



Le Parlement: un législateur créatif ? La situation de Genève à l'exemple du projet de loi déposé par un député

Fabien Mangilli, titulaire du brevet d'avocat, DEA en droit européen
Secrétaire scientifique de commissions, Grand Conseil de la République et canton de Genève

Le député au Grand Conseil de la République et canton de Genève dispose des moyens lui permettant d'être un législateur créatif. A côté de la motion et d'une possibilité étendue de modifier les projets du Conseil d'Etat, la Constitution cantonale permet aux membres du Grand Conseil de déposer un projet de loi¹.

L'instrument du projet de loi est très fréquemment utilisé par les députés genevois et il constitue un moyen privilégié de l'activité parlementaire. Environ un quart des projets est proposé et élaboré par les députés eux-mêmes. Par ailleurs, certaines questions fondamentales pour le canton de Genève ont été traitées au moyen de projets de lois émanant de députés, démontrant ainsi l'importance de l'instrument précité. A titre d'exemple, on peut citer la loi 9666 relative à la révision totale de la Constitution par une assemblée constituante² et la loi 8447 portant création de la Cour des comptes³.

Les députés sont attachés au droit de déposer un projet de loi, comme en témoignent les résultats d'une enquête réalisée en 2003 suite à un certain nombre de propositions en vue d'améliorer le fonctionnement du Parlement genevois⁴. La quasi-totalité des députés interrogés à cette occasion s'était déclarée hostile à la suppression éventuelle de ce droit d'initiative. La motion, quant à elle, est également utilisée par les députés genevois, mais elle paraît moins apte à leur offrir un rôle créatif. Lorsqu'elle est destinée au Conseil d'Etat⁵, celui-ci est en effet tenu d'y répondre dans les six mois et, le cas échéant, de motiver son refus. Il s'écoule donc un certain délai depuis la transmission de la motion au Conseil d'Etat, lequel peut également refuser d'y donner suite. En outre, l'éventuel projet découlant de la motion ne serait pas élaboré par les députés eux-mêmes.

Le projet de loi doit être rédigé de toute pièce, c'est-à-dire de manière à pouvoir

s'inscrire tel quel parmi les lois existantes. Il ne s'agit pas de formuler des idées générales, mais des dispositions légales. Cette exigence caractérise le projet de loi par rapport à l'initiative parlementaire, lorsque celle-ci est rédigée de manière générale. Sous cette forme, l'initiative s'apparente plutôt à une motion destinée au Grand Conseil⁶. Parmi les autres exigences formelles, le projet de loi doit contenir un exposé des motifs. Ce dernier se concentre déjà sur des dispositions légales concrètes, allant parfois jusqu'à un commentaire article par article.

L'article 128 de la loi genevoise portant règlement du Grand Conseil (ci-après LRGC) fixe une limite matérielle importante⁷. Cette disposition impose en effet qu'un projet de loi comportant une dépense nouvelle prévoie également la recette correspondante, le recours à l'emprunt n'étant pas considéré comme une recette. Les députés genevois ne sont donc pas complètement libres quant au contenu du projet de loi qu'ils déposent. La limite matérielle posée par l'article 128 LRGC n'est pas toujours facile à vérifier en pratique. En outre, les conséquences de son non respect pourraient poser certains problèmes. En particulier, si un projet de loi comportant une dépense nouvelle ne prévoit pas la recette correspondante, le Bureau du Grand Conseil doit-il (ou peut-il) en refuser le dépôt ? La question n'est pas tranchée, raison pour laquelle cette disposition est très difficile à mettre en œuvre. Il est ainsi légitime de douter qu'elle fixe véritablement une limite matérielle au projet de loi d'un député.

La possibilité offerte aux députés de déposer un projet de loi connaît une seconde limite matérielle, imposée par l'article 15A de la loi genevoise d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (ci-après LaLAT). Cette disposition prévoit que la modification des limites de zones ne peut être demandée par les députés que

par le moyen de la motion. Cette dernière est dite "impérative", dans la mesure où, contrairement à la motion "classique", le Conseil d'Etat est tenu d'élaborer un projet si le Grand Conseil le demande. Les députés ne peuvent donc pas déposer un projet de loi pour solliciter la modification des limites de zones et un tel projet devrait être déclaré irrecevable par le Bureau du Grand Conseil. La restriction du droit d'initiative des députés prévue par l'article 15A LaLAT s'explique par le fait que le législateur a voulu que seul le Conseil d'Etat puisse élaborer un projet relatif à la modification des limites de zones, afin de permettre le respect des exigences du droit fédéral en matière d'enquête publique et de procédure d'opposition.

Une fois le projet de loi déposé, il est en principe renvoyé en commission sans débat. Il existe à Genève vingt-cinq commissions parlementaires thématiques, lesquelles étudient les différents projets déposés, en fonction du domaine traité. Les députés ont également la possibilité de débattre immédiatement en plénum du projet de loi, mais cette solution est très rare en pratique⁸. En cas de besoin, elle permettrait d'adopter la loi rapidement, sans attendre les travaux en commission, lorsqu'une intervention urgente s'impose. La discussion immédiate doit être proposée par un député et approuvée sans débat par le Grand Conseil. Jusqu'au 15 janvier 2004, le renvoi en commission était précédé d'un tour de préconsultation en plénum. Celui-ci permettait à un député de donner la position générale de son groupe sur le projet. La suppression de la préconsultation a été adoptée, sur la base d'un projet de loi de plusieurs députés, dans le but d'accélérer le traitement des projets de loi et ainsi d'améliorer le fonctionnement du Grand Conseil.

Une fois le projet renvoyé, la commission dispose d'une très grande liberté dans le cadre de l'examen de ce dernier⁹. Elle peut

¹ Art. 89 let. a) de la Constitution cantonale (RSG A 2 00).

² Adoptée par le Grand Conseil le 4 mai 2007, la loi 9666 sera soumise en votation populaire le 24 février 2008.

³ La loi 8447 a été acceptée lors de la votation populaire du 27 novembre 2005.

⁴ SCIRARINI Pascal, Etude de la composition du Grand Conseil du canton de Genève et des conditions dans lesquelles les députés exercent leur mandat, octobre 2003, disponible sur le site du Grand Conseil, http://www.geneve.ch/grandconseil/data/loi/rapport_com_idheap_2003_11.pdf.

⁵ Une motion peut aussi s'adresser à une commission du Grand Conseil pour l'inviter à élaborer, sur un objet déterminé, un projet de loi, une motion, une résolution ou un rapport.

⁶ Voir par exemple l'article 81 de loi fribourgeoise sur le Grand Conseil: "L'initiative parlementaire est la proposition de charger un organe du Grand Conseil d'élaborer un projet d'acte ayant le même objet qu'une motion".

⁷ L'article 128 LRGC reprend les termes de l'article 96 de la Constitution cantonale (RSG A 2 00).

⁸ Les projets de révision de la LRGC ne peuvent pas être discutés immédiatement, mais doivent être obligatoirement renvoyés à la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil.

⁹ Il convient de préciser que le traitement en commission est identique lorsque le projet de loi est déposé par le Conseil d'Etat.



en premier lieu le transformer en une proposition de motion ou de résolution, ce qui demeure toutefois relativement rare. Il lui est également possible de proposer tous les amendements qu'elle souhaite. Cette faculté est très importante en pratique et un grand nombre de projets de lois est très souvent retravaillé et modifié en commission. Dans le cadre des travaux de commission, les députés peuvent donc avoir une influence créative sur le contenu du texte. La discussion du projet de loi en plénum se déroule en principe en trois débats. A cette occasion, les députés ont encore la possibilité de déposer des amendements au projet de loi (dans sa version après le travail en commission), ce qui est parfois le cas en pratique. Même si cette situation peut conduire à de longs débats, elle offre un important potentiel de créativité aux membres du Grand Conseil, en particulier à ceux qui n'auraient pas siégé dans la commission chargée de l'examen du projet.

En résumé, la faculté offerte aux députés de présenter un projet de loi leur permet indéniablement d'avoir un rôle créatif, dans la mesure où ils assument eux-mêmes la responsabilité de l'élaboration d'une grande majorité des lois adoptées, sans la confier au Conseil d'Etat et ainsi indirectement à l'administration cantonale. Par contre, les députés n'en font pas toujours un usage optimal, en utilisant parfois en même temps un autre instrument pour le même objet, par exemple en déposant une motion.

Si le projet de loi déposé par un député constitue certainement un instrument approprié et judicieux, notamment en termes de créativité parlementaire, son utilisation semble nécessiter quelques précautions. Parmi elles, un soin particulier doit être apporté à la rédaction du projet, car celui-ci ne peut contenir que des dispositions légales. Dans cette mesure, il est important que les députés disposent de connaissances en technique législative (légistique) ou qu'ils bénéficient d'un appui pour la rédaction du projet, par exemple de la part des assistants parlementaires. A Genève, chaque groupe du Grand Conseil peut engager un assistant parlementaire et reçoit dans ce cas jusqu'à CHF 60'000.- par année.

Un projet de loi est également susceptible d'engendrer des incohérences, voire des contradictions au sein de l'ordre juridique cantonal. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire d'avoir une vue d'ensemble de

ce dernier et de bien assurer l'intégration du projet dans les normes existantes, au besoin par leur modification. En dehors des conditions formelles et matérielles du dépôt du projet de loi, il s'agit-là de limites importantes à ce moyen d'action parlementaire.