BGE 144 I 43

Bundesgericht (BGE), 2017-11-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_144 I 43

FR: ATF 144 I 43

IT: DTF 144 I 43

Regeste

Regeste Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG, Art. 60 Abs. 1 lit. b des Genfer Verwaltungsverfahrensgesetzes (LPA/GE); Beschwerdelegitimation eines Mitgliedes des Grossen Rates gegen Art. 3 des Genfer Gesetzes über das Reglement des Grossen Rates (LRGC/GE). Die Zugehörigkeit zu einer Behörde verschafft nicht für sich allein die Beschwerdeberechtigung gestützt auf Art. 60 Abs. 1 lit. b LPA/GE (dessen Begrifflichkeit derjenigen von Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG entspricht); unabhängig von seiner Zugehörigkeit zu einer Behörde ist ein Behördenmitglied zur Beschwerde im Sinne der abstrakten Normenkontrolle befugt, wenn es vom angefochtenen Erlass besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat (E. 2.1). Im vorliegenden Fall stehen die ordentlichen Mitglieder des Grossen Rates in einer besonders engen Beziehung zum angefochtenen Erlass - der den Ersatzmitgliedern des Grossen Rates das parlamentarische Initiativrecht einräumt und damit die Anzahl der Personen ändert, die berechtigt sind, ein parlamentarisches Verfahren einzuleiten. Die Beschwerdelegitimation hätte ihnen daher zugesprochen werden müssen (E. 2.2). Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung zur Beschwerdeberechtigung von Behördemitgliedern (E. 2.3).

Erwägungen

E. 2

Il n'est pas contesté que les recourants ne disposent pas de la qualité pour recourir contre le nouvel art. 3 LRGC du seul fait qu'ils sont titulaires des droits politiques dans le canton de Genève. Les recourants reprochent cependant à l'instance précédente de leur avoir refusé la qualité pour recourir en se fondant sur l'art. 60 al. 1 let. b de la loi du 12 septembre 1985 sur la procédure administrative genevoise (LPA/GE; rs/GE E 5 10) - sur le modèle de l'art. 89 al. 1 let. b et c LTF. Ils se plaignent d'une violation des art. 111 et 89 al. 1 LTF .

E. 2.1

Aux termes de l' art. 111 LTF , la qualité de partie à la procédure devant toute autorité cantonale précédente doit être reconnue à quiconque a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral (al. 1); l'autorité qui précède immédiatement le Tribunal fédéral doit pouvoir examiner au moins les griefs visés aux art. 95 à 98 LTF (al. 3). Il résulte de cette disposition que la qualité pour recourir devant les autorités cantonales ne peut pas s'apprécier de manière plus restrictive que la qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral, les cantons demeurant libres de concevoir cette qualité de manière plus large BGE 144 I 43 S. 46 (ATF 135 II 145 consid. 5 p. 149 et les arrêts cités). En l'occurrence, il convient donc d'examiner la qualité pour recourir sous l'angle de l' art. 89 al. 1 LTF . S'agissant de droit fédéral (art. 111 al. 1 LTF), le Tribunal fédéral examine cette question librement. Selon l'art. 89 al. 1 let. b et c LTF - notion correspondant à celle de l' art. 60 al. 1 let. b LPA /GE -, lorsque le recours est dirigé contre un acte normatif cantonal, la qualité

pour recourir appartient à toute personne dont les intérêts sont effectivement touchés par l'acte attaqué ou pourront l'être un jour; une simple atteinte virtuelle suffit, à condition toutefois qu'il existe un minimum de vraisemblance que le recourant puisse un jour se voir appliquer les dispositions contestées. Quant à l'intérêt digne de protection, il n'est pas nécessaire qu'il soit de nature juridique, un intérêt de fait étant suffisant (ATF 141 I 78 consid. 3.1 p. 81; ATF 137 I 77 consid. 1.4 p. 81). La simple appartenance à une autorité n'implique pas par elle-même une relation de proximité suffisante avec l'objet du litige et ne crée pas une qualité pour recourir particulière (cf. art. 89 al. 2 LTF ; voir déjà ATF 91 I 110 consid. 2 p. 115; ATF 82 I 98 consid. 1a p. 98). Indépendamment de son appartenance à une autorité, la personne qui souhaite former un recours doit être potentiellement directement touchée par l'acte législatif qu'elle attaque (ATF 137 II 30 consid. 2.2.3 et 2.3 p. 33-34). En effet, afin d'exclure l'action populaire, la seule poursuite d'un intérêt général et abstrait à la correcte application du droit ne suffit pas (ATF 137 II 30 consid. 2.2.3 p. 33; arrêt 1C_754/2013 du 28 avril 2014 consid. 3.1). Le recourant doit prouver l'existence d'un rapport particulièrement étroit et digne de protection ("eine schutzwürdige besondere Beziehungsnähe") avec l'objet du litige.

E. 2.2

Il y a donc lieu d'analyser la condition de l'intérêt digne de protection contenue à l' art. 89 al. 1 let . c LTF, notion correspondant à celle de l' art. 60 al. 1 let. b LPA /GE. Avant l'entrée en vigueur du nouvel art. 3 LRGC, le droit d'initiative parlementaire de l' art. 91 al. 2 Cst./GE était conféré uniquement aux députés titulaires, le député suppléant étant affecté à une fonction de remplacement (art. 27A et 27B LRGC). L'acte normatif attaqué élargit donc le cercle des députés disposant du droit d'initiative parlementaire. Il modifie le nombre de personnes légitimées à déclencher un processus parlementaire. En cela, il touche à l'activité d'un député titulaire, lequel sera amené à traiter d'initiatives parlementaires qui n'ont pas été déposées par le cercle des députés élus qui siègent dans BGE 144 I 43 S. 47 la composition ordinaire du Grand Conseil. Avec les recourants, il faut reconnaître qu'un député élu subit directement dans l'exercice de sa charge les effets de cette modification législative qui étend le droit d'initiative de l' art. 91 al. 2 Cst./GE au-delà du cercle des députés titulaires. L'introduction du droit d'initiative parlementaire aux députés suppléants peut en effet conduire à une augmentation des projets ou des interventions qui seront soumis aux députés titulaires. De ce point de vue une atteinte virtuelle peut être envisagée (cf. arrêt 1C_222/2016 du 5 juillet 2017 consid. 1.3.1). Quoi qu'en dise la cour cantonale, le fait que les députés titulaires ne se trouvent pas exposés à être évincés de l'exercice de leur compétence, ni en séance plénière, ni même en séance de commission, importe peu. En effet, il n'en demeure pas moins que les députés titulaires se trouvent dans un rapport particulièrement étroit avec la nouvelle teneur de l'art. 3 LRGC, de sorte qu'ils disposent d'un intérêt de fait à ce que la conformité au droit supérieur de l'étendue du droit d'initiative parlementaire aux députés suppléants soit contrôlée. Le recourant, député titulaire, ne poursuit ainsi pas un intérêt général et abstrait tendant à garantir une application correcte du droit. Lui reconnaître la qualité pour recourir ne consacre pas non plus une action populaire, laquelle est proscrite (cf. consid. 2.1 ci-dessus).

E. 2.3

Dans un arrêt relativement ancien, le Tribunal fédéral avait eu à statuer sur la qualité pour recourir d'un parlementaire contre une disposition cantonale soumettant désormais les lois cantonales à une double délibération du Grand Conseil, ce qui était de nature à accroître le

travail parlementaire. Le Tribunal fédéral avait alors considéré que les membres du Grand Conseil n'étaient pas légitimés à recourir: ils étaient certes touchés par la disposition litigieuse, mais uniquement en leur qualité de membre d'une autorité et, en cette qualité, ils ne pouvaient pas faire valoir la violation de droits constitutionnels (ATF 91 I 110 consid. 2 p. 115). En d'autres termes, la qualité de membre d'une autorité excluait toute qualité pour recourir contre une loi votée par cette autorité. Les autres arrêts rendus dans ce domaine, d'ailleurs cités par la cour cantonale à l'appui de sa position, ne confirment pas entièrement cette jurisprudence. Dans ces autres arrêts, le Tribunal fédéral a exclu la qualité pour recourir du membre d'une autorité, non pas en raison de son appartenance à cette autorité, mais parce que ce membre n'était pas dans un rapport particulièrement étroit avec l'objet du recours. Il a, par exemple, nié une telle proximité en matière de modification BGE 144 I 43 S. 48 de la loi sur l'enseignement relative au nombre et à l'organisation des commissions scolaires (ATF 123 I 41), en matière d'élection par le parlement des membres d'un conseil de l'éducation (ATF 112 Ia 174), pour l'élection des membres du bureau du conseil municipal (ATF 108 Ia 281), à l'occasion d'un arrêté relatif à l'entrée en vigueur de la loi sur la nationalité genevoise (ATF 82 I 93) ou enfin s'agissant d'une ordonnance de l'exécutif cantonal portant sur une commission statuant sur les cas de rigueur en droit des migrations (arrêt 2C_384/2009 du 5 novembre 2009). Le caractère apparemment absolu de l' ATF 91 I 110 consid. 2 p. 115 doit encore être relativisé en raison de l'élargissement de la voie de droit prévue par l'actuel recours en matière de droit public par rapport à l'ancien recours de droit public. De fait, la jurisprudence relative à l'art. 88 de la loi fédérale du 16 décembre 1943 d'organisation judiciaire (OJ; RO 2006 1205) imposait un intérêt juridiquement protégé pour admettre la qualité pour agir, alors que, en application de la jurisprudence portant sur l' art. 89 al. 1 let . c LTF, il suffit de faire valoir un intérêt digne de protection, soit notamment un intérêt de fait (ATF 133 I 286 consid. 2.2 p. 289-290; arrêt 1C_155/2008 du 5 septembre 2008 consid. 1.3, non publié in ATF 134 I 322 , mais in Pra 2009/62 p. 403).

E. 2.4

Au vu de ce qui précède, la qualité pour recourir ne se fonde pas sur la simple appartenance du recourant au Grand Conseil, mais sur le fait que - en sa qualité de parlementaire - il est directement touché par l'acte législatif qu'il tient pour contraire à la constitution cantonale. Un intérêt personnel digne de protection aurait donc dû lui être reconnu à faire contrôler la conformité au droit supérieur et la Cour de justice aurait dû entrer en matière sur le fond du recours.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.