Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.118/2002 - 1P.268/2002/col
Arrêt du 9 août 2002
Ire Cour de droit public

Les juges fédéraux Aemisegger, président de la Cour et vice-président du Tribunal fédéral,
Nay, Aeschlimann, Reeb, Féraud, Catenazzi, Fonjallaz,
greffier Kurz.

1P.118/2002
Christian Grobet, Anita Cuenod, Jean Spielmann, Pierre Vanek, tous domiciliés p.a. Alliance de gauche, rue du Vieux-Billard 25, case postale 232, 1211 Genève 8,
Alliance de gauche, rue du Vieux-Billard 25, case postale 232, 1211 Genève 8,
recourants,

1P.268/2002
Christian Grobet, Pierre Vanek, Olivier Salamin, Bernard Clerc,
Andrée Jelk-Peila, tous domiciliés p.a. Alliance de gauche, rue du Vieux-Billard 25, case postale 232, 1211 Genève 8,
Alliance de gauche, rue du Vieux-Billard 25, case postale 232, 1211 Genève 8,
recourants,

contre

Grand Conseil du canton de Genève, Chancellerie d'Etat, rue de l'Hôtel-de-Ville 2, case postale 3964, 1211 Genève 3.
art. 85 lettre a OJ (loi 8658 modifiant la loi d'application dans le canton de Genève de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite)

recours de droit public contre la loi adoptée le 21 février 2002 par le Grand Conseil du canton de Genève

Faits:
A.
Le 21 septembre 2001, le Grand Conseil genevois a adopté la loi n°8621 modifiant la loi genevoise d'application de la LP (LALP, RS/GE E 3 6). Cette modification prévoyait notamment la centralisation de l'office des faillites (jusque-là divisé en trois services; art. 1), fixait les conditions d'engagement et les tâches du préposé et du personnel (art. 2-5), posait certaines règles de gestion (art. 6-9) et instaurait une commission fonctionnant comme autorité cantonale de surveillance au sens de l'art. 13 LP (dont le rôle était jusqu'alors assumé par la Cour de justice), composée d'un juge à mi-temps et d'un commissaire par parti représenté au Grand Conseil (art. 10 ss). Le poste de juge à mi-temps avait aussi entraîné une modification de la loi fixant le nombre de certains magistrats de l'ordre judiciaire (E 2 10). Le référendum n'ayant pas été demandé, la loi a été approuvée le 19 novembre 2001 par le Département fédéral de justice et police (DFJP), et promulguée dans la Feuille d'avis officielle (FAO) du 30 novembre 2001. Selon ses dispositions transitoires, les modifications de la LALP entraient en vigueur le 1er mars 2002 (art. 3 souligné, al. 1); l'art. 10 al. 1 et 2 LALP, ainsi que la modification de la loi E 2 10 devaient
entrer en vigueur le 1er décembre 2001, pour permettre la constitution de l'autorité de surveillance et son entrée en fonction au 1er mars 2002 (art. 3 souligné, al. 2 et 3). Selon les nouvelles dispositions transitoires de la LALP (art. 43), la Cour de justice restait compétente pour statuer sur les plaintes et procédures en état d'être jugées lors de l'entrée en fonction de la commission.
B.

Le 6 décembre 2001, un nouveau projet de modification de la LALP, portant le n°8663, a été déposé au Secrétariat du Grand Conseil. Il tendait notamment à restituer à la Cour de justice les attributions de l'autorité de surveillance. Selon les motifs des auteurs de ce projet, la commission instaurée par la loi 8621, à la fois administrative et rattachée au pouvoir judiciaire, était hybride, ainsi qu'exagérément politisée; la participation d'un président à mi-temps était insuffisante. Le projet 8663 était accompagné d'un autre projet, portant le n°8658, modifiant les dispositions transitoires de la loi 8621, en prévoyant à son art. 3 al. 1 que Ï'entrée en vigueur sera fixée ultérieurement par le Grand Conseil en raison de l'examen en commission d'un projet de loi ayant le même objet.

Le 21 février 2002 (selon la date mentionnée dans la FAO), le Grand Conseil a adopté la loi 8658, après renvoi en commission. Celle-ci prévoit notamment la création de deux offices, des poursuites et des faillites, dans un arrondissement unique, ainsi qu'une commission de surveillance issue du pouvoir judiciaire et composée conformément aux dispositions du titre XIII de la partie 1 de la loi genevoise d'organisation judiciaire (OJ/GE). Cette dernière était également modifiée sur ce point par la loi 8658 en prévoyant l'élection de deux juges, deux suppléants, huit assesseurs et quatre assesseurs suppléants (art. 56Q OJ/GE). La loi 8658 comporte en outre les dispositions finales et transitoires suivantes (ci-après: les articles soulignés):
Art. 3 Entrée en vigueur de la loi 8621 du 21 septembre 2001

La loi 8621 du 21 septembre 2001 modifiant la loi d'application dans le canton de Genève de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 16 mars 1912, entre en vigueur en même temps que la présente loi, dans la mesure où elle n'est pas modifiée par celle-ci.

Art. 4 Election de la Commission de surveillance des offices des poursuites et des faillites

L'élection des membres de la Commission de surveillance des offices des poursuites et des faillites prévue par la présente loi intervient selon la même procédure que celle applicable aux autres magistrats du pouvoir judiciaire.

Art. 5 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation, mais au plus tôt le 1er juillet 2002, sous réserve de ses dispositions visées à l'article 6 souligné, qui entrent en vigueur le lendemain de leur promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Art. 6 Clause d'urgence

L'urgence est déclarée pour l'article 43, alinéa 1 LALP (nouvelle teneur), [disposition de la LALP selon laquelle la Cour de justice continue de fonctionner comme autorité de surveillance jusqu'à l'entrée en fonction de la Commission], ainsi que pour l'article 3 souligné de la présente loi.
La loi 8658 a été publiée et promulguée dans la FAO du 25 février 2002, sur la base d'un arrêté du Conseil d'Etat, pris le 22 février 2002 par pouvoir provisionnel et approuvé en séance du 27 février 2002. Un rectificatif est paru dans la FAO du 27 février 2002, la mention initiale Ärt. 1 Modificationsäyant été omise lors de la première publication. Le référendum n'a pas été demandé contre les dispositions de la loi qui y étaient soumises.
C.
Cette dernière loi fait l'objet d'un recours de droit public formé par Christian Grobet, Anita Cuenod, Jean Spielmann et Pierre Vanek, députés genevois, agissant personnellement, ainsi que par l'Alliance de gauche. Les recourants prennent une série de conclusions préalables et provisionnelles, et concluent principalement à l'annulation de la loi 8658, en tout cas de ses articles 2, 5 et 6. Ils demandent que le Président du Grand Conseil soit invité à reprendre la discussion de la loi au stade du troisième débat, et à procéder à une nouvelle publication complète et exacte de la loi.

Le Grand Conseil s'est déterminé sur la requête de mesures provisionnelles, concluant à son rejet. Le 20 mars 2002, les recourants ont fait valoir que la prise de position sur mesures provisionnelles n'avait pas fait

l'objet d'un débat du Bureau du Grand Conseil, ni de la commission de contrôle de gestion, contrairement à ce qu'exige le règlement du Grand Conseil. La demande d'effet suspensif et de mesures provisionnelles a été écartée par ordonnance présidentielle du 19 mars 2002.

Le Grand Conseil a répondu sur le fond, concluant à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet. Les recourants ont répliqué.

D.

Par acte du 13 mai 2002, Andrée Jelk-Peila, Christian Grobet, Pierre Vanek, Olivier Salamin, Bernard Clerc et l'Alliance de gauche ont formé un nouveau recours contre la loi 8658, publiée le 12 avril 2002 après l'approbation par le DFJP le 27 mars 2002, prenant les mêmes conclusions principales que précédemment.

Le Grand Conseil s'est référé à ses précédentes prises de position.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

Les deux recours sont dirigés contre une même loi, le premier avant et le second après l'approbation de l'autorité fédérale. Il y a lieu d'ordonner leur jonction. La recevabilité du recours de droit public, qu'il soit formé pour violation des droits politiques ou pour violation des droits constitutionnels, est examinée d'office et avec une pleine cognition (ATF 128 I 46 consid. 1a p. 48 et les arrêts cités).

1.1 Interjetés dans les trente jours suivant les publications dans la FAO, les recours sont dirigés contre une loi soustraite à la sanction d'une autorité cantonale. Ils sont recevables sous l'angle des art. 86 et 89 OJ. Le premier recours était certes prématuré, puisqu'il a été formé avant l'approbation fédérale, qui a une portée constitutive (ATF 121 I 187 consid. 1b p. 189). Cela ne prête toutefois pas à conséquence car la jurisprudence admet, dans un tel cas, que la procédure est suspendue jusqu'à l'échéance du délai de recours (ATF 109 Ia 61 consid. 1c p. 65-66 et les arrêts cités). Il n'était dès lors pas nécessaire que les recourants - qui ne sont d'ailleurs pas tous identiques aux auteurs du premier recours - agissent également contre la loi publiée après l'approbation fédérale.

1.2 Les recourants se plaignent d'une violation tant des droits constitutionnels que des droits politiques. Ils soutiennent que la clause d'urgence figurant à l'art. 6 souligné de la loi 8658 aurait été abusivement utilisée, dans le seul but de soustraire la loi au référendum, alors qu'il n'y avait pas véritablement d'urgence. Par ailleurs, les art. 3 et 5 soulignés de la loi 8658 auraient pour effet de reporter l'entrée en vigueur de la loi attaquée - et de la loi précédente - à une date indéterminée, ce qui serait contraire aux dispositions sur la promulgation des lois. Les recourants se plaignent également d'une violation de l'art. 134 al. 4 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (RGC, RS/GE B 1 01), l'absence d'un troisième débat parlementaire les ayant privés du droit de proposer des amendements à la loi. L'Alliance de gauche soutient quant à elle que la modification de la loi 8621 la priverait d'un représentant au sein de la Commission de surveillance.

1.3 Le recours est recevable en tant qu'il porte sur l'abus allégué de la clause d'urgence. Celle-ci a pour effet de soustraire l'acte attaqué, ou certaines de ses dispositions, au référendum. Aux termes de l'art. 85 let. a OJ, le Tribunal fédéral connaît des recours concernant le droit de vote des citoyens et de ceux qui ont trait aux élections et aux votations cantonales, quelles que soient les dispositions de la constitution cantonale et du droit fédéral régissant la matière. Au niveau cantonal, les droits politiques protégés selon l'art. 85 let. a OJ sont constitués par l'ensemble des droits que confèrent aux citoyens les dispositions constitutionnelles ou législatives qui définissent les conditions et modalités de l'exercice des droits politiques ou en précisent le contenu ou l'étendue. La qualité pour recourir appartient dans ce domaine à toute personne à laquelle la législation cantonale accorde l'exercice des droits politiques pour participer à l'élection ou à la votation en cause, même si elle n'a aucun intérêt juridique personnel à l'annulation de l'acte attaqué (ATF 121 I 138 consid. 1, 357 consid. 2a; 119 Ia 167 consid. 1d p. 171 et les arrêts cités). Citoyens actifs dans le canton de Genève, Christian Grobet, Anita Cuenod, Jean Spielmann et Pierre Vanek ainsi que les autres auteurs du second recours ont qualité pour agir, quand bien même ils agissent aussi, comme le relève le Grand Conseil, en tant que députés minorisés lors de l'adoption de la loi 8658. La jurisprudence reconnaît également la qualité pour recourir pour violation du droit de vote aux partis politiques et aux organisations à caractère politique formées pour l'occasion, à la condition qu'ils exercent leur activité dans la collectivité publique concernée par l'élection ou la votation en cause et qu'ils soient constitués en personne morale (ATF 121 I 334 consid. 1a p. 337; 115 Ia 148 consid. 1b p. 153; 114

Ia 267 consid. 1c p. 270; 112 Ia 208 consid. 1a p. 211 et les arrêts cités). Le recours de droit public est donc également recevable en tant qu'il émane de l'Alliance de gauche. Il est par ailleurs suffisamment motivé sur ce point au regard de l'art. 90 al. 1 let. b OJ.
1.4 Les recourants se plaignent aussi d'une violation des normes cantonales relatives à la fixation de l'entrée en vigueur des lois. L'art. 3 souligné de la loi 8658 aurait pour effet que l'entrée en vigueur de la loi précédente (8621) serait reportée sine die, et soumise à la condition que la loi 8658 entre elle-même en vigueur. Cette disposition violerait l'art. 14 A de la loi genevoise sur la forme, la promulgation et la publication des actes officiels (RS/GE B 2 1), qui prévoit que l'entrée en vigueur doit être fixée soit dans la loi elle-même, soit - à défaut d'indication - le lendemain de la promulgation, soit encore par le Conseil d'Etat. On ne discerne toutefois pas en quoi consisterait la violation des droits politiques des recourants. En soi, la disposition contestée ne les prive pas du droit de demander le référendum, et n'empêche pas les citoyens - sur ce point du moins - d'apprécier en toute connaissance de cause la portée de la loi contestée.
Si les recourants entendaient se plaindre d'une violation de leurs droits constitutionnels (art. 84 al. 1 let. a OJ), il leur appartenait de démontrer en quoi le report de l'entrée en vigueur de la loi 8621, voire son abrogation de fait, porte atteinte à leurs intérêts juridiquement protégés. A supposer même que les recourants se plaignent d'une application arbitraire de l'art. 14 A de la loi B 2 1, le grief serait de toute façon manifestement mal fondé car l'entrée en vigueur d'une loi par renvoi à une autre loi n'apparaît pas exclue. Les recourants prétendent que, par le jeu de l'art. 3 souligné de la loi 8658, soustrait au référendum, le rejet de la loi 8658 par le peuple empêcherait définitivement la loi 8621 d'entrer en vigueur; le Grand Conseil soutient que tel ne serait pas le cas. Même si une interprétation littérale de l'art. 3 souligné de la loi attaquée - dont le texte peut prêter à confusion - semble donner raison aux recourants, la logique voudrait au contraire qu'en cas de refus de la nouvelle loi par le peuple, la réglementation précédente entre en vigueur. La question est toutefois purement théorique, dès lors que le référendum n'a pas été demandé à l'encontre de la loi 8658. Il n'existe, par conséquent, plus
d'intérêt (art. 88 OJ) à statuer sur le grief.

Par ailleurs, si la loi 8658 emporte, comme le soutiennent les recourants, une abrogation de fait de la loi 8621, les recourants n'indiquent pas non plus sur ce point - outre l'absence de référendum, examinée en rapport avec le grief relatif à la clause d'urgence - quels seraient leurs droits constitutionnels lésés. Ils ne prétendent pas notamment que le droit à la représentation, au sein de la commission de surveillance, d'un membre par parti représenté au Grand Conseil, serait constitutionnellement garanti.
1.5 Les recourants reprochent aussi au Président du Grand Conseil d'être passé immédiatement au troisième débat et au vote final sur la loi 8658, sans en permettre la discussion article par article, ni même chapitre par chapitre, privant notamment le parti recourant de proposer des amendements; il en résulterait une violation de l'art. 134 al. 4 RGC. Dans une lettre complémentaire au recours, les recourants confirment leur grief en relevant que le passage au troisième débat n'a pas fait l'objet d'un vote du Grand Conseil.
1.5.1 Les recourants perdent de vue que la violation des règles relatives aux travaux parlementaires, telles que celles qu'ils invoquent, ne peut faire l'objet d'un recours pour violation des droits politiques, dès lors qu'il ne s'agit pas de dispositions fixant la portée du droit de vote, ou même en étroite connexité avec celles-ci, mais de simples règles organisationnelles portant sur la procédure qui précède l'adoption et la publication de la loi. Par ailleurs, le droit d'être entendu déduit directement de l'art. 29 Cst., qui peut être invoqué dans le cadre d'une procédure judiciaire ou administrative pouvant aboutir à une décision touchant les intérêts juridiques d'un administré, ne permet pas en revanche au citoyen - par exemple l'auteur d'une initiative - d'être entendu dans une procédure législative (ATF 121 I 230 consid. 2c, 123 I 63 consid. 2 p. 66). Les débats parlementaires ne sauraient être assimilés à une procédure judiciaire ou administrative; dans ce cadre, les députés ne sont pas assimilables à des particuliers mais à des membres d'une autorité, et leurs intérêts personnels ne sont d'ailleurs en principe pas directement en jeu, de sorte qu'il est douteux que le droit d'être entendu puisse être invoqué par un
parlementaire privé du droit de s'exprimer à l'occasion de l'adoption d'une loi.
1.5.2 Ce droit est régi par la réglementation relative aux débats parlementaires, soit en l'espèce les art. 132 à 135 RGC applicables aux débats relatifs à un projet de loi. Le premier débat porte sur la prise en considération du projet (art. 132 RGC), le second sur l'examen article par article, le projet pouvant être adopté s'il n'y a pas d'opposition à ce stade (art. 133 RGC), le troisième débat portant sur le texte résultant du deuxième débat (art. 134 al. 1 RGC), normalement porté à une séance ultérieure (al. 2) sauf décision contraire du parlement (al. 3);

chaque article est soumis à discussion et au vote séparément, après quoi l'ensemble du projet est voté (al. 4). Ces dispositions fixent l'ordre des débats et des votes, mais ne garantissent pas aux députés un droit subjectif à s'exprimer ou à proposer des amendements. Elles n'indiquent notamment pas sous quelle forme ces derniers doivent être déposés, et à quelles conditions ils doivent être pris en considération. En définitive, les recourants ne parviennent pas à démontrer que l'art. 134 al. 4 RGC tendrait à la protection de leurs propres intérêts juridiques, de sorte que la recevabilité du grief est douteuse sous l'angle de l'art. 88 OJ.

La question peut de toute manière demeurer indécise car on ne voit pas en quoi la disposition invoquée aurait été arbitrairement appliquée. On constate en effet, à la lecture du procès-verbal de la séance du 21 février 2002, que les opposants à la loi 8658 ont eu l'occasion, lors du deuxième débat, de présenter de nombreux amendements. Ceux-ci ont été largement discutés, certains députés ayant recouru à la motion d'ordre qui permet, sur décision des deux tiers des députés, de clore le débat sur un point et de passer directement au vote. La loi a ainsi été discutée, article par article, et le Président a procédé au vote d'ensemble en annonçant le passage au troisième débat. Or les recourants ne prétendent pas être intervenus pour s'opposer à cette manière de faire, et il n'y a pas trace d'une telle intervention dans le mémorial, qui consiste pourtant en une transcription intégrale de la séance du Grand Conseil. Les recourants n'indiquent pas non plus quels amendements ils entendaient encore soumettre à l'assemblée. Dans ces conditions, si, comme l'admet le Grand Conseil, l'article 134 al. 4 RGC a été appliqué avec üne certaine souplesse, les recourants ne parviennent pas à démontrer, comme l'exige l'art. 90 al. 1 let. b OJ, que
cette manière de procéder serait arbitraire, tout au moins dans son résultat. Le grief est par conséquent lui aussi irrecevable.
1.6 Les recourants soutiennent encore que la loi porterait faussement la date du 21 février 2002, dès lors qu'elle a été adoptée vers deux heures du matin dans la nuit du 21 au 22 février. Ils en déduisent que la publication avait été préparée d'avance, et que cette publication précipitée, entachée de plusieurs inexactitudes, avait pour but de réduire le délai référendaire. L'attestation signée par les Président et Secrétaire du Grand Conseil serait un faux. Les recourants demandent également la production de l'arrêté du Conseil d'Etat pris en pouvoir provisionnel, du 22 février 2002. Ils exigent une nouvelle publication intégrale de la loi.
Outre que le moyen apparaît lui aussi irrecevable sous l'angle des art. 84 al. 1 let. a et 85 let. a OJ, il l'est également au regard de l'art. 90 OJ: la volonté d'adopter aussi rapidement que possible la loi en cause n'a pas eu pour effet de raccourcir le délai de référendum tel qu'il est fixé par le droit cantonal. Comme le relève le Grand Conseil, le délai référendaire de quarante jours, comptés à partir du lendemain du 25 février, arrivait à échéance le samedi 6 avril 2002 et était reporté au lundi 8 avril suivant, soit le même jour que si le délai commençait à courir le lendemain du 27 février 2002. Les recourants n'expliquent pas, dès lors, en quoi consisterait la violation de leurs droits politiques. Par ailleurs, les quelques modifications rédactionnelles apportées par la suite n'avaient aucune portée matérielle et n'entravaient pas la bonne compréhension de la loi par les citoyens; les recourants admettent eux-mêmes que la validité de la loi 8658 n'en est pas affectée.

Quant aux vices formels affectant la publication de la loi, le grief soulevé à ce propos n'est guère motivé. Les recourants se contentent d'émettre des doutes sur l'authenticité de l'arrêté du Conseil d'Etat pris en pouvoir provisionnel, sans indiquer clairement quelle disposition du droit cantonal aurait été violée de ce chef. Ils se contentent d'évoquer la pratique en vigueur dans le canton de Genève, sans expliquer sur quelles dispositions cette pratique serait fondée. A priori d'ailleurs, la réglementation relative à la publication des lois et aux attributions respectives des autorités cantonales à ce propos sont purement organisationnelles et ne tendent pas à la protection des particuliers. L'essentiel est, d'une part, que la publication opérée permette aux citoyens de prendre connaissance de la loi, d'en comprendre la portée et le contenu, et d'autre part que le droit de référendum puisse être utilement exercé. Or, les recourants ne contestent pas que tel a bien été le cas en l'occurrence, et ne prétendent pas que l'absence de référendum dans le cas particulier soit la conséquence des irrégularités dont ils se plaignent. Par conséquent, le grief fait au Conseil d'Etat quant au déroulement interne du processus de publication
tombe entièrement à faux.
1.7 En définitive, seul apparaît recevable le grief ayant trait à l'abus de la clause d'urgence, en tant que recours pour violation des droits politiques. Les recours sont irrecevables pour le surplus.
2.

Selon l'art. 6 souligné de la loi attaquée, l'urgence est déclarée pour l'art. 43 nouvelle teneur LALP (selon lequel la Cour de justice continue de fonctionner comme autorité de surveillance jusqu'à l'entrée en fonction de la Commission de surveillance prévue à l'art. 10 de la loi), ainsi que pour l'art. 3 souligné de la loi. Cette dernière disposition prévoit que la loi 8621, du 21 septembre 2001, entre en vigueur en même temps que la loi 8658, dans la mesure où elle n'est pas modifiée par celle-ci. Selon les recourants, ces dispositions auraient pour effet que l'entrée en vigueur de la loi 8621 serait reportée sine die, sans aucune possibilité de référendum. De plus, l'admission d'un référendum et l'éventuel rejet par le peuple de la loi 8658 aurait pour effet d'empêcher simultanément et définitivement la loi 8621 d'entrer en vigueur. Pas plus la loi elle-même que les travaux parlementaires n'exposeraient en quoi consisterait l'urgence invoquée. En l'occurrence, la loi 8621 avait été approuvée par l'autorité fédérale, et il n'était pas urgent de substituer une autorité de surveillance à une autre. Les recourants insistent sur le caractère exceptionnel de la clause d'urgence, compte tenu de son incidence sur l'exercice des droits
politiques.

2.1 Selon l'art. 53 de la constitution genevoise (Cst./GE), les lois votées par le Grand Conseil sont soumises à la sanction du peuple lorsque le référendum est demandé par 7000 électeurs au moins dans le cours des 40 jours qui suivent celui de la publication de ces lois, et sous les réserves ci-après. Sous le titre Ëlause d'urgence, l'art. 55 Cst./GE dispose que le référendum ne peut pas s'exercer contre les lois ayant un caractère d'urgence exceptionnelle (al. 1). La décision constatant le caractère d'urgence est de la compétence exclusive du Grand Conseil (al. 2).

2.2 Les termes mêmes de cette disposition indiquent clairement qu'elle doit faire l'objet d'une interprétation restrictive. La délibération doit en effet avoir un caractère d'urgence exceptionnelle; sa mise en vigueur doit intervenir à très bref délai et ne peut souffrir le retard dû à la mise en oeuvre d'une éventuelle procédure référendaire. On ne saurait donc considérer comme ayant une urgence exceptionnelle les décisions, même très importantes, dont la mise en application immédiate ne s'impose pas sans conteste. Les motifs invoqués à l'appui de la clause d'urgence doivent être suffisamment importants pour justifier la dérogation au principe selon lequel les délibérations du Grand Conseil sont soumises au référendum facultatif. Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de relever que cette interprétation restrictive est la même que celle qui s'impose dans l'application de l'art. 89bis aCst. (actuellement l'art. 165 Cst.). Une mesure ne peut être urgente que si elle est considérée comme nécessaire et présente une certaine importance; mais à cet élément matériel doit toujours s'ajouter un élément de temps, à défaut de quoi on doit nier l'urgence (ATF 103 Ia 152 consid. 3a/b p. 156-157 et la doctrine citée; cf. également Auer/
Malinverni/ Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Berne 2000 n°1441).

2.3 Les motifs avancés par le Grand Conseil pour justifier le recours à la clause d'urgence sont les suivants. Le projet de loi 8658 a été déposé le 6 décembre 2001 afin de modifier l'entrée en vigueur de la loi 8621, en raison du dépôt, le même jour, d'un projet 8663 tendant à modifier matériellement la loi 8621. Le PL 8658 a été renvoyé à la commission de contrôle de gestion lors de la session parlementaire des 13-14 décembre 2001, afin d'adjoindre à ce projet des dispositions de fond représentant un compromis entre la loi 8621 et le PL 8663, rendant éventuellement ce dernier sans objet. Adoptée le 21 février 2002, la loi 8658 comporte, sans abroger formellement la loi 8621 dans son ensemble, toute une série de dispositions différentes, et notamment la création d'un arrondissement unique avec un office des poursuites et un office des faillites, ainsi qu'une commission de surveillance issue de l'ordre judiciaire. Sur le vu de cette nouvelle réglementation, il y avait lieu d'éviter la création de l'office unique et de la commission ̈politiqueïnstitués par la loi 8621, car il aurait été absurde de constituer ces autorités au 1er mars 2002, alors que leur base légale risquait d'être supprimée quelques mois plus tard lors de
l'entrée en vigueur de la loi 8658. Cette motivation ne figurait pas dans la loi, mais elle ressortait sans ambiguïté du contexte dans lequel la loi 8658 a été votée.

2.4 La loi 8621 instaurait à son art. 10 une commission cantonale de surveillance de l'office des poursuites en application de l'art. 13 LP, composée d'un juge à mi-temps et d'un commissaire par parti représenté au Grand Conseil (al. 1). Elle modifiait par ailleurs les dispositions transitoires de la LALP en prévoyant que la Cour de justice restait compétente pour statuer sur les plaintes et procédures en état d'être jugées lors de l'entrée en fonction de la nouvelle commission de surveillance (art. 43 LALP). Les dispositions relatives à l'entrée en vigueur de la loi 8621 (article 3 souligné) prévoyaient en substance que la loi prendrait effet au 1er mars 2002, mais que l'art. 10 LALP, ainsi que la modification de la loi E 2 10, entreraient en vigueur le 1er décembre 2001

afin de permettre la constitution de l'autorité de surveillance. La loi a été approuvée le 19 novembre 2001 par le DFJP, et promulguée le 30 novembre suivant.

Issue d'une nouvelle majorité parlementaire, la loi 8658 revient largement sur la réglementation récemment adoptée. Elle prévoit notamment la création de deux arrondissements au lieu d'un (art. 1), et institue une Commission de surveillance composée de plusieurs sections formées chacune d'un président et d'assesseurs (art. 10 LALP et 56Qss OJ/GE), dont l'élection a lieu selon la procédure applicable aux magistrats du pouvoir judiciaire (art. 4 souligné). L'art. 43 LALP est lui aussi modifié en ce sens que la Cour de justice continue de fonctionner comme autorité de surveillance jusqu'à l'entrée en fonction de la commission prévue à l'art. 10 LALP. Selon l'art. 3 souligné, la loi 8621 doit entrer en vigueur en même temps que la loi 8658 dans la mesure où elle n'est pas modifiée par celle-ci. La clause d'urgence, prévue à l'art. 6 souligné, s'applique à l'art. 43 nouvelle teneur LALP et à l'art. 3 souligné (entrée en vigueur simultanée des lois 8621 et 8658).
2.5 Les recourants relèvent que l'urgence doit être constatée par décision du Grand Conseil. Or, ni la loi elle-même, ni le rapport de majorité ne contiendraient d'explication à ce sujet. Il ressort toutefois clairement du mémorial du Grand Conseil que la question a été largement débattue. Le rapporteur de la majorité en a indiqué les raisons dans le détail. L'art. 6 souligné de la loi a été discuté, mis au vote, et accepté par 52 oui contre 23 non et deux abstentions. Les recourants ne sauraient, dans ces circonstances, prétendre qu'il n'y a pas eu décision à ce sujet.
2.6 Sur le fond, la loi 8658 emporte l'abrogation de fait de la loi précédente, avant même l'entrée en vigueur de celle-ci. Il aurait certes été plus clair que la loi précédente fût formellement abrogée et remplacée par la nouvelle réglementation, mais en soi, le procédé utilisé est admissible, le Grand Conseil ayant la faculté d'adapter, de modifier ou d'abroger en tout temps ses propres lois. Cela ne pose guère de problème sous l'angle de la sécurité du droit puisque la loi précédente n'était pas encore entrée en vigueur et n'avait donné lieu à aucune mesure d'exécution. Du point de vue des droits politiques, les recourants font grand cas de la clause d'urgence, mais perdent de vue que celle-ci ne vise que deux dispositions, de nature transitoire. Les citoyens opposés sur le fond à la nouvelle réglementation avaient ainsi la possibilité de demander le référendum contre l'essentiel de la loi 8658. La question de l'entrée en vigueur simultanée des deux lois et du sort de la première en cas de rejet de la seconde par le peuple, ne se pose plus puisque, comme cela est relevé ci-dessus, le référendum n'a pas été demandé.

L'art. 43 LALP a pour seul objectif que la Cour de justice continue de fonctionner comme autorité de surveillance avant l'entrée en fonction de la nouvelle autorité. L'urgence n'est pas contestée sur ce point par les recourants. Elle est d'autant moins critiquable que la même disposition figurait déjà dans la loi 8621. S'agissant de l'art. 3 souligné de la loi, l'urgence ne consiste pas dans la nécessité matérielle d'appliquer immédiatement la nouvelle réglementation, mais dans le souci d'éviter la constitution de l'office unique et de l'autorité de surveillance institués par la loi 8621 dans le délai prévu par cette loi, soit au 1er mars 2002, et de devoir quelques temps plus tard dissoudre - respectivement réorganiser - ces autorités au profit de celles prévues par la loi 8658, en cas d'acceptation de celle-ci. Dans un tel cas, l'office unique prévu par la loi 8621 (dirigé par un préposé et comprenant un service des faillites, un service immobilier et des séquestres et trois services décentralisés des poursuites), devrait être entièrement réorganisé pour faire place aux deux offices (des poursuites et des faillites, dirigés chacun par un préposé) prévus par la loi 8658. De même, la commission prévue par la loi 8621 n'aurait eu
qu'une activité purement transitoire de quelques mois, alors que la Cour de justice était déjà désignée pour assumer ce rôle.

Contrairement à ce que soutiennent les recourants, l'urgence ne tendait pas simplement à faire l'économie de la désignation des autorités de poursuite et de surveillance, mais bien plutôt à assurer l'efficacité des institutions: en cas d'entrée en vigueur immédiate de la loi 8621, puis d'acceptation de la loi 8658, les offices de poursuite et de faillites auraient connu deux réorganisations successives en l'espace de quelques mois, ce qui aurait posé des problèmes de fonctionnement évidents. Quant à l'autorité de surveillance, la Cour de justice, d'ores et déjà compétente, apparaît mieux à même d'assurer l'intérim qu'une commission dont les membres ne sont pas encore désignés. Ainsi comprise, l'urgence est aussi motivée par le respect de l'intérêt des justiciables, particulièrement dans le contexte de la réorganisation que connaît actuellement le canton de Genève. Compte

tenu de la date prévue d'entrée en fonction des autorités instituées par la loi 8621, la condition temporelle de l'urgence ne saurait être contestée. Le grief doit par conséquent être écarté.
3.
Sur le vu de ce qui précède, les recours doivent être rejetés, dans la mesure où ils sont recevables. Dans la procédure de recours pour violation des droits politiques, il n'est, en règle générale, pas perçu d'émolument judiciaire. En l'espèce, les recourants ont certes soulevé des griefs relatifs à la violation de leurs droits constitutionnels, mais l'argument essentiel avait trait à la clause d'urgence. Il se justifie par conséquent de statuer sans frais, et de ne pas allouer de dépens.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Les recours sont rejetés dans la mesure où ils sont recevables.
2.
Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire, ni alloué de dépens.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux parties et au Grand Conseil du canton de Genève.
Lausanne, le 9 août 2002
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: