

Date de dépôt : 7 juin 2016

Rapport

de la Commission législative chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05) (Art. 85A)

Rapport de M. Cyril Mizrahi

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission législative a examiné le PL 11774 au cours d'une seule séance, à savoir le 5 février 2016, sous la présidence de M. Thierry Cerutti. Elle a pu bénéficier de la présence de M. Nicolas Huber, secrétaire scientifique (Secrétariat général du Grand Conseil), de M. Fabien Mangilli, directeur des affaires juridiques, Chancellerie d'Etat, et de M^{me} Marion Baqué, avocate-stagiaire à la Direction des affaires juridiques, Chancellerie d'Etat. Le rapporteur tient par ailleurs à remercier M^{me} Delphine Steiner pour la qualité de sa retranscription des débats.

Présentation du projet de loi par Monsieur Fabien Mangilli, directeur des affaires juridiques, Chancellerie d'Etat

M. Mangilli indique que ce projet de loi fait suite à la problématique de la soumission au régime référendaire de la Loi sur les taxis (Ltaxis). La constitution genevoise prévoit deux types de référendum, à savoir un référendum ordinaire à 3% et un référendum dit facilité à 500 signatures pour des lois touchant à des dispositions sur la protection des locataires et sur le taux ou l'assiette d'impôt. A l'heure actuelle, l'article 85A LEDP interdit de mélanger ces deux types de disposition dans une même loi. Le problème qui s'est posé avec la loi sur les taxis était que certaines dispositions étaient soumises au référendum à 3% et d'autres, concernant notamment une taxe, au référendum à 500 signatures. Le Conseil d'Etat avait proposé de scinder la loi,

ce qui avait été refusé par le Grand Conseil. La commission législative avait traité et accepté un premier PL qui avait soulevé un certain nombre de questions. Par la suite, le Grand Conseil a décidé de soumettre toutes les dispositions au référendum à 500 signatures, mais la loi a été annulée suite à un recours à la Chambre constitutionnelle.

Par la suite, la Loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (LRDBHD) prévoyait aussi des dispositions soumises aux deux types de référendum ; une loi-mère et une loi modifiant la loi-mère immédiatement après avaient été créées. Suite à cela, le Conseil d'Etat s'était engagé à revenir avec des propositions de solution, ce qui est chose faite avec le PL 11774. La proposition de ce PL n'est peut-être pas parfaite et il n'est pas exclu qu'il y ait un recours sur ce système ; il s'agit néanmoins de la solution qui semble concilier le plus d'intérêts et s'insérer tant dans l'arrêt du Tribunal fédéral sur la Loi sur l'énergie (LEn) que dans celui de la Chambre constitutionnelle. La proposition consiste à lever l'interdiction de faire cohabiter des dispositions avec des régimes référendaires différents et à soumettre, en cas de mélange, toutes les modifications au référendum à 500 signatures ; mais s'il n'y a aucun lien intrinsèque entre les dispositions soumises au référendum ordinaire et celles soumises au référendum facilité, le Conseil d'Etat peut décider de scinder au moment de la publication.

Le Conseil d'Etat ne veut pas remettre en cause le bien-fondé des deux types de référendum prévus dans la Constitution ; à partir de ce prérequis, cette solution est celle qui concilie le mieux les droits politiques et la légalité ; elle laisse un pouvoir d'appréciation assez restreint et permet d'être le plus schématique possible. M. Mangilli donne un exemple dans lequel le Conseil d'Etat pourrait décider de scinder : la LOIDP, actuellement traitée par la commission, contient une modification à la LGL pour adapter la durée des mandats. Dans ce cas, le Conseil d'Etat pourrait soumettre la modification à la LGL au référendum à 500 signatures, alors le reste de la LOIDP serait soumise au référendum à 3%. Le problème se pose essentiellement dans les cas de refonte complète d'une loi.

Réponse aux questions des commissaires et discussion d'entrée en matière

Un ou une commissaire (PDC) rappelle que le traitement de la Loi sur taxis avait engendré pas mal d'hésitations, ce qui n'est pas la meilleure façon de travailler. Le PL qui est soumis à la commission n'est peut-être pas le meilleur, mais il dépend de deux dispositions constitutionnelles assez contraignantes. La solution proposée paraît tout à fait acceptable, à la fois cohérente et simple à

faire appliquer ; c'est pourquoi le ou la commissaire propose d'entrer en matière sur ce PL.

Un ou une commissaire (EAG) comprend que la solution du PL 11774 équivaldrait à réintroduire la possibilité de soumettre un texte de loi aux deux régimes. Dès lors, il ou elle a de la peine à s'imaginer le déroulement pratique du référendum. Par ailleurs, il ou elle n'a pas souvenir d'avoir reçu l'arrêt de la Chambre constitutionnelle et souhaiterait y avoir accès. Enfin, il ou elle fait remarquer que la solution proposée laisse la latitude au Conseil d'Etat de déterminer quel régime doit s'appliquer ; il ou elle souhaiterait savoir si la possibilité que la décision soit prise par le Grand Conseil a été explorée.

M. Mangilli fera parvenir aux députés l'arrêt de la Chambre constitutionnelle, qui a été passablement critiqué. Cette jurisprudence a fait l'objet de nombreuses discussions, mais il n'a pas vu d'article de doctrine y relatif.

Sur les aspects pratiques, M. Mangilli explique que l'idée est de faire cohabiter les deux types de disposition. Le principe est la soumission au référendum à 500 signatures ; si, au moment de la publication, le Conseil d'Etat estime qu'il n'y a pas de lien intrinsèque entre les deux types de disposition, il pourra décider de scinder la loi. Il s'agit du regard opposé à l'arrêt de la Chambre constitutionnelle selon lequel il faudrait automatiquement scinder, sauf en présence d'un lien intrinsèque, auquel cas il faut soumettre le tout à 500 signatures. Ici c'est la solution inverse qui a été retenue : l'entier est soumis à 500 signatures sauf s'il n'y a pas de lien intrinsèque. Au moment de la publication, le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire du service de la législation, regarde comment s'articule la loi. Par principe, la loi sera publiée par un seul arrêté et soumise au référendum à 500 signatures. Mais dans le cas où il n'y aurait pas de lien intrinsèque, la loi serait publiée au travers de deux arrêtés distincts et soumise aux deux référendums. Cette solution implique que chacune des parties puisse exister sans l'autre. M. Mangilli donne l'exemple d'un cas dans lequel la loi sera sûrement scindée, à savoir la LOIDP. Dans ce cas, la partie touchant à la LGL sera publiée séparément. Si un référendum est lancé contre la partie concernant la LGL, il devra récolter 500 signatures, alors que si le référendum s'attaque au reste de la LOIDP, il sera soumis aux 3%. Il ne serait pas logique que, pour quelques modifications de la LGL, tout le reste de la LOIDP soit soumis au référendum à 500 signatures.

M. Mangilli indique que la question de la détermination par le Grand Conseil a été écartée assez vite, puisque la compétence constitutionnelle du Grand Conseil existe déjà, il s'agit du troisième type de référendum prévu à l'art. 67 al. 3 Cst/GE. Ce qui ressort de l'arrêt de la Chambre constitutionnelle, c'est que les compétences de publication, de promulgation et d'exécution des

lois appartiennent au Conseil d'Etat d'après la Constitution. M. Mangilli rappelle néanmoins que l'arrêté du Conseil d'Etat qui publie la loi et qui détermine le régime référendaire est soumis à recours.

Le ou la commissaire (EAG) précité comprend que la scission ouvre la possibilité d'avoir des référendums partiels, si seule une partie des dispositions est soumise à référendum ; et dans le cas où les deux parties de la loi seraient soumises à référendum, cela engendrerait deux votations pour la même loi.

M. Mangilli explique qu'à l'heure actuelle, le principe est qu'il faut scinder dans tous les cas, sauf si l'on risque de violer les droits politiques et de faire des découpages artificiels. Ce qui est proposé par le Conseil d'Etat, c'est de faire l'inverse : le référendum facilité l'emporte, sauf s'il n'y a pas de lien intrinsèque entre les dispositions soumises au référendum facilité et celles soumises au référendum ordinaire. Il s'agit en quelque sorte d'une clause anti-abus, afin d'éviter les amendements artificiels qui ne seraient là que pour faire passer la loi au régime au référendum à 500 signatures. M. Mangilli pense qu'il serait par exemple artificiel de soumettre toute la LOIDP au référendum facilité pour quelques modifications à la durée des mandats dans les conseils d'administration des fondations immobilières.

Un ou une commissaire (MCG) pense que cela relève d'une volonté politique : soit on fait tout voter en bloc, soit on scinde en deux. Il ou elle rappelle que certains cantons, dont Appenzell de mémoire, ont un référendum à 1000 signatures, afin d'éviter certaines lois trop contestées et pour essayer de trouver un consensus.

M. Mangilli indique que le Conseil d'Etat n'entend pas modifier le régime constitutionnel qui prévoit les deux types de référendum ; conformément à ce prérequis, le PL proposé est la mise en œuvre de l'article 67 Cst/GE.

Un ou une commissaire (PLR) communique à la commission qu'Appenzell Rhodes-Intérieures et Appenzell Rhodes-Extérieures comptent respectivement 15'000 et 53'000 habitants, ce qu'il faut mettre en perspective avec les 1000 signatures référendaires nécessaires.

M. Mangilli relève qu'à l'heure actuelle, les 3% prévus pour le référendum correspondent à 7403 signatures ; les 4% requis pour une modification constitutionnelle correspondent quant à eux à 9871 signatures.

Un ou une commissaire (S) fait remarquer que toutes ces comparaisons ont été faites à la constituante. L'objet dont il est question cherche simplement une solution à la mise en œuvre de l'art. 67 al. 2 Cst/GE, et la méthode proposée paraît satisfaisante.

Vote d'entrée en matière sur le PL 11774

Pour : 8 (1 EAG, 1 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 2 MCG)

Contre : -

Abstention : -

L'entrée en matière sur le PL 11774 est acceptée à l'unanimité.

Deuxième débat

Le ou la commissaire (S) précité exprime un doute : selon une interprétation rigoriste de l'art. 67 al. 2, il ne devrait pas y avoir d'art. 67 al. 3. On devrait s'en tenir à l'art. 67 al. 2 et toujours soumettre au référendum facilité, si on lit l'art. 67 al. 2 d'après une interprétation téléologique. Des dispositions qui ne contiennent que des dispositions en matière de logement ou en matière fiscale sont finalement assez rares. Il ou elle ne croit pas que le constituant a voulu qu'on commence à découper les lois. Ceci étant dit, la solution du Conseil d'Etat est pragmatique et prévoit une limite pour l'abus de droit.

M. Mangilli précise que ce n'est pas uniquement pour les abus. D'après la lecture de la constitution de M. Mangilli, cela concerne typiquement le cas de la LOIDP, qui est clairement soumise au référendum à 3%. La garantie des droits politiques n'exige pas de soumettre toute la LOIDP au référendum à 500 signatures pour quelques dispositions touchant à l'adaptation des mandats en lien avec la LGL

Le ou la commissaire (S) précité pense que l'intérêt de ce PL est de ne pas arriver à des absurdités qu'on a déjà pu constater. Une loi a déjà été scindée artificiellement, alors que l'on savait pertinemment que si la partie soumise au référendum facilité ne passait pas, le reste ne serait pas mis en vigueur. Il ou elle pense à la Loi sur les taxis, pour laquelle on se serait retrouvé sans disposition fiscale. Le grand mérite de ce PL est qu'en cas de lien intrinsèque, on fait voter l'ensemble.

Le ou la commissaire (EAG) demande où figure l'indication de la possibilité de faire recours contre le type de décision.

M. Mangilli répond qu'il s'agit du recours en matière de droits politiques, qui peut être introduit auprès de la Chambre constitutionnelle dans un délai de 6 jours.

Le ou la commissaire (PLR) précité revient sur les propos du ou de la commissaire (S): cela peut se justifier dans certains cas, mais ce n'est pas le principe. Le ou la commissaire (PLR) prend le cas de la LRDBHD, qui contenait des dispositions sur des taxes : le PL a été scindé en deux pour éviter

un référendum. Il n'y a pas de raison que la LRDBHD soit soumise à référendum à 500 signatures, alors que le travail sur les taxes est tout à fait annexe par rapport à tout ce qui a été fait. On aurait pu imaginer que ce soit un deuxième PL qui modifie les taxes, d'autant plus que les modifications des taxes concernaient les catégories et n'avaient pas de lien avec la loi elle-même. La loi est soumise à la commission et si cette dernière veut laisser toutes les dispositions dans une seule loi, elle peut le faire. Le ou la commissaire (PLR) n'est donc pas d'accord avec la remarque du ou de la commissaire (S).

Le commissaire (S) relève que la différence est qu'il est difficile pour une commission de recoller un PL qui a été scindé. Certes, le cas de la LRDBHD est peut-être plus complexe que celui des taxis. Mais la scission ne fonctionne pas toujours en cas de révision totale : il ne serait ainsi pas possible d'imaginer une LRDBHD entièrement révisée sans disposition en matière de taxe. C'est bien entendu juridiquement possible, mais le Conseil d'Etat ne laisserait pas entrer une loi bancaire en vigueur. C'était le même problème avec la Loi sur les taxis, puisque ces derniers auraient pu utiliser la voie publique sans contrepartie financière, ce qui amène un résultat totalement absurde ; c'est pour ces cas-là que la législation actuelle ne convient pas. En revanche, en cas de modification partielle de lois, chaque partie peut tenir toute seule, puisque les dispositions fiscales antérieures pourraient rester ; dans ce cas, le raisonnement du ou de la commissaire (PLR) tient la route.

La ou le commissaire (EAG) précité rappelle que la question a été longuement abordée lors des travaux sur la Loi sur les taxis. Dans ce cas de figure, si une partie passe et pas l'autre, on risque de se retrouver avec une loi incomplète. Le système mixte, qui était une autre alternative, remet la même question sur la table, puisqu'on se retrouverait avec une loi amputée d'une partie.

M. Mangilli fait remarquer que le système mixte impliquerait qu'une partie puisse exister sans l'autre. La proposition représente un pas en avant important pour gérer cette problématique; mais la solution n'est pas mécanique et il va quand même falloir se creuser la tête de temps en temps. M. Mangilli peut assurer que, quand le Conseil d'Etat traite ces questions de publication et de soumission au régime référendaire, il ne s'amuse pas avec les droits politiques. Récemment, un certain nombre de décisions judiciaires ont reconnu que le Conseil d'Etat ne s'était pas trompé.

Un ou une commissaire (V) revient sur la proposition du nouvel art. 85A al. 3 et demande quelle est l'interprétation correcte de l'expression « lien intrinsèque ».

M. Mangilli répond que, selon l'interprétation de la Chambre constitutionnelle, il faut se demander si une partie peut exister sans l'autre. M. Mangilli pense que la partie sur la taxe de la Loi sur les taxis aurait été soumise au référendum à 500 signatures et imagine qu'on aurait eu de la peine à faire entrer la loi en vigueur si la taxe avait été refusée.

Le ou la commissaire (PLR) précité rappelle que rien n'empêche une commission de scinder une loi en deux. Si seule la partie fiscale par exemple est rejetée en votation, cela peut indiquer que le peuple n'était pas d'accord uniquement avec cette partie, et non avec le tout.

M. Mangilli fait remarquer qu'il faudra regarder au cas par cas et que le système n'est pas d'application mécanique.

Le ou la commissaire (S) précité relève que dans le cas de la LRDBHD, la loi antérieure aurait été abrogée et il n'y aurait plus eu de base légale. Il s'agit d'un problème de technique législative qui se pose en cas de révision totale. Tant qu'on procède à une révision partielle, on peut toucher aux aspects fiscaux et non fiscaux dans deux lois différentes ; il n'y a pas de problème à ce niveau-là. Mais en cas de révision totale, il n'est pas possible de faire revivre les anciennes dispositions et il y a un risque d'avoir une loi incomplète. Le problème de la législation actuelle est que l'on est obligé de scinder une loi contenant ces deux types de disposition ; la solution du Conseil d'Etat laisse toujours cette possibilité ouverte, mais accorde une plus grande marge de manœuvre.

Le ou la commissaire (EAG) précité demande si, en termes légistiques, cela implique qu'il faudra faire en sorte que les parties susceptibles d'être rejetées figurent sur les deux parties de la loi, de sorte que si l'une tombe, l'autre puisse quand même rentrer en vigueur.

M. Mangilli explique que c'est ce qui a été fait pour la LRDBHD. On a créé une loi mère qui contenait les dispositions à 3% et une loi modifiant la loi-mère. Il y a eu deux arrêtés de publications, les deux lois ont été promulguées et lorsque la loi-mère est entrée en vigueur, elle a été immédiatement modifiée. Il s'agit d'une solution qui a quelque chose d'artificiel.

Le ou la commissaire (S) précité demande ce qu'il se serait passé si seule la loi-mère était entrée en vigueur. A l'époque de la Loi sur les taxis, le représentant du Département avait clairement dit que si seule la loi passait, sans les dispositions fiscales, le Conseil d'Etat ne promulguerait pas la loi. C'est là que se trouve une violation de la garantie des lois politiques : on force les gens à faire un référendum sur deux lois différentes alors que les deux parties sont liées. L'exemple inverse était celui de la Loi sur l'énergie, où tous

les éléments figuraient à juste titre dans la même loi, et où l'on ne pouvait pas attaquer le volet logement indépendamment du reste.

Le ou la commissaire (PLR) précité rappelle que de toute façon, les lois qui font l'objet d'une refonte complète nécessitent des règlements, et la loi n'entre pas en vigueur tant que le règlement n'est pas accepté. Le risque de vide juridique est donc relativement faible. S'il y avait eu un référendum contre la LRDBHD et que la loi avait été refusée par la population, le Parlement aurait pu voter une nouvelle loi conforme suite aux critiques émises durant le référendum. Si on met tout en même temps, on ne sait pas quelle partie pose problème et on peut se demander s'il faut tout revoir, ou seulement la partie fiscale.

Le ou la commissaire (S) précité estime que la solution proposée laisse une marge de manœuvre : le Grand Conseil peut choisir une solution ou l'autre et ne perd pas la main.

Le président passe au vote des différents articles du projet de loi en deuxième débat : chaque article est adopté à l'unanimité de la commission sans abstention (1 EAG, 1 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 MCG).

Vote en 3^e débat sur le PL 11774

Le projet de loi 11774 est adopté par l'ensemble de la commission :

Pour : 8 (1 EAG, 1 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 2 MCG)

Contre : -

Abstention : -

Au bénéfice du présent rapport, je vous prie, Mesdames et Messieurs les député-e-s, d'approuver le projet de loi 11774 tel qu'issu des travaux de la commission.

Projet de loi (11774)

modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05)
(Art. 85A)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu l'article 34, alinéa 2, de la Constitution fédérale, du 18 avril 1999;
vu l'article 67 de la constitution de la République et canton de Genève, du
14 octobre 2012,
décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

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

**Art. 85A, al. 1 et 2 (nouvelle teneur), al. 3 (nouveau, les al. 3 et 4 anciens
devenant les al. 4 et 5)**

Objet du référendum en général

¹ Sous réserve des articles 69 et 78 de la constitution de la République et canton
de Genève, du 14 octobre 2012, et sous réserve de l'alinéa 3 de la présente
disposition, un référendum facultatif ne peut s'exercer qu'à l'endroit de
l'intégralité de la loi ou de l'acte soumis à ce référendum.

Type de référendum cantonal en cas de loi mixte

² Une loi contenant des dispositions soumises à l'article 67, alinéa 1, et à
l'article 67, alinéa 2, de la constitution de la République et canton de Genève,
du 14 octobre 2012, est soumise dans son ensemble au référendum prévu par
l'article 67, alinéa 2, de la constitution de la République et canton de Genève,
du 14 octobre 2012.

³ En dérogation aux alinéas 1 et 2, s'il n'existe pas de lien intrinsèque entre les
dispositions soumises à l'article 67, alinéa 1, de la constitution de la
République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, et celles soumises à
l'article 67, alinéa 2, de la constitution de la République et canton de Genève,
du 14 octobre 2012, le Conseil d'Etat scinde la loi les contenant aux fins de sa
publication.

Art. 2 Modifications à une autre loi

La loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels, du 8 décembre 1956 (B 2 05), est modifiée comme suit :

Art. 8, al. 3 et 4 (nouveaux, les al. 3 à 5 anciens devenant les al. 5 à 7)

³ Lors de la publication de la loi, le Conseil d'Etat détermine le type de référendum applicable au sens de l'article 67 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, en se fondant cas échéant sur les critères figurant à l'article 85A, alinéas 2 et 3, de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982.

⁴ S'il scinde une loi lors de sa publication en application de l'article 85A, alinéa 3, de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, le Conseil d'Etat soumet chacune des parties scindées au type de référendum correspondant, prévu soit par l'article 67, alinéa 1, soit par l'article 67, alinéa 2, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

Art. 3 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.