

Date de dépôt : 29 septembre 2021

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. Christo Ivanov, Patrick Hulliger, Stéphane Florey, Eliane Michaud Ansermet, Marc Falquet, Jocelyne Haller, André Pfeffer, Pierre Bayenet : Garantir les droits de référendum et d'initiative populaire avec les limitations des libertés de réunion et de mouvement qu'impose la prévention de la pandémie de Covid-19

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 30 avril 2021, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

*Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant :*

- la situation exceptionnelle que nous vivons à Genève et en Suisse depuis quelques semaines avec les mesures de prévention de la diffusion de la pandémie virale qui limitent de plus en plus fortement les libertés de mouvement et de réunion de la population;*
- le changement des comportements de la population qui suit les injonctions des autorités en limitant au maximum les contacts sociaux dans l'espace public et privé;*
- les difficultés nouvelles, exceptionnelles et objectives que posent ces limitations et ces changements de comportement aux groupes et organisations citoyennes qui lancent et essaient de faire aboutir des référendums et des initiatives populaires communales, cantonales et fédérales;*

- *le fait que, comme on a pu le constater cet été, les mesures de prévention à respecter lors des récoltes de signatures sur le domaine public rendent bien plus difficiles ces récoltes, même dans les périodes de relative accalmie de la pandémie;*
- *le fait qu'un retour à la situation de normalité d'avant la crise pandémique n'est prévisible avec aucune certitude,*

invite le Conseil d'Etat :

- *à prendre toutes les mesures nécessaires afin de garantir l'exercice des droits de référendum et d'initiative, y compris au-delà des périodes de crise pandémique aiguë;*
- *à entreprendre les démarches nécessaires auprès de la Confédération afin qu'elle prenne toute mesure utile à l'exercice des droits populaires au niveau fédéral.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

1. Prendre toutes les mesures nécessaires afin de garantir l'exercice des droits de référendum et d'initiative, y compris au-delà des périodes de crise pandémique aiguë

Le Conseil d'Etat partage pleinement les inquiétudes des auteurs de la présente motion pour une garantie permanente de l'exercice des droits de référendum et d'initiative.

La préoccupation du Conseil d'Etat s'étend d'ailleurs à l'ensemble de l'exercice des droits politiques et ne se limite pas à la seule récolte des signatures à l'appui des référendums et initiatives.

C'est ainsi que durant la crise sanitaire (COVID-19), le Conseil d'Etat a pris, en vertu de l'article 113 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE; rs/GE A 2 00), les mesures nécessaires afin de garantir le bon fonctionnement de l'ensemble des droits politiques.

Il a notamment pu maintenir, à l'exception de la votation fédérale du 17 mai 2020 qui a été annulée par le Conseil fédéral, tous les scrutins (élections des conseillers municipaux et des exécutifs communaux, votations fédérales, cantonales et communales, élection complémentaire au Conseil d'Etat) et cela depuis la déclaration de l'état d'urgence sanitaire puis des mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 en situation particulière.

Il en a été de même pour l'exercice des droits de référendum et d'initiative. En vertu de l'article 113 Cst-GE, le Conseil d'Etat a pu notamment suspendre et prolonger les délais de récolte de signatures sur les plans cantonal et communal dans la mesure où cette décision était justifiée par les circonstances et respectait les principes d'intérêt public et de proportionnalité.

Après la suspension des délais applicables aux initiatives populaires fédérales et aux demandes de référendum au niveau fédéral, décidée par le Conseil fédéral le 20 mars 2020 (RO 2020 847), le Conseil d'Etat a adopté, à un rythme soutenu, des arrêtés de suspension et de prolongation des délais de récolte et de dépôt des signatures au niveau cantonal et communal au fur et à mesure de l'évolution sanitaire et en fonction des différentes restrictions mises en place :

- par arrêté du 20 mars 2020, le Conseil d'Etat a suspendu les délais pour le dépôt des signatures et le traitement des initiatives cantonales et communales ainsi que pour le dépôt des signatures dans le cadre des

- référendums cantonaux et communaux. Les échéances ont été recalculées et reportées;
- par arrêté du 23 mars 2020, le Conseil d'Etat a fixé la suspension jusqu'au 31 mai 2020 y compris. Il a en outre interdit la récolte de signatures et la mise à disposition des listes permettant de récolter des signatures jusqu'à cette dernière date. Les échéances ont été recalculées et reportées;
 - par arrêté du 20 mai 2020, le Conseil d'Etat a décidé de la suspension du 15 juillet 2020 au 15 août 2020 du délai de dépôt des signatures des initiatives cantonales et communales. Les échéances ont été recalculées et reportées;
 - par arrêté du 18 novembre 2020, le Conseil d'Etat a prolongé les délais pour les récoltes de signatures en cours à l'appui de demandes de référendum ou d'initiative en matière cantonale et communale. Les délais ont été suspendus du 3 novembre 2020 au 29 novembre 2020 et les échéances ont été recalculées et reportées;
 - par arrêté du 20 janvier 2021, le Conseil d'Etat a prolongé les délais pour les récoltes de signatures en cours à l'appui de demandes de référendum ou d'initiative en matière cantonale et communale. Les délais ont été suspendus du 18 janvier 2021 au 28 février 2021 et les échéances ont été recalculées et reportées.

Le système retenu par le Conseil d'Etat se voulait pragmatique et visait à éviter un blocage des institutions en assurant l'entrée en vigueur de toutes les lois cantonales ou délibérations communales adoptées et non contestées. Il est ainsi démontré que le Conseil d'Etat peut garantir l'exercice des droits politiques par le biais de l'article 113 Cst-GE.

Par ailleurs, considérant la présente motion comme insuffisante, le Grand Conseil a adopté, le 30 avril 2021, la loi 12805 qui modifie la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP; rs/GE A 5 05), en y insérant un nouvel article 89A, entré en vigueur le 26 juin 2021, rédigé comme suit :

Art. 89A Prolongation des délais

¹ Lorsque la situation du canton ou des mesures temporaires exceptionnelles de droit fédéral ou cantonal entravent notablement la récolte de signatures, le Conseil d'Etat peut prolonger ou suspendre les délais de récolte de signatures à l'appui de demandes de référendum ou d'initiative en matière cantonale et communale.

² *Les délais référendaires s'écoulent normalement pour les lois en l'absence de référendums effectivement annoncés contre elles au sens de l'article 86, alinéa 1, lettre a, de la présente loi.*

³ *La prolongation ou la suspension des délais ne peut dépasser une durée de deux mois; au-delà de ce délai une nouvelle décision doit le cas échéant être prise.*

Pour finir, notre Conseil tient également à rappeler les travaux en cours concernant la mise en œuvre d'un projet de système dématérialisé de récolte de signatures à l'appui de demandes de référendums et initiatives sur les plans cantonal et communal (e-collecting) qui pourrait ainsi contribuer à faciliter l'exercice des droits politiques et limiter les effets d'une future situation extraordinaire qui restreindraient la récolte des signatures.

2. Entreprendre les démarches nécessaires auprès de la Confédération afin qu'elle prenne toute mesure utile à l'exercice des droits populaires au niveau fédéral

Si le Conseil d'Etat peut, dans une certaine mesure, en vertu de l'article 113 Cst-GE, suspendre et prolonger les délais de récolte de signatures sur les plans cantonal et communal, en revanche les possibilités d'actions sur le droit fédéral sont limitées.

Cela étant, comme le prévoit la loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme, du 28 septembre 2012 (LEp; RS 818.101), le Conseil d'Etat a été régulièrement consulté par le Conseil fédéral durant la crise sanitaire. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat s'est prononcé favorablement sur toutes les mesures fédérales visant à garantir l'exercice des droits politiques.

Cela a notamment été le cas lorsque le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance fédérale concernant l'attestation de la qualité d'électeur pour les référendums populaires au niveau fédéral pendant la période de l'épidémie de COVID-19, du 7 octobre 2020 (Ordonnance COVID-19 attestation de la qualité d'électeur; RS 161.17), laquelle permettait de déposer à la Chancellerie fédérale des signatures à l'appui des référendums fédéraux pour lesquelles la qualité d'électeur n'aurait pas été préalablement attestée par les communes ou cantons. Dans ce dernier cas, les signatures non attestées étaient envoyées aux cantons qui disposaient d'un délai de 14 jours pour les contrôler.

Dans un premier temps, cette mesure concernait uniquement les référendums, mais par une nouvelle ordonnance fédérale du 12 mai 2021

concernant l'attestation de la qualité d'électeur pour les référendums et les initiatives populaires au niveau fédéral pendant la période de l'épidémie de COVID-19, du 12 mai 2021 (Ordonnance COVID-19 attestation de la qualité d'électeur; RS 161.17), les signatures à l'appui des initiatives populaires au niveau fédéral peuvent, elles aussi, être déposées auprès de la Chancellerie fédérale avec ou sans attestations de la qualité d'électeur. Cette nouvelle ordonnance s'applique :

- a) aux demandes de référendum contre les actes publiés dans la Feuille fédérale entre le 30 mars 2021 et le 31 juillet 2021;
- b) aux initiatives populaires déposées à la Chancellerie fédérale entre le 13 mai 2021 et le 30 novembre 2021.

Par contre, et à la différence de la situation ayant prévalu au printemps 2020 (interdiction de récolte de signatures et suspension des délais), la Confédération n'a adopté aucune mesure concernant directement les récoltes de signatures et les demandes de référendums et d'initiatives sur le plan fédéral.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat apporte la démonstration de l'intérêt permanent qu'il a toujours porté et porte à l'exercice des droits politiques et au fonctionnement de la démocratie. Il peut assurer aux auteurs de la présente motion qu'il veillera en tout temps à ce que l'exercice des droits de référendum et d'initiative soit garanti.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Serge DAL BUSCO