

*Proposition présentée par les députés :
M^{mes} et MM. Cyril Mizrahi, Danièle Magnin,
Jean-Marc Guinchard, Céline Zuber-Roy, Diego
Esteban, Pierre Vanek*

Date de dépôt : 24 novembre 2020

Proposition de motion

chargeant la commission législative d'examiner les arrêtés du Conseil d'Etat adoptés en lien avec la COVID-19, également en période de situation particulière

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

- la crise liée à l'épidémie du coronavirus ;
- l'expérience positive d'examen par la commission législative des arrêtés pris par le Conseil d'Etat en application de l'article 113 de la constitution genevoise ;
- les critiques émises par rapport à l'absence de contrôle du Grand Conseil dès que la situation extraordinaire a été levée ;
- qu'il convient dès lors d'étendre le mécanisme d'examen appliqué en situation extraordinaire aux périodes de situation particulière ;
- qu'il convient que la commission législative assume également cet examen à l'avenir,

invite la commission législative

- à examiner tous les arrêtés adoptés par le Conseil d'Etat en lien avec l'épidémie de coronavirus, même en période de situation particulière (et non pour les seules situations extraordinaires) ;
- à présenter au Grand Conseil un rapport à ce sujet lors de chaque séance plénière ;

-
- à émettre à l'intention du Grand Conseil des préavis sur ces arrêtés sous forme de propositions de résolutions ;
 - à adresser au Grand Conseil toute autre intervention parlementaire qu'elle jugera utile en lien avec les arrêtés susmentionnés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

La présente motion est issue des travaux de la commission législative.

La commission a principalement discuté de cette proposition lors de sa séance du 20 novembre 2020, sous la présidence de Jean-Marc Guinchard. Le procès-verbal a été tenu par M^{me} Sarah Emery. La commission a bénéficié du soutien de M^{me} Tina Rodriguez, secrétaire scientifique, en présence de M. Fabien Mangilli, Directeur des affaires juridiques de la Chancellerie d'Etat, de M^{me} Célia Huart, avocate stagiaire (CHA), ainsi que M. David Leroy, de la direction juridique du DSES. Les signataires les remercient de leur soutien.

Par souci de transparence autant que de bonne compréhension du projet présenté, les travaux de commission sont détaillés ci-après.

Un commissaire (S) a émis le souhait que la commission procède à un vote de principe sur une motion de commission chargeant la commission législative d'examiner tous les arrêtés COVID, même en période de situation particulière, et non pour les seules situations extraordinaires.

Le commissaire (S) explique que l'idée est d'anticiper sur la période particulière qui va suivre. Il rappelle la situation qu'il y a eu cet été 2020 : il n'était plus possible de dialoguer avec le gouvernement sur les arrêtés qu'il adoptait. Il estime que lorsqu'il y a cet échange, bien qu'il y ait parfois des frictions, au moins le message est transmis et le parlement voit ce qui se passe. En effet, cela permet d'éviter une démarche frontale. Ainsi, il souhaiterait que cette solution soit adoptée, avant qu'il y ait une loi d'application de l'art. 113 Cst-GE.

Le commissaire (S) précise qu'il ne propose pas une approche trop formaliste. Il ne pense pas qu'il soit nécessaire d'avoir une base constitutionnelle ou légale pour ce travail. En effet, pragmatiquement, comme cela s'est fait en période extraordinaire, la commission formule son préavis sur les arrêtés sous la forme d'un projet de résolution accompagnant son rapport. Il ajoute que, s'il y a un désaccord et que la commission estime que le Grand Conseil doit prendre une décision qui a « force de loi », alors la commission présentera un projet de loi. Par conséquent, il juge pragmatique que le Grand Conseil donne ce mandat à la commission législative afin qu'elle continue ce travail, même lorsque l'art. 113 Cst-GE n'est plus applicable.

Une commissaire (PLR) se demande si le commissaire (S) souhaite que la commission législative reprenne ce qui s'est passé avant l'état d'urgence ou s'il désire uniquement s'occuper de l'avenir. S'il s'agit de la seconde option, cela lui paraît presque prématuré. En effet, l'art. 113 Cst-GE est applicable jusqu'à la constatation de la fin de l'état de nécessité. A son avis, c'est à ce moment-là, si le projet de loi de mise en œuvre de l'art. 113 Cst-GE n'a pas avancé, que la commission devra regarder pour reprendre une motion telle que proposée.

Un commissaire (UDC) expose son analyse : au printemps 2020 il y avait l'état d'urgence, donc le Conseil d'Etat était légitime et c'était son rôle d'intervenir ; quand l'état d'urgence a été arrêté, le Conseil d'Etat avait le devoir de le réactiver lorsque la situation sanitaire s'aggravait à nouveau. Néanmoins, il trouve problématique que pendant deux mois le Conseil d'Etat a émis des arrêtés, non pas sur la base de l'art. 113 Cst-GE, mais sur la base de la délégation du Conseil fédéral. Il explique que le fait que deux types de mesures aient fonctionné quasiment en parallèle à un moment donné l'a dérangé. Ainsi, il pense que l'art. 113 Cst-GE a bien rempli son rôle et qu'il faut resserrer les choses, de façon à ce qu'il n'y ait pas deux ou trois axes possibles pour prendre des mesures d'urgence.

Le commissaire (S) répond au commissaire (UDC) qu'il n'est pas possible de changer le cadre fédéral, ni le cadre constitutionnel. Ainsi, soit il y a une situation d'urgence basée sur l'art. 113 Cst-GE, soit il y a une situation particulière. Il précise que la Confédération peut décider de passer de l'une à l'autre et qu'il en va de même pour le canton. Il indique qu'au printemps 2020 la situation extraordinaire était déclarée, tant au niveau fédéral que cantonal ; et qu'ensuite le canton est passé en situation particulière. Cela signifie que l'art. 40 de la loi sur les épidémies (ci-après : LEp) autorise le canton à prendre un certain nombre de mesures. Il ajoute que la législation cantonale genevoise prévoit que le médecin cantonal est compétent et que le Conseil d'Etat peut encore évoquer cette compétence. C'est-à-dire que ce dernier peut faire remonter la chose à son niveau. Par conséquent, il n'est pas possible de s'abstraire de ce cadre, à moins de changer la loi.

Le commissaire (S) traite la question de la commissaire (PLR), qui estime qu'une telle motion de commission est prématurée. Il rappelle à la commission que la dernière fois elle a été prise de court. En effet, à un moment donné les choses vont aller vite. Il trouve risqué de se dire que la commission finira avant la situation particulière ses travaux sur la loi d'application de l'art. 113 Cst-GE. Il ajoute que le fait que la commission n'avait plus cette compétence avait été très critiqué au niveau de la

population et aussi par certain-e-s député-e-s, dont des députés PLR. Ainsi, il préfère avoir une motion de trop, afin que la commission législative puisse continuer à travailler lorsqu'il n'y aura plus l'état d'urgence. Il estime que des règles sont nécessaires pour cette crise.

Les commissaires (MCG et EAG) indiquent soutenir cette proposition.

M. Mangilli se rappelle que cette discussion a déjà été engagée au sein de cette commission à la fin du mois d'août 2020. Il invoque le principe de la séparation des pouvoirs et attire l'attention de la commission sur le fait que, si elle envisage par une motion que le Grand Conseil se prononce sur des mesures prises sur la base d'une délégation législative en sa faveur, alors une forme de droit de veto est instituée sur des mesures adoptées par le Conseil d'Etat. Ainsi, d'un point de vue juridique, cela est une mauvaise idée. Il ajoute que, si cette motion est réellement envisagée, alors cela relèverait du niveau constitutionnel.

M. Mangilli précise qu'il n'a pas la position du Conseil d'Etat pour orienter la commission sur la question de savoir s'il doit s'agir d'une information ou d'un dialogue. Il précise qu'il peut se renseigner. Derechef, du point de vue institutionnel, il n'est pas possible d'instituer une forme de droit de veto sur la base d'une motion.

Le commissaire (S) comprend le souci de M. Mangilli. Il explique qu'il veut que la commission puisse examiner les arrêtés du Conseil d'Etat pris sur la base des dispositions relatives à la situation particulière, notamment sur l'art. 40 LEp. Il ne souhaite pas une règle générale. Il estime qu'il s'agit d'une solution pour parer à cette crise. Il ne propose donc pas un droit de veto et c'est pour cette raison qu'il suggère une motion ou une résolution. Il indique qu'effectivement le souci de M. Mangilli peut s'expliquer par le fait que la commission a choisi la résolution dans le cadre de l'art. 113 Cst-GE. Cependant, selon lui, la résolution n'a en réalité pas d'effet contraignant.

Le commissaire (S) ajoute que si la commission préfère un rapport divers, il est d'accord. En effet, de toute façon, peu importe l'état de la situation, si le Grand Conseil n'est véritablement pas d'accord avec quelque chose, alors la manière de faire prévaloir sa vision est de recourir à un projet de loi. Ainsi, il pense que la voie de la résolution pour se prononcer sur les arrêtés est une solution pragmatique. Derechef, il ne vise pas à tordre le cadre institutionnel.

M. Mangilli revient sur la résolution. Il précise que la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (ci-après : LRGC) prévoit que la résolution n'a pas d'effet législatif. Selon lui, cela a très souvent été interprété, à tort, comme le fait qu'elle n'a pas d'effet contraignant. A son avis, cette dernière peut avoir des effets contraignants.

Par exemple, si une résolution sur la répartition des départements est refusée, alors elle peut avoir de tels effets. Il ajoute qu'une résolution qui crée une commission a un effet. Il précise toutefois être rassuré par les propos du commissaire (S).

Un deuxième commissaire (S) déclare que les résolutions ont des effets contraignants du fait de dispositions spécifiques de la LRGC. Il précise que le principe est le suivant : une résolution ne porte pas d'effet contraignant, sauf disposition contraire de la LRGC. Ainsi, s'il s'agit de recourir à une résolution sans plus de précisions, alors cette dernière ne portera pas d'effet contraignant. En effet, cette résolution sert à émettre une déclaration politique.

Répondant à une question du président, le premier commissaire (S) répond qu'il n'a pas encore rédigé un texte, car il voulait d'abord avoir un vote de principe. Il revient sur les propos de M. Mangilli qui a pris l'exemple d'une résolution sur les départements. Selon lui, il ne s'agit pas d'un bon exemple. En effet, rétrospectivement il a l'impression que la manière dont le mécanisme d'approbation de la répartition des départements a été inscrite dans la LRGC, n'est pas la bonne. A ce propos, il ne croit pas que la voie de la résolution soit de rang constitutionnel ; il s'agit d'un choix du législateur. Ainsi, il pense qu'il faudra clarifier la chose dans un sens ou dans l'autre.

Un commissaire (PLR) estime qu'il ne faut pas palabrer sur un texte qui n'existe pas encore. Il ajoute que la commission aurait dû dédier ce temps pour la loi d'application de l'art. 113 Cst-GE. Selon lui, il s'agit donc d'une perte d'énergie.

Le principe d'une motion de commission chargeant la commission législative d'examiner tous les arrêtés COVID, même en période de situation particulière est accepté par 7 oui, avec deux abstentions :

Oui : 7 (1 Ve, 2 S, 1 MCG, 1 UDC, 1 EAG, 1 PDC)

Non : -

Abstentions : 2 (2 PLR)

Le président charge le premier commissaire (S) de proposer un texte pour la prochaine séance. Une commissaire (MCG) estime que ce travail est lourd et elle se demande si ce dernier souhaiterait de l'aide. Le commissaire (S) indique qu'il accepte toujours de l'aide avec plaisir. Il ajoute qu'il va prendre comme modèle la dernière motion de commission de ce type.

La commissaire (PLR) estime que la motion doit être votée en novembre 2020 ou en décembre 2020, car sinon elle sera reportée à la prochaine plénière, qui a lieu à la fin du mois de janvier 2021. Le commissaire (S) propose alors de soumettre son texte par courriel.

La commissaire (PLR) ajoute que formellement la commission doit voter pour demander l'ajout de la motion. Le premier commissaire (S) ajoute qu'il faut aussi voter sur la demande d'urgence. La commissaire (PLR) ajoute encore le vote sur la demande de discussion immédiate.

Le deuxième commissaire (S) rappelle qu'il y a aussi une motion pour une commission ad hoc sur les objets COVID. Il précise que si cette motion est acceptée, alors tout le traitement des arrêtés du Conseil d'Etat passe à cette commission.

M^{me} Rodriguez précise que le Bureau du Grand Conseil ne s'est pas prononcé sur la motion de commission, dont le principe vient d'être voté. Ainsi, par souci de sécurité, il conviendrait que la commission vote à l'unanimité l'urgence.

Le commissaire (PLR) souhaite être sûr que ce vote n'engage en rien sur le fond du problème.

La demande d'ajout, de discussion immédiate et d'urgence sur la motion de commission chargeant la commission législative d'examiner tous les arrêtés COVID, même en période de situation particulière, est acceptée à l'unanimité.

Oui : 9 (2 PLR, 1 Ve, 2 S, 1 MCG, 1 UDC, 1 EAG, 1 PDC)

Non : -

Abstentions : -

La commissaire (PLR) propose que le Bureau du Grand Conseil lie cette motion à celle sur la création d'une commission COVID. Le premier commissaire (S) trouve qu'il s'agit d'une bonne idée.

Au vu de ce qui précède, les signataires de la présente motion vous remercient de lui faire bon accueil et vous recommandent de l'accepter.