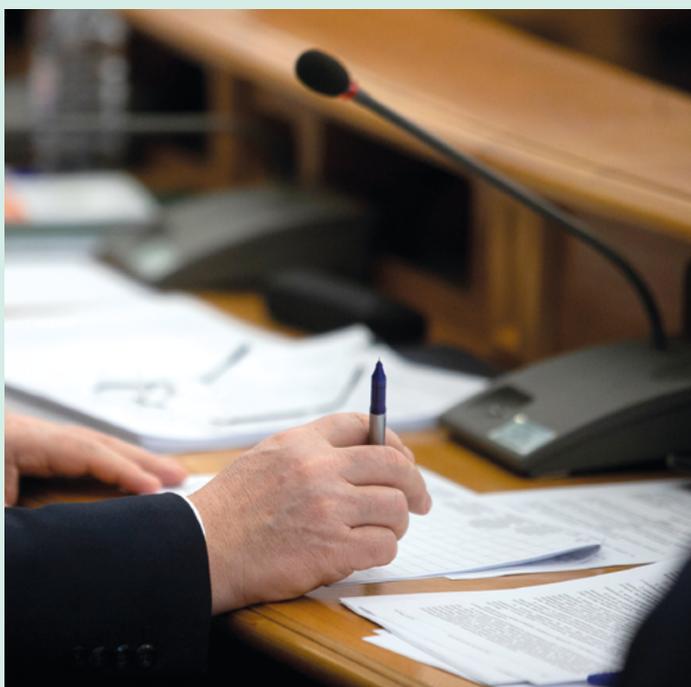


La question écrite urgente au Grand Conseil genevois



AUTEURS

Lionel Ricou Politologue
Fondateur Access Public affairs
& Communications
Responsable éditorial

Lola Favre Politologue

ÉDITORIAL

Pourquoi des cahiers sur la vie politique et les institutions locales ?

La présente édition des Cahiers d'Access Public Affairs & Communications est, nous l'espérons, la première d'une longue série. Notre agence de relations publiques, spécialisée dans la représentation d'intérêts et active au sein des cantons romands, a pour vocation d'accompagner tout projet susceptible d'impliquer les collectivités publiques.

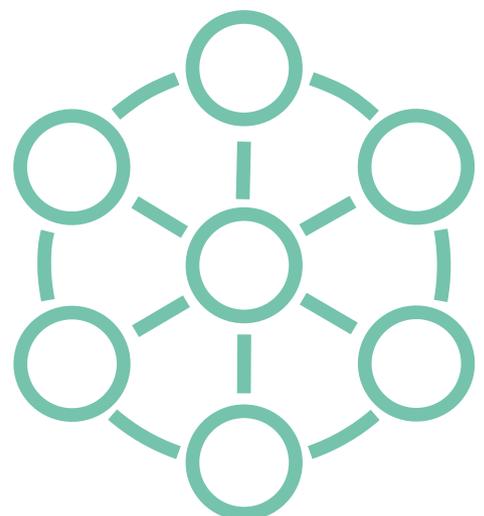
Ces cahiers offrent des éclairages originaux sur des phénomènes particuliers du fonctionnement de la vie politique et des institutions locales. Ils devraient apporter des clés de compréhension permettant de représenter des positions et intérêts avec efficacité.

Ce premier numéro révèle certains aspects d'un instrument parlementaire au fondement de nos démocraties : **la question écrite urgente (QEU)**.

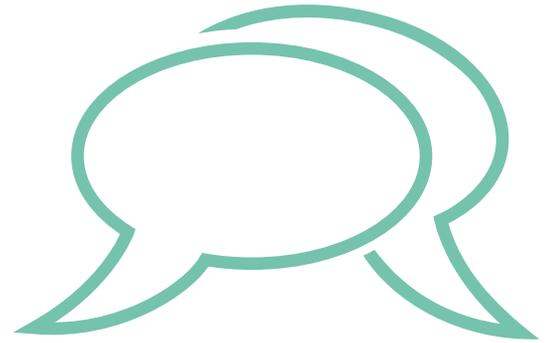
Nous vous en souhaitons une excellente lecture.

Lionel Ricou

Politologue
Fondateur Access Public Affairs & Communications
Responsable éditorial
l.ricou@access-pac.com



INTRODUCTION



La Constitution genevoise attribue plusieurs fonctions au parlement cantonal. Celui-ci légifère, élit, est une voie de recours et possède également l'exercice du contrôle sur l'activité du gouvernement¹.

Le gouvernement dispose d'une importante administration pour justifier ses décisions et mettre en œuvre ses politiques publiques. Même si le parlement est composé de députées et députés de milice, il ne bénéficie pas d'une administration propre. Il n'est cependant pas dénué de ressources pour mener à bien sa mission de contrôle de l'exécutif.

Ce premier Cahier d'Access Public affairs & Communications examine par quels moyens le parlement genevois exerce son rôle de Haute Surveillance autour des enjeux d'actualité.

Les députés disposent, en vertu de la Charte fondamentale cantonale, de cinq droits d'initiative : le dépôt d'un projet de loi, d'une motion, d'une résolution, d'un postulat et d'une question écrite. Le Règlement du Grand Conseil distingue les questions écrites ordinaires et les questions écrites urgentes. Ces dernières « portent sur un événement ou un objet d'actualité »².

Au cours des vingt dernières années, la forme de l'instrument permettant à un député d'interpeller le gouvernement sur un thème d'actualité a fortement évolué. Jusqu'en 2003, la question orale permettait à un député de questionner un membre du gouvernement. Dès cette date, l'oralité a été abandonnée en raison notamment d'un recours abusif à cette initiative parlementaire.



©Pierre Albouy

¹ «Le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur le Conseil d'Etat, l'administration et les institutions cantonales de droit public, ainsi que sur la gestion et l'administration du pouvoir judiciaire et de la Cour des comptes» [art. 94 Cst-GE].

² Art. 163 LRGC.

La retransmission télévisuelle ne serait pas étrangère à cette situation, comme l'avait relevé un représentant de la majorité lors du débat sur la suppression de cette dernière: «Les interpellations urgentes orales, c'est du showbiz! Parce que la télévision est là, chacun veut y aller de son petit discours»³. En 2015, une initiative a tenté de réintroduire la possibilité d'interpeller oralement le gouvernement mais elle a été refusée car, selon ses opposants, cela conduirait à retarder les travaux du parlement et pourrait mettre le Conseil d'Etat «dans l'inconfort»⁴. Le Grand Conseil est très prévenant vis-à-vis du Conseil d'Etat dans la mesure où cette initiative existe dans de nombreux parlements! Citons, à titre d'exemples, les «Prime Minister's Questions» anglaises qui ont lieu les mercredis à midi lors des sessions de la Chambre des communes ou «l'heure des questions», fixée les deuxièmes et troisièmes lundis des sessions du Conseil national en Suisse.

La question écrite urgente telle que nous la connaissons sous le régime actuel a été adoptée en 2012 par le Grand Conseil genevois. Elle prévoit la possibilité de formuler plusieurs questions ou sous-questions pour autant qu'il y ait un lien logique entre elles. Chaque député peut déposer un nombre illimité de questions écrites urgentes jusqu'à 19 heures le premier jour de la session. Le Conseil d'Etat doit répondre par écrit au plus tard lors de la session suivante⁵.

Le projet du présent cahier est de révéler les ressorts de la question écrite urgente dans le contexte du Grand Conseil genevois.

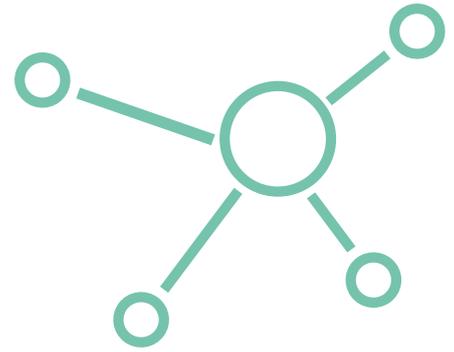


³ Grand Conseil. *Mémorial du Grand Conseil*, «Séance du 19 septembre 2003 à 20h30».

⁴ Grand Conseil. *Mémorial du Grand Conseil*, «Séance du 22 janvier 2015 à 20h30».

⁵ Art. 165 et 166 LRGC.

MÉTHODOLOGIE



Nous avons retenu les 1446 questions écrites urgentes (QEU) déposées au Grand Conseil genevois entre le 15 septembre 2012, date de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, et le 31 décembre 2020. Ces objets sont à disposition du public sur le site Internet du Canton de Genève. A partir de cette base de données, la date du dépôt de la question, son intitulé, l'auteur et son parti ainsi que le domaine qu'elle concerne ont été répertoriés.

Les partis représentés au Grand Conseil sont au nombre de sept : Ensemble à Gauche (EAG), Vert·e·s, Parti socialiste (PS), Parti démocrate-chrétien (PDC), Parti libéral-radical (PLR), Mouvement citoyen genevois (MCG), Union démocratique du centre (UDC).

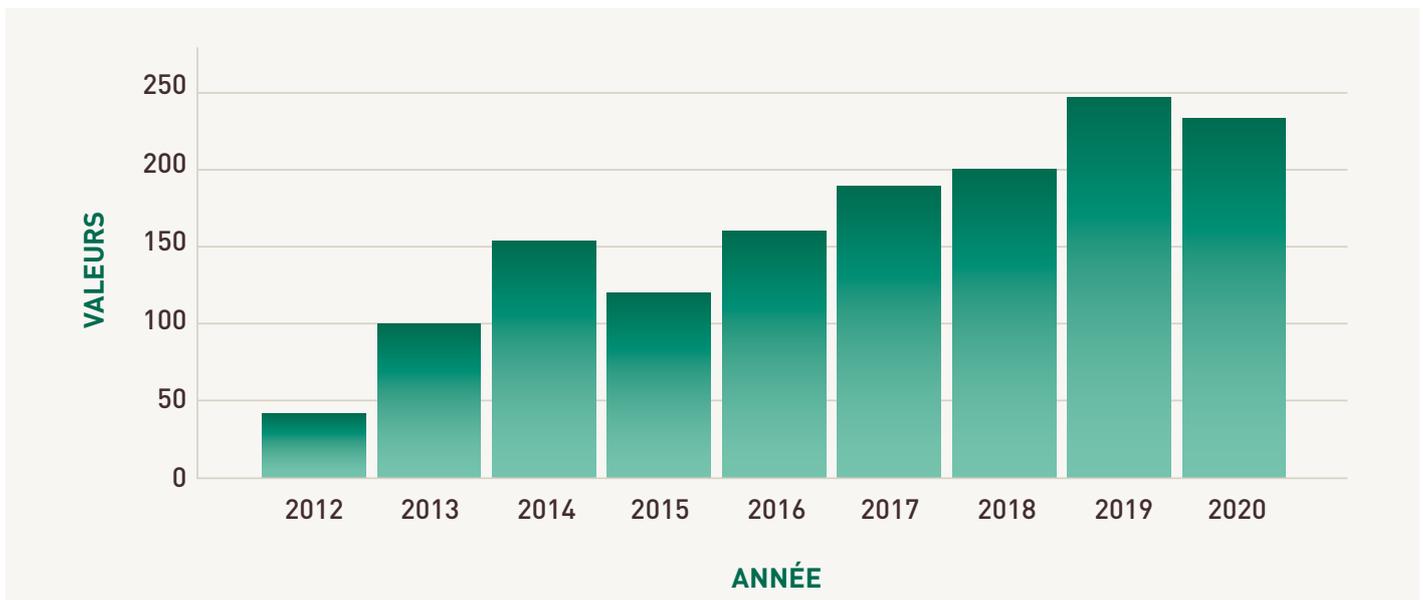
Enfin, pour catégoriser les questions écrites urgentes par domaine politique, nous nous sommes référés à la classification de la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes ⁶ : Administration; Culture, sport, loisir et Eglise; Economie; Environnement et aménagement; Formation; Police et justice; Relations extérieures; Santé; Sécurité sociale et Transport et communication.



⁶ A. Vatter, 2017, p. 266.

RÉSULTATS

1. Évolution du nombre de questions écrites urgentes déposées



Graphe 1 – Nombre de QEU par année

Comme la question écrite urgente a été introduite dans le Règlement du Grand Conseil au cours de l'année 2012, nous ne tiendrons pas compte de cette année-là dans notre analyse de l'évolution du nombre de questions écrites urgentes jusqu'en 2020.

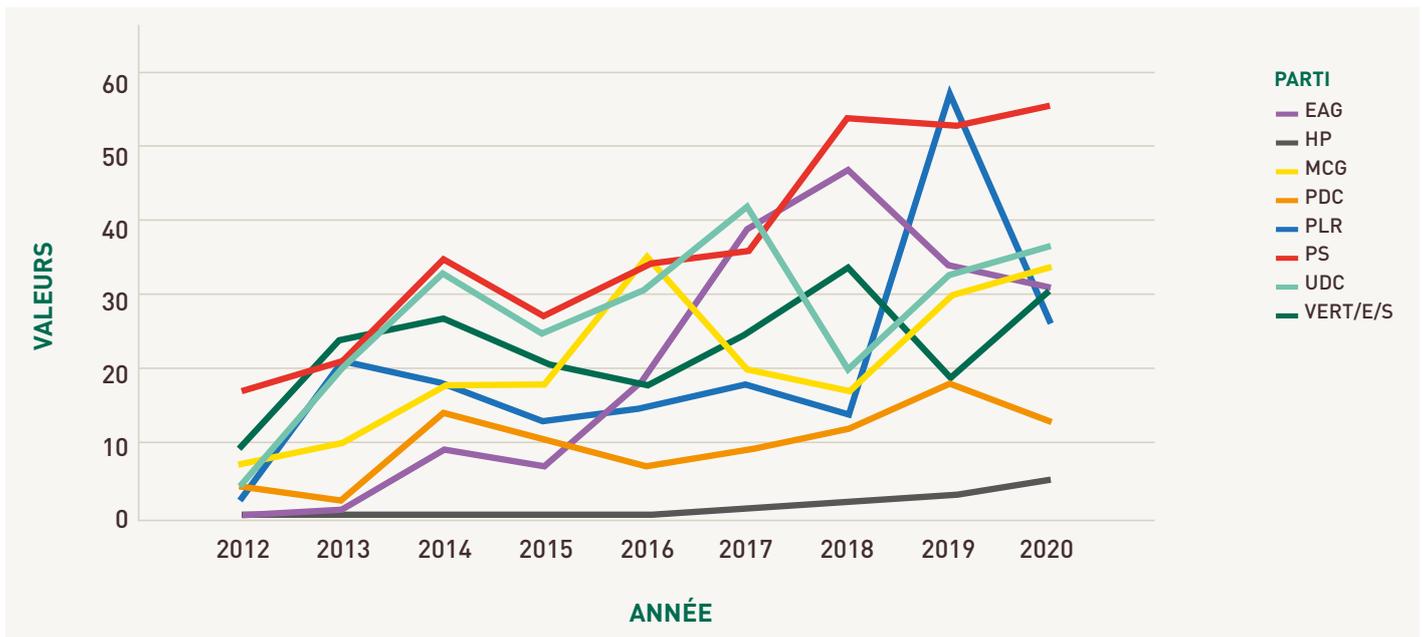
Au regard du graphique, nous observons **une augmentation régulière** du dépôt des questions écrites urgentes depuis leur introduction, avec deux légères hausses, **en 2014 et 2019**.

L'augmentation régulière de l'utilisation de la question écrite urgente traduit la satisfaction des députés de la contribution de cet outil à l'animation du débat parlementaire. Il est intéressant de relever que dans une étude sur les questions au niveau du parlement fédéral, Adrian Vatter avait observé que la tendance était plutôt à la baisse⁷. Elle est inverse dans le cas du Grand Conseil genevois.

En ce qui concerne les années 2014 et 2019, qui présentent chacune un pic par rapport à l'année précédente et la suivante, il peut être suggéré que l'augmentation du dépôt des questions ces deux années est liée au fait qu'elles sont directement consécutives à une année électorale. Les élections cantonales ont eu lieu le 6 octobre 2013 et le 15 avril 2018. **Le début d'une législature serait donc propice au recours à la question écrite urgente.**

⁷ A. Vatter, 2018, p. 78.

2. Recours des partis politiques genevois aux questions écrites urgentes

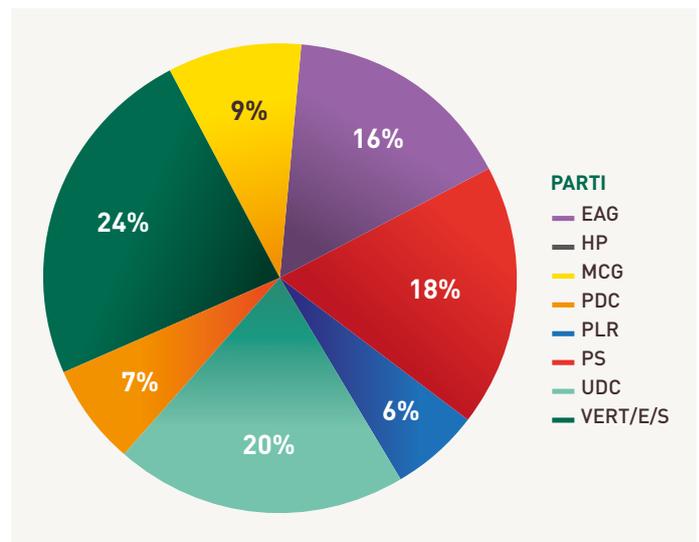


Graphe 2 – Nombre de QEU par année, par parti politique

Nous avons cherché à comprendre si le recours à la question écrite urgente était l’apanage spécifique d’un ou plusieurs partis. Nous relevons qu’au cours de la période examinée, **tous les partis représentés au Grand Conseil genevois ont tendance à recourir de manière croissante à cet instrument**. Cette tendance semble indiquer que cette initiative parlementaire est perçue comme légitime et efficace par l’ensemble des partis.

Nous avons également porté notre intérêt sur la part du recours à la question écrite urgente par les différents partis représentés au parlement genevois. Pour des raisons méthodologiques, nous avons limité l’examen de cette hypothèse pour le Grand Conseil genevois à la **législature 2013-2018**. Nos résultats montrent que, pondérés par leur nombre de députés, les partis des pôles (UDC, Verts, PS, EAG), à l’exception notable du MCG, ont déposé davantage de questions que les partis du centre (PDC, PLR). Adrian Vatter observe un phénomène semblable au niveau fédéral⁸.

Les questions écrites urgentes visent à interpeller le gouvernement sur sa politique ou ses décisions. Dans la mesure où l’Entente (alliance du PLR et du PDC) était majoritaire au Conseil d’Etat au cours de cette législature, nous pouvons supposer que

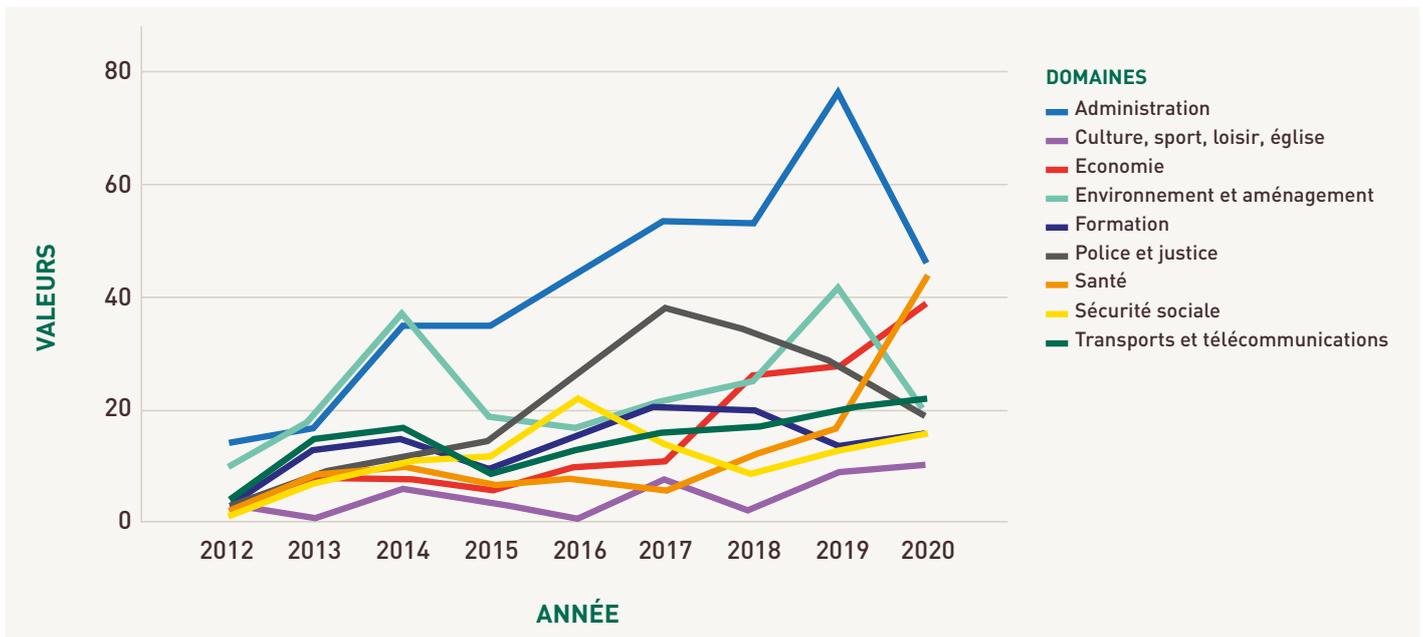


Graphe 3 – Pourcentage de QEU posées par parti et pondéré par leur nombre de sièges durant la législature 2013 - 2018

les élus de ces deux partis au Grand Conseil sont moins enclins à intervenir dans la politique de ce gouvernement. **À l’inverse, les partis minoritaires au sein du gouvernement ou non représentés recourent plus fréquemment aux questions écrites urgentes**. Il s’agirait alors d’un instrument qui serait utilisé pour exprimer une critique, voire une opposition.

⁸ A. Vatter & Jonas Bruchweiler, 2019.

3. Les domaines en question



Graphe 4 – Nombre de QEU par année, par domaine

Sur l'ensemble de la période concernée (2012-2020), **les trois domaines** sur lesquels portent le plus de questions écrites urgentes sont l'Administration, soit le mode de gouvernance du Conseil d'Etat, l'Environnement et l'aménagement ainsi que la Police et la justice. Cela signifie que les députés sont particulièrement sensibles aux évènements qui touchent le fonctionnement du gouvernement, l'environnement et la sécurité.

Comme ces initiatives parlementaires ont trait à l'actualité, nous avons considéré qu'une analyse de l'évolution annuelle du dépôt des questions par domaine pourrait apporter un éclairage complémentaire.

Nous notons une stabilité ou une augmentation des questions écrites urgentes relatives à chaque

domaine. Les pics constatés semblent s'expliquer par des phénomènes liés à des évènements particuliers. À titre d'exemple, en **2019**, le Conseil d'Etat a été confronté à des remaniements de dicastères et à un changement de présidence qui pourraient expliquer la hausse pour le domaine de l'administration cette année-là.

En **2020**, les autorités ont dû faire face à la crise du COVID-19. L'augmentation du nombre de questions écrites urgentes dans les domaines économiques et sanitaires semble être induite par les effets de cette pandémie.

Une analyse qualitative permettrait d'apporter des éléments susceptibles d'expliquer l'évolution des courbes des questions écrites urgentes par domaine.



CONCLUSION

Après ce bref examen des questions écrites urgentes au Grand Conseil genevois, nous retiendrons que l'usage de cette initiative parlementaire depuis son introduction en 2012 est croissant. Nous en déduisons qu'elle est utile, du point de vue des membres du parlement, pour contrôler l'activité du Conseil d'Etat.

Les députés des partis minoritaires ou absents du gouvernement recourent plus fréquemment à cet instrument que ceux des partis majoritaires. La question écrite urgente représenterait un moyen d'exprimer une critique, voire une opposition, à une décision ou à une politique du gouvernement.

Enfin, au cours de la période étudiée, les élus au Grand Conseil ont interpellé l'exécutif en priorité sur son mode de gouvernance ainsi que sur ses choix en matière de politique environnementale et de sécurité.



ENSEIGNEMENTS-CLÉS

- Le nombre de questions écrites urgentes déposées au Grand Conseil genevois est en constante augmentation ;
- Tous les partis représentés au parlement genevois ont tendance à recourir à cet instrument de manière croissante ;
- Les députés des partis minoritaires ou absents du gouvernement recourent plus fréquemment à cet instrument que ceux des partis majoritaires ;
- Les trois principaux domaines sur lesquels portent les questions écrites urgentes sont le mode de gouvernance du Conseil d'Etat, l'environnement et la sécurité.

La question écrite urgente, quelle stratégie ?

Au regard du règlement sur le Grand Conseil genevois ainsi que de la Constitution dudit canton, il apparaît comme tout à fait naturel que les membres du parlement exploitent l'un des outils à leur disposition pour interpeller le Gouvernement.

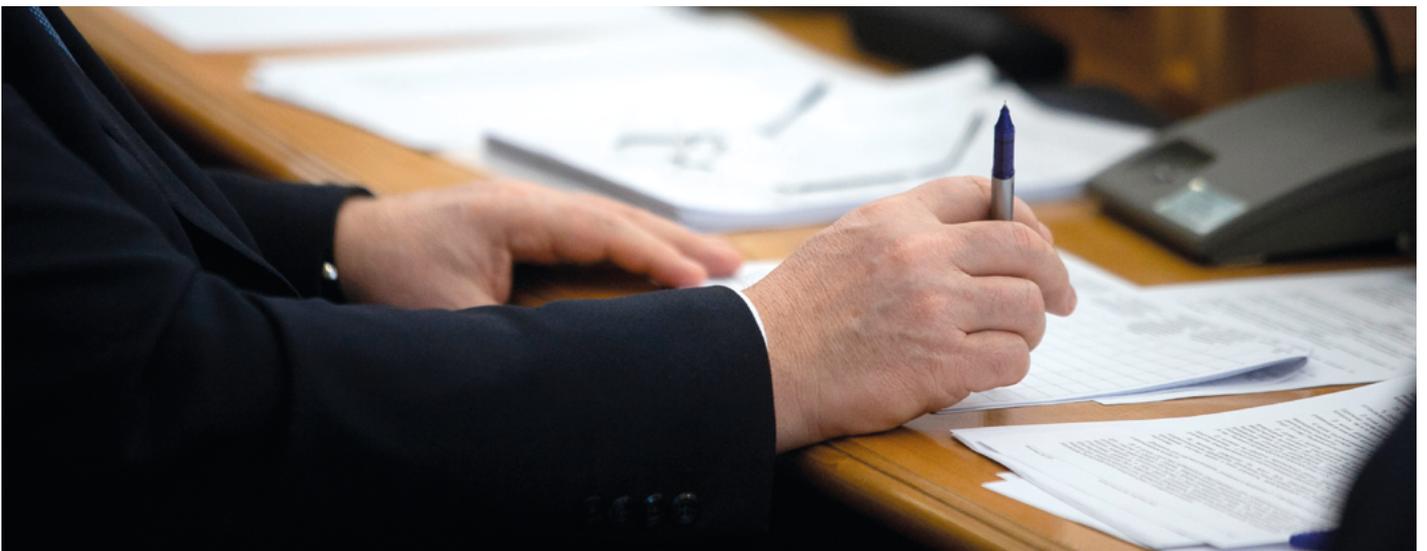
Cependant, la forme et l'utilité des questions ont été plusieurs fois débattues. L'intérêt des questions peut sembler restreint car, contrairement à d'autres outils parlementaires, tel que le projet de loi, elles n'ont pas un effet sur le processus décisionnel. Il est donc légitime de s'interroger sur les raisons qui mènent les députés à consacrer du temps et de la réflexion à « une activité a priori de faible portée »⁹. Toutefois, force est de constater que son utilisation au Grand Conseil genevois est en augmentation¹⁰.



Plusieurs hypothèses tendent à éclaircir ce paradoxe. Premièrement, les questions offrent une certaine spontanéité que ne permettent pas d'autres types d'initiatives parlementaires. En effet, elles sont rédigées à titre individuel, ne nécessitent pas une expertise dans le domaine et ne sont pas soumises à de lourdes contraintes formelles. De plus, elles ont pour avantage de donner une certaine visibilité au membre du parlement qui la pose. Cela peut notamment permettre de se positionner

comme une politicienne ou un politicien particulièrement actif sur le sujet concerné et, potentiellement, de satisfaire l'électorat en manifestant une attention particulière pour des enjeux qui le concernent¹¹. Plus largement, les questions ont une fonction triple; adressées au Gouvernement, elles font office de « coup de projecteur » sur une thématique. Elles sont un moyen de définir un sujet comme problématique et de le doter d'une notion d'urgence; en bref, de le mettre sur le devant de la scène politique. Simultanément, les réponses qui leur seront données permettent de jauger la saillance du sujet défini comme problématique. Finalement, en tant qu'instruments de contrôle du Gouvernement relativement rapide à concevoir, elles renforcent l'équilibre des pouvoirs et nourrissent le dialogue entre législatif et exécutif.

Leur souplesse, tant sur la forme que sur le fond, constitue un avantage non négligeable qui les distingue nettement des autres formes d'initiatives parlementaires. Sans omettre que les réponses qui leur seront données détermineront fortement la portée réelle des questions, cet instrument n'est, en définitive, pas dénué d'intérêt pour les membres d'un parlement.



⁹ J. Navarro, 2019, p. 236.

¹⁰ D'une centaine en 2013 à plus de 200 en 2020 (cf. Graphe 1).

¹¹ J. Navarro, 2019, p. 248.

BIBLIOGRAPHIE

Adrian Vatter (2018),
Das Parlament in der Schweiz, NZZ Libro, Zurich.

Adrian Vatter & Jonas Brüsweiler (2019),
**L'effet des interventions parlementaires
s'amenuise**, *La Vie économique*, SECO/DEFR, Berne.

Julien Navarro (2019),
**Il n'y a pas de question idiote ? Les questions
des députés européens à la Commission
européenne et au Conseil depuis 1979**,
Parliaments, Estates and Representation, 39:2,
236-256.

Manuel de la politique suisse (2017), NZZ Libro,
Zurich



LES CAHIERS D'ACCESS PUBLIC AFFAIRS & COMMUNICATIONS

Analyse de la vie politique
et des institutions locales

MAI 2021



EDITEUR

Access Public affairs & Communications Sàrl
33, rue Eugène-Marziano
1227 Les Acacias / Genève
Suisse
T +41 22 310 59 59
F +41 22 310 59 60
info@access-pac.com
www.access-pac.com

access
Public affairs & Communications

Access Public affairs & Communications est une agence de relations publiques indépendante, créée en 2016, spécialisée dans la représentation d'intérêts et active dans les cantons romands ainsi qu'au sein de la Genève internationale.

Elle propose des services sur mesure de conseil stratégique, de gestion de projet et de management de plateformes, ainsi que des formations.