

Date de dépôt : 6 janvier 2015

Rapport

de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le train de projets de lois du Conseil d'Etat destinés à corriger les dernières contradictions matérielles à la nouvelle constitution et à procéder à un certain nombre d'adaptations formelles:

- a) PL11464-A Projet de loi modifiant plusieurs lois (mise en conformité à la nouvelle constitution)**
- b) PL 11465-A Projet de loi modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) (14 05) (Mise en conformité à la nouvelle constitution)**

Rapport de M. Cyril Mizrahi

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a examiné les projets de loi 11464 et 11465 au cours des séances du 11 et du 18 juin 2014, sous la présidence de M. Bernhard Riedweg. Elle a pu bénéficier de la présence de M^{me} Irène Renfer, secrétaire scientifique (Secrétariat général du Grand Conseil), de M. Fabien Mangilli, directeur des affaires juridiques, Chancellerie d'Etat, et de M^{me} Coralie Pasche, directrice adjointe à la Direction des affaires juridiques, Chancellerie d'Etat. Le rapporteur tient par ailleurs à remercier M. Gérard Riedi et M^{me} Camille Chappuis pour la qualité de leur retranscription des débats.

Présentation des projets de loi

Ces deux projets de loi ont essentiellement une vocation technique. Ils s'inscrivent dans le cadre de l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution le 1^{er} juin 2013. Comme le Conseil d'Etat l'avait annoncé dans son rapport (RD 1032) sur la mise en œuvre législative de la constitution, il propose un projet de loi destiné à supprimer les dernières contradictions et à procéder aux dernières adaptations formelles. 95 % de ces adaptations sont formelles. Cela comprend donc des renvois internes, notamment dans des préambules de loi, à l'ancienne constitution de 1847 qu'il fallait remplacer.

La Chancellerie d'État dispose d'une compétence (d'après l'article 7C de la Loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes) qui lui permet de procéder aux adaptations terminologiques, mais il a paru important au Conseil d'État de proposer la forme du projet de loi et non pas uniquement de procéder d'autorité à ces adaptations terminologiques puis ensuite d'en informer la Commission législative ; d'une part, car c'était annoncé dans le rapport précité, d'autre part, car certaines adaptations vont plus loin qu'une simple correspondance.

Il y a deux projets de loi plutôt qu'un car certaines modifications, purement terminologiques, sont faites sur la Loi générale sur le logement et la protection des locataires (**LGL**), soumise en vertu de l'article 67, alinéa 2 de la Constitution au référendum facilité, lequel peut être demandé par 500 citoyennes et citoyens. C'est l'objet du PL 11465. Toutes les autres modifications figurent dans le PL 11464.

Pour ce qui est des modifications allant au-delà de simples références, une d'entre elles est liée à l'exercice des droits politiques et concerne l'inscription et la radiation sur les registres. A l'heure actuelle, l'article 9 **LEDP** prévoit que les personnes qui sont sous le coup d'une mesure de curatelle de portée générale ou d'un mandat pour cause d'inaptitude en raison d'une incapacité de discernement sont radiées des registres. Or l'article 48 al. 4 (note du rapporteur : et non l'al. 3 comme indiqué par erreur dans l'exposé des motifs du présent train de projets de loi) de la Constitution prévoit désormais qu'il faut que ce soit une autorité qui prononce la suspension des droits politiques. Il semblait donc pertinent de reprendre simplement la terminologie constitutionnelle, tout en sachant qu'il fallait réserver la loi fédérale car elle prévoit que les personnes qui sont sous le coup d'un mandat pour cause d'inaptitude ou d'une curatelle de portée générale sont privées de plein droit de leurs droits politiques en matière fédérale.

Dans la **Loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes**, ce sont des adaptations terminologiques mais dont la portée est quelque peu

symbolique. En effet, on parlait avant de « Conseil général » (qui était donc le corps électoral), terme qui a été remplacé par « corps électoral ».

Il y a eu une autre modification dans cette même loi qui découle du fait que le Grand Conseil ne statue plus sur la validité des initiatives, car on disait dans cette loi que la décision du Grand Conseil sur la validité des initiatives devait être publiée dans la Feuille d'avis officielle. Or, comme il n'y a plus de compétence du Grand Conseil en cette matière, il faut supprimer l'obligation de publication dans la FAO.

Il y a également une modification dans la **Loi sur l'administration des communes** qui a trait à la clause d'urgence. Selon l'ancien système, il fallait une majorité des membres présents pour adopter la clause d'urgence (majorité qualifiée). La Constitution prévoit maintenant que c'est une majorité des deux tiers du conseil municipal. Adaptation a donc été faite.

La modification probablement la plus importante (page 16 du PL) est celle de la **Loi d'application du code civil (LaCC)**. Celle-ci est quelque peu compliquée. La Constitution de 1847 prévoyait en son article 160F qu'un certain nombre de modifications de lois étaient soumises au référendum obligatoire. Parmi celles-ci, il y avait les articles 10, 17 al. 1, et 26 de la Loi d'application du Code civil du 28 novembre 2010. Or la loi d'application du Code civil a été changée en octobre 2012. Elle a été adoptée par le Grand Conseil le vendredi qui précédait la votation populaire sur la Constitution. Et ces articles-là (10, 17 al. 1, et 26) ont été renumérotés (sans modification) de sorte qu'ils sont devenus les articles 15, 22 al.1 et 30. Cela avait conduit le Grand Conseil, et à l'époque le Département de la sécurité, à proposer à la Commission judiciaire et de la police, lors de l'examen de la Loi d'application du code civil, une disposition transitoire (pour éviter de modifier la Constitution de 1847) qui stipulait que les articles 15, 22 et 30 (les nouveaux articles) succèdent inchangés à ces articles 10, 17 al. 1 et 26 et sont soumis au référendum obligatoire – c'est par ailleurs la teneur actuelle qu'il y a dans le recueil systématique.

Dans la Constitution de 2012, il n'y a eu aucune erreur de la part des constituants, ni du Conseil d'État, ni du Grand Conseil. Dans la nouvelle Constitution, adoptée par la Constituante au mois de mai 2012, l'article 230 faisait bien entendu référence à la numérotation de l'ancienne Loi d'application du code civil. Donc, aujourd'hui, dans l'article 230, il y a une fausse numérotation. Il faudrait, à terme, faire une rectification constitutionnelle. Dans le cadre de ces deux projets de loi de toilettage, ce que le Conseil d'État propose est de modifier la Loi d'application du Code civil et que les articles 15, 22 al. 1 et 30 (la nouvelle numérotation de la nouvelle loi) correspondent aux articles inchangés qui sont mentionnés à

l'article 230 de la Constitution et sont soumis au référendum à 500 signatures. C'est un peu compliqué mais cela ne touche absolument pas aux droits politiques qui ne sont ni restreints ni étendus, juste mis en concordance. Aujourd'hui, ce qu'il y a dans la Constitution ne concorde plus avec la loi qui est entrée en vigueur ultérieurement. Donc à l'occasion d'une révision constitutionnelle, il faudra modifier l'art. 230 et faire la bonne référence, de sorte que cela soit propre et clair. Si un jour, les articles 15, 22 al. 1 et 30 de la LaCC sont touchés, le Conseil d'État est bien entendu conscient que ce sont bien ces articles-là qui sont soumis à 500 signatures et non les autres.

Une autre modification est faite dans la **Loi sur l'énergie (LEn)** pour faire référence à l'énergie renouvelable *et* indigène car la nouvelle constitution fait référence à cette notion.

Il y a une dernière modification dans la **Loi sur la faune** : la Commission constitutionnelle (qui était instituée directement par la Constitution de 1847) et dont la composition et les attributions étaient prévues dans la Loi sur la faune. « La Commission » a été renommée pour dire la « Commission instituée par l'article 37 de la Loi sur la faune », car elle n'est plus mentionnée en tant que telle dans la nouvelle constitution.

Tels sont les plus grands changements de ces projets de loi. Les autres modifications sont celles de préambules et de renvois.

Au total, 285 lois ont été analysées et passées en revue par le Collège juridique spécialisé qui réunit un représentant par département. Chaque département a analysé « ses » lois en fonction du recueil systématique.

Vote d'entrée en matière sur le PL 11464

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

Contre : -

Abstention : -

L'entrée en matière sur le PL 11464 est acceptée à l'unanimité.

Vote en deuxième débat du PL 11464

Article 1 souligné : pas d'opposition - ADOPTE

(Loi sur la faune)

Alinéa 61 – pas d'opposition - ADOPTE

Article 8 (nouvelle teneur) :

Q (S) L'article stipule que « La régence de la chasse appartient à l'État ». Parle-t-on là de l'État ou du Canton ? La nouvelle constitution a introduit un nouveau changement de terminologie et on parle plutôt de l'État pour dire l'ensemble des collectivités publiques. Or ici, il semble que l'on parle du canton. Il serait mieux de dire que la régence de la chasse appartient au canton – à moins qu'on veuille inclure les communes dans la régence de la chasse.

R : Effectivement la question de la notion d'État se pose, et en ces termes : l'État, c'est le canton et – selon la répartition des compétences et quand il y a une délégation de compétences – les communes et les institutions de droit public. Donc l'État reste quand même le canton, sauf s'il délègue des

tâches à d'autres entités. Actuellement des discussions sur la répartition des tâches entre cantons et communes sont menées et c'est dans ce cadre-là que ces questions se discutent. Dans le cadre d'un projet de modifications formelles, il n'était pas jugé nécessaire d'entrer dans ce débat.

Q (PDC) Qu'est l'alinéa 1 de l'article 8 ? Sur le recueil systématique, il y a un article 8 unique et pas d'alinéa 1. R : il s'agit d'une erreur dans le tableau. Le PL est correct.

Q (S) On est dans une loi qui concrétise la constitution, donc soit on décide de laisser une marge de manœuvre et de donner des compétences aux communes (et il faut donc les prévoir et se demander qui va définir ces compétences), soit il n'y a pas de compétences des communes et, à ce moment-là, la régale de la chasse appartient au canton. Il faut régler la question. Le canton serait plus adéquat à première vue. R : Lorsque le canton est seul compétent dans un domaine, c'est l'État. L'État et le canton se confondent.

Article 8 (nouvelle teneur) : ADOPTE avec une abstention (S)

Article 16, alinéa 1 (nouvelle teneur) – pas d'opposition - ADOPTE

Article 37 alinéa 1 (nouvelle teneur) :

Q (S) Il est fait mention de « commission consultative ». Cela a été adapté puisque ce n'est plus la commission constitutionnelle. Ne devraient-ils pas l'appeler « commission consultative » ? Sinon, on se retrouve avec des noms à rallonge du type « commission instituée par l'article 37 de la loi sur la faune du 7 octobre 1993 ». « Commission consultative des mesures officielles de régulation de la faune » serait-il plus adéquat ? R : le Conseil d'État ne souhaitait vraisemblablement pas donner de nom.

Un débat s'engage sur la suspension ou non du vote sur l'article dans l'attente des précisions du Conseil d'Etat :

– certains sont pour la suspension du vote et souhaitent que cette commission soit nommée (cela se fait dans de nombreuses lois et est plus pratique) ; la « commission constitutionnelle de la faune » est mentionnée plus bas dans la loi (article 4). Il faut donc être cohérent. Proposition est faite de dire, à l'article 37, alinéa 1, « il est institué une commission consultative de la faune » ; Ce à quoi le Département répond que « commission constitutionnelle » était son ancienne dénomination, vu qu'elle était instituée par la constitution ; vu qu'elle ne l'est plus, ils ont simplement décidé que ce serait la commission de l'article 37.

– d'autres estiment que c'est de la compétence du Conseil d'État de nommer les commissions comme il l'entend ;

- d'autres pensent que cet article est clair : « cette commission est chargée de donner au Conseil d'Etat tous préavis utiles quant aux mesures de régulation de la faune ». Il n'y a pas besoin de donner un titre à cette commission ;
- d'autres se demandent s'il y a deux noms différents (cf. alinéa 2 de l'article 37 de la loi M 5 05 : « Ces représentants sont également membres de droit de la commission consultative de la diversité biologique »). R : la commission de l'article 37 (chargée des préavis sur la levée partielle de l'interdiction de chasser) et trois de ses membres appartiennent à une autre commission, à savoir la commission consultative de la diversité biologique.

Le vote sur l'article 37 est suspendu en l'attente de précisions du Conseil d'Etat.

Concernant l'article 1, alinéas 61 et 63 (faune et biodiversité)

La question avait été posée de savoir s'il ne fallait pas dénommer cette commission appelée « commission instituée par l'article 37 de la loi sur la faune » en « commission consultative de la faune ». La réponse du DETA est négative. Il y a un risque de confusion avec la sous-commission sur la faune instituée par l'art. 7 de la Loi instituant une commission consultative sur la diversité biologique. La deuxième raison est que le nom de cette « commission instituée par l'article 37 » est déjà dans le RCOF.

Le PDC comprend que, pour le département, cela convient qu'il y ait une commission intitulée « commission consultative de la diversité biologique » à l'art. 34 (M 5 05) et une autre « commission consultative » à l'art. 37 (M 5 05). Il y a ainsi deux commissions consultatives qui se suivent dans deux dispositions dont l'une n'a pas d'intitulé. Il semble ainsi y avoir un problème. On dirait qu'on a oublié la fin de l'intitulé de l'art. 37. Il faudrait parler de « commission de la diversité biologique » à l'art. 34 et de « commission consultative » à l'art. 37. Cela étant, on peut peut-être trouver un autre intitulé.

Le PS partage l'avis du PDC. Il comprend le souci du Conseil d'État, mais il aurait trouvé judicieux que celui-ci, respectivement le département, vienne avec une proposition alternative. Il propose d'amender l'art. 37 pour parler d'une « commission consultative de régulation de la faune » et d'adapter les autres articles en conséquence. (art. 4, al. 3, let. a et f de l'article 1, alinéa 63).

Le MCG précise que dans la loi en vigueur, à l'art. 37, il n'est pas écrit « commission consultative » mais « commission constitutionnelle ». Dès lors, elle ne voit pas pourquoi il faudrait parler d'une commission consultative plutôt que d'une commission constitutionnelle. Le PS répond que l'article de référence pour cette commission n'est plus dans la constitution, car la Constituante a estimé que le fait d'instituer une commission n'était pas de rang constitutionnel. Toutefois, la phrase disant « les mesures de régulation de la faune sont réservées » a été maintenue dans la constitution. C'est donc cette phrase qui est la base constitutionnelle de la commission. Étant donné qu'elle ne parle pas de commission, il est délicat de continuer à parler de commission constitutionnelle.

L'amendement modifiant l'art. 1, alinéa 61 et l'art. 37 (M 5 05) « commission consultative de régulation de la faune » est accepté sans opposition :

Art. 37 Commission consultative de régulation de la faune (nouvelle teneur de la note), al. 1 (nouvelle teneur)

Compétence et composition

¹ Il est institué une commission consultative de régulation de la faune, formée des représentants des associations de protection des animaux et de la nature. Cette commission est chargée de donner au Conseil d'Etat tous préavis utiles quant aux mesures de régulation de la faune.

L'amendement modifiant l'article 4, al. 3, lettres a et f de l'art. 1, alinéa 63 (M 5 05) « commission consultative de régulation de la faune » est accepté sans opposition :

⁶³ La loi instituant une commission consultative de la diversité biologique, du 20 mai 1999 (M 5 38), est modifiée comme suit :

Art. 4, al. 3, lettres a et f (nouvelle teneur)

³ Les membres nommés par le Conseil d'Etat doivent comprendre :

a) 3 représentants des milieux de protection de la nature, dont un membre de la commission consultative de régulation de la faune;

f) 1 représentant des milieux de protection des animaux, membre de la commission consultative de régulation de la faune;

L'amendement modifiant l'art. 1, alinéa 63 et l'article 6, al. 4 (M 5 38) « commission consultative de régulation de la faune » est accepté sans opposition :

Art. 6, al. 4 (nouvelle teneur)

4 Les préavis relatifs aux mesures régulatrices de la faune, visés à l'article 3, alinéa 2, lettre a, de la présente loi, mentionnent expressément la position adoptée par les membres de la commission consultative de régulation de la faune.

Vote du PL 11464 en 3^e débat tel qu'amendé**Pour : 13 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)****Contre:-****Abstention: -*****Le PL 11464 est adopté à l'unanimité.***