

BGer 1P.47/2001 vom 26. April 2001

Bundesgericht, 2001-04-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.47_2001

FR: TF 1P.47/2001 du 26 avril 2001

IT: TF 1P.47/2001 del 26 aprile 2001

Regeste

Droits politiques

Erwägungen

E. 1

Aux termes de l' art. 85 let. a OJ , le Tribunal fédéral connaît des recours de droit public 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 protégés selon l' art. 85 let. a OJ correspondent donc à 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; les règles relatives au référendum en font partie (cf. ATF 123 I 41 consid. 6b p. 46 et les références). En particulier, si le droit cantonal connaît le référendum financier, c'est par la voie du recours de l' art. 85 let. a OJ que l'on peut se plaindre du refus de soumettre une dépense à ce référendum (cf. ATF 112 Ia 221 consid. 1b p. 224). Les recourants, qui exercent leurs droits politiques dans le canton de Genève et qui, si l'acte litigieux était soumis au référendum, pourraient demander un vote populaire à ce sujet, ont qualité pour recourir même s'ils n'invoquent aucun intérêt juridique personnel à l'annulation de cet acte (ATF 123 I 41 consid. 6a p. 46 et les arrêts cités). Cela étant, la contestation a pour seul objet la clause de la loi du 15 décembre 2000 établissant le budget 2001 (loi n° 8311) qui concerne la subvention cantonale au stade de La Praille (rubrique 510100 565 03 du budget d'investissement, à laquelle renvoie l'art. 6 de la loi), et le refus de soumettre cette clause au référendum financier. Dans ce cadre, le Tribunal fédéral ne peut pas annuler d'autres décisions cantonales, ni constater leur éventuelle illégalité. Il ne peut pas davantage, en raison de la nature en principe exclusivement cassatoire du recours selon l' art. 85 let. a OJ , donner des injonctions au gouvernement cantonal (ATF 118 Ia 184 consid. 1d p. 188; 112 Ia 221 consid. 1c p. 225). C'est pourquoi seule est recevable la conclusion tendant à l'annulation de la décision du Grand Conseil d'inscrire au budget - et partant de soustraire au référendum - une subvention pour la construction du stade de la Praille dans le budget 2001. Il y a lieu, dans cette mesure, d'entrer en matière.

E. 2

a) Les recourants reconnaissent qu'en vertu de l' art. 54 Cst. /GE , ni le budget dans son ensemble, ni les dispositions spéciales de la loi budgétaire - à l'exception de celles établissant un nouvel impôt ou l'augmentation d'un impôt existant, ainsi que celles relatives à un emprunt - ne sont soumis au référendum. L' art. 54 Cst. /GE . consacre ainsi, pour la loi annuelle sur les dépenses et les recettes (budget), une exception à la règle de l' art. 53 Cst. /GE , selon laquelle le référendum peut être demandé contre les lois votées par le Grand

Conseil. Les recourants invoquent cependant l' art. 56 al. 1 Cst. /GE qui, sous le titre "référendum financier", prévoit que "sont soumises obligatoirement au référendum facultatif toutes les lois entraînant, pour le canton et pour un même objet, une dépense unique de plus de 125'000 francs ou une dépense annuelle de plus de 60'000 fr.". Ils font valoir, en substance, que la subvention litigieuse de 3'000'000 fr., à verser en 2001, est dépourvue de base légale car la loi constituant le fondement des subventions cantonales pour le stade de La Praille - loi n° 7263 du 26 avril 1996, modifiée le 19 juin 1997 - contient, à son art. 4, une limitation dans le temps de la validité des subventions; en d'autres termes, cette loi ne permettrait plus à l'Etat de verser une subvention après la fin de l'année 1998, date prévue pour la dernière tranche annuelle. En conséquence, le Grand Conseil aurait dû voter une nouvelle loi de subventionnement pour permettre le versement du montant de 3'000'000 fr. en 2001, loi qui aurait alors dû être soumise au référendum facultatif selon l' art. 56 Cst. /GE , le seuil de 125'000 fr. étant largement dépassé. Or, de l'avis des recourants, la solution adoptée en l'occurrence, à savoir l'inscription du montant litigieux au budget d'investissement, prive les citoyens de la possibilité de demander le référendum. b) Lorsque le droit cantonal institue le référendum financier, il prévoit généralement d'y soumettre les dépenses nouvelles, à partir d'un certain montant, et d'en exclure les dépenses liées (cf. notamment Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, 2e éd. Berne 1997, p. 352 ss; Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000, p. 737 ss). Interprétant ces notions, le Tribunal fédéral considère qu'une dépense est liée lorsque son principe et son étendue sont fixés par une norme légale ou lorsqu'elle est absolument nécessaire à l'accomplissement d'une tâche étatique prévue par la loi, voire à l'exécution d'une décision déjà prise. Une dépense est en revanche nouvelle lorsqu'elle se rapporte à une tâche qui sort du champ d'activité antérieur de l'administration ou lorsqu'elle découle d'un acte normatif qui laisse à l'autorité une marge de manoeuvre relativement importante quant à l'ampleur de la dépense ou à ses modalités; elle n'est, en d'autres termes, pas impérativement dictée par un texte en vigueur (ATF 125 I 87 consid. 3b p. 90/91 et les arrêts cités). Le texte de l' art. 56 Cst. /GE ne limite pas expressément le référendum financier aux dépenses nouvelles. Toutefois, comme le droit constitutionnel cantonal exclut le référendum contre les dépenses ou investissements figurant dans le budget (art. 54 Cst. /GE) et que généralement, les dépenses portées au budget sont des dépenses liées (cf. Grisel, op. cit. , p. 356), on peut en déduire que ce système soustrait les dépenses liées au référendum financier et qu'il correspond globalement, sur ce point, aux autres systèmes cantonaux. c) Dans sa réponse au recours, le Grand Conseil relève que les citoyens auraient pu exercer leurs droits politiques en demandant un vote populaire au sujet des subventions accordées pour le nouveau stade de football (aux Charmilles ou à La Praille), directement après l'adoption de la loi n° 7263 du 26 avril 1996, voire après l'adoption des modifications du 19 juin 1997. Les décisions de base - prises sous la forme d'une loi - fixant le montant de la dépense nouvelle que constitue le crédit d'investissement de 20'000'000 fr. et définissant l'affectation de ce crédit, étaient en effet soumises au référendum en vertu de la règle générale de l' art. 53 Cst. /GE , voire en vertu de la règle spéciale de l' art. 56 Cst. /GE applicable aux lois entraînant des dépenses. Le droit constitutionnel cantonal offrait donc la possibilité au corps électoral de se prononcer en temps voulu sur la dépense nouvelle. Les recourants ne le contestent pas. La subvention litigieuse de 3'000'000 fr., à verser en 2001, est une tranche annuelle - selon la terminologie de l'art. 4 de la loi n° 7263 - de la subvention globale de 20'000'000 fr.; en d'autres termes,

elle fait partie de ce dernier montant et ne s'y ajoute pas. Il ressort en effet clairement du dossier qu'avec l'évolution du projet, la rénovation du stade des Charmilles ayant été abandonnée au profit de la construction d'un nouveau stade à La Praille, le versement du solde de la subvention cantonale a été différé. Le Grand Conseil, en adoptant la nouvelle du 19 juin 1997, s'est prononcé à ce sujet: il a d'une part ajouté à la loi n° 7263 un art. 3A mentionnant le nouveau projet, et il a d'autre part modifié l'art. 3 al. 2 de cette loi, en repoussant de deux ans le terme auquel les conditions principales à l'octroi de la subvention devaient être réalisées. Sous l'angle du référendum financier, la tranche contestée de la subvention cantonale doit manifestement être considérée comme une dépense liée. La décision du Grand Conseil de l'inscrire au budget 2001 est conforme à sa nature de dépense liée (cf. supra, consid. 2b). En vertu de la règle claire de l'art. 54 Cst. /GE, une telle dépense ne peut pas être soumise au référendum. d) Dans sa réponse, le Grand Conseil indique que le droit cantonal fixe, dans la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGF), différentes modalités pour les subventions (art. 35 ss LGF) et les crédits d'investissement (art. 52 ss LGF). Le parlement doit en principe respecter ces exigences lorsqu'il adopte le budget qui arrête les montants annuels des subventions. Les griefs des recourants portent sur ces modalités, plus spécialement sur la durée pendant laquelle des tranches annuelles de la subvention globale de 20'000'000 fr. peuvent être versées. Selon eux, la décision d'allouer la tranche annuelle pour 2001 serait dépourvue d'une base légale, la loi n° 7263 du 26 avril 1996 ne mentionnant en son art. 4 que les tranches 1996, 1997 et 1998 (cf. art. 36 al. 2 let. a LGF, qui dispose que les aides financières doivent reposer sur une loi déterminant une durée de validité dans le temps), et elle violerait la règle de l'art. 52 LGF définissant les conditions des crédits d'investissement. Or, celui qui reproche à une autorité cantonale, lorsqu'elle décide d'une dépense non soumise au référendum financier, de violer le principe de la légalité, ne peut pas agir par la voie du recours de droit public au sens de l'art. 85 let. a OJ; seule la voie du recours pour violation de droits constitutionnels des citoyens, au sens de l'art. 84 al. 1 let. a OJ, peut entrer en considération (ATF 123 I 41 consid. 6b et les arrêts cités). Un tel recours n'a pas été formé dans le cas particulier.

E. 3

Il s'ensuit que le recours doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Le Tribunal fédéral ne perçoit en principe pas d'émolument judiciaire (cf. art. 153 ss OJ) lorsqu'il statue sur un recours de droit public selon l'art. 85 let. a OJ. Il ne se justifie pas de déroger à cette pratique dans le cas particulier. L'Etat de Genève n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 2 OJ).

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