

Date de dépôt : 9 mars 2021

Rapport

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

Rapport de M. Patrick Lussi

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des droits politiques a étudié la motion 2686 lors de ses séances des 13 et 27 janvier 2021, présidées par M. Pierre Vanek.

La commission était assistée par M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique (SGGC), et par M^{me} Sahra Leyvraz, conseillère juridique (DAJ).

Les procès-verbaux ont été rédigés par M. Adrien Krause. Je le remercie pour la fidèle restitution des débats.

Gardons bien en mémoire que la M 2696-A et la M 2686 ont été traitées en synergie vu la similitude des thématiques.

Présentation de la motion par son premier signataire, M. Christo Ivanov

La motion M 2696 a été déposée début novembre 2020 à la suite de la 2^e vague de Covid-19. Les mesures prises en raison de la crise sanitaire ont limité la liberté de réunion et de mouvement. Cette problématique apparaît d'autant plus actuelle au vu des nouvelles mesures annoncées par le Conseil fédéral le 13 janvier 2021, mesures qui s'étendront jusqu'à fin février 2021, pour le moins.

La question se pose alors de savoir comment il est possible de récolter des signatures lorsque les personnes ne se déplacent plus en raison de ces mesures.

Par ailleurs, la situation sanitaire que connaissaient les cantons romands et le Tessin tend à se généraliser à la Suisse alémanique, qui a, à l'heure actuelle, dépassé le nombre de cas des cantons latins.

Cette situation pose des problèmes sur le plan démocratique : l'UDC a lancé une initiative cantonale en vue de diminuer de 50% l'impôt auto.

Or, dans le cadre actuel, il est difficile d'imaginer l'aboutissement de l'initiative si la récolte de signatures est impossible durant les deux premiers mois.

Enfin, le sujet était bien connu de la commission, il ne semble pas nécessaire de le commenter davantage. Pour rappel, la motion contient deux invites à l'attention du Conseil d'Etat :

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

Questions des commissaires :

Un député (Ve) demande si la première invite de la motion, qui concerne l'échelon cantonal, est vraiment utile sachant qu'un projet de loi déposé par M. Florey (PL 12805) et allant dans ce sens est en cours de traitement. Concernant la deuxième invite, qui concerne l'échelon fédéral, il demande s'il s'agit du meilleur moyen de procéder, ou s'il serait davantage souhaitable d'avoir recours à une initiative cantonale à ce sujet. Enfin, ce député demande quelle est l'estimation de M. Ivanov sur les chances de succès de cette motion à l'échelon fédéral.

M. Ivanov rejoint le député sur le fait que le texte a peu de chance de produire un effet auprès de la Confédération. Toutefois, les objets déposés à Berne sont répertoriés et analysés. Ils témoignent d'une volonté populaire de préserver les possibilités légales de l'exercice des droits fondamentaux et de récolte de signatures. La possibilité d'une initiative cantonale reste ouverte. Toutefois, une initiative UDC est déjà en cours et le parti ne souhaite pas en lancer plusieurs à la fois.

Le député (Ve) note que le texte de la motion demande au Conseil d'Etat de s'adresser à la Confédération. Il demande s'il ne serait pas plus efficace que cette demande provienne du Parlement.

M. Ivanov le confirme. Le cas échéant, la commission est libre de rédiger une nouvelle invite ou de modifier les invites existantes.

Il souligne aussi qu'il serait, le cas échéant, nécessaire de déposer une résolution de commission, car le Parlement dépose des initiatives cantonales par voie de résolution.

M. Ivanov estime qu'il pourrait être souhaitable de réfléchir au dépôt d'une résolution.

Le président ajoute qu'à la forme et à la teneur de la LRG, il est possible de transformer une motion en résolution.

Le député (Ve) demande si la première invite reste pertinente, sachant que la commission examine déjà le projet de loi de M. Florey dont la teneur est similaire.

M. Ivanov indique qu'il appartient à la commission d'en juger.

Un député (PLR) demande ce que signifie, à la première invite, les termes « *y compris au-delà des périodes de crise pandémique aiguë* ». En effet, il est possible de comprendre aisément que les récoltes de signatures soient entravées par la situation pandémique actuelle. Toutefois, la question se pose de savoir ce que signifie « au-delà ».

M. Ivanov indique que cette mention concerne d'autres obstructions possibles aux droits fondamentaux tels que des tremblements de terres ou d'autres problèmes pour lesquels les personnes sont obligées d'être confinées. Il ne s'agit pas de se limiter aux aspects strictement sanitaires.

Audition de M. Thierry Tanquerel, professeur honoraire, Université de Genève

Le professeur Tanquerel estime que la motion ne pose pas de problème juridique particulier. Les invites sont générales, ce qui constitue à la fois leur faiblesse, mais également un avantage, qui est d'englober la problématique de façon large.

Les exigences de souplesse évoquées lors de l'audition sur le PL 12805 sont remplies.

Concernant la suggestion du député (Ve) de formuler une initiative cantonale, le professeur Tanquerel note que ce type d'initiative a pour but de modifier le droit fédéral. Or, le but de cette motion est davantage d'envoyer

un message au Conseil d'Etat et au Conseil fédéral de prendre cette problématique en situation. Il est vrai qu'en raison de la priorité que constitue une crise sanitaire, certaines autres problématiques sont susceptibles de passer au second plan. Par conséquent, la motion apparaît plutôt comme la demande du Grand Conseil aux autorités exécutives de ne pas oublier ce type de problématique.

Il s'agit dès lors d'une des utilités des motions, sans pour autant que celles-ci entraînent nécessairement une modification législative.

Lors de la discussion sur le PL 12805, dont l'effet juridique reste incertain, il a été évoqué l'idée que ce dernier puisse être un moyen d'envoyer un message.

A cet égard, une motion est un autre moyen de donner un signal. Enfin, il n'est pas certain que la voie la plus adéquate soit de transformer cette motion en une initiative cantonale qui viserait à modifier le droit fédéral.

En effet, la motion demande d'examiner plusieurs mesures, y compris de la compétence du Conseil d'Etat – respectivement du Conseil Fédéral – qui, sous la forme d'une initiative aborderait la problématique d'une autre manière. Il s'agirait d'un autre sujet qui dénaturerait peut-être la motion, s'agissant d'un autre instrument législatif. En outre, rien n'apparaît problématique sur le contenu de la motion.

Le député (Ve) souligne que la question se pose de la même manière que pour le PL 12805. En effet, le Conseil d'Etat est invité à agir. Toutefois, l'exécutif peut répondre qu'en vertu de l'article 113 de la constitution, il peut déjà prendre toutes ces mesures. Avec une motion, le Conseil d'Etat ne serait même pas obligé de proposer une loi. La question se pose alors de savoir de quelle autre manière le Conseil d'Etat peut répondre à la motion à part en disant qu'il agit déjà.

Débat de la commission

Le président rappelle que cette motion a pour objet la garantie des droits de référendum et d'initiative populaire en situation exceptionnelle. La motion contient deux invites :

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

Le président ajoute que lors des discussions précédentes sur cet objet, la première invite avait été décrite comme superflue au vu du fait que le PL 12805 portant sur la même problématique était en cours de travaux. Néanmoins, cet objet ayant été refusé durant cette séance, la première invite a perdu cet aspect. La deuxième invite demande au Conseil d'Etat d'entreprendre des démarches au niveau fédéral. Le président se dit être favorable à cette motion et est prêt à la voter dans sa teneur initiale. Il donne la parole aux membres de la commission.

Un député (Ve) est du même avis que le président. Si le PL 12805 avait été accepté, les Verts auraient refusé cette motion. Toutefois, comme ce n'est pas le cas, le groupe soutiendra cette motion.

Un député (MCG) estime que la motion pose un problème de procédure. En effet, pour intervenir auprès de l'échelon fédéral, il est préférable de passer par une résolution déposée par un parti ou par une résolution de commission qui a valeur d'initiative cantonale. En effet, une motion n'a pas de valeur face à l'échelon fédéral.

Le président confirme qu'il est également possible de passer par une résolution ayant valeur d'initiative. Toutefois, cette motion a pour but d'inviter le Conseil d'Etat à entreprendre des démarches auprès de la Confédération. Cet aspect n'est pas négligeable sachant qu'en situation de crise, le Conseil fédéral agit par arrêté sur consultation du Conseil d'Etat. Dès lors, l'exécutif cantonal a une voix dans la prise de décision du Conseil fédéral en situation de crise. Néanmoins, le vote de cette motion n'empêche pas d'aller plus loin le cas échéant par le biais d'une initiative cantonale. Le président réitère son soutien à la motion en l'état.

Un député (UDC) indique que comme le PL 12805 a été refusé, l'UDC maintient cette motion. Le groupe la soutiendra, dans l'intégralité de son texte.

Un député (S) explique que la deuxième invite ne plaît pas tellement au PLR. En effet, cela revient à placer un espoir sur l'échelon politique supérieur, sans avoir de garantie et au risque d'être déçu du résultat. Dès lors, compte tenu du fait que la commission législative travaille déjà sur cette problématique, le député (S) propose de geler la motion et d'attendre le travail de la commission présidée par le député (PDC) avant de reprendre le cas échéant les travaux sur cette motion.

Une députée (PDC) rappelle qu'une motion en elle-même a précisément vocation à donner un signal. Il s'agit d'un rappel du parlement sur sa volonté de préserver les droits populaires tant sur le plan cantonal que fédéral. S'agissant d'un signal donné, cette fois-ci sur le fond et sur la forme,

contrairement au PL 12805 qui vient d'être refusé, elle se dit en faveur de cette motion.

Un député (PDC) répond à un député (PLR) que dans le cadre de ses travaux, la commission législative n'a pas d'impact sur l'échelon fédéral : elle règle uniquement les situations qui concernent l'application de l'article 113 de la constitution cantonale. Le député (PDC) s'accorde avec le fait que, comme le PL 12805 a été refusé, il est souhaitable que le Conseil d'Etat donne un signal auprès de la Confédération pour des mesures qui concernent l'échelon fédéral.

Le député (S) indique, à titre personnel, être en faveur de la motion. Elle apparaît plus utile que le PL 12805 sachant qu'elle a vocation de donner un signal. Dès lors, quitte à donner un signal, autant que cela se passe au travers d'une motion.

A cet égard, les considérants de la motion décrivent bien la problématique. La première invite à teneur de signal donné au Conseil d'Etat d'agir en la matière.

Quant à la seconde invite, comme expliqué par le président, celle-ci demande que les autorités cantonales entreprennent des démarches auprès de la Confédération pour faire en sorte que ce type de mesures soit pris au niveau fédéral. Le député (S), à titre personnel, soutient la motion. Ce soutien est également la position du groupe socialiste sur cet objet, sous réserve d'un éventuel avis contraire de la part de ses membres présents.

Le président propose de passer au vote sur le gel de la motion, proposé par un député (PLR).

Le président met aux voix le gel de la M 2696 :

Oui :	4 (4 PLR)
Non :	9 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 UDC)
Abstentions :	2 (2 MCG)

Le gel de la M 2696 est refusé.

Le président met aux voix la **M 2696** dans son ensemble :

Oui :	11 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 UDC, 2 MCG)
Non :	4 (4 PLR)
Abstentions :	0

La M 2696 est acceptée.

Catégorie : II (30 minutes)

Le président indique que, raisonnablement, le Bureau du Grand Conseil mettra les deux sujets connexes du PL 12805 et de la motion M 2696 ensemble, afin que les deux objets soient traités lors d'un seul et même débat.

Mesdames et Messieurs les députés, en vertu des éléments présentés dans ce rapport, la majorité de la commission des droits politiques vous recommande d'accepter la M 2696.

Proposition de motion (2696-A)

Garantir les droits de référendum et d'initiative populaire avec les limitations des libertés de réunion et de mouvement qu'impose la prévention de la pandémie de Covid-19

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

- la situation exceptionnelle que nous vivons à Genève et en Suisse depuis quelques semaines avec les mesures de prévention de la diffusion de la pandémie virale qui limitent de plus en plus fortement les libertés de mouvement et de réunion de la population ;
- le changement des comportements de la population qui suit les injonctions des autorités en limitant au maximum les contacts sociaux dans l'espace public et privé ;
- les difficultés nouvelles, exceptionnelles et objectives que posent ces limitations et ces changements de comportement aux groupes et organisations citoyennes qui lancent et essaient de faire aboutir des référendums et des initiatives populaires communales, cantonales et fédérales ;
- le fait que, comme on a pu le constater cet été, les mesures de prévention à respecter lors des récoltes de signatures sur le domaine public rendent bien plus difficiles ces récoltes, même dans les périodes de relative accalmie de la pandémie ;
- le fait qu'un retour à la situation de normalité d'avant la crise pandémique n'est prévisible avec aucune certitude,

invite le Conseil d'Etat

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