

Date de dépôt : 8 mars 2021

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. Stéphane Florey, Eliane Michaud Ansermet, Patrick Hulliger, Patrick Lussi, André Pfeffer, Virna Conti modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05) (Sauvegarde des droits politiques en cas d'état de nécessité)

Rapport de majorité de M. Jacques Apothéloz (page 1)

Rapport de première minorité de M. Patrick Lussi (page 37)

Rapport de seconde minorité de M. Pierre Vanek (page 40)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Jacques Apothéloz

Mesdames et

Messieurs les députés,

La commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a étudié le projet de loi PL 12805 lors de ses séances des 9, 16 et 23 décembre 2020 et des 13, 20 et 27 janvier 2021, sous la présidence de M. Pierre Vanek. Les procès-verbaux ont été tenus par M. Aurélien Krause, que je remercie vivement pour son travail.

Ont assisté aux séances de commission M^{me} Sarah Leyvraz, conseillère juridique à la direction des affaires juridiques (CHA), et M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique (SGGC).

Ont été auditionnés M. Stéphane Florey, député et premier signataire du projet de loi, M. Patrick Ferraris, vice-chancelier, M. Jan-Philyp Nyffenegger, directeur, Direction du support et des opérations de vote

(DSOV), et M. Thierry Tanquerel, professeur honoraire à l'Université de Genève.

Introduction

Le projet de loi PL 12805 propose une modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) afin de suspendre ou prolonger les délais de récolte de signatures pour les initiatives ou les référendums communaux et cantonaux lorsque l'état de nécessité est déclaré.

Séance du 9 décembre 2020

Présentation du PL 12805 – Audition de M. Stéphane Florey, premier signataire

M. Florey indique en préambule que ce projet de loi fait suite à plusieurs événements notables concernant la pratique des droits politiques en période de pandémie. Depuis le 1^{er} novembre 2020, deux référendums sont en cours concernant la Goutte Saint-Mathieu et la Cité de la Musique. Un référendum communal a échoué et une initiative cantonale a été abandonnée en raison de la situation actuelle. En effet, la récolte de signatures a été rendue difficile par les mesures de restriction des rassemblements. A titre d'exemple, lors des trois premières semaines de novembre, le marché de Plainpalais a été quasiment exempt de monde. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat a décidé de prolonger les délais.

Or, cette décision a nécessité l'envoi à l'exécutif de cinq à six courriers émanant de deux partis politiques et de comités référendaires de référendums en cours. Enfin, un avocat a été mandaté pour annoncer que si aucune décision n'était prise par le Conseil d'Etat, un recours serait déposé. Finalement, le Conseil d'Etat a pris la décision de prolonger les délais, obligé de reconnaître la difficulté de la situation.

Le président ajoute que la commission législative a envoyé un communiqué unanime au Conseil d'Etat afin de lui demander de suspendre les délais de récolte de signatures. A la suite de cette intervention, l'exécutif a pris des mesures.

M. Florey ajoute qu'il est déjà difficile de récolter des signatures en temps normal. Or, cette difficulté est encore plus grande en période de pandémie. Bien que les délais aient été prolongés, il n'est pas certain que cette décision soit reprise dans une situation future similaire. C'est la raison pour laquelle il est proposé d'inscrire dans la loi une obligation de prolonger automatiquement les délais. Concernant, ce projet de loi, l'amendement

suisant a été déposé en séance plénière, corédigé par lui-même et M. Bayenet.

« Article 89A (nouveau)

Lorsqu'il prend des mesures fondées sur l'article 113 de la constitution de la République et canton de Genève, le Conseil d'Etat suspend, pour une période appropriée, les délais applicables en matière de récolte de signatures pour les initiatives et référendums communaux et cantonaux ».

Selon M. Florey, bien que la formulation de l'article puisse encore être améliorée, il est apparu en séance plénière que tous les groupes étaient en faveur d'une prolongation des délais dans les circonstances telles qu'elles existent actuellement. Enfin, il est à noter que seul le délai de récolte de signatures est visé. Il ne s'agit pas d'allonger le délai référendaire, mais bien celui de la récolte de signatures.

Un député (PLR) note que l'incapacité de récolter des signatures est liée à des décisions prises qui limitent la circulation et le regroupement des personnes. Or, le projet de loi lie ces mesures à l'état de nécessité. L'état de nécessité est un principe de droit qui permet une action illégale pour préserver un intérêt supérieur. Ce principe peut être utilisé dans différents domaines, comme cela a été le cas lorsqu'il a été décidé d'assouplir le secret médical en milieu carcéral. A ce titre, un article nommé « état de nécessité » a été introduit dans la loi sur la santé. Par conséquent, le fait d'augmenter le délai de récolte de signatures lorsque l'état de nécessité est invoqué pourrait ne pas avoir de sens, si les mesures prises en vertu de la nécessité ne touchent pas la possibilité des personnes de récolter des signatures.

Il demande dans quelle mesure l'état de nécessité, d'une manière générale et universelle, empêche la récolte de signatures.

Le président fait remarquer que la disposition ne devrait pas entrer en vigueur en fonction de l'article 113. En effet, il peut arriver d'autres événements, notamment une catastrophe naturelle, qui engendre une application de l'état de nécessité qui n'empêche pas les personnes de se rassembler. En outre, l'intention du projet de loi est claire : lorsqu'il est difficile de récolter des signatures, l'écoulement du délai de récolte de signature doit être suspendu.

Un député (Ve) est convaincu de la nécessité d'agir en la matière. Bien que la formulation de l'amendement soit déjà meilleure, la commission devra trouver une formulation permettant de préciser la notion de « mesure fondée sur l'article 113 ». Le projet de loi soulève toutefois une autre question : si les délais référendaires sont suspendus, il existe un risque que la promulgation de toutes les lois soit reportée en raison de l'attente de la fin du délai

référendaire. Il s'agit d'aspects juridiques qui devront être traités par la commission.

M. Florey indique que lorsque la clause d'urgence est déclarée, elle ne concerne pas le délai référendaire, mais celui de la récolte de signatures. A cet égard, si une loi est votée et qu'aucun référendum n'est lancé, celle-ci est promulguée après le délai normal de 40 jours. Néanmoins, si un référendum est lancé, le délai de récolte de signatures est rallongé.

Le même député (Ve) que précédemment note que la commission devra déterminer si cette possibilité est envisageable d'un point de vue légistique.

Un député (S) partage la remarque du député (PLR) concernant l'article 113. En effet, bien que l'esprit du projet de loi soit légitime, la formulation fondée sur l'état de nécessité est mauvaise. Le projet de loi pose aussi la question de savoir ce qu'il advient de référendums lancés durant une période de restriction de rassemblement. Il demande si, dans ce cas, aucun délai ne serait fixé.

M. Florey indique que si le parlement peut continuer à voter des lois, le délai référendaire de 40 jours s'applique. Si la loi est contestée, cela donne lieu à une publication dans la FAO et à un délai référendaire de 40 jours. Dans le cadre de restrictions, le délai de récolte de signatures serait automatiquement prolongé.

Le député (S) demande alors de combien de temps le délai serait prolongé si le référendum est lancé durant la période où des mesures de restrictions sont en vigueur.

M. Florey note qu'il s'agit de la difficulté de l'exercice. Actuellement, le délai supplémentaire accordé est équivalent à la durée des mesures prises : le délai au 18 novembre a été prolongé au 15 décembre. Or, si avant le 15 décembre de nouvelles mesures sont prises, la récolte de signatures sera à nouveau entravée et le délai devra être prolongé une nouvelle fois. La question de la durée du délai supplémentaire à accorder reste ouverte. Il peut s'agir par exemple d'un prolongement d'une durée équivalente aux mesures, qui peut être reconduit.

Un député (S) ajoute qu'il existe un autre aspect problématique, lorsque les projets de lois contestés concernent une thématique liée à la crise traversée. En effet, si le délai est prolongé, les projets de lois perdent leur utilité. Ces questions devront être débattues au sein de la commission.

M. Florey ajoute que les référendums peuvent concerner tous les projets et chacun peut être confronté à cette problématique. Pour rappel, les difficultés sont réelles : un référendum communal a échoué pour cette raison et le PLR a renoncé à son initiative. L'UDC également a dû repousser par

deux fois le dépôt d'une initiative cantonale. Enfin, tant que les lois sont votées, il est essentiel que les droits politiques restent acquis, c'est pourquoi il est nécessaire d'agir.

Séance du 16 décembre 2020

Audition de M. Patrick Ferraris, vice-chancelier, et de M. Jan-Philyp Niffenegger, directeur de la DSOV

M. Ferraris indique que tant le Conseil d'Etat que la Chancellerie sont conscients des difficultés que soulève la récolte de signatures dans ce contexte sanitaire. Afin de trouver la meilleure réponse, les partis et comités qui ont sollicité le Conseil d'Etat durant la deuxième vague ont été entendus. Par ailleurs, des mesures avaient déjà été prises durant la première vague. Toutefois, l'une des différences de la deuxième vague réside dans le fait que ni la Confédération ni les autres cantons n'ont suspendu les délais de récolte de signatures. L'objectif de la chancellerie et du Conseil d'Etat est de pouvoir garantir l'exercice des droits politiques – notamment en termes de récolte de signatures – tout en évitant le blocage d'autres processus tels que l'entrée en vigueur d'autres lois cantonales qui risqueraient d'être repoussées. Concernant l'enjeu de stabilité des droits politiques, l'idée n'est pas de créer des exceptions. Toutefois, le Conseil d'Etat a dû réagir en prenant des mesures, au vu de la péjoration de la situation. Le but était d'avoir une mesure limitée dans le temps et ciblée aux référendums annoncés. Cela a permis de prendre une mesure circonscrite dans le temps du 3 au 29 novembre 2020, ce qui correspond à la période de restrictions liées au Covid.

M. Ferraris poursuit en expliquant que le projet de loi lie la suspension des délais de récolte à la déclaration de l'état de nécessité (art. 113 Cst-GE). Dès lors, cette modification de la LEDP risque d'étendre de manière plus large et à plus long terme la suspension de récolte des signatures, aujourd'hui circonscrite à une situation particulière. Le fait de fonder la suspension des délais sur l'état de nécessité risque de retarder l'entrée en vigueur de certaines lois de manière plus durable sans garantir une visibilité. Cela serait propre à engendrer une altération de plusieurs droits politiques. De plus, cela pose la question du critère. La question se pose de savoir s'il est proportionnel de lier la suspension des délais à l'état de nécessité. En effet, il peut exister une déconnexion entre ce que vise la mesure et ce que l'état de nécessité implique. Bien que dans le cas de la crise du Covid, l'état de nécessité engendre une limitation de mouvement des personnes, il peut en résulter d'autres mesures qui n'empêcheraient pas directement la récolte de

signatures. Enfin, le projet de loi soulève une question d'ordre juridique car, comme le projet de loi vise une modification pérenne de la LEDP basée sur l'article 113 de la constitution, la question se pose de savoir si cette disposition ne devait pas plutôt être d'ordre constitutionnel.

M^{me} Leyvraz explique que comme cela a déjà été relevé par la commission, l'article 113 Cst-GE donne la compétence au Conseil d'Etat de prendre des mesures en cas d'état de nécessité. Or, tant le PL 12805 que la proposition d'amendement impliqueraient que la loi anticipe l'appréciation que devrait faire le Conseil d'Etat sur la base de la constitution pour imposer des mesures. De ce fait, ces projets instituent dans la loi une disposition qui retire la compétence au Conseil d'Etat d'apprécier la situation et de prendre des mesures proportionnées en tenant compte des spécificités de la situation concernée. De l'avis de la DAJ, si une telle mesure est souhaitée, elle aurait plutôt sa place au niveau constitutionnel et non au niveau légal.

M. Ferraris rappelle les risques soulevés par ce projet de loi :

1. Le risque d'une extension aux droits politiques de manière plus large ;
2. Le risque que l'état de nécessité ne soit pas systématiquement en adéquation avec la possibilité de récolter des signatures ;
3. L'inadéquation du rang de la norme qui devait être, selon la DAJ, de rang constitutionnel.

M. Nyffenegger indique que les éléments importants ont déjà été évoqués. Le DSOV et le SVE ont été très attentifs à l'évolution de la situation depuis le rétablissement de la récolte des signatures en juin. Avec le durcissement des mesures, la garantie des droits politiques a été rendue plus difficile. Suite à la sollicitation du Conseil d'Etat par différents comités, des discussions ont eu lieu afin de trouver une solution qui permette de garantir l'exercice des droits politiques tout en évitant de bloquer l'ensemble du processus législatif. Ces discussions ont donné lieu à l'arrêté du Conseil d'Etat.

M. Ferraris souligne que cet arrêté a créé une incohérence, car aucun délai fédéral n'a été suspendu sur le plan cantonal.

Le président remercie M. Ferraris de souligner cette incohérence. En effet, lorsque le Conseil d'Etat genevois décide de prolonger les récoltes de signatures, des mesures similaires devraient être prises au niveau fédéral. A cet égard, il a existé des cas pour lesquels un tiers des signatures d'un référendum fédéral provenait de Genève. Le président demande de quelle manière et en fonction de quelles hypothèses le Conseil d'Etat a résolu le problème au travers de son arrêté. L'état de nécessité permet au Conseil d'Etat d'accaparer certains pouvoirs en contredisant la constitution en

situation d'urgence. Il serait toutefois utile de trouver un mécanisme qui ne laisse pas le Grand Conseil impuissant comme c'est le cas actuellement.

En effet, M. Poggia avait annoncé qu'il reviendrait devant la commission législative avec une solution. Or, il n'a pas proposé de solution. La commission législative a donc dû rédiger un communiqué de presse unanime demandant la suspension de l'écoulement des délais. Deuxièmement, le président demande de quelle manière est abordée une prolongation hypothétique de l'arrêté du Conseil d'Etat (ACE). En effet, l'ACE mentionne des dates précises. Le 29 novembre 2020, l'écoulement des délais a repris. Pourtant la situation reste problématique et les mesures pourraient même être renforcées.

M. Ferraris confirme qu'il s'agit d'une question pertinente, corollaire au fait que l'arrêté soit ciblé. Il s'agit à cet égard d'un travail d'orfèvre qui vise à répondre précisément au cas par cas, ce contrairement à une mesure générale, telle que proposée par le projet de loi, qui ancrerait une décision de manière plus forte avec l'inconvénient de la rendre moins pertinente en fonction de la situation. La question de la continuité se pose. Il n'existe pas de solution miracle, sachant que la situation est inédite et échappe à toute maîtrise. Il est toutefois certain que les critères de décision sont multifactoriels : il s'agit de définir ce qui empêche la récolte de signatures. Dans ce cadre, la moins mauvaise solution semble être celle choisie par le Conseil d'Etat de régler les situations au cas par cas de manière flexible.

La réouverture des commerces, des cafés et restaurants a donné un bol d'air au processus de récolte. Si les commerces venaient à fermer à nouveau, l'arrêté devrait sans doute être remis à jour. Il s'agit de procéder à une analyse très fine de la situation à l'instar du travail effectué pour l'arrêté du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, l'espoir demeure quant à une amélioration prochaine de la situation, notamment avec l'arrivée d'un vaccin. Le fait de créer une nouvelle disposition semble d'autant plus disproportionné au regard du fait que l'arrêté peut être prolongé et qu'il concerne une période précise qui a vocation à s'améliorer.

Un député (PDC) rappelle, à l'instar des propos du président, le rôle de la commission législative qui, par son communiqué de presse, a invité le Conseil d'Etat à suspendre les délais. A cet égard, la commission législative travaille actuellement sur une loi d'application de l'article 113 Cst-GE. Il demande si le fait de prévoir une suspension des délais dans cette loi d'application serait suffisant ou s'il serait quand même nécessaire de l'inscrire dans une disposition constitutionnelle.

M^{me} Leyvraz indique, sous toute réserve, que la DAJ maintiendrait sa position. La question d'introduire cette disposition dans une loi d'application n'a pas été examinée, mais semble soulever la même problématique. La DAJ peut réfléchir à la question et revenir avec une réponse plus précise sur le sujet.

Le président estime que la problématique serait la même, car la législation élaborée serait de même rang que la LEDP.

Un député (Ve) n'est pas sûr qu'il soit inutile de légiférer. La situation sanitaire dure depuis près d'une année. De plus, le risque de nouvelles pandémies à l'avenir est réel ; il est donc préférable de s'y préparer.

Concernant le projet de loi, il apparaît qu'en aval, l'allongement du délai de récolte de signatures pourrait être utilisé comme un moyen de suspendre l'entrée en vigueur de certaines lois. En effet, si aucun référendum n'est lancé, la loi est promulguée dans le délai normal de 40 jours. Or, la loi pourrait pousser certaines personnes à lancer des référendums pour lesquels la récolte de signatures est prolongée, afin de suspendre pour une durée indéterminée la promulgation d'une loi. Bien que ce ne soit pas la volonté des initiants de ce projet de loi, ce cas de figure est envisageable. Il demande l'avis de M. Ferraris sur cette question.

M. Ferraris partage la préoccupation du député (Ve). Il s'agit d'un risque : la sauvegarde des droits politiques par une suspension des délais ne doit pas se transformer en une entrave aux droits politiques.

Un député (UDC) estime que tous les avis exprimés ont un fondement de cohérence. En tant qu'auteur du projet de loi, il s'agissait d'acter le principe de la suspension des délais de récolte des signatures lorsque la situation ne permet pas de le faire. Bien que l'état de nécessité puisse englober plusieurs situations, il s'agit toujours de situations extraordinaires. L'idée du projet de loi est que lorsque les rassemblements sont limités ou interdits, les délais sont allongés. Il demande si une disposition allant dans ce sens devrait obligatoirement être de rang constitutionnel. L'UDC est disposé à entendre toute proposition de modification qui irait dans le sens visé par le projet de loi.

M^{me} Leyvraz ajoute un élément à la réflexion sur le rang de la disposition. Ce projet de loi, outre sur la question de l'article 113 Cst-GE, poserait un problème en raison du délai de 40 jours qui est également prévu par la constitution. En effet, le projet de loi aurait pour conséquence de modifier un délai constitutionnel. Cet argument, ainsi que celui qui a été présenté précédemment concernant l'article 113, motivent le scepticisme de la DAJ quant à une disposition uniquement de rang législatif.

Le président note que cette exception démontre précisément la difficulté de la situation. Il demande si le fait de devoir prévoir une exception ne donne pas une indication sur l'importance de poursuivre la suspension de l'écoulement des délais tant que la situation ne permet pas une récolte de signatures. Idéalement, il serait préférable que les personnes restent chez elles, conformément aux injonctions des pouvoirs publics, en attendant des jours meilleurs pour récolter des signatures.

Pour M. Ferraris, il est imaginable que l'état de nécessité soit déclaré à la suite d'une catastrophe naturelle, afin que le Conseil d'Etat puisse, par exemple, rétablir la chaîne d'approvisionnement qui a été rompue. Cette mesure n'empêcherait pas les personnes de se rassembler. En résumé, l'état de nécessité peut être déclaré pour une raison qui n'aurait rien à voir avec la difficulté de récolter des signatures. Bien que la réponse donnée dans le cadre de l'ACE ne soit pas idéale, elle a le mérite d'être circonscrite dans le temps et d'être ajustable en fonction de la situation. Le fait d'envisager à ce stade une modification légale, qui plus est de rang constitutionnel, paraît dangereux de ce point de vue.

Séance du 23 décembre 2020

Discussion interne

Le président rappelle que la commission a entendu sur ce projet de loi M. Ferraris, vice-chancelier, et M. Nyffenegger, directeur de la DSOV. Ces derniers ont exposé un certain nombre de difficultés que pose le projet de loi. Premièrement, le risque que la disposition exerce une anticipation des pouvoirs liés à la situation d'urgence qui permettent de suspendre des dispositions constitutionnelles ; deuxièmement, le fait que cette disposition, qui fait appel à la constitution, devrait être, elle aussi, de rang constitutionnel selon la chancellerie.

Dans ce projet de loi, il y a d'une part, une problématique réelle – la difficulté de récolte de signatures due à la situation sanitaire – et d'autre part, une formulation qui se confronte à des difficultés considérables en termes d'application.

Un député (PLR) demande si tant le projet de loi initial que l'amendement déposé ont été soumis à des juristes spécialistes de droit public ou constitutionnel. En effet, ce texte semble avoir été déposé à la hâte afin de répondre à une situation en cours. Or, comme il s'agit d'un texte qui pourrait être constitutionnel et donc amené à déployer des effets dans la durée, il est souhaitable de bien réfléchir à son contenu. De plus, la suspension des délais

de récolte de signatures, tant sur le plan fédéral que cantonal, a bien eu lieu sans qu'aucune disposition supplémentaire ne soit nécessaire.

Le président ajoute que l'arrêté du Conseil d'Etat sur la suspension des délais a été pris en vertu de l'article 113 de la constitution. Cet article est prévu pour suspendre certains droits en temps de crise. Toutefois, le fait que l'on puisse suspendre des droits par anticipation dans une disposition de rang légal est discuté, voire discutable. A cet égard, M^{me} Leyvraz a pointé cette difficulté de manière très précise. Le président demande si le député (PLR) propose d'entendre une personne spécialiste du droit.

Le député (PLR) propose l'audition des professeurs Hotellier et Tanquerel.

Un autre député (PLR) propose que l'auteur de l'amendement le présente. En effet, cet amendement répond à la critique formulée selon laquelle la disposition se réfère à l'article 113 de la constitution et de ce fait conditionne la prolongation des délais de récolte de signatures à l'état de nécessité.

Le président donne lecture de l'amendement à l'article 89A du PL 12805 de ce député (S) : *« Lorsque des mesures temporaires exceptionnelles de droit fédéral ou cantonal entravent notablement la récolte des signatures, le Conseil d'Etat peut prolonger ou suspendre les délais y relatifs. La prolongation ne peut dépasser deux mois ».*

Le président donne la parole au député (S), auteur de l'amendement.

L'auteur de l'amendement précise les enjeux de ce projet de loi suite à l'audition de son premier signataire. Pour rappel, la demande formulée par la commission législative pour un arrêté urgent du Conseil d'Etat en la matière n'a pas suscité d'opposition sur le fond. Dès lors, cet amendement vise à cibler précisément ce qui doit être modifié afin d'éviter toute conséquence indésirable. Il s'agit de se concentrer sur ce qui entrave la récolte de signatures et non directement sur l'article 113 de la constitution. L'amendement propose également une distinction entre la prolongation et la suspension des délais : la prolongation – telle que prononcée au courant du mois de novembre 2020 – est limitée au maximum à deux mois et la suspension – telle qu'utilisée au courant de l'été 2020 – agirait plutôt comme une voie de secours.

Ces deux termes peuvent toutefois être encore discutés et la Chancellerie pourrait, le cas échéant, donner des précisions à ce sujet. Pour rappel, cet amendement a pour but de se fonder sur les discussions qui ont lieu en présence de la Chancellerie.

Le président note que cet amendement ne résout pas le problème du rang de la disposition. En effet, il est toujours octroyé au Conseil d'Etat, dans une

disposition de rang légal, l'autorisation de prolonger ou de suspendre des délais fixés par la constitution. Il semble dès lors que cet amendement ne lève pas l'objection de la Chancellerie et de M^{me} Leyvraz à ce sujet.

Le député (S) confirme que son amendement s'attaque exclusivement à la formulation du projet de loi. L'idée du groupe socialiste est de permettre une discussion sur la teneur du projet de loi en tant que telle. Toutefois, tant que l'entrée en matière n'est pas votée, ces éléments restent en suspens. Cet amendement vise à résoudre la partie la plus technique de la disposition : le fait de mettre des mots clairs sur les éléments effectivement visés. Il est donc souhaitable de partir de cet amendement, puis d'effectuer les ajustements nécessaires en complément.

Le président indique que la formulation « *Lorsque des mesures temporaires exceptionnelles de droit fédéral ou cantonal entravent notablement la récolte des signatures* » met l'accent sur les mesures comme un frein à la récolte des signatures. Or, outre les mesures, le virus en lui-même est un frein.

En effet, il est probable que certaines personnes refusent de s'approcher d'un stand de récolte par peur d'être contaminées. Il serait peut-être préférable de trouver une formulation qui permette d'inclure l'entrave réelle avec, par exemple cette formulation : « *Notamment, lorsque des mesures temporaires (...)* ».

Le député (S) précise que le Covid en lui-même n'instaure pas une situation d'urgence et n'interdit pas les activités : ce sont les mesures cantonales et fédérales qui rendent la récolte traditionnelle de signatures contraire au droit. Il faut donc d'agir dans le cadre des procédures usuelles.

Un député (UDC) s'exprime en tant que signataire de ce projet de loi. Les auditions ont montré que le texte pouvait donner lieu à plusieurs interprétations. Bien que l'amendement réponde partiellement aux problématiques soulevées, il y manque l'allusion aux mesures sanitaires. En effet, ce projet de loi a pour but de légiférer uniquement en cas de crise sanitaire. Les auditions ont montré que l'article 113 de la constitution pouvait donner lieu à d'autres mesures, qui n'entraveraient pas la récolte de signatures. Par conséquent, il s'agit bien des mesures sanitaires anti-Covid qui sont visées car elles empêchent la récolte de signatures.

Comme l'a évoqué le premier signataire, il se dit également ouvert à toute proposition d'amendement allant dans le sens du projet de loi. De plus, il pourrait être intéressant d'entendre un constitutionnaliste afin de savoir si cette disposition devrait être de rang constitutionnel.

Le député (S), auteur de l'amendement, signale que le dépôt de cet amendement n'est en rien une fermeture à d'autres modifications. Par ailleurs, les questions de suspension ou de prolongation des délais de récolte de signatures semblent remporter une certaine adhésion et méritent d'être discutées, car elles ont du sens.

Un député (Ve) remercie le parti socialiste pour son amendement qui contourne quelques écueils du texte initial. Le fait que l'amendement ne fasse plus référence à l'article 113 de la constitution semble rendre sa formulation praticable. L'objection du président sur le rang de la disposition doit toutefois être résolue. C'est pourquoi il soutient la proposition d'entendre les professeurs Hotellier et Tanquerel.

Un député (MCG) estime qu'il n'est pas possible de prendre définitivement position sur ce texte sans avoir entendu préalablement les professeurs Hotellier et Tanquerel. Concernant l'amendement, la formulation « *peut prolonger ou suspendre* » peut être interprétée comme une éventualité. Il serait préférable de formuler le texte comme suit : « *le Conseil d'Etat prolonge ou suspend* ». Il s'agit en effet d'affirmer qu'à chaque fois qu'une telle situation se produit, les délais sont prolongés ou suspendus automatiquement. Par ailleurs, il remercie l'auteur de l'amendement d'avoir mis en lumière la distinction entre « suspension » et « prolongation ».

Un député (PLR) demande si la discussion actuelle porte sur le fond ou sur l'opportunité ou non de poursuivre les travaux sur ce texte. En effet, il semble que ce projet de loi ne soit pas utile : l'absence d'une telle disposition n'a pas empêché le Conseil d'Etat de prendre des mesures dans la situation actuelle. Il questionne l'utilité de poursuivre les travaux sur ce texte et estime que ce projet n'est pas utile.

Le président estime raisonnable d'entendre préalablement MM. Hotellier et Tanquerel, afin que chacun et chacune puisse forger son opinion à la lumière des réponses aux difficultés présentées lors de la dernière séance.

Un autre député (PLR) rejoint la position de son collègue. Il ne semble pas qu'un projet de loi soit utile en la matière. En effet, le Conseil d'Etat a pu prendre des mesures, en l'absence d'une telle disposition. De plus, le déclenchement de telles mesures est exceptionnel : depuis la Seconde Guerre mondiale, le Conseil d'Etat n'a jamais vraiment pris de mesures qui relèvent de l'état de nécessité. De plus, il paraît surprenant que les auteurs du texte veuillent limiter le projet de loi aux cas liés à une crise sanitaire.

Si des mesures ont été prises en vertu de l'article 113 de la constitution, cela signifie conformément à l'adage « qui peut le plus, peut le moins » que

d'autres mesures de ce type peuvent être prises. Il ne semble donc pas nécessaire de modifier la pratique actuelle.

Il est également parfois nécessaire d'accepter qu'un texte constitutionnel ne soit pas toujours exhaustif et que son application puisse être fondée sur des interprétations par analogie ou d'autres méthodes d'interprétations reconnues. Par ailleurs, l'arrêté du Conseil d'Etat visant à suspendre les délais de récolte de signatures n'a donné lieu à aucun recours. Par conséquent, cela ne semble pas être une problématique politique et institutionnelle majeure.

Il est de surcroît étonnant que ce projet de loi ait été déposé par un parti politique qui n'a, pour ainsi dire, jamais lancé d'initiative populaire dans le canton – à l'exception de la traversée de la rade. Il s'agit donc vraisemblablement d'un texte qui a pour vocation de faire parler de ses auteurs. Enfin, indépendamment des précisions que pourraient apporter MM. Hotellier et Tanquerel, il indique qu'il refusera ce projet de loi et ses amendements.

Un 3^e député (PLR) s'accorde avec ses deux collègues. La responsabilité de suspendre ou de prolonger les délais de récolte de signatures appartient à l'exécutif, ce qu'il a fait. Il paraîtrait malvenu d'inscrire une obligation d'agir alors même que l'exécutif a pris ses responsabilités. Il refusera également le projet de loi.

Le président propose de voter l'audition MM. Hotellier et Tanquerel.

Le président met aux voix la demande d'audition des professeurs Hotellier et Tanquerel :

Oui : 14 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 3 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Non : 1 (1 PLR)
Abstention : 0

La demande d'audition est acceptée.

Séance du 23 décembre 2020

Audition de M. Thierry Tanquerel, professeur honoraire à l'Université de Genève

Avant l'audition de M. Tanquerel, le président rappelle que l'amendement suivant a été déposé le 11 janvier par deux députés MCG :

« Article 89A (nouveau)

Lorsque des mesures temporaires exceptionnelles de droit fédéral ou cantonal entravent notablement la récolte des signatures, le Conseil d'Etat prolonge les délais y relatifs en fonction des circonstances. La prolongation ne peut toutefois excéder deux mois. »

Cet amendement modifie la formulation potestative de l'amendement précédent « *peut prolonger les délais* » par « *prolonge les délais* ».

Le professeur Tanquerel est auditionné seul, le professeur Hotellier n'ayant pas pu être présent à cette séance.

Deux points de ce projet de loi lui semblent problématiques.

Premièrement, il s'agit de l'introduction d'une règle générale et sans nuance qui évoque l'état de nécessité. Or, le texte ne différencie ni la motivation ni les conséquences d'un état de nécessité déclaré, quel qu'il soit. En effet, bien que l'état de nécessité soit aujourd'hui lié à une situation sanitaire, il est possible d'imaginer que la déclaration d'un état de nécessité, et les mesures prises en son nom, n'impactent pas le processus de récolte de signatures. Par conséquent, le fait de fixer dans la loi que dans tous les cas où l'état de nécessité est déclaré, les délais sont suspendus, est problématique.

Deuxièmement, le texte pose un problème en termes de conséquences. En effet, tant que le délai référendaire n'est pas échu, la loi – respectivement la délibération municipale – ne peut pas entrer en force. Par conséquent, si ce projet de loi est accepté, aucune loi ou délibération municipale ne peut entrer en vigueur, sauf clause d'urgence. Or, on peut imaginer qu'un objet pour lequel la clause d'urgence n'est pas justifiée reste bloqué.

Le professeur Tanquerel explique qu'outre les deux points problématiques évoqués, il existe une autre difficulté : le fait que les délais en question sont fixés par la constitution. Au niveau fédéral, il existe un débat animé en doctrine entre les personnes qui estiment que l'équivalent de la nécessité au niveau fédéral permet au Conseil fédéral de déroger à la Constitution fédérale, et celles et ceux qui estiment que tel n'est pas le cas.

A titre personnel, le professeur Tanquerel estimait a priori que les ordonnances fédérales prises en vertu de l'état de nécessité ne pouvaient pas déroger à la constitution. Toutefois, à la suite d'une discussion avec un collègue sur la question, M. Bernard, son opinion a évolué. A l'heure actuelle, il serait plus juste de dire que les ordonnances fédérales ne peuvent en tout cas pas déroger aux principes de restriction des droits fondamentaux de l'article 36 de la Constitution fédérale. Il est dès lors vraisemblablement possible de transposer cet aspect fédéral à l'échelon cantonal. Par ailleurs, il est probablement plus facile de justifier une dérogation aux dispositions

constitutionnelles cantonales qu'une dérogation aux dispositions constitutionnelles fédérales. En effet, conformément à la pyramide de Kelsen, la Constitution fédérale constitue l'acte suprême, contrairement aux constitutions cantonales qui sont soumises au droit fédéral.

Pour résumer, le fait de dire qu'il n'est pas possible de déroger aux dispositions de la constitution cantonale dans le cadre de l'article 113 serait aller trop loin.

Toutefois, le fait de dire que le législateur cantonal ne peut pas, dans le cadre d'une loi d'application de l'article 113, déroger à la constitution semble plus juste, bien que ces propos puissent être nuancés.

Le professeur Tanquerel explique que ce qui est apparu après son échange avec le professeur Hotellier est que, sur la question des délais de récolte de signatures, l'analyse constitutionnelle rejoint l'analyse d'opportunité. En effet, la disposition semble trop rigide, trop générale et trop peu nuancée. D'un point de vue constitutionnel, le Conseil d'Etat, lorsqu'il utilise l'article 113, peut suspendre les délais de récolte dans la mesure où cette suspension est justifiée par les circonstances et respecte les principes d'intérêt public et de proportionnalité. Il s'agit donc d'une analyse de cas en cas. Par conséquent, il est difficile d'imaginer que le Conseil d'Etat ait pour politique de suspendre les délais de signatures dans tous les cas d'état de nécessité, sans analyser la situation.

Le professeur Tanquerel indique qu'en raison de ce qui précède, le projet de loi ne semble pas indispensable.

Premièrement, car le Conseil d'Etat est déjà en mesure de réaliser ce que prévoit cette disposition. Deuxièmement, le projet de loi ne semble pas conforme à ce qu'il est possible de faire d'un point de vue constitutionnel, précisément car il propose une solution trop peu nuancée. En effet, le fait de décréter dans une loi qu'en cas d'état de nécessité déclaré, quand bien même ce dernier n'entrave pas les récoltes de signatures, les délais sont suspendus ne semble pas souhaitable. Il n'est pas possible de justifier une règle aussi rigide qui déroge à la constitution. Une dérogation à la constitution doit pouvoir être justifiée par les circonstances. Or, le projet de loi ne mentionne pas ces circonstances.

Le professeur Tanquerel, concernant le texte initial du projet de loi, résume les différents points évoqués. Premièrement, le texte n'est pas suffisamment nuancé. Deuxièmement, il pourrait inutilement bloquer l'entrée en vigueur de certains projets de lois ou projets de délibérations. Troisièmement, comme il s'agit de déroger à des délais prévus par la constitution il est nécessaire que les conditions d'utilisation de l'article 113

soient remplis. En effet, il est nécessaire que la situation de fait qui justifie l'état de nécessité justifie également la suspension des délais. Enfin cette justification doit être faite de manière proportionnelle.

Commentaires sur les amendements au PL 12085

Le professeur Tanquerel suppose que les auteurs des amendements ont cerné le problème du texte initial et ont tenté de l'atténuer. A cet égard, l'amendement va dans ce sens et assouplit le système avec la mention « *pour une période appropriée* ». Il n'y a toutefois aucune marge de manœuvre sur la question de savoir si les délais sont suspendus ou non. Les amendements vont davantage dans le sens d'un respect de la constitution. En effet, ils introduisent une notion juridique indéterminée : « *entrave notablement la récolte des signatures* ». L'introduction de la notion « notablement » semble aller dans le bon sens. Par ailleurs, il est possible de considérer que tant l'état de nécessité – les circonstances concrètes – que les mesures prises en fonction de ces circonstances concrètes sont susceptibles d'entraver la récolte de signatures. Concernant le second amendement, il est difficile de se prononcer sur l'opportunité de dire « *peut prolonger* » ou « *prolonge* ». A titre personnel, sans avoir consulté M. Hotellier sur cette question, il semble que l'introduction du terme « notablement » permet de tenir compte des circonstances concrètes. Il n'y aurait donc pas d'objection juridique au sous-amendement qui mentionne « *prolonge les délais* ».

Le professeur Tanquerel ajoute que si le sous-amendement est retenu, il ne semble pas nécessaire de maintenir la mention « *ne peut toutefois excéder deux mois* ». En effet, l'amendement tient compte des circonstances et il est possible d'imaginer que ces dernières justifient une prolongation au-delà de deux mois. Par ailleurs, il est également possible d'imaginer que la suspension des délais de récolte de signatures soit différente pour les initiatives que pour les référendums. En effet, la pesée des intérêts n'est pas tout à fait la même dans les deux cas.

Le professeur Tanquerel souligne que les aspects à prendre en considération sont non seulement les mesures temporaires ou exceptionnelles qui entravent la récolte de signatures, mais également la situation en elle-même. Dans le cadre de ce projet de loi, il apparaît que les auteurs se sont inspirés de la situation actuelle. Or, comme il s'agit de légiférer de manière plus large, il pourrait être imaginable d'intégrer la mention de la situation en elle-même, qui entraverait la récolte de signatures – une catastrophe naturelle ou un tremblement de terre. L'article pourrait être rédigé comme suit « *Lorsque la situation exceptionnelle ou les mesures prises en vertu de cette situation entravent notablement la récolte de signatures (...)* »

Les amendements sont donc moins problématiques que le texte initial du projet de loi qui pose le problème de sa compatibilité avec la constitution, mais ils devraient être légèrement remaniés.

Enfin, il ne paraît pas indispensable de légiférer, bien qu'il soit compréhensible que le Grand Conseil veuille donner un signal au Conseil d'Etat.

Questions de la commission

Un député (PLR) note que ce projet de loi apparaît n'être ni opportun ni nécessaire. Il demande si, selon la législation actuelle, le Conseil d'Etat est déjà en mesure d'agir dans le sens, sans avoir besoin d'une précision dans ce projet de loi.

Le professeur Tanquerel répond par l'affirmative. Le Conseil d'Etat peut déjà agir, sous réserve que, le cas échéant, les tribunaux admettent l'interprétation exposée en amont. Dans le cas où la mesure est justifiée par les circonstances, il est possible de déroger aux dispositions de la constitution. Il s'agit d'une dérogation *pro populo* pour des circonstances définies comme exceptionnelles. Dès lors, si de telles mesures sont permises d'un point de vue du respect de la constitution, le fait de le dire dans une loi ne change rien. D'un point de vue strictement légal, l'amendement ne change rien. Il est toutefois compréhensible de prévoir une telle loi, si elle a pour but pour le parlement de donner un signal au Conseil d'Etat.

Enfin, soit l'interprétation des tribunaux estime que la constitution est intouchable, alors le fait d'inscrire cette disposition dans la loi ne change rien ; soit il est possible de déroger à la constitution en vertu d'une situation exceptionnelle et dans ce cas également, le projet de loi ne change rien.

Le même député (PLR) souligne que les amendements contiennent plusieurs notions subjectives telles que « période appropriée » ou « notablement », qui pourraient être sujettes à interprétation. Il demande si ces amendements ne sont pas trop interprétatifs.

Le professeur Tanquerel répond qu'au contraire, ces éléments constituent l'avantage de ces amendements. En effet, une dérogation à la constitution est précisément possible lorsqu'elle est faite en fonction de circonstances exceptionnelles et imprévisibles. Ces termes malléables : « notablement », « en fonction des circonstances » ou « période appropriée » sont des éléments de souplesse – des notions juridiques indéterminées – qui rendent l'article admissible.

A contrario, la rigidité du projet de loi d'origine le rend problématique. Bien que cela puisse paraître contre-intuitif, il arrive souvent, dans

l'imbrication des normes, que la souplesse d'une norme soit la condition de sa validité.

Un député (Ve) indique qu'il existe une distinction dans le processus de promulgation d'une loi, lorsqu'un référendum est déposé ou non. En effet, si aucun référendum n'est déposé, la loi peut être promulguée.

Or, si un référendum est déposé, un délai de récolte de signatures est accordé. Malgré cette distinction qui permet tout de même la promulgation des lois, il existe un risque que le dépôt d'un référendum soit utilisé comme une manière de bloquer le processus. Deuxièmement, il est certes possible de demeurer dans le cadre actuel qui a montré que le Conseil d'Etat avait la possibilité de prendre des mesures au travers d'un arrêté. Toutefois, il pourrait être utile d'encadrer cette pratique dans une loi, ce qui est proposé par le PL 12805. Enfin, troisièmement, il pourrait être envisagé d'introduire cet article directement dans la constitution, ce qui serait susceptible d'amener davantage de clarté.

Il demande l'avis du professeur Tanquerel sur ces questions.

Le professeur Tanquerel indique qu'à sa connaissance, le système genevois ne fonctionne pas comme le système fribourgeois avec un délai d'annonce de référendum.

Ce système pourrait toutefois être introduit. Il s'agirait donc de prévoir un délai durant lequel un référendum doit être déposé, sans quoi la loi est promulguée. Or ce système n'existe pas à l'heure actuelle à Genève.

Sur la deuxième remarque du député, le professeur Tanquerel précise que ses propos ne visaient pas à porter un jugement sur l'opportunité politique d'introduire ou non ce type d'article dans la loi. En outre, il est parfois souhaité par le parlement cantonal de donner un signal, une orientation, à l'exécutif, ce qui est compréhensible.

Concernant la troisième question, il est certes possible d'envisager une modification constitutionnelle. En effet, l'exposé en amont portait de l'idée d'un projet de loi de rang législatif. Toutefois s'il est décidé de modifier la constitution, soit à son article 113, soit aux articles 58 et 68 sur les délais, en ajoutant une clause qui permet la suspension des délais en cas d'état de nécessité, la question du rang de la disposition ne se pose plus.

Le même député (Ve) estime qu'il est difficile d'imaginer une suspension des délais à l'échelle cantonale lorsque ceux-ci ne sont pas suspendus à l'échelle fédérale.

Le professeur Tanquerel indique qu'il existe déjà une différence entre les délais cantonaux et fédéraux. Les groupes s'organisent déjà en conséquence. Cet aspect ne semble pas poser de problème.

Un député (PLR) estime que la remarque du professeur Tanquerel visant à intégrer non seulement les mesures, mais également les circonstances elles-mêmes comme une entrave aux signatures est pertinente.

Dès lors, il demande s'il serait utile de légiférer en intégrant cet aspect comme indiqué par le professeur Tanquerel : « *lorsque la situation exceptionnelle ou les mesures prises en vertu de cette situation entravent (...)* ».

Néanmoins, si les circonstances entravent la récolte de signatures, il est très probable que des mesures soient prises en vertu de cette circonstance, elle-même susceptible d'entraver la récolte de signatures.

Le professeur Tanquerel confirme qu'il serait utile de légiférer dans ce sens. En effet, si la commission part de l'idée de modifier les amendements déposés, il serait utile d'y ajouter « les circonstances » dans les motifs qui permettent de prolonger les délais de récolte de signatures.

Un député (PDC) revient sur la question de la souplesse de la rédaction et sur l'opportunité d'un projet de loi dans ce domaine. Pour rappel, bien que le Conseil d'Etat ait accepté la prolongation des délais, cela a nécessité l'intervention de plusieurs partis ainsi que de la commission législative.

A cet égard, la commission législative travaille actuellement sur une loi d'application de l'article 113. Dès lors, il demande s'il ne serait pas préférable d'inclure cette disposition dans une loi d'application à l'article 113 plutôt que de la traiter sous la forme d'un projet de loi, qui aurait pour conséquence uniquement de donner un signal au Conseil d'Etat.

Le professeur Tanquerel estime qu'il est légitime de se poser la question de savoir si ce sujet ne devrait pas être inclus dans une loi d'application, sachant qu'un travail est en cours. A titre personnel, il est difficile de savoir à quelle étape se trouvent les travaux respectifs. Il s'agit toutefois d'une réflexion pertinente sur laquelle la commission peut se pencher.

Le président note qu'il est possible que le canton de Genève prolonge les délais, car les récoltes de signatures sont *de facto* impossibles dans le canton. Or, cela pourrait poser des problèmes si une telle mesure n'est pas prise à l'échelle fédérale. Il est possible qu'une initiative fédérale n'aboutisse pas à 500 signatures près, notamment en raison de l'impossibilité de signer à Genève. Dans ce cas, le président demande si un recours à l'échelon fédéral peut aboutir, sachant que chaque citoyen doit pouvoir participer à un processus démocratique, peu importe le canton dans lequel il se trouve.

Le professeur Tanquerel répond qu'il existe en tout cas une certitude : le canton ne peut pas intervenir sur le droit fédéral.

Toutefois, le fait qu'en pratique la récolte de signatures soit rendue impossible dans certaines régions peut inciter le canton à faire pression sur le Conseil fédéral afin qu'il prolonge les délais en vertu de ses pouvoirs d'urgence.

Il semble cependant difficile de répondre sur une hypothèse si large. On ne peut néanmoins pas dire que dans tous les cas un recours de cette nature n'aurait aucune chance d'aboutir. Par ailleurs, la configuration des voies de recours est extrêmement complexe en matière de votations fédérales. La procédure dépend également de l'autorité qui statue : le Tribunal fédéral n'a pas hésité à annuler une votation fédérale.

Dans tous les cas, il est nécessaire que les arguments invoqués soient fondés sur une réalité et non sur une extrapolation. Les arguments de l'égalité du vote et de l'effectivité de l'exercice du droit de signatures sont des arguments qui pourraient *a priori* être recevables.

M^{me} Leyvraz indique avoir une question à l'attention du professeur Tanquerel. L'article 113 de la constitution donne la compétence au Conseil d'Etat de prendre des mesures en cas de nécessité. Or, ce projet de loi aurait pour conséquence de décider d'une des mesures qui devrait être prise par le Conseil d'Etat.

Par conséquent, le Conseil d'Etat se verrait limité dans la compétence qui lui a été octroyée par la constitution. Elle demande s'il estime cet aspect problématique.

Le professeur Tanquerel estime que cet élément pourrait en effet être problématique. Cet aspect rejoint la question de la souplesse dans la rédaction. Il est vrai que non seulement le projet de loi agit sur des délais fixés par la constitution, mais également sur les dispositions qui confèrent au Conseil d'Etat le soin de prendre des mesures. La question met en lumière un autre aspect qui n'a pas été évoqué jusqu'alors.

Le projet de loi ne dit pas que le Conseil d'Etat doit agir : il légifère.

Cela est de la compétence du Grand Conseil et l'état de nécessité ne retire pas les pouvoirs législatifs du Grand Conseil. Toutefois l'article 89A se heurte au fait que les délais sont fixés dans la constitution. Dès lors, la disposition fait glisser les critères de décision du Conseil d'Etat vers le Grand Conseil. Bien que les amendements introduisent certains éléments de souplesse, il est vrai que ces derniers dictent au Conseil d'Etat ce qu'il doit faire. Par ailleurs, si la loi d'application de l'article 113, sur laquelle le Grand Conseil travaille actuellement, finit par vider de son sens et de sa portée

l'article 113 – en ajoutant des contraintes telles que le Conseil d'Etat ne soit plus en mesure d'exercer sa compétence d'urgence – cela poserait un problème.

Néanmoins, l'amendement « *peut prendre des mesures* » pose un cadre de manière très souple pour lequel il est difficile de percevoir une véritable contradiction avec l'article 113. Enfin, plus la disposition est précise, plus le Conseil d'Etat est contraint, plus la tension avec la lettre de l'article 113 qui confie des pouvoirs au Conseil d'Etat est importante.

Il ne serait toutefois pas juste de dire que puisque l'article 113 confère des pouvoirs au Conseil d'Etat, il est impossible de légiférer sur la manière d'exercer ces pouvoirs.

Le président indique que bien qu'une telle disposition soit prévue – dans une loi d'application de l'article 113 ou dans une modification de la LEDP – le Conseil d'Etat pourrait, s'il l'estime nécessaire en vertu de l'état de nécessité, suspendre l'application de cette norme. Par conséquent, l'effet juridique de cette norme étant nul, la disposition ne serait propre qu'à donner un signal au Conseil d'Etat.

Le professeur Tanquerel estime que le raisonnement du président est juste. En effet, si des circonstances inimaginables justifient de s'écarter des dispositions contenues dans une loi d'application de l'article 113, le Conseil d'Etat peut le faire, car l'article 113 est hiérarchiquement supérieur à sa loi d'application.

Séances du 20 et du 27 janvier 2021

Discussion interne

Le président rappelle que deux amendements ont été proposés. Premièrement, celui d'un député (S) qui contient une clause potestative : « ... le Conseil d'Etat peut prolonger les délais... ».

Deuxièmement, un amendement a été déposé par deux députés (MCG) qui supprime la clause potestative « ... le Conseil d'Etat prolonge les délais ... ».

Toutefois, malgré cette clause, selon toute situation d'urgence pour laquelle s'applique l'art. 113, le Conseil d'Etat peut ou non respecter cette injonction. Pour rappel, lors de son audition, le professeur Tanquerel a indiqué à cet égard que le projet de loi pouvait faire office de signal à l'attention du Conseil d'Etat.

Le président indique avoir envoyé ce jour à la commission un nouvel amendement qui prend en compte les deux premiers amendements et les

remarques du professeur Tanquerel. Cet amendement séparerait l'article en trois alinéas selon la formulation suivante¹ :

Art. 89, al. 1 (nouveau)

¹ *Lorsque la situation du canton ou des mesures temporaires exceptionnelles de droit fédéral ou cantonal entravent notablement la récolte des signatures, le Conseil d'État peut prolonger/prolonge ou suspendre/suspend les délais de récolte de signatures pour les initiatives ou les référendums effectivement lancés.*

² *Les délais référendaires s'écoulent normalement pour les lois en l'absence de référendums effectivement lancés contre elles.*

³ *La décision de prolongation ou de 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.*

Le président constate que la formulation de l'alinéa 1 : « *Lorsque la situation du canton ou des mesures temporaires* » permet de prendre en compte la situation en elle-même comme potentielle entrave à la récolte de signatures. La fin de l'alinéa 1 vise à éviter que toutes les lois qui ne sont pas attaquées par un référendum soient suspendues quant à leur mise en œuvre.

L'alinéa 2 explicite cette intention.

Quant à la fin de l'alinéa 3, elle prévoit un renouvellement du délai pour des situations qui dureraient plus de deux mois.

Un député (S) indique que l'amendement proposé par le président reprend la teneur de son amendement en l'amputant des notions qualifiées par le professeur Tanquerel comme inadéquates.

Par conséquent il retire son amendement et propose d'utiliser l'amendement du président comme base du travail.

Un député (PLR) demande si les députés (MCG) déposants du second amendement ont eu le temps de formuler un nouvel amendement ou s'ils ont renoncé à cette idée. Il salue la proposition d'amendement du président. A cet égard, la formulation potestative se trouve être la plus adéquate. Il est en effet nécessaire de maintenir une certaine marge de manœuvre afin de ne pas inscrire dans la loi une obligation d'agir pour des circonstances qui sont pour l'heure inconnues.

¹ En **gras**, les modifications apportées à l'amendement du député (S). En souligné la modification apportée par l'amendement des députés (MCG).

Le député (MCG) auteur du second amendement indique ne pas avoir eu le temps de prendre connaissance de l'amendement du président. Toutefois, à sa lecture lors de la séance, celui-ci semble convenir et le MCG pourrait s'y rallier.

Quant à la formulation potestative, il est important de souligner que le rôle de l'exécutif est précisément d'exécuter. Le fait de laisser trop de marge de manœuvre à l'exécutif donne une possibilité de porter atteinte à des droits politiques fondamentaux des citoyens. Il est impératif de protéger les droits politiques du premier pouvoir – le peuple – et de donner une position plus claire et plus ferme à ce sujet. Dès lors, aussitôt qu'une situation empêche l'exercice normal des droits politiques, il faut suspendre ou rallonger les délais de récoltes de signatures. Bien que sa position sur le sujet soit ferme, il se dit prêt à se rallier à la formulation plus diplomatique du président.

Un député (UDC) rappelle que lorsque M. Florey est venu présenter ce projet de loi, l'UDC était favorable à une amélioration de la formule. Le groupe apprécie la proposition des trois alinéas formulés par le président et se rallie à cet amendement.

L'amendement du président devient la base de travail pour le PL 12805.

Art. 89A al. 1 (nouveau)

¹Lorsque la situation du canton ou des mesures temporaires exceptionnelles de droit fédéral ou cantonales entravent notablement la récolte des signatures, le Conseil d'État peut prolonger/prolonge ou suspendre/suspend les délais de récolte de signatures pour les initiatives ou les référendums effectivement lancés.

Un député (PLR) plaide en faveur de la formule potestative, un député (MCG) dans l'autre sens.

Le président pense que dans tous les cas, le Conseil d'Etat possède une marge d'appréciation. C'est lui qui appréciera l'entrave ou non créée par la situation ou par les mesures prises en fonction de cette situation.

Ces dispositions s'appliqueront en vertu de l'article 113 de la constitution, ce qui laisse déjà une marge de manœuvre au Conseil d'Etat.

Le président propose de voter sur la formulation potestative, puis de passer au travers de la rédaction des trois alinéas.

Le président met aux voix l'amendement suivant :

Art. 89A, al. 1 :¹ Lorsque la situation du canton ou des mesures temporaires exceptionnelles de droit fédéral ou cantonal entravent notablement la récolte des signatures, le Conseil d'État **peut prolonger ou suspendre** les délais de récolte de signatures pour les initiatives ou les référendums effectivement lancés.

Oui : 10 (1 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 1 UDC)

Non : 4 (1 EAG, 1 S, 2 MCG)

Abstention : 1 (1 S)

Le sous-amendement est accepté.

Le président indique que l'alinéa 1 comprend deux modifications supplémentaires : premièrement, « *Lorsque la situation du canton ou des mesures temporaires* » et deuxièmement « *les délais de récolte de signatures pour les initiatives ou les référendums effectivement lancés.* ».

Un député (Ve) estime que la formulation proposée par le président est satisfaisante. Elle devra toutefois être validée par la chancellerie ou le département des affaires juridiques pour s'assurer de sa validité juridique. Néanmoins, il serait préférable de compléter l'alinéa 1 en ajoutant le fait qu'il s'agit des référendums cantonaux et communaux.

Le président met aux voix le sous-amendement du député (Ve) :

Art. 89A, al. 1 :

¹ Lorsque la situation du canton ou des mesures temporaires exceptionnelles de droit fédéral ou cantonal entravent notablement la récolte des signatures, le Conseil d'État peut prolonger ou suspendre les délais de récolte de signatures pour les initiatives ou les référendums **cantonaux et communaux** effectivement lancés.

Oui : 15 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : 0

Abstention : 0

Le sous-amendement est accepté à l'unanimité.

Un député (PLR) note que l'amendement fait mention à l'alinéa 1 de « *la situation du canton* ». Il s'agit par cette précision de prendre en compte la suggestion du professeur Tanquerel, selon laquelle non seulement les mesures prises, mais également la situation en elle-même peuvent être une entrave à la récolte de signatures. Toutefois, il demande si « *la situation du canton* » est suffisamment claire. Il est notable que cette notion soit claire pour les membres de la commission qui ont travaillé sur le sujet. Toutefois, on peut se demander si cette formulation est suffisamment explicite.

Le président indique que sa formulation simple avait pour but de ne pas charger la disposition. Il s'agit bel est bien de faire référence à toute situation exceptionnelle – de tremblements de terre, inondations et autres catastrophes naturelles. Il ne s'agit toutefois pas uniquement de catastrophes naturelles : il peut s'agir d'une situation sociale ou sanitaire qui ne ferait pas l'objet de mesures exceptionnelles de droit fédéral ou cantonal.

Il semble donc préférable d'inscrire dans la loi le minimum tout en expliquant dans le rapport ce que vise précisément le terme de « *situation* ».

Art. 89A, al. 2 (nouveau)

² *Les délais référendaires s'écoulent normalement pour les lois en l'absence de référendums effectivement lancés contre elles.*

Le président indique que cet alinéa permet de préciser qu'à l'issue du délai de 40 jours, le Conseil d'Etat peut promulguer la loi si aucun référendum n'est lancé.

Un député S demande quel est l'apport concert de cet alinéa 2 sachant qu'une exception est déjà prévue à l'alinéa 1.

Le président est bien conscient de l'aspect superfétatoire de l'alinéa 2, il sert néanmoins à clarifier la disposition. Cet alinéa peut toutefois être retiré. Le même député S indique que la disposition prévoit un cas d'exception. Dès lors, par définition, lorsque l'exception n'est pas invoquée, les délais normalement prévus s'appliquent.

Le président s'accorde avec cela et propose de retirer l'alinéa 2.

Le cas échéant, l'intention du texte figurera dans le rapport.

Sans opposition, l'article 89A, alinéa 2 est supprimé.

Art. 89A, alinéa 3 (nouveau)

³ *La décision de prolongation ou de 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.*

Le président indique que cet alinéa reprend la formulation de l'amendement du député (S) en ajoutant : « *au-delà de ce délai une nouvelle décision doit le cas échéant être prise* ». Cette précision vise à tenir compte de situations exceptionnelles qui pourraient se prolonger au-delà de deux mois. A ce moment-là, le Conseil d'Etat devrait prendre une décision à teneur de cette disposition légale.

Un député (MCG) constate que cette formulation accompagne convenablement la formulation potestative adoptée par la commission.

Un député (Ve) pense que la formulation devrait être plus claire. En effet, le libellé actuel semble donner l'impression que la prolongation peut être indéterminée. Il pourrait être souhaitable de préciser que la prolongation concerne une nouvelle période de deux mois.

Le président indique qu'une telle précision ne semble pas nécessaire, car une prolongation serait une nouvelle décision prise en vertu de cet article qui prévoit une période de deux mois.

Un député (S) estime qu'il n'est pas nécessaire d'ajouter cette précision. Il va de soi que si la période initialement prévue par le Conseil d'Etat doit être prolongée, l'exécutif la prolongera en prenant une nouvelle décision. La précision en ce sens de cet alinéa est donc superflue.

Le président comprend que cette formulation est superflue d'un point de vue légal. Toutefois, il pourrait exister une lecture de bonne foi de la disposition qui viserait à dire que la période est exclusivement limitée à deux mois non prolongeables. Dans ce cadre, s'il n'existe pas de demande formelle de supprimer cette phrase, le président propose de la maintenir.

Le député (Ve) estime que s'il est clair qu'une prolongation passe par une nouvelle décision, la formulation convient.

Un député (PLR) estime qu'il est important de maintenir l'alinéa 3, car, comme évoqué plus haut, n'importe qui serait en mesure d'annoncer le dépôt d'un référendum sans récolter de signatures afin de suspendre l'entrée en vigueur d'une loi. Il semble donc important de préciser que la mesure peut être prolongée le cas échéant. Toutefois la formulation semble floue, elle laisse penser que la prolongation dépend d'une décision non motivée par la situation exceptionnelle. Il serait donc préférable de faire mention de la situation exceptionnelle comme motif de prolongation.

Le président note qu'il pourrait être précisé qu'une nouvelle décision doit le cas échéant être prise en vertu de l'alinéa 1.

Le même député (PLR) souligne l'importance de motiver la prolongation du délai. En effet, la formulation laisse penser que la mesure est prise pour deux mois prolongeables, peu importe la situation.

Le président estime que la nouvelle décision doit être prise en vertu de l'alinéa 1 et par conséquent prendre en compte « *la situation du canton ou des mesures temporaires exceptionnelles de droit fédéral ou cantonal entravent notablement la récolte des signatures* ».

Le député (PLR) estime que si cette formulation est suffisamment claire d'un point de vue juridique, elle peut demeurer ainsi.

Le président, en l'absence d'autres remarques ou prise de position à ce stade, propose de voter l'amendement en 2^e débat afin, d'une part, de laisser à M^{me} Leyvraz le temps d'examiner cette formulation d'un point de vue légal, et d'autre part, de demander la position du Conseil d'Etat.

M^{me} Leyvraz indique qu'à l'alinéa 1, le terme « *lancé* » se réfère à la publication dans la Feuille d'avis officielle (FAO). A cet égard, l'arrêté du Conseil d'Etat se réfère à l'annonce au Conseil d'Etat prévue par l'article 86, alinéa 1, lettre a) LEDP. Il s'agit de la phase qui se déroule avant la publication dans la FAO.

Le président demande de quelle manière l'alinéa pourrait être formulé en tenant compte de cet aspect.

M^{me} Leyvraz propose la formulation suivante : « *pour les initiatives ou les référendums effectivement annoncés au sens de l'art. 86, al. 1, let. a) de la présente loi.* ».

Un député (S) demande si ce renvoi législatif interne est nécessaire.

M^{me} Leyvraz répond que ce renvoi clarifie la disposition, bien qu'il ne soit pas forcément nécessaire.

Le même député (S) se dit plutôt opposé au renvoi législatif interne, bien qu'il ne s'agisse pas d'un problème important.

Le président reprend la formulation proposée par M^{me} Leyvraz comme amendement et passe au vote.

Le président met aux voix le sous-amendement suivant :

Art. 89A, al. 1 :¹ Lorsque la situation du canton ou des mesures temporaires exceptionnelles de droit fédéral ou cantonal entravent notablement la récolte des signatures, le Conseil d'Etat peut prolonger ou suspendre les délais de récolte de signatures pour les initiatives ou les référendums cantonaux et communaux effectivement **annoncés au sens de l'art. 86, al. 1, let. a) de la présente loi.**

Oui : 14 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : 1 (1 PDC)

Abstention : 0

Le sous-amendement est accepté.

Une semaine plus tard, la DAJ revient vers la commission pour proposer la formulation suivante, qui modifie l'amendement :

Art. 89A Prolongation des délais (nouveau)

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 référendum effectivement annoncés contre elles au sens de l'article 86, alinéa 1, lettre a de la présente loi.

³ La prolongation ou de 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.

M^{me} Leyvraz indique qu'à la relecture du texte voté par la commission en 2^e débat, il est apparu que l'alinéa 1 faisait mention des « *initiatives ou les référendums cantonaux et communaux effectivement annoncés* ». Or, cette formulation excluait *de facto* la prolongation des délais de récolte de signatures pour les projets de lois qui seraient annoncés ultérieurement à la prise de mesures, ce qui semble être contraire à la volonté de la commission. Par conséquent, il a été retiré de l'alinéa 1 toute référence à l'annonce d'un référendum ou d'une initiative en le modifiant comme suit : « *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* ». De plus, l'alinéa 2 qui avait été supprimé lors du deuxième

débat a été rétabli dans cet amendement, afin de préciser que, dans les cas pour lesquels aucun référendum n'est annoncé, les délais référendaires s'écoulent normalement. A cet égard, la formulation de l'alinéa 2 de l'amendement reprend la formulation de l'alinéa 1 voté en deuxième débat avec la mention des » *référendums effectivement annoncés contre elles au sens de l'article 86, alinéa 1, lettre a de la présente loi.* ».

Un député (S) constate que différents votes ont déjà été effectués sur cet objet. Il semble toutefois difficile de comprendre quel effet pourrait avoir une telle disposition, sachant que le Conseil d'Etat peut déjà prendre des mesures en la matière.

Cette disposition aurait plutôt un effet de signal ou d'indication à l'attention du Conseil d'Etat, sur la volonté du Grand Conseil de voir une suspension des délais mise en œuvre.

Dans la mesure où la clause potestative a été choisie, il est vrai que cette disposition ne change pas *de facto* les compétences du Conseil d'Etat en la matière. En effet, l'exécutif peut déjà suspendre l'écoulement des délais de récolte de signatures, ce qu'il a par ailleurs fait. Dans ce cadre, si un effet contraignant de cette disposition était souhaité, il serait nécessaire de supprimer la clause potestative contenue dans la formulation : « *peut prolonger ou suspendre* ». Néanmoins, malgré cet aspect, la détermination de ce qui est ou non une entrave notable à la récolte de signatures reste entre les mains du Conseil d'Etat. De plus, dans tous les cas pour lesquels le canton se trouverait dans une situation extraordinaire au sens de l'art. 113, le Conseil d'Etat peut agir par arrêté et contourner les dispositions en vigueur.

En clair, ce projet de loi tient davantage d'un geste politique, d'un signal, à l'attention du Conseil d'Etat que d'une disposition contraignante, signal, dont l'opportunité doit être tranchée par la commission.

Un député (PLR) se dit opposé à ce projet de loi, car les décisions de cette nature doivent rester une attribution de l'exécutif. Cette raison l'a motivé à voter en faveur de la formulation potestative. Dès lors, cette disposition perd toute sa signification et ne constitue plus qu'un geste politique. L'amendement proposé n'ayant plus de valeur, il est souhaitable de le refuser tout comme ce projet de loi.

Un député (Ve) continue de soutenir ce projet de loi. L'amendement de la DAJ a pour vocation de prévoir la suspension ou la prolongation des délais de récolte de signatures à la fois pour les référendums déjà lancés, mais également pour ceux qui seraient lancés durant la période de suspension ou de prolongation. Il demande ce que signifie à l'alinéa 1 « *à l'appui de demandes* ».

Le président indique que « à l'appui de demandes » est la formulation standard relative à cet aspect, déjà prévue dans la LEDP.

M^{me} Leyvraz explique qu'à la lecture de l'alinéa 1 tel que voté en deuxième débat par la commission, il est apparu que la formulation limitait la prolongation des délais aux référendums annoncés. C'est pourquoi la DAJ suggère, si telle est l'intention de la commission, de supprimer la fin de l'alinéa 1 voté en deuxième débat : » *effectivement annoncés au sens de l'art. 86, al. 1, let. a) de la présente loi* ». Le reste de la formulation proposée par l'amendement de la DAJ relève de considérations de forme : la mention « à l'appui de demandes » pourrait être supprimée.

Un autre député (PLR) s'accorde avec les propos de son collègue. En effet, il apparaît que ce projet de loi ne constitue pas une opportunité absolue. Le Conseil d'Etat est déjà en mesure de prolonger les délais, ce qu'il a par ailleurs fait. Il paraît donc inutile d'augmenter l'arsenal législatif sans véritable raison. Cette disposition pourrait donner une orientation à l'exécutif, mais ne déploierait pas d'effet juridique important. Malgré les amendements proposés et votés, le Conseil d'Etat peut déjà agir dans le sens proposé par ce projet de loi. Une opposition à ce projet de loi, ne constitue toutefois pas un rejet de l'importance d'une prolongation des délais dans ce contexte. A titre personnel, il refusera ce projet de loi, qui semble sans intérêt, hormis celui d'utiliser l'arsenal juridique dans le but de transmettre un signal.

Un député (PDC) remercie la DAJ pour son amendement précis qu'il aurait accepté s'il avait été en faveur de ce projet de loi. Toutefois, il se dit défavorable à ce projet pour deux raisons. Premièrement, car il paraît douteux qu'une disposition de rang légal propose une exception à un article constitutionnel – l'article 113 – qui donne les pleins pouvoirs au Conseil d'Etat. Cette échancre légistique semble difficilement concevable. Deuxièmement car, comme soulevé par le professeur Tanquerel lors de son audition, le projet de loi ne demeurerait pas moins qu'un signal à l'attention du Conseil d'Etat, visant à rappeler la volonté du Grand Conseil de garder la main dans ce type de procédure. Il ne semble dès lors pas convenable de prévoir un projet de loi symbolique ayant uniquement force de signal. Pour ces raisons, il refusera ce projet de loi.

Un député (Ve) rappelle que la commission avait discuté l'idée d'effectuer un travail préparatoire sur cet objet avant de le renvoyer à la commission législative. De plus, il apparaissait qu'une majorité de la commission était favorable au fait que ce projet de loi serve de signal à l'attention du Conseil d'Etat. Il était, sauf erreur, prévu que le texte soit

transféré à la commission législative pour l'intégrer dans un projet de loi plus large sur l'état d'exception.

Dès lors, comme une loi est déjà en préparation à la commission législative, il ne semble pas que ce projet de loi crée de problème.

Le président estime qu'il est préférable de terminer les travaux et de voter ce projet de loi. Il conviendrait de ne pas renvoyer ce texte à la commission législative qui devrait refaire le travail, pour le réintégrer dans une loi qui, à ce stade, reste hypothétique. Par ailleurs, ce projet de loi modifie la LEDP, qui est dans le champ de la commission des droits politiques.

Un député (UDC) indique que les signataires du projet de loi avaient pour volonté que ce texte soit amélioré. Par conséquent, au vu de l'amendement proposé, le groupe UDC se dit en faveur du projet de loi tel qu'amendé par la DAJ.

M^{me} Leyvraz précise que les doutes, d'un point de vue juridique, dont la DAJ avait fait part sur le PL 12805 persistent toujours.

A cet égard, l'amendement proposé par la DAJ vise uniquement à formuler la volonté de la commission de manière juridiquement conforme.

Par ailleurs, il apparaît que le Conseil d'Etat n'a pas été formellement interpellé sur le PL 12805. Il semble que les propos du président indiquaient que la commission attendait plutôt un retour formel de la part de la DAJ sur le texte voté.

Le président confirme que la contribution de M^{me} Leyvraz est technique, légistique et juridique. Il note que sur le plan technique et juridique, la DAJ maintient les réserves qu'elle a évoquées au début du traitement de cet objet. Réserves que le professeur Tanquerel a incité à considérer comme levée, bien que cet aspect se plaide dans un sens comme dans l'autre.

Il confirme que le rôle de M^{me} Leyvraz n'est pas de certifier que la commission fait juste d'un point de vue politique et il remercie M^{me} Leyvraz pour l'amélioration de ce texte. En effet, malgré les réserves possibles sur ce projet de loi, il est de l'intérêt de toutes et tous que le texte reflète le mieux possible la volonté de la commission et soit clair aux yeux des électeurs et électrices qui seraient appelés à prendre connaissance de ces dispositions légales.

Un député (S) constate qu'une majorité de la commission s'était exprimée précédemment en faveur d'une formulation potestative. Or, les membres de cette majorité sont les mêmes qui semblent être en défaveur du projet de loi. D'autre part, il apparaît que celles et ceux qui étaient en faveur du projet de loi initial ne sont pas convaincus par la formule potestative, car elle

n'entraîne pas de mesure contraignante. Par conséquent, la commission se trouve dans la situation particulière de devoir soit voter pour un projet de loi qui ne sert à rien, soit de refuser un projet de loi qui ne sert à rien.

Le président indique préférer à titre personnel un projet de loi sans clause potestative. Toutefois, comme évoqué plus tôt, même dans le cas d'une suppression de la clause potestative, le Conseil d'Etat pourrait contourner la disposition, et ce de deux manières. Premièrement, c'est le Conseil d'Etat qui évalue ce qui constitue une entrave notable à la récolte de signatures. Cette part d'appréciation politique reste entre les mains du Conseil d'Etat, nonobstant la teneur de la disposition. Deuxièmement, malgré la teneur de la disposition, le Conseil d'Etat peut toujours prendre un arrêté qui exclurait l'application de la disposition. En effet, tout exercice législatif autour de l'application de l'article 113 fonctionne de cette manière, y compris pour la loi d'application de l'article 113 en discussion à la commission législative.

Il n'existe pas d'application mécanique de la loi, car celle-ci dépend de circonstances qui doivent être évaluées. C'est pourquoi il s'agit d'un domaine pour lequel il est important d'émettre un signal. A cet égard, le Grand Conseil sera amené prochainement à discuter de nouveaux arrêtés du Conseil d'Etat.

Même si l'assemblée est unanimement contre, les arrêtés s'appliqueraient.

Le Grand Conseil est de toute façon réduit, dans ce cadre, à formuler uniquement des signaux à l'attention du Conseil d'Etat. La disposition discutée à l'instant fait partie de ces signaux et ne semble pas constituer une augmentation irraisonnée de l'arsenal législatif. Elle permettra aux personnes qui demandent son application de s'appuyer sur cette disposition.

Le président, ne constatant plus de demande de prise de parole sur cet objet, propose de passer au vote sur l'amendement proposé par la DAJ.

Le président met aux voix l'amendement suivant :

Art. 89A Prolongation des délais

al. 1 (nouvelle teneur) : 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.**

al. 2 (nouveau) : **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.**

al. 3 (inchangé) : ³ La prolongation ou de 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.

Oui : 10 (1 EAG, 2 Ve, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
 Non : 2 (2 PDC)
 Abstentions : 3 (3 S)

L'amendement est accepté.

3^e débat

Le président constate qu'aucune prise de position n'est demandée en vue du vote final. La position de chaque groupe a déjà pu être présentée au cours des travaux. Il propose de passer au vote.

Le président met aux voix le PL 12805 dans son ensemble, ainsi amendé :

Art. 89A Prolongation des délais (nouveau)

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 de 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.

Oui : 6 (1 EAG, 2 Ve, 1 UDC, 2 MCG)
 Non : 7 (1 S, 2 PDC, 4 PLR)
 Abstentions : 2 (2 S)

Le PL 12805 est refusé.

Conclusion

Pour la majorité de la commission, le souci d'une entrave notable dans la récolte de signatures pour des référendums ou des initiatives cantonaux ou communaux en période de pandémie et de confinement est réel.

Ce projet de loi a donc été reçu très favorablement dans un premier temps et la commission a concentré ses auditions sur des aspects essentiellement légistiques, soit pour déterminer le rang législatif de cette disposition, soit pour tenter d'en rédiger les articles de telle manière que le texte permette de cerner la question de la façon la plus précise possible.

En effet, il n'était pas simple d'envisager des mesures de prolongation de délais en vertu de l'article 113 de notre constitution sur la base du seul état de nécessité, alors que celui-ci ne provoque pas forcément par sa simple promulgation une entrave à la récolte de signatures. Encore faut-il que les circonstances conduisent à estimer qu'il y a un empêchement objectif.

Même s'il est vrai qu'il a fallu l'envoi de courriers de la part de plusieurs partis politiques et d'un communiqué unanime de la commission législative au Conseil d'Etat pour qu'il prenne ses responsabilités, ce dernier a finalement agi et usé de ses prérogatives pour décider de la prolongation des délais de récolte de signatures du 3 au 29 novembre 2020 dans un premier temps. Il a récidivé en janvier 2021 pour prolonger une nouvelle fois les délais du 18 janvier au 28 février 2021.

Comme il s'avérait nécessaire de maintenir une certaine marge de manœuvre pour le Conseil d'Etat et ne pas inscrire dans la loi une obligation d'agir pour des circonstances qui ne sont par définition pas connues à l'avance, la majorité de la commission a opté pour la formulation potestative qui se trouve être la plus adéquate (« ... *peut prolonger ou suspendre* ... ») permettant au Conseil d'Etat d'agir sans le contraindre. En effet, la moins mauvaise solution semble être celle choisie par le Conseil d'Etat de régler les situations au cas par cas de manière flexible, car les critères de décisions sont multifactoriels et il s'agit de définir ce qui empêche la récolte de signatures en fonction d'une situation donnée et particulière.

Les principaux tenants de ce projet de loi se sont finalement résignés à cette formulation tout en affirmant que le projet de loi restait important à leurs yeux et qu'il fallait le voter pour « donner un signal au Conseil d'Etat ». Il est apparu à la majorité des commissaires que le Conseil d'Etat peut déjà agir dans le sens de ce projet de loi, ce qu'il a d'ailleurs fait à deux reprises. En clair, ce projet de loi tient davantage d'un geste politique que d'une disposition contraignante.

Une opposition à ce projet de loi ne constitue donc pas un rejet de l'importance d'une prolongation des délais dans ce contexte, mais il n'est pas opportun d'augmenter l'arsenal législatif uniquement pour donner un signal au Conseil d'Etat.

Pour ces raisons, la majorité de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, de rejeter du projet de loi PL 12805.

Projet de loi (12805-A)

modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05)
(Sauvegarde des droits politiques en cas d'état de nécessité)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. 1 Modification

La loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, est modifiée
comme suit :

Art. 89A Prolongation des délais (nouveau)

Les délais de récolte des signatures pour les initiatives et les référendums
communaux et cantonaux ne courent pas lorsque l'état de nécessité est
déclaré.

Art. 2 Clause d'urgence

L'urgence est déclarée.

Date de dépôt : 9 mars 2021

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M. Patrick Lussi

Mesdames et
Messieurs les députés,

Pour notre minorité, il est essentiel que les principes démocratiques subsistent intégralement, quelle que soit la situation dont notamment les droits politiques.

A l'occasion de la première vague de l'épidémie de coronavirus ce printemps, le Conseil fédéral décidait de renoncer à la tenue de la votation populaire fédérale fixée au 17 mai 2020.

Pour nos sept sages, l'épidémie de coronavirus et les mesures prises pour endiguer sa propagation ne permettaient pas d'assurer l'organisation de la votation ni la libre formation de l'opinion des citoyens et empêchaient donc la tenue correcte de la votation.

Au vu de la situation sanitaire, le Conseil fédéral édictait également une ordonnance sur la suspension des délais applicables aux initiatives populaires fédérales et aux demandes de référendum au niveau fédéral après avoir adopté le principe d'un gel provisoire des délais de récolte de signatures et des délais de traitement.

Le Conseil d'Etat, dans le prolongement de l'ordonnance édictée par le Conseil fédéral au mois de mars, prenait la décision de suspendre temporairement les délais impartis pour la récolte de signatures et le traitement des initiatives populaires et des demandes de référendums en cours.

Le Conseil d'Etat constatait très justement que les restrictions de mouvements imposées par les mesures de lutte contre le COVID-19 rendaient impossible les récoltes de signatures dans l'espace public. Dans l'intervalle, avec le recul des nouvelles infections, ces mesures sont bien entendu devenues caduques.

Avec le déferlement de la 2^e vague et un nombre record d'infections, les autorités compétentes de nombreux Etats ont pris des mesures drastiques,

comme le confinement, visant à limiter le nombre d'infections au COVID-19. Ces mesures de lutte contre l'épidémie entraînent des conséquences sur l'économie et l'emploi et des conséquences d'ordre socioculturel.

A l'origine, les principales victimes économiques étaient la branche touristique et gastronomique ainsi que les organisateurs de manifestations sportives et culturelles. La modification de nos habitudes dictées par le respect des mesures anti-COVID fait que nous sommes moins enclins à fréquenter les restaurants et les commerces, quand ceux-ci ne sont pas purement fermés par arrêté.

Résultat : nos rues sont désertes et nos concitoyens sont moins enclins au dialogue « présentiel », notamment lorsqu'il s'agit d'être sollicités en vue de la récolte de signatures pour les initiatives et les référendums.

Il est évident que, dans ce contexte, l'exercice des droits politiques des citoyens n'est pas possible dans l'espace public, vu les mesures destinées à lutter contre le COVID.

Ce projet de loi propose d'introduire un nouvel article dans la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) pour prolonger les délais de récolte de signatures des initiatives et référendums communaux et cantonaux lorsque l'état de nécessité est décrété par le Conseil d'Etat conformément à l'article 113 de la constitution de la République et canton de Genève. Il fait suite à plusieurs événements notables concernant la pratique des droits politiques en période de pandémie.

Depuis le 1^{er} novembre 2020, deux référendums sont en cours concernant la Goutte Saint-Mathieu et la Cité de la Musique. Un référendum communal a échoué et une initiative cantonale a été abandonnée en raison de la situation actuelle. En effet, la récolte de signatures a été rendue difficile par les mesures de restriction des rassemblements.

A titre d'exemple, lors des trois premières semaines de novembre, le marché de Plainpalais a été quasiment exempt de monde.

Dans ce cadre, le Conseil d'Etat a décidé de prolonger les délais. Or, cette décision a nécessité l'envoi à l'exécutif de cinq à six courriers émanant de deux partis politiques et de comités référendaires de référendums en cours.

Enfin, un avocat a été mandaté pour annoncer que si aucune décision n'était prise par le Conseil d'Etat, un recours serait lancé. Finalement, le Conseil d'Etat a pris la décision de prolonger les délais, obligé de reconnaître la difficulté de la situation.

Bien que les délais aient été prolongés, il n'est pas certain que cette décision sera reprise dans une situation future similaire. C'est pourquoi il a

été décidé d'inscrire dans la loi une obligation de prolonger automatiquement les délais.

Enfin, il est à noter que seul le délai de récolte de signatures est visé. Il ne s'agit pas d'allonger le délai référendaire, mais bien celui de la récolte de signatures.

Lors des débats, des discussions nourries ont favorisé la présentation et l'étude de plusieurs amendements pour corriger et affiner l'article 89A.

Notamment, la DAJ, que nous remercions, a proposé la formulation suivante, qui modifie notre proposition initiale de ce PL 12805 à satisfaction :

Art. 89A Prolongation des délais (nouveau)

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 référendum effectivement annoncés contre elles au sens de l'article 86, alinéa 1, lettre a de la présente loi.

³ La prolongation ou de 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.

Cette proposition a été largement acceptée par les membres de la commission.

C'est donc le libellé exact et final de l'article 89A, tel que rédigé à l'issue du 2^e débat.

Pour notre minorité, il est indispensable que la modification discutée et présentée de l'article 89A puisse entrer en force.

Pour ces différentes raisons, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les député-e-s, de réserver un bon accueil à ce projet de loi et de bien vouloir le voter.

Date de dépôt : 13 avril 2021

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de M. Pierre Vanek

Mesdames et Messieurs
les députées et députés,

Ce PL 12805, dont le premier signataire est notre collègue Stéphane Florey (UDC), a encore évolué positivement depuis le débat en discussion immédiate urgente en plénum le 27 novembre dernier qui l'a vu renvoyer en commission sur proposition du parti socialiste, accompagné d'un premier amendement de l'auteur du projet cosigné par le député Bayenet (EAG).

Les travaux de la commission ont bénéficié des lumières et des compétences techniques de M^{me} Sarah Leyvraz de la direction des affaires juridiques de la Chancellerie, nous avons par ailleurs entendu simultanément le vice-chancelier d'Etat, M. Patrick Ferraris, ainsi que M. Jean-Philippe Nyffeneger directeur de la Direction du support et des opérations de vote (DSOV).

Nous avons enfin eu le privilège et le plaisir de nous voir communiquer les avis et considérations juridiques pointues et avisées, non seulement du professeur Thierry Tanquerel, mais *in absentia* de son collègue le professeur Michel Hottelier avec lequel il avait préparé son audition devant notre commission des droits politiques.

En deuxième débat, les travaux avaient abouti à la formulation ci-dessous du nouvel article 89A proposé :

Art. 89A Prolongation des délais (nouveau)

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.

Cette disposition a été approuvée en 2^e débat par 10 voix (1 EAG, 2 Ve, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG) contre les seules 2 voix du PDC avec l'abstention des 3 élus du parti socialiste.

C'est à cette formulation ayant été appuyée par la majorité des deux-tiers de la commission en deuxième débat que je vous propose de revenir par le présent rapport de minorité.

Je la présente donc formellement d'ores et déjà comme un amendement pour la plénière du Grand Conseil.

Il faut relever qu'à la forme et au plan technique cet amendement a été mis au point par la Direction des affaires juridiques (DAJ) et tient donc la route, divers problèmes techniques ayant trouvé une solution adéquate. Un député PDC éminent, opposé par ailleurs au projet, le relevait en commission en « *remerciant la DAJ pour son amendement précis qu'il aurait accepté s'il avait été en faveur du projet de loi* ». La forme exacte du projet n'est donc pas controversée et nous ne nous y arrêterons donc pas ici.

Il faut rappeler en outre que nos deux « professeurs de référence » en matière de droit constitutionnel, MM. Tanquerel et Hottelier, ont vu leurs remarques prises en compte par nos travaux et il faut considérer qu'il n'y a en conséquence pas d'obstacles rédhibitoires à légiférer dans le sens de la formulation qui a été finalement retenue en deuxième débat.

Deux objections se posent à celle-ci. Du point de vue de ceux celles qui auraient voulu « muscler » la disposition, il a été proposé de supprimer l'aspect potestatif... Le Conseil d'Etat « peut prolonger ou suspendre les délais » serait ainsi devenu « le Conseil d'Etat suspend ou prolonge... ». Le MCG a voulu amender la loi dans ce sens, le présent rapporteur y était d'ailleurs favorable personnellement.

Mais en fait, comme c'est le Conseil d'Etat qui resterait juge de ce qui constitue une entrave notable ou non à la récolte de signatures et qu'en outre en cas de situation exceptionnelle le Conseil d'Etat peut déroger s'il l'estime nécessaire (en vertu de l'article 113 de la Cst-GE) aux dispositions des lois... y compris de celle-ci. La « contrainte » légale exercée sur le gouvernement est – de toute façon – relativement modérée.

En fait, cette loi est une forme de signal politique démocratique envoyé au gouvernement.

A ce titre, il est bienvenu et nécessaire. Les autres objections proviennent des défenseurs du gouvernement (un peu trop) attachés à l'exclusivité de ses prérogatives qui prétendent que ce signal politique ne servirait à rien :

❖ **« Parce qu'il n'est pas contraignant. »**

Mais c'est une objection un peu *absurde* : en matière de catastrophe ou d'autre situation extraordinaire, c'est en effet l'ensemble de la législation cantonale, y compris la constitution, qui en cas de besoin peut être considéré comme « non contraignant » par le gouvernement cantonal en vertu de l'art. 113.

Tous nos avis du Grand Conseil votés en ce qui concerne les arrêtés COVID du Conseil d'Etat sont indicatifs et constitutifs de « simples » signaux politiques.

Ainsi, le signal politique constitué par le PL 12805, pérenne puisqu'inscrit dans la législation, ne devient pas pour autant dérisoire ou inutile, ceci parce que c'est un signal sérieux voté dans les formes par le parlement. Il manifeste une préoccupation démocratique importante du parlement qui mérite tout à fait d'être introduite dans la LEDP.

❖ **« Parce que le Conseil d'Etat ferait de toute façon ce qu'il faut comme cela a été le cas lors de la présente crise sanitaire. »**

Tabler en la matière sur la nécessaire sagesse et les convictions démocratiques forcément chevillées au corps de *tous* nos gouvernements cantonaux futurs est un pari que peuvent prendre les seuls sectataires, croyant·e·s de l'Église du Conseil d'Etat des derniers Jours dont le·la président·e infallible serait le·la Messie.

Une attitude plus républicaine, démocratique ...et surtout raisonnable et modérée, à l'image du présent rapporteur de minorité, serait de voter ce projet que notre commission des droits politiques a traité et mis au point au cours de sept séances productives.

Rappelons que le *présent* Conseil d'Etat, quels que soient (ou non) ses mérites, a dû être publiquement et formellement invité à prendre des mesures en la matière par un vote *unanime* de la commission législative proposé par le présent rapporteur et rendu public par un communiqué de presse, signé de son auguste président notre collègue Jean-Marc Guinchard, en date du 13 novembre 2020.

Ce communiqué – non contraignant mais nécessaire, comme le PL 12805 – déclarait :

« La Commission législative, à l'unanimité de ses membres, souhaite partager la prise de position suivante : eu égard à la situation sanitaire extraordinaire liée à la crise du COVID-19 qui empêche l'exercice normal des droits d'initiative et de référendum, l'écoulement des délais de récolte de signatures pour les référendums et les initiatives cantonaux et communaux en cours devrait être suspendu dès le 1^{er} novembre 2020 et jusqu'à levée de cette suspension par un nouvel arrêté du Conseil d'Etat lié à l'assouplissement des normes sanitaires. »

C'est seulement suite à cette prise de position extraordinaire, adressée au Conseil d'Etat, que celui-ci a pris les mesures nécessaires dans ce sens contenues dans son « Arrêté relatif aux délais référendaires et de récolte des signatures pour les initiatives et les référendums en matière cantonale et communale » du 18 novembre 2020.

Ce sont les leçons de cette expérience qu'il convient notamment de tirer en adoptant le PL 12805, amendé pour correspondre à son état à la sortie du deuxième débat de commission.

Les doutes qui ont conduit des député·e·s à s'abstenir au vote final entraînant le rejet du projet étaient exprimé notamment par un député (S) estimant qu'il s'agissait d'un « projet de loi qui ne sert à rien » parce qu'il n'était pas contraignant et comprenait une clause potestative. Ces doutes ont, je l'espère, pu être dissipés par le présent rapport.

Loin de ne « servir à rien », le vote de ce projet par une majorité de député·e·s, sur tous les bancs du parlement, serait un signal fort et bienvenu de notre attachement collectif aux droits démocratiques de nos concitoyen·ne·s à un moment où les libertés publiques et les droits humains sont sous pression face à la crise, comme l'évoquait un récent rapport d'Amnesty International.

Le député (S) susmentionné s'exprimait d'ailleurs comme suit, au nom de son groupe, le 27 novembre dernier, lors de la première discussion urgente en plénum de ce projet de loi :

« ... c'est vrai qu'il y a un vrai problème en période de confinement à avoir des délais référendaires ou d'initiative qui courent. Les arrêtés successifs du Conseil d'Etat vont dans le bon sens, mais il serait important de légiférer, d'adopter un cadre légal permettant d'anticiper – malheureusement, je dirais – d'autres vagues ou d'autres scénarii de confinement qu'on pourrait connaître. En effet, nous avons vécu celui-ci, et il y a une année, jamais nous n'aurions imaginé un tel scénario. Dès lors, à partir de cette expérience, il faut légiférer. Dans ce sens, le groupe socialiste demande le renvoi à la commission des droits politiques afin qu'on puisse se

pencher sérieusement sur le sujet et voir comment adopter un cadre légal qui soit pérenne, en prévision de la suite. Je vous remercie. »

Bien dit ! La majorité du Grand Conseil avait suivi sa demande de renvoi en commission, comme aujourd'hui elle suivra certainement – du moins je l'espère – son avis ci-dessus : il faut légiférer dans le sens ...du PL 12805 amendé en commission.

C'est ce que je vous propose en conclusion de ce bref rapport.