

## L'élaboration décentralisée de la législation: la situation et les perspectives dans le canton de Genève

**Raphaël Martin** | *L'auteur présente la procédure d'élaboration décentralisée de la législation dans le canton de Genève. Il souligne l'importance d'une assistance de technique législative, notamment par le service de législation, par un système d'information sur la législation – en particulier le CD-ROM SIL (Système d'information sur la législation) – et par des modèles informatiques de saisie des textes législatifs.*

### 1 Introduction

Comme l'indique le préambule du programme de la présente Journée scientifique, la préparation de la législation «incombe le plus souvent dans sa majeure partie à l'administration; plus particulièrement aux services matériellement compétents dans le cas de la Suisse». Sur ce sujet, il n'y a guère de «genevoiseries» («Genfereien») à signaler, sinon éventuellement qu'à défaut d'être original le phénomène considéré est bien marqué dans le «canton du bout du lac,» compte tenu de la taille importante des départements de l'administration cantonale et de la présence de juristes dans leurs secrétariats généraux et même souvent au sein des offices<sup>1</sup> ainsi que de l'existence d'une administration cantonale décentralisée importante.<sup>2</sup> Aussi les propos qui vont suivre s'inscrivent-ils bien davantage dans le répertoire des variations sur un thème connu que dans celui des innovations ou curiosités.

A Genève, la coordination que n'exclut pas la décentralisation n'en est pas encore parvenue à un stade de réalisation et de formalisation suffisant pour qu'on puisse parler, déjà dans l'intitulé du présent exposé, d'un «exemple genevois,» car la situation n'y est pas exemplaire. Aussi me paraît-il préférable, d'ailleurs sans prétention à l'exhaustivité, d'évoquer la situation qui prévaut et les perspectives d'évolution qui se dessinent dans le canton de Genève dans l'organisation du travail légistique, dans une perspective pragmatique et réaliste.

Le thème du jour renvoie à la phase de la préparation des projets de lois,<sup>3</sup> sous-entendu guère à celle de l'adoption des lois. Certes, «Qui prépare les lois?» et «Qui adopte les lois?» sont deux questions dissociables. Mais elles ne sont totalement dissociées ni d'un point de vue théorique, ni d'un point de vue pratique, et elles trouvent leur complément dans la question de savoir comment les organes compétents adoptent les lois. Le cadre in-

stitutionnel et la procédure d'adoption des normes font donc partie de la problématique.

## 2 Le cadre institutionnel et la procédure d'adoption des lois

### 2.1 Le cadre institutionnel

Sur le plan cantonal,<sup>4</sup> les acteurs institutionnels du processus législatif sont essentiellement le gouvernement et le parlement. S'y ajoutent – mais leur rôle, en termes d'intervention directe dans l'élaboration (la rédaction) des lois, est moindre, quoique fondamental sur le plan des principes et non négligeable sous l'angle des effets préventifs de leurs points de vue connus ou supposés – les citoyens qui lancent des initiatives (surtout si ces dernières sont formulées),<sup>5</sup> le peuple appelé à se prononcer sur certaines lois automatiquement<sup>6</sup> ou en cas d'aboutissement d'un référendum facultatif,<sup>7</sup> la Confédération dans les cas où son approbation est nécessaire,<sup>8</sup> le Tribunal fédéral dans le cadre du contrôle abstrait des normes.<sup>9</sup>

Le rôle du gouvernement dans la préparation des textes législatifs est consacré par l'ordre juridique. Le Conseil d'Etat est compétent pour présenter des projets de lois au Grand Conseil<sup>10</sup> et pour prendre part aux discussions et présenter des amendements et faire toutes propositions,<sup>11</sup> en principe aussi lors des séances des commissions parlementaires<sup>12</sup> où s'effectue notamment l'essentiel du travail du Grand Conseil. Le Conseil d'Etat peut être tenu, par le biais de motions, d'élaborer et présenter des projets de lois au Grand Conseil,<sup>13</sup> ou même d'adopter ou modifier des règlements.<sup>14</sup> De plus, le Conseil d'Etat est chargé d'exécuter les lois et de prendre à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires;<sup>15</sup> dans le canton de Genève, au-delà de ce pouvoir commun d'adopter des normes secondaires, il détient même la compétence constitutionnelle d'édicter «les règlements de police dans les limites fixées par la loi».<sup>16</sup>

De fait, l'activité normative du Conseil d'Etat – soit, dans une forte mesure, de l'administration cantonale – est primordiale. Sur les quelque 870 textes législatifs insérés dans le Recueil officiel systématique de la législation genevoise en vigueur,<sup>17</sup> 535 (donc plus de 60% d'entre eux) sont des règlements ou des arrêtés adoptés par le Conseil d'Etat, et sur les quelque 280 lois qui y figurent,<sup>18</sup> plus des deux tiers ont été préparées par le gouvernement et les services qui en dépendent. La proportion est encore plus élevée pour les quelque 150 lois non insérées dans le recueil systématique qui sont adoptées chaque année par le Grand Conseil, comme la loi budgétaire<sup>19</sup> et les diverses lois ressortissant aux finances publiques ainsi que les lois modifiant le régime des zones.

Il n'empêche qu'institutionnellement et dans les faits, non seulement le Parlement mais aussi les députés pris individuellement jouent un rôle important – et sans doute croissant – dans la préparation et, évidemment, l'adoption des lois. Les membres du Grand Conseil disposent d'un droit d'initiative individuel de présenter notamment des projets de lois.<sup>20</sup> Par une motion, le Grand Conseil peut charger une commission d'élaborer un projet de loi sur un objet déterminé.<sup>21</sup> Une commission peut aussi saisir le Grand Conseil d'un projet de loi aux termes des travaux qu'elle a menés sur un objet qui lui avait été soumis (d'ailleurs pas forcément comme projet de loi).<sup>22</sup> Tant en commission qu'en séance plénière, les députés peuvent proposer d'amender les projets de lois en discussion.<sup>23</sup>

Des mesures ont été prises pour permettre aux députés, qui sont des parlementaires de milice, de prendre une part plus active notamment dans l'élaboration des lois. Depuis le début de la législature 1997–2001, le Parlement genevois s'est doté de services administratifs propres (soustraits à l'autorité de l'Exécutif), et chaque groupe représenté au Grand Conseil reçoit une allocation annuelle destinée à financer l'engagement d'un assistant politique.<sup>24</sup> Selon la loi, le Grand Conseil doit disposer du personnel nécessaire à l'accomplissement de ses tâches, à savoir, en plus et sous la direction du sautier, notamment d'un adjoint, de secrétaires, de mémorialistes, de documentalistes, de collaborateurs techniques et scientifiques, de rédacteurs de procès-verbaux et d'huissiers;<sup>25</sup> dans les faits, l'effectif des services du Grand Conseil se monte à ce jour à une quinzaine d'unités.<sup>26</sup>

A noter aussi que les compétences parlementaires viennent de s'accroître dans un domaine normatif dans lequel le pouvoir législatif n'avait jusque-là d'autre choix que d'accepter ou refuser un texte: c'est le domaine des conventions intercantionales. Vient en effet d'entrer en vigueur, le 23 avril 2002, la convention intercantonale conclue le 9 mars 2001 entre les cantons romands relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger.<sup>27</sup> Cette convention prévoit la désignation de commissions interparlementaires, constituées au cas par cas de représentants des parlements cantonaux, pour prendre position sur des projets de conventions intercantionales et formuler des propositions.

Dans le cas particulier où le Grand Conseil adopterait un projet de loi qu'il aurait fait préparer par une commission sans l'intermédiaire du Conseil d'Etat, le constituant genevois a conféré au gouvernement, dès l'origine<sup>28</sup>, la faculté de ne pas la promulguer tout de suite, ainsi qu'il y serait normalement tenu,<sup>29</sup> mais de la «représenter au Grand Conseil avec ses observations,

dans un délai de six mois,» la promulgation ne devant intervenir que si, «après en avoir délibéré de nouveau, le Grand Conseil adopte le projet élaboré dans la session précédente». <sup>30</sup> Les cas d'application sont rares. <sup>31</sup> De plus, les conditions d'application de ces dispositions peuvent prêter à controverse; les lois adoptées sur la base de projets présentés directement par des députés ne paraissent pas visées, qu'elles aient été ou non discutées en commission, sans que cette différence – qui permettrait le cas échéant d'éviter aisément la compétence gouvernementale susmentionnée – ne trouve de justification institutionnelle; en revanche, il ne suffit pas, pour écarter cette faculté, que le Conseil d'Etat ait pu se prononcer sur le projet de loi dans l'exercice de sa compétence <sup>32</sup> de s'exprimer en commission et en séance plénière.

## 2.2 La procédure d'adoption des normes

Au niveau du Conseil d'Etat, le droit genevois est quasiment muet sur la procédure d'élaboration et d'adoption des règlements et des projets de lois. Le gouvernement travaille fondamentalement selon le système du département rapporteur; c'est en principe le département dont dépendent les services administratifs les plus concernés par le sujet qui initie ou/et suit les travaux législatifs portant sur celui-ci, formule des propositions, consulte d'autres administrations et les milieux concernés; et il fait rapport au Conseil d'Etat; généralement, un autre département est désigné co-rapporteur, et est donc amené à faire ses remarques en primeur au département rapporteur avant même que le Conseil d'Etat ne délibère du sujet.

L'adoption même d'un règlement ou d'un projet de loi <sup>33</sup> est évidemment du ressort du Conseil d'Etat lui-même. Une fois qu'un projet de loi est devant le Grand Conseil, le Conseil d'Etat participe aux discussions, en commission et en séance plénière, par l'intermédiaire d'un conseiller d'Etat, qui est en règle générale le chef du département rapporteur ; en commission, celui-ci se fait souvent assister et quelquefois représenter par un de ses proches collaborateurs bien au fait du dossier traité. A ce stade-là, les propositions qui sont formulées en réalité pour le compte du Conseil d'Etat ne sont quasiment jamais soumises au Conseil d'Etat. Pour le représentant du gouvernement, c'est alors une question de collégialité que de ne pas amener les commissions parlementaires à opter pour des solutions s'écartant de la volonté connue ou supposée du Conseil d'Etat, sauf à en référer préalablement au Conseil d'Etat.

Devant le Grand Conseil, la procédure de discussion et d'adoption des lois est davantage formalisée. Sans préjudice de péripéties susceptibles de

survenir à chaque phase du processus législatif, il y a d'abord débat de préconsultation<sup>34</sup> en séance plénière, souvent renvoi en commission, puis travail en commission<sup>35</sup> suivi du dépôt d'un rapport (le cas échéant d'un rapport de majorité et d'un ou plusieurs rapports de minorité),<sup>36</sup> puis – en séance plénière – un premier débat portant sur la prise en considération du projet,<sup>37</sup> suivi d'un deuxième débat consistant en l'examen du projet de loi<sup>38</sup> article sur article,<sup>39</sup> puis, normalement lors d'une session ultérieure,<sup>40</sup> un troisième débat portant sur le texte résultant du deuxième débat, article par article ou chapitre par chapitre,<sup>41</sup> et enfin vote sur l'ensemble.<sup>42</sup> Des règles définissent la façon dont les amendements doivent être présentés et soumis au vote;<sup>43</sup> posées pour les séances plénières, ces règles sont appliquées aussi en commission.

### **2.3 La décentralisation consécutive à la pluralité des acteurs institutionnels et à leurs compétences respectives**

Il y a donc pluralité (surtout dualité) d'acteurs institutionnels du processus législatif, et ces acteurs détiennent des compétences déterminantes pour l'existence, le contenu et le libellé des lois d'un bout à l'autre du processus législatif. La préparation des lois ne se limite pas à une phase préliminaire du processus législatif, à laquelle succéderaient celles de la discussion et de l'adoption de normes proposées. Un travail légistique s'effectue tout au long du processus législatif, et il s'accomplit de façon partagée et quelquefois concurrente entre ces différents acteurs, sans préjudice d'ailleurs des interventions, aux différents stades de ce processus, d'acteurs non institutionnels, comme les milieux intéressés, les partis politiques, les groupes de pression.

Sans nier qu'on puisse parler de travaux normatifs préliminaires, il faut toutefois souligner déjà qu'ils ne sont pas et ne sauraient être l'apanage d'un seul des deux principaux acteurs institutionnels, et ensuite que les projets de textes qui en sont issus peuvent faire l'objet d'amendements et même de remaniements profonds jusqu'au terme du processus législatif.

Il en résulte nécessairement une certaine décentralisation dans l'élaboration des lois. Et cette décentralisation ne se trouve pas compensée, mais plutôt accentuée par le fait que, trop souvent, les questions de technique législative sont amalgamées aux questions de fond et les questions de détail aux questions importantes.

Certes, la décomposition des délibérations parlementaires en trois débats tend à dissocier d'une part la discussion relative aux orientations politiques à traduire en normes de celle, d'autre part, qui porte sur les que-

stions de structure et de rédaction des textes législatifs. Mais elle n'empêche pas que même en commission, sans doute après quelques discussions générales, les projets législatifs sont directement lus, commentés et amendés article par article. La question ou l'idée exprimée dans une norme proposée est de ce fait rarement débattue indépendamment de la façon dont elle est exprimée. Tant les débats que les textes législatifs adoptés finalement gagneraient en qualité si, de façon systématique, les projets législatifs étaient d'abord présentés, discutés et soumis au vote sujet par sujet, question par question, en passant progressivement des thèmes généraux aux thèmes particuliers et de la structure des textes à leur contenu, avant même que leur rédaction ne soit abordée et mise aux voix.

Et c'est là que réside, me semble-t-il, l'une des prémisses d'une utile quoique relative centralisation de l'élaboration des lois, à laquelle s'ajouterait avantageusement l'intervention d'un service<sup>44</sup> chargé de participer activement à la rédaction des textes législatifs d'un bout à l'autre du processus législatif.

Toute commission parlementaire peut certes désigner en son sein des sous-commissions,<sup>45</sup> donc aussi une sous-commission de rédaction. Cela ne se fait toutefois qu'occasionnellement, même rarement. En séance plénière du Grand Conseil, le premier débat sur un projet législatif ne comporte aucun vote sur des questions de principe, sinon un vote d'entrée en matière. Puis vient immédiatement un débat article par article. Le fait que le troisième débat n'ait en principe pas lieu lors de la même session que les débats précédents<sup>46</sup> – les exceptions sont assez nombreuses – devrait permettre de se pencher à nouveau sur des questions de technique législative (rédaction, bonne insertion dans le droit en vigueur et le droit déjà adopté mais pas encore en vigueur, dispositions transitoires); cela n'est toutefois pas prescrit – ce qui est un indice de sous-estimation de l'importance de ces questions – et très rarement pratiqué. Il est en revanche prévu que le vote sur l'ensemble peut être renvoyé à une session ultérieure si l'assemblée décide de faire vérifier la rédaction définitive;<sup>47</sup> dans ce cas, les modifications de pure forme et la rectification d'erreurs matérielles sont seules permises, et elles doivent être soumises à l'approbation du Grand Conseil avant le vote définitif sur l'ensemble du projet.<sup>48</sup> Un tel renvoi est toutefois rare en pratique.

Très récemment, le bureau du Grand Conseil a toutefois lancé une étude tendant à la mise en place d'une commission de relecture des textes votés par les commissions parlementaires.<sup>49</sup>

### 3 L'organisation du travail légistique

#### 3.1 Responsabilité des services matériellement compétents

Non seulement avant mais aussi, dans une certaine mesure, après que les organes institutionnels compétents (à savoir essentiellement l'Exécutif et le Législatif) soient saisis de projets législatifs, les services matériellement compétents assument un rôle important dans la préparation des lois, sans préjudice des prérogatives revenant aux autorités. Et cela s'explique, car ce sont eux qui connaissent le mieux la matière, et c'est là, à l'évidence, une des conditions essentielles de bonne facture des textes législatifs. Le plus souvent, ils ont vu naître les problèmes qu'il s'agit de régler par voie législative; ils peuvent les situer dans leur contexte; ils ont les contacts avec les milieux intéressés; ils savent quelles mesures d'organisation doivent être prises pour la mise en œuvre de la législation; ils peuvent suivre les travaux législatifs en principe de bout en bout.

Les services matériellement compétents disposent donc d'atouts indiscutables pour préparer les lois. La connaissance de la matière ne suffit toutefois pas. Il faut aussi des compétences dans le domaine de la technique législative, acquises au moins pragmatiquement sinon au terme d'une formation scientifique spécifique.<sup>50</sup> Sans même parler de leur acceptabilité en termes politiques, les lois doivent être conçues et rédigées de façon compréhensible non seulement pour un cercle restreint de spécialistes, mais de façon plus générale pour tout destinataire potentiel des normes à édicter et même, idéalement, pour chacun puisque nul n'est censé ignorer la loi. Une connaissance plus générale de l'ensemble de la législation ainsi qu'une expérience des questions de structuration et de rédaction des textes législatifs et de leur harmonieuse insertion dans l'ordre juridique doivent compléter la bonne maîtrise de l'objet sur lequel il s'agit de légiférer.

Il ne s'ensuit pas que l'élaboration législative doive être centralisée pour être de qualité. Seulement, la confection des lois gagne à être la résultante d'un travail collectif, associant, le plus en amont possible du processus législatif, services matériellement compétents et collaborateurs spécialisés en légistique.

Le poids prépondérant reste toutefois du côté de la maîtrise de la matière, déjà d'un point de vue pratique, mais aussi sous un angle institutionnel et politique. Le membre du gouvernement dont dépendent les services matériellement compétents reste le premier responsable aussi de ce secteur d'activité qu'est celui de préparer en temps utile les bons textes ou projets de textes législatifs.

## 3.2 Formules usuelles

### 3.2.1 *Les travaux préliminaires*

Plusieurs formules sont couramment pratiquées par les départements de l'administration cantonale pour préparer les textes législatifs, surtout dans la phase des travaux préliminaires. Les enjeux politiques et l'importance des projets à élaborer contribuent à en définir le choix, de même que l'éventuelle technicité des questions à régler.

La préparation d'un texte législatif peut se faire purement en interne au département concerné. Il n'est pas rare, notamment pour des projets législatifs d'une envergure limitée, que ce travail soit effectué par un seul collaborateur (souvent de formation juridique), soit par celui qui, au sein du secrétariat général ou d'un office ou service du département, est responsable du domaine d'activités considéré. Au besoin, ce collaborateur s'entoure de l'avis d'autres collaborateurs, collègues ou subordonnés. Ou alors un groupe de travail interne est créé, plus ou moins formellement.

Une autre solution consiste à désigner un groupe de travail interdépartemental. Cette formule requiert en pratique l'aval explicite ou implicite du Conseil d'Etat (et implique donc pour le moins que celui-ci soit informé). Elle est utilisée pour des projets législatifs qui, du fait de leurs objets ou de leurs enjeux, nécessitent dès le début la réunion de compétences variées et la confrontation de sensibilités différentes.

Des commissions chargées de préparer des lois peuvent aussi comporter des représentants d'autres collectivités publiques ou/et des milieux concernés. Cette formule permet d'élargir d'emblée la vision des problèmes à régler et des solutions susceptibles de leur être apportées, et elle favorise l'acceptabilité des projets législatifs dans la mesure où elle permet d'anticiper et intégrer les réactions que des travaux législatifs même préliminaires risquent de provoquer.

Il n'est pas rare non plus que mandat soit donné à un spécialiste externe de préparer un avant-projet de texte législatif, dont l'élaboration requiert à la fois une disponibilité et une compétence particulières ou l'apport d'idées nouvelles.

La préparation de lois peut aussi être confiée à des commissions d'experts externes, qui sont alors souvent désignées par le Conseil d'Etat lui-même. Cette formule se justifie notamment à propos de projets législatifs importants et novateurs; elle enrichit le débat et favorise l'émergence de solutions solidement étayées; d'un point de vue politique, elle présente aussi l'intérêt d'impliquer moins directement les autorités, qui, à la condition de



motiver leur position, conservent davantage de marge de manœuvre à l'égard de propositions portant moins leur empreinte.

### 3.2.2 *La consultation des milieux intéressés*

Dans le canton de Genève, aucune norme n'institue une procédure de consultation des milieux intéressés à une quelconque étape du processus législatif. C'est sans doute une lacune, même si ce silence n'empêche nullement les autorités, plus ou moins formellement, de donner aux personnes et organisations concernées par des projets législatifs un tant soi peu importants la possibilité de se prononcer à leur propos, à un stade du processus législatif qui précède leur propre prise de position. En principe avec l'aval préalable du Conseil d'Etat, les départements cantonaux procèdent assez fréquemment à la consultation des milieux intéressés, et cela permet souvent d'apporter ensuite d'utiles correctifs ou compléments aux propositions formulées.

Il est question, à Genève, de formaliser la procédure de consultation des milieux intéressés, autrement dit de la rendre plus officielle et plus fréquente. Le site Internet «Législation genevoise»<sup>51</sup> est déjà structuré de façon à intégrer un groupe de documents destiné à l'annonce et la publication des projets législatifs sur lesquels les milieux intéressés, voire plus largement tout un chacun, seraient invités à faire part de leurs observations.

### 3.2.3 *Le visa du service de la législation*

La remarque déjà faite que tout projet législatif devrait être vu par un service spécialisé dans les questions de technique législative trouve son expression en droit genevois. En effet, selon une disposition réglementaire,<sup>52</sup> la chancellerie d'Etat est chargée de mettre au point la forme et la concordance avec les prescriptions en vigueur, d'une part des projets de loi ou de règlement préparés par les départements avant leur adoption par le Conseil d'Etat, et d'autre part, à la demande des députés, des projets de loi dont ils sont les auteurs, avant leur inscription à l'ordre du jour du Grand Conseil. C'est le service de la législation qui est chargé de cette tâche, sans préjudice des activités qui se développent en la matière dans les services du Grand Conseil.

Cette tâche a été conçue pendant des décennies dans une optique purement formelle, traduite par le profil des collaborateurs du service de la législation, émanant des milieux de la typographie. Il s'agissait essentiellement de corriger les projets de textes afin qu'ils respectent les règles de typographie communément admises ainsi que quelques prescriptions sur la forme des textes législatifs.

Le service de la législation a pour tâche non seulement de corriger des projets de textes législatifs, mais aussi de publier les normes. Ces deux volets d'activités représentent les deux axes à partir desquels se développe, depuis quelques années, une assistance de technique législative qui tend, de façon certes pragmatique et encore modeste, à gagner une place croissante dans l'organisation du travail légistique.

Avant d'y consacrer quelques mots, il faut encore préciser que le visa du service de la législation est sollicité très rarement par les députés qui déposent des projets de lois, mais qu'à la suite de l'autonomisation des services du Grand Conseil une certaine concertation s'est mise sur pied entre les collaborateurs compétents desdits services et ceux du service de la législation, afin d'harmoniser autant que possible la présentation formelle des textes législatifs. Quant au Conseil d'Etat, il se soucie en général que les projets législatifs qui lui sont présentés portent bien le visa du service de la législation, mais il accepte encore assez facilement de traiter des objets (dont des projets de textes législatifs) portés très tardivement à son ordre du jour, à titre d'affaires urgentes. Il s'ensuit que le contrôle effectué par le service de la législation ne peut au mieux qu'être formel à l'égard de tels projets législatifs, tant il est évident qu'un examen plus substantiel prend du temps.

### **3.3 L'assistance de technique législative**

#### *3.3.1 Compenser les inconvénients inhérents à l'élaboration décentralisée des lois*

L'assistance de technique législative qui se développe à petits pas tend à compenser les inconvénients inhérents au système décentralisateur mais en soi justifié qui veut que, dans les faits, la préparation des lois relève de la responsabilité des services matériellement compétents.

L'optique est celle d'aider les acteurs du processus législatif, et non de les déposséder de leurs compétences ou de contrôler leur travail, même s'il serait souhaitable que cette évolution s'accompagne d'une dissociation plus systématique des travaux portant respectivement sur les idées à exprimer et sur leur traduction normative, aux différents stades du processus législatif.

Plusieurs prestations du service de la législation doivent concourir à mettre les organes institutionnels en mesure d'adopter des textes législatifs de qualité. L'aide que ce service a vocation d'apporter consiste déjà à rendre la législation aisément accessible, mais aussi à faciliter la conception et la composition des textes législatifs, et à mettre à la disposition des acteurs du processus législatif des collaborateurs qui ont une vue d'ensemble de la législation et sont soucieux de la cohérence et de la bonne lisibilité des textes législatifs. Dans cette perspective, deux postes de juristes ont pu être

créés au sein dudit service, dont l'un par transformation d'un poste de typographe.

Des prescriptions sont aussi nécessaires. Mais elles doivent être intégrées aux instruments mis à disposition et leur utilité être expliquée.

### 3.3.2 *Un système d'information sur la législation*

Pour bien légiférer, il faut évidemment connaître le droit existant et y accéder aisément. Cela vaut non seulement pour le texte législatif qu'il s'agit le cas échéant de modifier, mais aussi plus généralement pour l'ensemble des normes traitant du sujet à régler, dans une perspective de cohérence du droit et à des fins de comparaison et d'inspiration.

C'est pourquoi la chancellerie d'Etat a réalisé un système d'information sur la législation, qui a évidemment aussi son utilité pour l'application du droit. Ce système consiste en une vaste banque de données sur la législation – et même sur d'autres données juridiques de base (travaux préparatoires des lois et jurisprudence), – qui est utilisée pour rendre la législation accessible tant sur support papier que sur Internet et en version CD-ROM.

Le site Internet «Législation genevoise»<sup>53</sup> est conçu de façon à renseigner<sup>54</sup> clairement et rapidement sur l'état du droit et des travaux législatifs en cours. Il comporte en effet plusieurs «groupes de documents» couvrant les différentes phases du processus législatif, à partir – à terme – des avant-projets de lois soumis à consultation jusqu'au droit en vigueur, en passant par les projets législatifs pendants devant le Grand Conseil et les textes législatifs adoptés récemment mais non encore en vigueur, et donnant accès à ces différents textes.

La recherche de ces textes peut se faire à l'aide de plusieurs critères, notamment des mots-clés, la référence au recueil systématique, le numéro de loi ou de projet de loi (à terme l'abréviation officielle).<sup>55</sup> Le mode de consultation des textes est convivial : un index (qui est une table des matières succincte) dans une colonne à gauche de l'écran, et la plage principale de l'écran réservée à l'affichage du document. La date de mise à jour de chaque groupe de documents est lisible en permanence.

D'autres informations encore sont publiées sur le site, notamment sur les initiatives et les référendums. Des formulaires permettent de commander différents documents relatifs à la législation.

Sous l'angle de son contenu, le CD-ROM SIL donne accès à une masse de données juridiques de base très utiles pour préparer des textes législatifs. Il s'agit notamment des recueils systématiques du droit de la Confédération et de presque tous les cantons romands, des travaux préparatoires des lois

genevoises, de la jurisprudence du Tribunal fédéral publiée dès 1980 dans le Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral, de la Semaine judiciaire dès 1994, progressivement des prescriptions autonomes genevoises et de la législation communale genevoise.

Ce CD-ROM est doté d'un système de navigation performant et de fonctions de recherche efficaces.

### 3.3.3 *Des modèles informatiques de saisie des textes législatifs*

Des modèles informatiques de saisie des textes législatifs ont été conçus et réalisés pour garantir à la fois la bonne présentation des textes législatifs, leur bonne intégration dans la banque de données et la bonne exploitation de certaines fonctionnalités que comporte le CD-ROM SIL (p. ex. la génération dynamique de tables des matières).

Leur utilisation facilite le travail de celui qui compose un texte législatif, d'autant plus que le respect de maintes prescriptions formelles sur la présentation des lois se trouve intégré automatiquement à ces modèles.

Ces derniers sont à la disposition des acteurs du processus législatif, sur les réseaux informatiques de l'administration cantonale. Le service de la législation invite tous ses correspondants habituels au sein des départements à les utiliser, et il se tient à leur disposition pour leur expliquer comment en faire une utilisation optimale. A noter à ce propos que la correction formelle des projets législatifs doit s'étendre à la vérification de la bonne utilisation des modèles informatiques, eu égard aux enjeux susmentionnés qui y sont liés.

Les modèles informatiques de saisie des projets législatifs proposent automatiquement aux auteurs de projets législatifs, avec des variantes, diverses normes dont l'expérience démontre qu'elles sont souvent omises alors qu'elles sont en règle générale nécessaires. Il s'agit des dispositions finales et transitoires les plus courantes.

Il n'est en effet pas sans importance que la question de l'entrée en vigueur d'un texte législatif soit réglée correctement. De même, il faut penser à abroger ou modifier d'autres dispositions figurant dans d'autres textes législatifs du même rang. Et il ne faut pas omettre d'indiquer, par le biais de dispositions transitoires adéquates, comment certaines dispositions nouvelles doivent être mises en oeuvre à l'égard de situations préexistantes.

Du fait de l'insertion automatique de dispositions à ces propos, celui qui prépare un projet de loi est amené à s'interroger sur la nécessité d'en proposer l'adoption, sous l'une ou l'autre des formes suggérées. Il est renseigné du même coup sur l'ordre dans lequel ces dispositions doivent figurer à la fin

d'un texte législatif, ordre souvent méconnu qui n'est d'ailleurs pas identique selon que le projet législatif à élaborer est un texte nouveau ou entièrement remanié ou un texte modifiant un autre texte législatif.

Des modèles complémentaires sont en voie d'élaboration pour des projets de lois spécifiques comportant régulièrement certaines clauses, comme les lois d'investissement ou ouvrant des crédits, ou des lois modifiant le régime des zones, ou encore des lois d'approbation de conventions intercantionales.

### 3.3.4 *Le CD-ROM SIL, outil utile à la conception et la composition de projets législatifs*

Le programme LexViewer<sup>56</sup> sur lequel tourne l'application SIL permet la visualisation de divers fichiers (Word, Excel, PowerPoint, etc.) enregistrés sur le disque dur de l'utilisateur et – pour peu que ce dernier soit connecté à l'Internet – des pages Web de son choix. Il offre par ailleurs la possibilité d'une part de constituer des favoris et de les organiser en arborescence, et d'autre part d'ouvrir plusieurs documents dans des fenêtres se superposant les unes aux autres.

Voilà qui, joint à la richesse du contenu du CD-ROM, transforme ce dernier en précieux outil de conception et de composition de projets législatifs.

En effet, imaginons qu'un arrêt du Tribunal fédéral amène à modifier un texte législatif cantonal qui ait au surplus un rapport étroit avec une loi fédérale et qu'il soit intéressant de connaître les solutions apportées au même problème par d'autres cantons. Celui qui doit préparer la modification législative va commencer par rechercher les divers documents utiles à l'accomplissement de son travail, à savoir l'arrêt considéré du Tribunal fédéral (dans le groupe «ATF» du CD-ROM SIL ou sur le site Internet du Tribunal fédéral), éventuellement d'autres jurisprudences (publiées par exemple dans la Semaine Judiciaire et reproduites sur le CD-ROM SIL), la loi fédérale pertinente, la loi qu'il s'agit de modifier, les travaux préparatoires ayant conduit à son adoption, les textes législatifs d'autres cantons sur le même sujet, et des courriers (le cas échéant scannés) échangés à ce propos avec les milieux intéressés. Au fur et à mesure qu'il ouvre ces documents, il crée des favoris pointant sur les plus intéressants d'entre eux. Puis il classe et structure ces favoris à son gré. Le moment venu, il choisit parmi les documents ainsi sélectionnés ceux dont il a le plus besoin pour faire son travail législatif, et il ouvre encore le document Word créé à l'aide du modèle informatique de saisie des projets législatifs. Puis il se met à concevoir et composer son projet de loi, en passant d'une fenêtre à l'autre, s'il y a lieu en copiant des passages intéressants trouvés dans le droit d'autres cantons et en les

collant dans le projet de loi en cours d'élaboration. Il dispose de la barre d'outils spécifique intégrée au modèle de saisie, si bien qu'il lui est loisible d'affecter les bons styles aux passages qu'il copie ou qu'il compose.

### 3.3.5 *Vérification des projets législatifs et participation aux travaux législatifs*

Le service de la législation a des contacts fréquents avec les principaux collaborateurs de l'administration qui sont chargés de préparer des projets de lois, tant avec les rédacteurs de tels projets qu'avec le personnel de secrétariat qui s'occupe le cas échéant de la saisie ou du suivi administratif du dossier. Avec le temps, ces contacts donnent lieu à des échanges de moins en moins limités aux questions de pure forme. La conscience se développe progressivement qu'il est utile de prendre langue avec le service de la législation à différents stades d'élaboration des normes, déjà assez en amont du processus législatif puis au cours des travaux menés au sein des commissions parlementaires. Il arrive aussi que ces dernières sollicitent l'avis du service de la législation sur des questions déterminées. Mais il se produit aussi que, par manque de temps, tactique ou volonté d'indépendance, des départements sollicitent le visa du service de la législation au dernier moment et en laissant comprendre qu'à la limite seules de modestes corrections formelles peuvent entrer en considération, ou que le service de la législation soit consulté après que le Grand Conseil a déjà adopté formellement une loi...

A propos de projets législatifs déterminés, le service de la législation peut être appelé à fournir une assistance de technique législative ayant plusieurs niveaux. Celle de premier niveau, traditionnelle et limitée, consiste à vérifier un projet législatif sous un angle purement formel : vérification du respect des règles typographiques usuelles,<sup>57</sup> des prescriptions de forme spécifiques relatives aux textes législatifs et bonne utilisation du modèle informatique de saisie des projets législatifs. L'assistance de technique législative de niveau deux, déjà plus substantielle, comporte (en plus) un examen de la bonne lisibilité et compréhensibilité du projet législatif et de son exposé des motifs, donc aussi de questions relevant de la structure, la rédaction, la complétude et la cohérence de ces textes. Enfin, l'assistance de technique législative de niveau trois suppose une participation accrue à des travaux législatifs comme membre d'un groupe de travail ou la responsabilité d'élaborer un projet législatif ou de procéder à un examen approfondi, aussi d'un point de vue juridique, d'un projet législatif déterminé.

Les limites séparant ces trois niveaux d'assistance de technique législative ne sont évidemment pas précises. L'expérience démontre d'ailleurs qu'il

existe des liens étroits entre les questions de forme et celles de fond, et elle confirme, souvent *a contrario*, que ce qui se conçoit bien s'énonce clairement (pour paraphraser Boileau).

### 3.3.6 *Autres perspectives de développement*

Le service de la législation a l'ambition, conforme à sa vocation, de développer encore ses prestations dans le domaine de l'élaboration des textes législatifs, notamment sur les sujets suivants, succinctement mentionnés.

L'ancien guide de rédaction législative doit être réactualisé. La procédure de rectification d'erreurs matérielles mérite d'être précisée, de même qu'une procédure de mise à jour formelle des textes législatifs en cas de changement de dénomination des départements et services cités par la législation ou d'adaptation formelle de textes législatifs fédéraux auxquels renvoient des textes cantonaux. L'introduction d'abréviations officielles des principaux textes législatifs est en préparation.

Des exigences méritent d'être posées aussi à l'égard des exposés des motifs, dont celle de les faire précéder, à l'instar de ce que fait la Confédération, d'une présentation très résumée des projets législatifs. Ce condensé pourrait être intégré dans le site Internet «Législation genevoise».

Ce dernier est appelé à être perfectionné. Il s'agit d'une part d'en assurer une mise à jour fréquente; l'objectif de mettre le recueil systématique à jour en ligne au fur et à mesure de l'entrée en vigueur des textes législatifs est réaliste dans la mesure où les entrées en vigueur sont connues le plus souvent au moins une semaine à l'avance pour les règlements et souvent des semaines sinon des mois à l'avance pour les lois. Il s'agit aussi d'y offrir des prestations supplémentaires; il est prévu, notamment, d'y publier une chronique législative, à laquelle il serait possible de s'abonner afin d'être tenu au courant, par le biais de la messagerie électronique, de différents événements survenant en rapport avec la législation genevoise (p. ex. adoption puis, le moment venu, entrée en vigueur de textes législatifs, approbation de textes législatifs par la Confédération, décision prise par le Tribunal fédéral en cas de contrôle abstrait des normes, lancement d'un référendum ou d'une initiative, ouverture d'une procédure de consultation, dépôt d'un projet législatif). On peut aussi envisager l'ouverture de forums de discussion sur les textes législatifs, sur lesquels les administrés internautes, dans le respect de certaines règles à préciser, pourraient faire part de leurs expériences, observations et suggestions sur le droit genevois.

Enfin, l'association du service de la législation à la préparation des textes législatifs et au suivi des travaux législatifs mérite d'être institutionnalisée,

en précisant notamment les stades auxquels son visa devrait être requis, dans des délais permettant de fournir une efficace assistance de technique législative.

Il serait souhaitable, pour tous ces sujets, que la concertation initiée avec les services du Grand Conseil se renforce.

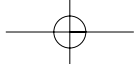
Ces différentes mesures ne visent pas à passer à un système d'élaboration centralisée des textes législatifs, qui est étranger à nos institutions, mais, dans une perspective réaliste, à en mieux compenser les inconvénients, au profit d'une législation de meilleure qualité.

#### Notes

- 1 Autrement dit, il ne s'y trouve pas de service juridique centralisé chargé d'apporter un appui juridique à plusieurs départements.
- 2 Elle est constituée de quelque 120 établissements et corporations de droit public, dont certains ont une taille et une importance considérables, comme les Hôpitaux universitaires de Genève, les Transports publics genevois, les Services industriels, l'Aéroport international de Genève.
- 3 Le préambule susmentionné fait même référence aux «travaux préliminaires».
- 4 Le plan communal n'est pas traité, pour le double motif que l'autonomie des communes genevoises est peu étendue par rapport à celle des communes d'autres cantons et que les administrations communales jouent elles aussi un rôle déterminant dans l'élaboration des normes communales. Ce n'est d'ailleurs que dès le 19 mai 2001 que les conseils municipaux disposent d'une compétence plus générale d'adopter «des règlements ou des arrêtés de portée générale régissant les domaines relevant de la compétence des communes» (art. 30, al. 2 de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984, B 6 05, en abrégé : LAC ; ROLG 2001 I 336).
- 5 Art. 64ss de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847 (A 2 00, en abrégé: cst-GE).
- 6 A savoir les lois constitutionnelles (art. 179 cst-GE) et les lois qui ont pour objet un nouvel impôt ou la modification du taux ou de l'assiette d'un impôt (art. 53A cst-GE).
- 7 Les lois votées par le Grand Conseil sont soumises à la sanction du peuple lorsque le référendum est demandé par 7000 électeurs au moins dans le cours des 40 jours qui suivent celui de la publication de ces lois, sous réserve des lois soustraites au référendum (art. 53 cst-GE), comme la loi budgétaire dans son ensemble (art. 54 cst-GE) et les lois munies de la clause d'urgence (art. 55 à 57 et 95 cst-GE).
- 8 Loi fédérale relative à l'approbation d'actes législatifs des cantons par la Confédération, du 15 décembre 1989, modifiant la loi sur l'organisation de l'administration et 28 autres lois fédérales (FF 1988 II 1293 ; ROLF 1991 I 362); Grisel 1990, 275ss.
- 9 Art. 84 de la loi fédérale d'organisation judiciaire, du 16 décembre 1943 (RS 173.110, en abrégé: OJ). S'il admet, partiellement ou totalement, un recours dans le cadre du contrôle abstrait des normes, le Tribunal fédéral annule, avec un effet constitutif direct, les normes jugées inconstitutionnelles ; il peut s'agir d'un ou plusieurs mots; le Tribunal fédéral ne se met en revanche pas lui-même à reformuler un texte législatif (Auer/Malinvorni/Hottelier 2000, not. n° 2076).
- 10 Art. 90 et 91 cst-GE; art. 65, let. a et art. 124, al. 2 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (B 2 01, en abrégé: LRGC).
- 11 Art. 90 cst-GE; art. 65, let. e et f LRGC. Au cours des délibérations en général et sur des projets de lois en particulier, le représentant du Conseil d'Etat dispose d'un droit de parole de 10 minutes lors du débat de préconsultation (art. 72, phr. 3 et 4 LRGC), et dans les débats les conseillers d'Etat peuvent prendre la parole plusieurs fois sur le même sujet (art. 73, al. 1 et 3 LRGC); le Conseil d'Etat peut proposer au Grand Conseil de passer immédiatement au troisième débat (art. 134, al. 3, let. b LRGC).
- 12 Art. 192, al. 3 LRGC.
- 13 Art. 143, let. a, ch. 1 LRGC.
- 14 Art. 143, let. a, ch. 2 LRGC.



- 15 Art. 116, phr. 2 cst-GE.
- 16 Art. 125, al. 1 cst-GE; Auer1981, 257ss, 273ss et 289ss, not. n° 49ss p. 295ss.
- 17 Le recueil systématique (en abrégé: rs/GE) contient essentiellement les normes de portée générale (cf. art. 19 de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels, du 8 décembre 1956 (B 2 05, en abrégé: LFPPAO).
- 18 Les 55 autres textes insérés dans le rs/GE sont des textes historiques, des conventions inter-cantonaux ou d'autres textes (comme la décision de la Commission de gestion du pouvoir judiciaire fixant les fêtes judiciaires et les normes d'insaisissabilité édictées par l'autorité de surveillance des offices des poursuites et des faillites).
- 19 La préparation et la soumission au Grand Conseil du projet de budget annuel des recettes et des dépenses fait partie des attributions constitutionnelles du Conseil d'Etat (art. 117, al. 1 cst-GE).
- 20 Art. 89, let. a cst-GE ; art. 124ss LRGC.
- 21 Art. 143, let. b, ch. 1 LRGC.
- 22 Art. 190, al. 4 LRGC.
- 23 Art. 2, let. b et art. 80ss LRGC.
- 24 Art. 40 et 41 LRGC, adoptés le 2 mai 1997, entrés en vigueur le 6 novembre 1997.
- 25 Art. 41, al. 1 LRGC.
- 26 Ces quelque quinze postes sont occupés par 17 personnes; ils ne comprennent pas les auxiliaires engagés comme procès-verbalistes des commissions parlementaires ; il est question d'engager encore deux secrétaires scientifiques, respectivement pour la commission de contrôle de gestion et la commission des finances.
- 27 ROLF 2002 I 559. Le Conseil d'Etat genevois a adhéré à cette convention le 19 septembre 2001 après que le Grand Conseil l'y eut autorisé par une loi du 14 juin 2001 (B 1 03.0).
- 28 Art. 53 et 54 cst-GE dans sa version d'origine (ROLG 1847, p. 115).
- 29 Art. 116, phr. 1 cst-GE.
- 30 Art. 93 et 94 cst-GE, repris aux art. 140 et 141 LRGC.
- 31 Par exemple, le Conseil d'Etat a refusé de promulguer deux lois du 27 mai 1999 qui inscrivait les soins palliatifs respectivement dans la loi sur les établissements publics médicaux (K 2 05) et dans la loi sur l'aide à domicile (K 1 05), pour le motif que ces deux modifications légales proposées par une commission parlementaire «hors la présence du Conseil d'Etat étaient maladroites, brisaient la cohérence législative et introduisaient sans le vouloir une définition restrictive des soins dispensés en même temps qu'un jargon dangereux,» et il a saisi le Grand Conseil de deux nouveaux projets de lois mieux adaptés, que le Parlement a acceptés en discussion immédiate en lieu et place des deux lois considérées, qu'il a néanmoins pris soin d'abroger formellement (MGC 2000 I 682-696, 693). Par un courrier du 27 mars 2002, le Conseil d'Etat a annoncé au Grand Conseil qu'il lui soumettrait prochainement, dans une version modifiée, la loi que, lors de sa session des 21 et 22 mars 2002, le Parlement avait votée, sur proposition d'une commission parlementaire, à titre de contreprojet à l'initiative n° 115 «Casatax,» et qu'il ne publierait donc pas la loi votée (situant cette fois-ci son refus déjà au stade de la publication plutôt que de la promulgation).
- 32 Cf. ci-dessus notes 12 et 13.
- 33 Tout projet de loi doit être accompagné d'un exposé des motifs (art. 125 LRGC).
- 34 Art. 130 LRGC.
- 35 Cf. les règles générales sur les commissions (art. 179ss. LRGC).
- 36 Art. 188 LRGC.
- 37 Art. 132 LRGC.
- 38 Le cas échéant dans sa version issue des travaux de la commission parlementaire (art. 132, al. 3 et art. 190 LRGC).
- 39 Art. 133 LRGC.
- 40 Art. 134, al. 2 LRGC ; l'assemblée peut toutefois décider d'ouvrir immédiatement le troisième débat, sur proposition de la commission compétente unanime, du Conseil d'Etat ou du bureau unanime (art. 134, al. 3 LRGC).
- 41 Art. 134, al. 1 et 4 LRGC.
- 42 Art. 135 LRGC.
- 43 Art. 80 à 88 LRGC.
- 44 La question du rattachement d'un tel service est secondaire.
- 45 Art. 191 LRGC.
- 46 Art. 134, al. 2 et 3 LRGC.
- 47 Art. 135, al. 1 LRGC.
- 48 Art. 135, al. 2 LRGC.
- 49 Le président du Grand Conseil en a fait l'annonce incidemment dans le discours qu'il a prononcé le 31 mai 2002 lors de la prestation de serment du pouvoir judiciaire (publié dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève du 7 juin 2002, p. 897/1 et 898/2).
- 50 Le Centre d'étude, de légistique et d'évaluation législatives de la Faculté de droit de l'Université de Genève dispense un enseignement à distance par Internet tendant à l'obtention d'un certificat de formation continue en légistique.
- 51 [www.geneve.ch/legislation](http://www.geneve.ch/legislation)
- 52 Article 6 du règlement d'exécution sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels, du 15 janvier 1957 (B 2 05.01).



- 53 [www.geneve.ch/legislation](http://www.geneve.ch/legislation).
- 54 A terme s'agissant de certaines des données évoquées.
- 55 Des travaux sont en cours pour donner des abréviations officielles aux principaux textes législatifs genevois (en prévenant les confusions avec les abréviations officielles des textes législatifs fédéraux).
- 56 Réalisé par la société Archilex SA (Grancia/TI).
- 57 Guide du typographe, 6ème éd. réalisée par le Groupe de Lausanne de l'Association suisse des typographes, Lausanne 2000.

#### **Bibliographie**

- Auer, Andreas, 1981, La notion de loi dans la constitution genevoise, in SJ.
- Auer Andreas/Malinverni Giorgio/Hottelier Michel, 2000, Droit constitutionnel suisse, vol. I: L'Etat, no 2076.
- Grisel, Etienne, 1990, L'approbation des lois cantonales par le Conseil fédéral: La loi du 15 décembre 1989, in RDS 109/1990 I.

