraire bien plus pertinent de viser les objets qui y entrent afin d'éviter qu'ils y dorment pendant un an ou plus selon les circonstances¹⁰.

Nous estimons en conséquence que le PL 10664 ne permettra pas de désengorger notre ordre du jour dans la mesure où les députés pourront toujours déposer des résolutions pour passer en commission, et où les auteurs de ce projet de loi se concentrent sur le moment de la sortie des objets de l'ordre du jour au lieu de se concentrer sur leur entrée.

2. La suppression de la possibilité du renvoi en commission des motions ne nous permettra pas d'obtenir des réponses plus rapides du Conseil d'Etat

Les auteurs du PL 10664 estiment ensuite que ce projet de loi permettra aux députés de recevoir plus rapidement les rapports sur les motions renvoyées au Conseil d'Etat¹¹, dans la mesure où elles ne feront pas de

⁸ Sur la question du rapport entre motion et résolution, voir notre précédent rapport (notamm. les pp. 23/26 ss).

⁹ A l'exception des motions sur lesquelles l'urgence est demandée et obtenue, qui représentent une minorité.

¹⁰ Nous avons déjà développé cet argument en séance plénière et regrettons que personne n'y ait répondu (MGC [en ligne], séance du 02.12.2010 à 17h00, disponible sur : http://www.geneve.ch/grandconseil/memorial/data/570202/6/570202_6_partip26.asp [consulté le 13 février 2011]).

¹¹ Et de lutter contre la « caduquité », triste mal qui affecte une partie du contenu de notre ordre du jour (MGC [en ligne], séance du 02.12.2010 à 17h00, disponible sur : http://www.geneve.ch/grandconseil/memorial/data/570202/6/570202_6_partip26.asp [consulté le 13 février 2011]). Pour des raisons de clarté, nous ne reprendrons pas ici ce terme et lui préférons l'expression de « perte d'actualité ».

passage en commission entretemps. Cet argument est à notre avis surprenant : il généralise les conséquences d'un projet qui touchera uniquement une petite proportion des motions que traite notre Grand Conseil, soit celles qui sont renvoyées en commission. Dans la mesure où il ne modifie pas la situation des motions qui ne seront pas renvoyées en commission, nous ne voyons pas en quoi les rapports du Conseil d'Etat sur celles-ci seront plus rapides. Le PL 10664 vise en outre à éviter une situation qui semble rare, la perte d'actualité d'une motion entre le moment de son renvoi en commission et celui de son traitement en plénière (*infra a*), au lieu de se concentrer sur la situation la plus fréquente, la perte d'actualité d'une motion lors de son séjour dans notre ordre du jour (*infra b*).

a) La seule situation visée est celle de la perte d'actualité d'une motion entre le moment de son renvoi en commission et celui du traitement par le Grand Conseil

Nous pouvons ici examiner le parcours d'une motion dès son entrée dans notre ordre du jour : à ce moment, nous estimons qu'elle présente un intérêt et n'a pas perdu de son actualité. Si l'urgence n'est pas demandée et obtenue, la motion sera, 9 ou 12 mois plus tard, traitée par la plénière. A ce moment, deux alternatives se présentent, qui dépendent des aléas de la vie médiatique : la motion est encore d'actualité ou elle ne l'est plus. Dans cette dernière hypothèse, le bon sens empêche de la renvoyer en commission, et le PL 10664 n'apporte pas grand-chose. Si elle est encore d'actualité, deux alternatives se présentent encore : soit elle est refusée ou renvoyée au Conseil d'Etat, et le PL 10664 ne trouve pas application, soit elle est renvoyée en commission. A sa sortie de commission et lors de son traitement par la plénière, la motion est soit encore d'actualité, soit elle ne l'est plus : or, c'est dans ce seul cas, celui des motions qui sont restées actuelles suffisamment longtemps pour être renvoyées en commission, et ayant perdu leur actualité entre le moment du renvoi en commission et celui du traitement par la plénière, que le présent projet de loi présente un intérêt. Le peu d'importance statistique de cette catégorie de motions ne semble pas justifier à lui seul le PL 10664 ; au contraire, nous estimons que les motions qui sont encore d'actualité au moment de leur traitement par notre Grand Conseil montrent qu'elles ont une certaine importance et devraient pouvoir, le cas échéant, être renvoyées en commission pour y être retravaillées ou contribuer aux travaux de cette commission. Le risque que ces motions perdent leur actualité durant les travaux nous semble donc devoir être couru.

b) Le retard inhérent à la taille de notre ordre du jour n'est pas pris en compte

Ici encore, nous avons l'impression de retomber sur le même point : les auteurs du PL 10664 ont pris le problème par le mauvais bout. Quel est l'intérêt de modifier la procédure applicable à une petite partie des motions, soit à celles qui seront renvoyées en commission, pour améliorer la rapidité des rapports du Conseil d'Etat à notre parlement ? Les motions qui ne sont pas renvoyées en commission perdent aussi leur actualité en raison d'un traitement trop lent, indépendamment du travail des commissions. Il conviendrait à notre sens de se concentrer plutôt sur la véritable question, c'est-à-dire sur la manière de traiter plus rapidement les quelques cent cinquante points de notre ordre du jour¹².

Nous estimons en conséquence que le PL 10664 ne permettra pas d'obtenir des réponses plus rapides du Conseil d'Etat dans la mesure où il ne modifie en rien le traitement des motions qui ne sont pas renvoyées en commission (soit la majorité des motions que nous traitons annuellement¹³). En ce qui concerne les motions renvoyées en commission, le présent projet de loi ne présente un intérêt que pour celles qui perdent leur actualité entre le moment de leur renvoi en commission et celui de leur traitement en plénière ; l'amélioration du traitement d'une aussi petite catégorie de motions ne nous semble pas justifier un projet de loi. Il nous semble en outre utile de pouvoir renvoyer en commission les motions qui sont encore d'actualité au moment de leur traitement par le Grand Conseil.

3) La suppression de la possibilité du renvoi en commission des motions n'améliore pas la qualité des textes parlementaires

Les auteurs du PL 10664 invoquent finalement la nécessité de présenter des textes mieux préparés pour justifier leur proposition de suppression du passage en commission : les motions davantage travaillées avant leur entrée

¹² Une très large majorité de notre parlement a d'ailleurs refusé un amendement à l'art. 148 al. 1 LRGC visant à donner au Conseil d'Etat un délai de deux mois au lieu de six pour rendre ses rapports sur les motions (MGC [en ligne], séance du 02.12.2010 à 17h00, disponible sur : http://www.geneve.ch/grandconseil/memorial/data/570202/6/570202_6_partip26.asp [consulté le 13 février 2011]). Un consensus semble donc se dégager sur le fait que la source des lenteurs dans le traitement des motions ne se situe pas spécifiquement au niveau du Conseil d'Etat.

¹³ Voir à ce sujet les statistiques transmises à la commission par le secrétariat général du Grand Conseil et annexées au rapport de première minorité du PL 10664-A (p. 18/26).

dans notre ordre du jour n'auraient plus besoin d'être renvoyées en commission. Cet argument ne nous semble pas tenir compte de la diversité des idées inhérente aux partis politiques représentés dans notre Grand Conseil (la motion déposée par un groupe reflète les opinions de celui-ci ; les réflexions apportées par d'autres groupes peuvent améliorer le texte déposé) ni de l'urgence dans laquelle certains textes sont rédigés¹⁴, déplace le débat sur l'élaboration des textes en amont et le rend informel (ainsi que, par ricochet, moins transparent), alors qu'un parlement devrait être conçu de manière à permettre le débat sur la conception des textes et devrait contribuer à formaliser ce débat. Pour ces raisons, nous estimons d'une part qu'il sera malaisé d'obtenir un meilleur travail des motions avant leur dépôt, et d'autre part que le PL 10664 est contraire aux principes démocratiques qui tendent justement à formaliser le débat public.

Aucun des trois objectifs fixés par les auteurs du présent projet de loi ne nous semble donc atteint de manière satisfaisante par le PL 10664.

II. Le PL 10664 nous semble mal s'intégrer dans la LRG

Une loi doit présenter une certaine logique. De nombreuses modifications tendent à diminuer cette logique et à introduire des incohérences dans le texte légal ; il nous semble que la LRG en est victime dans le cas d'espèce¹⁵, d'abord quant au rapport entre députés et personnes non élues (*infra* 1), ensuite dans le rapport entre motions et résolutions (*infra* 2), et finalement en ce qui concerne le rapport entre les modifications apportées par le PL 10664 et l'art. 190, al. 2 LRG (*infra* 3).

¹⁴ Indépendamment de l'urgence dans laquelle certains textes sont préparés et déposés, le PL 10664 rajoutera du travail aux députés, alors que la question de la surcharge de travail des parlementaires de milice représente l'un des poncifs les plus rebattus du Mémorial (voir pour une bonne illustration : MGC 2002-2003/ XII D/74 p. 4204). Dans ces circonstances, un projet qui augmente la charge de travail des députés nous semble assez peu opportun.

¹⁵ Nous avons en effet déjà eu l'occasion de brièvement mentionner quelques-unes des nombreuses modifications dont la LRG a été l'objet (voir à ce sujet notre précédent rapport, notamm. les pp. 21/26 ss) et nous permettons de relever ici que notre intention a été mal comprise (MGC [en ligne], séance du 02.12.2010 à 17h00, disponible sur :

http://www.geneve.ch/grandconseil/memorial/data/570202/6/570202_6_partip26.asp [consulté le 13 février 2011]) : il s'agissait de relever que la logique d'une loi est altérée au fil des modifications si on n'y prend pas garde. Notre intention était aussi de montrer le lent « grignotage » qu'ont déjà subi les droits des députés.

1) Le rapport entre le député et les autres personnes non élues, entre motion et pétition

Toute personne¹⁶ qui a une demande d'ordre général à faire aux autorités a la possibilité de déposer une pétition. Lorsque celle-ci parvient au Grand Conseil, elle est directement envoyée en commission (art. 171 al. 3 LRGC). Les personnes qui ne sont pas député(e)s disposent donc, pour les demandes qu'ils font à notre parlement, du droit que celles-ci passent en commission.

L'équivalent¹⁷ de la pétition des personnes non élues est la motion du député, qui est, elle aussi, une demande d'ordre général. Jusqu'à aujourd'hui, le député dispose d'un droit conditionnel, subordonné à l'obtention d'une majorité du Grand Conseil, au renvoi de sa motion en commission (art. 147 LRGC).

Le PL 10664 aboutirait à ôter aux députés tout droit au renvoi de leurs demandes générales en commission, c'est-à-dire à traiter moins bien les députés que toutes les autres personnes non élues. Nous estimons qu'un tel traitement moins favorable n'est pas conforme aux principes de logique qui devraient sous-tendre la LRGC, selon lesquels un député, élu par le peuple, ne devrait pas avoir moins de droits que celui-ci (et même, en l'occurrence, moins de droit que des personnes non citoyennes ou résidentes sur notre canton)¹⁸ ; un tel projet de loi aurait en outre pour conséquence que le député qui désirerait absolument que sa « motion » passe en commission (et contourner ainsi le PL 10664) pourrait simplement l'intituler « pétition » et l'envoyer à notre Grand Conseil conformément aux dispositions de la loi genevoise sur l'exercice du droit de pétition du 14 septembre 1979¹⁹. Une telle conséquence du présent projet de loi nous semble donc contraire à la logique.

¹⁶ De nationalité suisse ou non, résidente sur le territoire cantonal ou non.

¹⁷ Motions et pétitions présentent aussi de fortes similarités dans leurs conséquences, soit le rapport du Conseil d'Etat qui suit le renvoi à cet organe (comparer les art. 148 et 172, al. 3, 4 et 5 LRGC).

¹⁸ Sauf circonstances exceptionnelles non réalisées dans le cas d'espèce (voir par exemple les art. 20 à 24 LRGC).

¹⁹ LPétition ; RS/GE A 5 10.

2) Le rapport entre motion et résolution

Nous avons déjà²⁰ eu l'occasion de relever l'incohérence introduite par le PL 10664 entre les motions et les résolutions. Celles-ci sont deux instruments différents dans la mesure où la motion est une demande faite au Conseil d'Etat (art. 143 LRGC) et la résolution une déclaration générale (art. 150 LRGC), catégorie résiduelle. La pratique montre que les députés utilisent indifféremment les deux instruments²¹ ; le bon sens voudrait - et c'est la situation actuelle - que la procédure applicable aux deux instruments soit la même. Le présent projet de loi distingue les deux procédures d'une manière qui ne nous semble pas logique, pousse les députés à déposer des résolutions (l'instrument secondaire) à la place des motions (l'instrument principal), et risque de brouiller encore davantage les définitions de ces deux instruments. Il ne nous semble en conséquence pas opportun d'introduire une telle distinction dans la LRGC.

3) Le rapport entre le PL 10664 et l'art. 190, al. 2 LRGC

L'art. 190, al. 2, let. b LRGC prévoit que les commissions peuvent transformer la proposition de motion qui leur est renvoyée en un projet de loi ou une résolution. Il est intéressant de constater que le PL 10664, qui supprime la possibilité de renvoi en commission des motions, ne modifie pas cet article. Quel sera donc le rapport entre celui-ci et le présent projet de loi ? Considérera-t-on que les motions peuvent toujours être renvoyées en commission en vertu de l'art. 190, al. 2, let. b LRGC, ou estimera-t-on que l'art. 190, al. 2, let. b LRGC n'a plus de portée propre ?

²⁰ Voir à ce sujet notre précédent rapport de minorité (notamm. les pp. 23/26 ss), ainsi que le débat en plénière (MGC [en ligne], séance du 02.12.2010 à 17h00, disponible sur :

http://www.geneve.ch/grandconseil/memorial/data/570202/6/570202_6_partip26.asp [consulté le 13 février 2011]) ; il est piquant de constater que, lors de cette séance, le premier signataire du PL 10664 a relevé le problème, n'y a pas apporté de solution, et nous a gentiment proposé de déposer un amendement que la majorité suivrait peut-être. Il est difficile de voir quel amendement pourrait être déposé pour résoudre un tel problème, la solution la plus évidente consistant simplement à refuser le PL 10664.

²¹ Le Prof. SCIARINI, auditionné par la commission, avait mentionné la question, et relevé que le problème était celui de la définition des termes et de la portée des instruments.

Les lettres a et c de l'art. 190, al. 2 LRGC prévoient que les commissions peuvent transformer en motion les projets de lois et les résolutions qui leur sont renvoyées. On peut ici légitimement se demander s'il est opportun et logique d'interdire l'entrée des motions en commission, mais d'en autoriser la sortie.

Le PL 10664 ne nous semble donc pas être en mesure de désengorger notre ordre du jour, de permettre aux députés d'obtenir des réponses plus rapides du Conseil d'Etat, ni d'améliorer la qualité des textes déposés ; il ne réalise à notre sens aucun des trois objectifs visés par ses auteurs. Il introduit en outre dans la LRGC des modifications peu logiques sur des points aussi fondamentaux que les relations entre les députés et les autres personnes non élues, ainsi qu'entre les différents instruments parlementaires.

La minorité vous recommande en conséquence, Mesdames et Messieurs les députés, de refuser un tel projet de loi.