

GE_GERICHTE ACST/4/2018 vom 29. März 2018

GE Cour de justice, 2018-03-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ACST_4_2018

FR: GE_GERICHTE ACST/4/2018 du 29 mars 2018

IT: GE_GERICHTE ACST/4/2018 del 29 marzo 2018

Erwägungen

E. 1

a. Comme la chambre constitutionnelle l'a indiqué dans son arrêt du 23 février 2017 (ACST/3/2017), le recours a été interjeté en temps utile (art. 17 al. 3 et 62 al. 1 let. d de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10), auprès de la juridiction compétente (art. 124 let. a Cst-GE ; art. 1 let. h ch. 3 1er tiret de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05) et dans le respect des conditions de forme et de contenu prévues par la loi (art. 64 al. 1 et 65 LPA). b. Pour les motifs retenus par le Tribunal fédéral dans son arrêt du 22 novembre 2017 (1C_196/2017), les quatre recourants ont qualité pour recourir contre la norme attaquée, non en tant que titulaires des droits politiques, mais actuellement en tant que députés titulaires s'agissant des trois premiers et virtuellement s'agissant des quatre recourants pour le cas où ils seraient à l'avenir députés titulaires voire députés suppléants susceptibles de remplacer des députés titulaires. c. Le recours est donc recevable.

E. 2

a. La loi attaquée 11668 se limite à prévoir, à l'art. 3 LRGC, que « Les membres du Grand Conseil exercent leur droit d'initiative en présentant », phrase introductive à laquelle suivent les let. a à e non modifiées énumérant les instruments composant le droit d'initiative parlementaire, à savoir un projet de loi, une proposition de motion, une proposition de résolution, un postulat, une question écrite. Elle reprend quasiment mot pour mot l'art. 91 al. 2 Cst-GE, à teneur duquel chaque membre du Grand Conseil exerce son droit d'initiative en présentant un projet de loi, une motion, une résolution, un postulat ou une question écrite. Si, littéralement, la loi 11668 ne précise pas que les « membres du Grand Conseil » sont les députés titulaires et les députés suppléants, il ne fait pas de doute que l'objet et le sens mêmes de cette loi étaient de conférer le droit d'initiative parlementaire aussi aux députés suppléants, dès lors qu'il s'est agi de remplacer, dans ladite phrase introductive, les mots « Les députés titulaires », qu'avait retenus la loi 11084 du 7 juin 2013, par les mots « Les membres du Grand Conseil ». Cela résulte explicitement du sous-intitulé de la loi 11668 (« Droit d'initiative des députées suppléantes et députés suppléants »), de même que des travaux préparatoires (exposé des motifs, rapports respectivement de majorité et de minorité de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil, débats au Grand Conseil).

- 8/19 -

A/3239/2016

b. D'après les recourants, l'attribution du droit d'initiative parlementaire aux députés suppléants que prévoit la loi attaquée viole plusieurs dispositions de la Cst-GE, à savoir d'une part les art. 80, 81 al. 1 et 82, à teneur desquels le Grand Conseil exerce le pouvoir

législatif, est composé de 100 députées et députés et comprend des députées et députés suppléants, et d'autre part l'art. 91 al. 2, selon lequel chaque membre du Grand Conseil exerce son droit d'initiative en présentant un projet de loi, une motion, une résolution, un postulat ou une question écrite. c. Conformément au principe de la hiérarchie des normes, qui est une composante du principe de la légalité voulant que le droit soit la base et la limite de l'activité de l'État (art. 5 al. 1 Cst. ; Jacques DUBEY, *Droits fondamentaux*, 2018, vol. I, n. 626 s.), une loi votée par le Grand Conseil doit être conforme aux règles constitutionnelles, celles-ci représentant par rapport à elle du droit supérieur au sens de l'art. 124 let. a Cst-GE. Aussi faut-il déterminer si lesdites normes constitutionnelles restreignent le droit d'initiative parlementaire aux seuls députés titulaires, ainsi que le prétendent les recourants. d. Pour l'interprétation de la constitution, on utilise les mêmes méthodes que pour l'interprétation des normes juridiques en général, en particulier des lois, à savoir la méthode littérale et grammaticale (se basant sur l'analyse lexicale du texte de la norme), et, si celui-ci n'est pas absolument clair, la méthode systématique (s'attachant à dégager la véritable portée de la norme de sa relation avec d'autres dispositions et de son contexte), la méthode téléologique (la déduisant de son but et de l'intérêt protégé) et la méthode historique (se fondant sur la volonté de son auteur telle qu'elle ressort des travaux préparatoires), de manière pragmatique, sans ordre de priorité prédéfini. Il faut cependant tenir compte des spécificités du texte constitutionnel, notamment de son caractère plus général et moins technique que celui des lois ou des règlements (Pascal MAHON, *Droit constitutionnel*, vol. I, 3ème éd., 2014, n. 49 s. ; ACST/3/2018 du

E. 5

a. Sans doute faut-il concéder, au terme de ce passage en revue des travaux préparatoires, que le constituant n'a pas envisagé explicitement que les députés suppléants puissent avoir une autre fonction que celle de remplacer des députés titulaires en cas d'absence de ces derniers, ni qu'ils devaient disposer du droit d'initiative parlementaire. Il ne saurait pour autant en être déduit que ce silence constitue un silence qualifié, excluant que le législateur accorde le droit d'initiative parlementaire aussi aux députés suppléants, contrairement à ce qu'estiment les recourants. b. Un silence qualifié ne peut être admis qu'en cas d'absence de norme voulue par le législateur, constitutive en quelque sorte d'une norme négative (Pierre MOOR / Alexandre FLÜCKIGER / Vincent MARTENET, *Droit administratif*, vol. I, 3ème éd., 2012, p. 150). Il doit être respecté, dans le sens qu'il n'y a pas place pour le comblement d'une lacune (Jacques DUBEY, *op. cit.*, vol. II, n. 3698 ; Thierry TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, 2011, n. 440 ss, not. 441 et 445). Selon le Tribunal fédéral, un silence qualifié suppose que le législateur a identifié un problème déterminé et qu'il a délibérément renoncé à le résoudre, intention négative qui s'exprime généralement dans les travaux préparatoires (ATF 140 III 251 consid. 4.2 ; 132 III 470 consid. 5.1). c. Or, il ne résulte pas des travaux préparatoires des normes constitutionnelles considérées que le constituant a exclu, explicitement ou implicitement, que les députés suppléants puissent se voir reconnaître le droit d'initiative parlementaire, si bien qu'aucun silence qualifié ne saurait être admis en la matière. Pour le professeur MAHON, admettre le contraire serait même abusif, « l'honnêteté command[ant] au contraire de reconnaître que [...] le constituant n'a pas envisagé grand-chose, voire n'a rien envisagé du tout s'agissant du rôle précis que seraient appelés à jouer les députées et députés suppléants et s'agissant de leurs compétences, droits et devoirs concrets », et ce « parce qu'il entendait laisser au législateur le soin de définir quels seraient la fonction et le rôle des députés suppléants, ainsi que leurs droits et devoirs » (p. 11 s.). L'idée que la constitution

- 14/19 -

A/3239/2016

se limite à prévoir le principe de députés suppléants et que le législateur règle sa mise en œuvre, en particulier les compétences qui seraient dévolues à ces derniers, résulte non seulement des travaux préparatoires, mais aussi trouve son expression dans la disposition transitoire adoptée (art. 233 Cst-GE), renvoyant explicitement à une législation d'application, qui pourrait au demeurant retenir d'autres solutions et traiter d'autres questions que celles faisant l'objet desdites dispositions transitoires.

E. 6

En conclusion, la chambre constitutionnelle considère à ce stade que s'il apparaît excessif d'affirmer que le refus d'accorder le droit d'initiative parlementaire aux députés suppléants que prévoyait l'art. 3 LRGC dans sa version issue de la loi 11084 du 7 juin 2013 était inconstitutionnel (Michel HOTTELIER / Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 376), il est en tout état erroné de prétendre que la solution inverse qu'a retenue la loi attaquée 11668 est contraire aux dispositions précitées de la Cst-GE.

E. 7

juin 2013 (ROLG 2013 p. 418), prévoit un nombre de députés suppléants déterminé non par le peuple mais par le Grand Conseil, dans une phase ultérieure au dépouillement des opérations électorales, lors de la répartition du nombre de sièges de chaque groupe dans les commissions. c. Dans son arrêt du 23 février 2017, la chambre constitutionnelle a déjà nié que la norme attaquée affecte le principe démocratique, pour en conclure que le recours était irrecevable sous l'angle des droits politiques (au sens large incluant le principe démocratique). Il apparaît que, dans son arrêt du 22 novembre 2017, le Tribunal fédéral a confirmé ce point de vue, puisqu'il a précisé que les recourants ne disposaient pas de la qualité pour recourir du seul fait qu'ils étaient titulaires des droits politiques dans le canton de Genève (consid. 2 in initio). La chambre constitutionnelle n'en réaffirme pas moins que l'extension des compétences des députés suppléants résultant de la loi 11668 ne viole pas le principe démocratique.

- 15/19 -

A/3239/2016

E. 8

mars 1907 - RS 131.232) –, les députés suppléants ont les mêmes droits et obligations que les titulaires, sauf exceptions explicitement prévues, dont ne fait pas partie le droit d'intervenir sous la forme d'une initiative, d'une motion, d'un postulat, d'une interpellation, d'une résolution ou d'une question écrite (art. 4 let. c et 15 al. 3 de la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs, du 28 mars 1996 - RS-VS 171.1). Il est incontesté que les députés suppléants valaisans peuvent signer de telles propositions.

Dans le canton du Jura – où il y a 60 députés titulaires et, pour la législature en cours, 31 députés suppléants (art. 74 et 85 de la Constitution de la République et canton du Jura, du 20 mars 1977 - RS 131.235 ; art. 49 de la loi sur les droits

- 17/19 -

A/3239/2016

politiques, du 26 octobre 1978 - RS-JU 161.1) –, la loi pose aussi le principe que les députés suppléants ont les mêmes droits et devoirs que les députés titulaires, sous réserve d'exceptions, au nombre desquelles ne compte pas le droit d'initiative parlementaire, soit « le droit d'intervenir sous l'une des formes suivantes : l'initiative parlementaire, la motion, le postulat, l'interpellation, la question écrite, la question orale, la résolution et la motion interne » (art. 10 et 17 de la loi d'organisation du Parlement, du 9 décembre 1998 - RS-JU 171.21). Il est admis que les députés suppléants jurassiens ont le droit de déposer et signer des propositions de textes au parlement, même s'ils ne siègeraient pas lors de la séance du parlement à laquelle leur intervention devrait être développée ou le gouvernement répondrait oralement.

Dans le canton de Neuchâtel, le constituant a prévu simplement la possibilité d'instituer un système de suppléance, en laissant au législateur le soin de décider de l'institution même et, le cas échéant, de régler les questions liées à la mise en œuvre d'un tel système, dont les attributions de députés suppléants (art. 52 al. 3 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000 - RS 131.233). Le législateur a prévu l'élection de suppléants en même temps et sur la même liste que les députés, les suppléants étant les « viennent-ensuite » de leur liste respective, un par liste obtenant six sièges au plus et deux par liste obtenant plus de six sièges (art. 63a et 63b de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984 - RS-NE 141) ; aux 115 députés titulaires s'ajoutent, pour la législature en cours, 36 députés suppléants. Sous réserve de diverses exceptions, les dispositions relatives aux membres du Grand Conseil sont applicables aux membres suppléants (art. 28 ss de la loi d'organisation du Grand Conseil, du 30 octobre 2012 - RS-NE 151.10). L'art. 26 de cette loi prévoit explicitement que l'initiative appartient « à chaque membre et membre suppléant du Grand Conseil », ainsi qu'au bureau, aux groupes et aux commissions, également au Conseil d'État et à chaque commune, étant précisé que l'initiative est le « droit de déposer devant le Grand Conseil une proposition sous l'une des formes suivantes : loi ou décret, résolution, interpellation, recommandation, motion, postulat, amendement », de même le droit de poser une question au Conseil d'État (art. 27 de cette même loi). Sous l'empire de la loi d'organisation du Grand Conseil antérieure, du 22 mars 1993 (FO 1993 n° 26), plus restrictive que la loi actuelle précitée, il n'a jamais été question que les députés suppléants neuchâtelois ne puissent pas signer les propositions de textes au Grand Conseil (avis de droit du professeur MAHON, p. 25).

Dans le canton des Grisons – où, dans la législature en cours, 109 députés suppléants s'ajoutent à 120 députés titulaires (art. 27 de la Verfassung des Kantons Graubünden, du 14 septembre 2003 - RS 131.226 - se limitant à prévoir, à son al. 5, que la suppléance est régie par la loi ; art. 4 de la Gesetz über den Grossen Rat, du 8 décembre 2005 - RS-GR 170.100) –, quelques dispositions de la Geschäftsordnung des Grossen Rates, du 8 décembre 2005 (RS-GR 170.140), précisent quelques modalités d'intervention des députés suppléants, mais rien, ni

- 18/19 -

A/3239/2016

dans cette ordonnance ni dans un autre texte cantonal, ne régit la fonction, le rôle et les attributions des députés suppléants. La pratique admet que ces derniers n'ont les mêmes droits et devoirs que les députés titulaires et ne disposent en particulier du droit d'initiative que lorsqu'ils sont appelés à siéger et désignés à cet effet, ce qui ne se produit guère que

pour remplacer durablement des députés titulaires empêchés (avis de droit du professeur MAHON, p. 20 s.).

Il résulte ainsi des législations et pratiques adoptées dans les quatre cantons concernés que les députés suppléants ont le droit d'initiative parlementaire dans les cantons du Valais, Jura et Neuchâtel, alors même que leur fonction, comme dans le canton de Genève (art. 27A al. 4 LRGC), y est de remplacer des députés titulaires, et que c'est pour des motifs d'opportunité, étrangers aux exigences découlant du principe démocratique, qu'une exception, non absolue, est faite à cet égard dans le canton des Grisons. Dans aucun de ces cantons la question n'est réglée par une norme constitutionnelle.

E. 9

En conclusion, la norme attaquée ne saurait être tenue pour contraire au droit supérieur. Le recours doit être rejeté.

E. 10

Vu l'issue donnée au recours, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement (art. 87 al. 1 LPA ; art. 2 al. 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03), et il ne leur sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA). * * * * *

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