

BGer 1P.183/2004 vom 1. Juli 2004

Bundesgericht, 2004-07-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.183_2004

FR: TF 1P.183/2004 du 1 juillet 2004

IT: TF 1P.183/2004 del 1 luglio 2004

Erwägungen

E. 1

Le recours de droit public est dirigé contre une loi cantonale; il est formé pour violation des droits politiques. Le Tribunal fédéral en examine librement et d'office la recevabilité (ATF 128 I 46 consid. 1a p. 48 et les arrêts cités).

E. 1.1

Interjeté dans les trente jours suivant la publication de l'acte litigieux dans la FAO, le recours est dirigé contre une loi soustraite à la sanction d'une autorité cantonale. Il est recevable sous l'angle des art. 86 et 89 OJ .

E. 1.2

Le recours prévu à l' art. 85 let. a OJ permet à l'électeur de se plaindre d'une violation des dispositions cantonales légales et constitutionnelles qui définissent le contenu et l'étendue des droits politiques des citoyens (ATF 129 I 392 consid 2.1 p. 394 et les références). En l'occurrence, le recourant se livre à une analyse de l' art. 131 Cst./GE , pour en déduire que la création d'un tribunal cantonal des assurances sociales serait impossible sur cette base. En omettant de modifier la constitution, le Grand Conseil aurait privé le Conseil général de ses prérogatives.

Certes, lorsqu'il est prétendu qu'une loi viole la constitution cantonale, il est simultanément fait grief au législateur d'avoir fait l'économie d'une révision constitutionnelle soumise au référendum obligatoire. Le grief n'en concerne toutefois pas moins la conformité de la loi à la constitution cantonale, la norme attaquée n'ayant matériellement pas de rapport direct avec les votations ou élections cantonales. Le moyen relève donc bien plutôt du recours pour violation des droits constitutionnels (art. 84 al. 1 let. a OJ), qui permettrait au citoyen, en cas d'admission de ses griefs, d'obtenir l'annulation de l'acte législatif attaqué.

Conformément à l' art. 88 OJ , le recourant devrait être potentiellement touché par la législation attaquée et devrait se prévaloir d'un intérêt juridiquement protégé à son annulation, conditions qui paraissent faire défaut en l'occurrence. La question de la recevabilité du grief peut cependant demeurer indécise, puisque celui-ci doit de toute façon être écarté sur le fond (consid. 2 ci-dessous).

E. 1.3

Le recours pour violation des droits politiques est en revanche recevable dans la mesure où le recourant conteste l'usage de la clause d'urgence: celle-ci a pour effet de soustraire la loi au référendum. Le recourant, dont la qualité de citoyen actif dans le canton de Genève n'est pas contestée, a qualité pour recourir sur ce point.

E. 2

Un tribunal administratif est institué pour statuer sur les recours de droit administratif dans les cas où la loi le prévoit.

E. 2.1

Pour le recourant, seule serait possible, sur la base de cette disposition, la création par le Grand Conseil de juridictions civiles et pénales, ou de juridictions administratives ne relevant pas du pouvoir judiciaire. Les causes devant être soumises à une juridiction administrative de l'ordre judiciaire ne pourraient être déferées qu'à l'actuel Tribunal administratif. Tel serait le cas de l'ensemble des causes visées à l'art. 56 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; RS 830.1), ainsi que des contentieux en matière d'assurances sociales cantonales. Le TCAS pourrait, en revanche, se charger des contentieux dans le domaine de la LPP (non visé par la LPGA), de la LAMal et de la LAA. Il serait toutefois absurde de créer une juridiction disposant de compétences pareillement réduites.

E. 2.2

Le Grand Conseil propose une interprétation historique et téléologique de l'art. 131 Cst./GE.; le seul but de cette disposition était de doter le canton de Genève de tribunaux permanents. La mention du Tribunal administratif dans un alinéa séparé était destinée à marquer l'indépendance de cette juridiction par rapport aux tribunaux civils et pénaux. Le but n'était pas de créer un tribunal déterminé, la compétence coutumière du Conseil d'Etat ayant été maintenue, de même que les commissions de recours spécialisées; ces dernières devraient également être considérées comme des "tribunaux" au sens des art. 30 al. 1 Cst. et 6 par. 1 CEDH. Les distinctions opérées par le recourant en fonction des différentes compétences du TCAS seraient sans pertinence. Un projet de modification de l'art. 131 Cst./GE serait en cours, dans lequel le TCAS est mentionné à titre d'exemple. Le Grand Conseil relève enfin que la création du Tribunal cantonal des assurances répond aux exigences de l'art. 57 LPGA.

E. 2.3

Ce dernier argument apparaît décisif. Selon l'art. 57 LPGA, chaque canton institue un tribunal des assurances sociales, qui statue en instance unique sur les recours interjetés dans ce domaine. Cette disposition tend à la suppression des diverses instances de recours coexistantes en matière d'assurances, dans l'intérêt d'une jurisprudence uniforme (FF 1991 II 258). Le droit des assurances sociales appartient pour l'essentiel au droit administratif; les causes qui en relèvent sont susceptibles d'un recours de droit administratif au TFA et doivent, conformément à l'art. 98a OJ, être jugées en dernière instance par des autorités judiciaires cantonales (Kieser, ATSG Kommentar, Zurich 2003, p. 567; Locher, Grundriss des Sozialversicherungsrechts, Berne 2003, p. 473).

E. 2.4

Selon le principe de la force dérogatoire du droit fédéral (art. 49 al. 1 Cst.), la législation fédérale l'emporte sur la réglementation cantonale, quel que soit leur niveau respectif. Il est notamment interdit au législateur ou à l'exécutif cantonal d'intervenir dans les matières que le législateur fédéral a entendu réglementer de façon exhaustive, d'éluder le droit fédéral ou d'en contredire le sens ou l'esprit (ATF 130 I 82 consid. 2.2 p. 86-87; 129 I 402 consid. 2 p. 404, 330 consid. 3.1 p. 334; 118 Ia 299 consid. 3a p. 301). Même si la constitution cantonale bénéficie de la garantie de la Confédération (art. 51 al. 2 Cst.), elle doit elle aussi céder le pas devant une réglementation prévue dans une loi fédérale (Aubert/Mahon, Petit

commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, Zurich 2003, p. 436).

L'absence de mention du tribunal des assurances dans la constitution cantonale ne saurait par conséquent être une raison suffisante pour remettre en cause, comme le fait le recourant, l'existence même de cette juridiction. Celle-ci est certes chargée de statuer sur des recours dans des matières ne relevant pas de la LPGA, mais il s'agit là d'une question concernant la compétence, et non l'existence du TCAS. Cette dernière trouve son fondement directement dans le droit fédéral.

Selon l' art. 82 al. 2 LPGA , les cantons doivent adapter leur législation à la loi dans un délai de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi, soit jusqu'au 31 décembre 2007. L' art. 57 LPGA n'a pas de portée contraignante dans cet intervalle, mais il n'en constitue pas moins un fondement suffisant pour la création d'une juridiction unique, même en l'absence de base constitutionnelle cantonale expresse.

E. 2.5

Lorsque le droit fédéral fixe un délai pour l'adaptation du droit cantonal, les cantons sont libres d'utiliser entièrement ou non ce délai. Toutefois, lorsque le droit cantonal est adapté au droit fédéral, sur un point ou un autre, il est interdit aux cantons de modifier leur législation, dans le délai d'adaptation, dans un sens clairement contraire au droit fédéral (ATF 124 I 101 consid. 4 p. 106).

En l'occurrence, le TCAS a été créé par la loi du 14 novembre 2002; celle-ci n'a pas été attaquée au moment de son adoption, et est entrée en vigueur le 1er août 2003. Dans ces conditions, on ne saurait remettre en cause l'existence de cette juridiction sans contrevenir au droit fédéral.

E. 2.6

Par conséquent, c'est à tort que le recourant soutient qu'une base constitutionnelle cantonale expresse était nécessaire pour la création du TCAS; il se trompe également lorsqu'il tente de remettre en cause, à ce stade, l'existence de cette juridiction. Pour autant qu'elle soit recevable, l'argumentation du recourant doit donc être écartée.

E. 3

Le recourant rappelle ensuite les principes applicables à la clause d'urgence. Il estime que la loi déclarée urgente devrait être proportionnelle, que son application devrait être limitée dans le temps, et que l'urgence ne pourrait être déclarée pour une loi contraire à la constitution cantonale. La loi attaquée ne serait pas propre à prévenir la paralysie institutionnelle invoquée par le Grand Conseil, compte tenu du défaut de constitutionnalité du TCAS et des compétences réduites qu'il devrait se voir reconnaître.

E. 3.1

Selon l' art. 53 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. Sous le titre "Clause 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).

E. 3.2

Comme le rappelle le recourant, 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. Cette interprétation restrictive est la même que celle qui s'impose dans l'application de 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 (arrêt 1P.118/2002 du 9 août 2002; 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).

E. 3.3

Le recourant ne conteste pas sérieusement l'existence d'une situation d'urgence. Il paraît en effet nécessaire d'assurer le fonctionnement de la juridiction compétente en matière d'assurances sociales, après l'annulation de l'élection des assesseurs et dans l'attente d'une nouvelle élection par le peuple. Il s'agit manifestement d'éviter des situations de déni de justice, au détriment de nombreux justiciables, en violation des art. 29 Cst. et 6 CEDH. Dépourvu d'assesseurs régulièrement élus, le TCAS pouvait soit statuer néanmoins avec le risque d'une annulation de ses jugements pour composition irrégulière (le Tribunal fédéral des assurances a déjà annulé des jugements rendus avec les juges assesseurs irrégulièrement élus), soit surseoir à statuer dans l'attente de l'élection des juges assesseurs par le peuple, causant ainsi un retard inadmissible dans les procédures. L'urgence est indéniable, du point de vue tant matériel que temporel.

E. 3.4

L'argument relatif à la nature constitutionnelle de la loi attaquée doit être rejeté; la loi du 13 février 2004 déroge non pas à la constitution cantonale, mais à la loi cantonale d'organisation judiciaire; s'agissant des griefs d'inconstitutionnalité, il y a lieu de se référer aux considérations qui précèdent (consid. 2).

Le recourant ne saurait non plus soutenir que la loi attaquée n'est pas apte à remédier à la situation d'urgence. Le TCAS étant déjà valablement constitué, sous réserve de l'élection de ses assesseurs, la solution consistant à rendre des arrêts par trois juges régulièrement élus était la plus rationnelle, et conforme de surcroît au droit fédéral. Le recourant prétend enfin que la situation d'urgence serait destinée à durer indéfiniment, dès lors qu'il n'y aurait pas lieu d'élire des assesseurs pour un tribunal qui "n'existe pas". L'argument se heurte, lui aussi, aux considérations qui précèdent.

E. 4

Le recours de droit public doit par conséquent être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Dans la procédure de recours pour violation des droits politiques, il n'est pas perçu d'émolument judiciaire. Vu l'issue de la cause, il n'est pas alloué de dépens.

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