

GE_GERICHTE ATA/443/2012 vom 30. Juli 2012

GE Cour de justice, 2012-07-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_443_2012

FR: GE_GERICHTE ATA/443/2012 du 30 juillet 2012

IT: GE_GERICHTE ATA/443/2012 del 30 luglio 2012

Regeste

Résumé: Confirmation d'une invalidation partielle par le Conseil d'Etat d'une décision automatique validant une initiative communale au motif que le Conseil municipal ne disposait pas de compétence en la matière. Lorsque la loi prévoit que l'absence de décision prise dans un certain délai "vaut décision", cette dernière revêt les caractéristiques de l'acte qui aurait été pris si l'organe compétent s'était prononcé dans ce délai. Le Conseil d'Etat a la compétence pour annuler une telle décision.

Erwägungen

E. 1

Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

E. 2

A teneur de l'art. 60 let. a et b LPA, a la qualité pour recourir, pour violation de ses droits politiques, toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (ATA/769/2011 du 20 décembre 2011 ; ATA/77/2009 du 17 février 2009 et références citées).

Messieurs Armand Brulhart et Yves Jeanmairat sont citoyens de la ville et membres du comité de l'initiative. Ils disposent donc de la qualité pour agir. Quant à l'APV, il n'est pas membre du comité de l'IN-3 et il ne peut faire valoir aucune autre qualité pour recourir. Le seul fait d'être favorable à l'IN-3 n'est pas suffisant pour cela. Dès lors son recours sera déclaré irrecevable.

E. 3

Les recourants reprochent au Conseil d'Etat de ne pas les avoir entendus avant de prendre sa décision.

E. 4

Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend le droit pour les parties de faire valoir leur point de vue avant qu'une décision ne soit prise, de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 135 II 286 consid. 5.1.p. 293 ; Arrêts du Tribunal fédéral 1C_161/2010 du 21 octobre 2010 consid. 2.1 ; 5A_150/2010 du 20 mai 2010 consid. 4.3 ; 1C_104/2010 du 29 avril 2010 consid. 2 ; 4A_15/2010 du 15 mars 2010 consid. 3.1 ; ATA/824/2010 du 23 novembre 2010 consid. 2 et les références citées).

En l'espèce, le Conseil d'Etat a été saisi de la question de la validité de l'IN-3 par le Conseil municipal dans le cadre de la transmission régulière des délibérations communales, telle que prévue par le mécanisme de contrôle des délibérations des art. 66 ss LAC. Dans cette procédure, les recourants n'ont pas la qualité de partie et ne disposent donc pas du droit d'être entendu. Ce grief sera donc rejeté.

- 7/11 - A/240/2011

E. 5

Les recourants contestent la compétence du Conseil d'Etat pour annuler l'absence d'une délibération du Conseil municipal « valant décision » au sens de l'art. 36B al. 5 LAC.

E. 6

Dans le système de la LAC, la possibilité pour le Conseil d'Etat d'invalidier une telle initiative est indirecte, elle passe par la compétence qui est donnée à cette autorité d'annuler la décision de validation de l'initiative prise par Conseil municipal dans l'exercice de ses fonctions délibératives (art. 30 al. 1 let. y LAC). L'annulation de la décision du Conseil municipal validant l'initiative a pour effet de mettre un terme définitif à la procédure concernant cette dernière, la décision de validation constituant, dans le processus institué par la LAC, un préalable nécessaire à la décision subséquente du Conseil municipal sur la prise en considération de l'initiative (art. 36C LAC) et à la votation populaire (art. 36D LAC ; A. AUER/G. MALINVERNI/M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. I, Berne 2006, n° 822, p. 276 et la jurisprudence citée).

E. 7

Selon les art. 29 al. 2 et 36B al. 1er LAC, le Conseil municipal se prononce sur la validité de l'initiative au plus tard neuf mois après la constatation de son aboutissement. L'absence de décision dans ce délai vaut décision déclarant l'initiative valide (art. 36B al. 5 LAC).

E. 8

L'art. 67 let. b LAC stipule que le Conseil d'Etat annule « toute délibération » du Conseil municipal prise en violation des lois et règlements en vigueur. Cette invalidation peut être prononcée en tout temps. Le fait que la délibération ait été prise ex lege et non de jure par le Conseil municipal ne saurait soustraire celle-ci à la surveillance ainsi instituée. Il suffirait sinon au Conseil municipal - à chaque fois qu'il souhaite déclarer une initiative valide - de ne pas prendre de décision pour soustraire l'initiative à la surveillance du Conseil d'Etat - assurant par là la soumission de cette dernière au vote du peuple (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_49/2010 du juillet 2010 consid. 3.4 ; ATA/630/2009 du 1er décembre 2009 et la jurisprudence citée).

E. 9

En l'espèce, le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative le 22 juillet 2009. Aucune délibération valable n'étant intervenue dans le délai susmentionné, une décision déclarant l'initiative valide est supposée, automatiquement, avoir été prise. Cette fiction est prévue à plusieurs stades de la procédure (absence de décision de validation de l'initiative - art. 36B al. 5 LAC ; absence de décision de prise en considération de l'initiative - art. 36C al. 3 LAC ; absence de rédaction d'un contre-projet - art. 36F al. 2 LAC). Cette décision automatique a le même statut que la décision qui aurait été prise si l'organe compétent s'était prononcé dans le délai prescrit. Par conséquent, la compétence d'invalidier partiellement la

délibération litigieuse doit donc être reconnue au Conseil d'Etat.

- 8/11 - A/240/2011

E. 10

Selon les art. 66, 68C al. 3 Cst-GE et 36B al. 4 LAC, le Conseil municipal déclare partiellement nulle l'initiative dont une partie est manifestement non conforme au droit. Une invalidation partielle est possible si le vice ne frappe qu'une partie de l'initiative, que celle qui subsiste forme encore un tout cohérent, corresponde à la volonté des initiants et elle respecte le droit supérieur. Lors de l'examen de la validité matérielle d'une initiative, les autorités doivent appliquer le principe de l'interprétation la plus favorable aux initiants, selon l'adage « in dubio pro populo » (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_261/2007 du 5 mars 2008 consid. 2.1 et 3.1; 1P.541/2006 du 28 mars 2007 consid. 2.5 et la jurisprudence citée).

E. 11

A teneur de l'art. 68A Cst-Ge, auquel renvoie l'art. 36 al. 2 LAC, les électeurs d'une commune disposent du droit d'initiative en matière municipale sur les objets définis par la loi. L'initiative, adressée au Conseil municipal, « doit lui demander de délibérer sur un objet déterminé » (art. 68A al. 2 Cst-Ge concrétisé à l'art. 36 LAC). Une initiative (quelle que soit sa formulation) doit respecter les conditions matérielles qui lui sont imposées (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.541/2006 du 28 mars 2007 consid. 3.1 ; 1P.129/2006 du 18 octobre 2006 consid. 3 ; 1P.633/2000 du 29 janvier 2001 consid. 2 ; ATA/618/2003 du 26 août 2003 consid. 2b et la jurisprudence citée).

E. 12

Selon l'art. 36 al. 1 LAC le droit d'initiative municipale s'exerce dans les limites des lois fédérales et cantonales sur les objets suivants : la construction, la démolition et l'acquisition d'immeubles communaux (let. a) ; l'ouverture ou la suppression de rues ou de chemins communaux (let. b) ; les travaux d'utilité publique communaux (let. c) ; les études d'aménagement du territoire communal (let. d) ; la constitution de fondation d'intérêt communal de droit public ou privé (let. e) ; les activités sociales culturelles, sportives et récréatives, ainsi que leurs aménagements et installations (let. f).

Cette énumération est exhaustive. Elle a pour but de restreindre la probabilité de voir des citoyens se fonder sur une clause générale pour lancer une initiative dans une matière qui touche certes la commune, mais qui ne relève pas de ses attributions. En application du principe de la hiérarchie des normes, un acte communal doit respecter le droit supérieur, y compris la répartition des compétences entre le canton et les communes. La réserve qui figure à l'art. 36 LAC démontre la volonté du législateur de prévenir des initiatives municipales qui empiètent sur les compétences cantonales. (S. GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, Genève-Zurich-Bâle 2008, pp. 175ss, n° 610ss et les auteurs cités).

E. 13

En l'espèce, l'invite ch. 3, soit « l'opposition à toutes les constructions dans les parcs et quais dans le périmètre défini par l'IN-3 » n'entre pas dans les attributions du Conseil municipal. La délivrance des autorisations de construire est une compétence cantonale selon l'art. 1 ss LCI et du règlement d'application de

- 9/11 - A/240/2011 la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 (RCI - L 5 05. 01). En matière de police des constructions, la commune intervient dans la procédure par le biais des préavis qu'elle peut être amenée à donner pour les constructions projetées sur le territoire communal. Ce préavis ne lie pas l'autorité délivrant les autorisations. Les plans d'utilisation du sol sont assimilés à une étude d'aménagement au sens de l'art. 36 LAC et peuvent faire objet d'une initiative municipale. Ils ne peuvent toutefois pas viser un régime d'interdiction de construire (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.633/2000 du 29 janvier 2001 consid. 4 et la jurisprudence citée).

E. 14

Le Conseil municipal ne dispose pas de compétence en matière d'« interdiction d'extension des rives du lac et de constructions sur le lit du lac » invite (ch. 4). L'occupation des eaux publiques cantonales et communales, leur lit et leurs rives publiques est de la compétence de l'autorité qui administre ce domaine public (art. 6 de la loi sur l'occupation des eaux publiques du 24 juin 1961 - LOEP - L 2 10). Dans ce cas également, le canton est compétent pour autoriser des travaux sur le lac et la commune serait consultée pour rendre un préavis. Les recourants eux-mêmes ont admis que cette invite « était soumise à certaines contraintes » et que le Conseil municipal devait examiner dans quelle mesure il pouvait la concrétiser.

E. 15

S'agissant de « la préparation d'un dossier en vue de l'inscription de la rade au patrimoine mondial de l'Unesco » (invite ch. 5), la compétence de proposer un site est une compétence fédérale. Les recourants ont reconnu dans leurs écritures que l'élaboration d'un tel dossier n'était pas de la compétence du Conseil municipal mais de celle du Conseil administratif et ne pouvait donc pas faire l'objet d'une initiative. L'exécution de cette invite ne peut pas se faire par le biais d'une délibération, car son objet n'entre pas dans la liste exhaustive des délibérations prévues à l'art. 30 LAC.

Par conséquent, c'est à juste titre que le Conseil d'Etat a invalidé les invites (ch. 3, 4, 5) au motif de non-conformité au droit supérieur et en absence de compétence communale en la matière. En application du principe in dubio pro populo, les invites (ch. 1 et 2) seraient déclarées valides puisqu'elles forment un tout cohérent, correspondent à la volonté des initiants et respectent en soi le droit supérieur.

E. 16

Compte tenu de ce qui précède, le recours sera rejeté dans la mesure où il est recevable.

Un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement, et un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge de l'APV. Aucune indemnité ne leur sera allouée (art. 87 LPA).

- 10/11 - A/240/2011

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