

GE_GERICHTE A/3239/2016 vom 23. Februar 2017

GE Cour de justice, 2017-02-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_3239_2016

FR: GE_GERICHTE A/3239/2016 du 23 février 2017

IT: GE_GERICHTE A/3239/2016 del 23 febbraio 2017

Erwägungen

E. 3

a. En l'espèce, les recourants se prévalent de leur légitimation à élire un jour le Grand Conseil, donc de leurs droits politiques, pour contester l'extension du droit d'initiative parlementaire aux députés suppléants. Ils estiment notamment que cette extension implique que le corps électoral serait appelé à élire une autorité politique qui ne serait plus composée conformément à ce que prévoient la Cst-GE et le principe démocratique. Il ne suffit toutefois pas d'alléguer qu'une norme enfreint des garanties que confèrent les droits politiques (et/ou le principe démocratique se rattachant à ces derniers) pour que, s'agissant de titulaires des droits politiques, l'exigence d'un intérêt digne de protection doive être abandonnée. Encore faut-il que la norme contestée interfère effectivement dans le domaine couvert par les droits politiques et/ou le principe démocratique. b. Comme le précisent explicitement les art. 34 al. 2 Cst et 44 al. 2 Cst-GE, la garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyennes et citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Selon la jurisprudence et la doctrine, les droits politiques désignent l'ensemble des compétences que l'ordre constitutionnel reconnaît au corps électoral, à savoir, d'une manière générale et sur les plans tant fédéral que cantonal et municipal, le droit de voter, d'élire et de signer des initiatives et des demandes de référendum ; ils sont l'expression du droit du peuple à l'autodétermination et rendent possible la participation formelle des électeurs à la formation de la volonté de l'État ; il en découle diverses exigences concernant la préparation des votations et élections, le déroulement du scrutin et la constatation des résultats des scrutins (ATF 141 I 221 consid. 3.1 ; 141 I 186 consid. 4 ; 136 I 241 consid. 1.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_415/2015 du 27 avril 2016 consid. 2.4 ; ACST/1/2015 précité consid. 9a ; François CHAIX, op. cit., p. 199 ss, n. 27 ss ; Ulrich HÄFELIN / Walter HALLER / Helen KELLER / Daniela THURNHER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9^{ème} éd., 2016, n. 1363 ; Alain WURZBURGER, in Bernard CORBOZ et al. [éd.], op. cit., n. 115 ad art. 82 ; Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, 3^{ème} éd., 2013, vol. I, n. 623, 848, 2162 ; Pascal MAHON, op. cit., n. 122, 150-155 ; Yves DONZALLAZ, Loi sur le Tribunal fédéral. Commentaire, 2008, art. 82, n. 2714 ss). Par ailleurs, le principe démocratique se comprend comme l'obligation que l'art. 51 al. 1 Cst. fait aux cantons de se doter d'institutions démocratiques. Il implique que les cantons se donnent une constitution adoptée par le peuple et pouvant être révisée si la majorité du corps électoral le demande, et qu'ils aient un parlement élu au suffrage universel, doté de la compétence de prendre les décisions importantes, lesdites votations et élections devant au surplus refléter fidèlement la volonté des citoyens ; il laisse aux cantons une très large autonomie pour déterminer leur structure et organisation (ACST/1/2015 précité consid. 9a ; Ulrich HÄFELIN / Walter HALLER / Helen KELLER / Daniela THURNHER, op. cit., n. 1015 ss ; Eva Maria BELSER / Nina MASSÜGER, in Bernhard WALDMANN / Eva Maria BELSER / Astrid

EPINEY [éd.], Bundesverfassung, 2015, n. 1, 8 ss et 18 ss ad art. 51 ; Alexander RUCH, in Bernhard EHRENZELLER / Benjamin SCHINDLER / Rainer J. SCHWEIZER / Klaus A. VALLENDER [éd.], Die schweizerische Bundesverfassung, 3 ème éd., 2014, n. 7 ss ad art. 51 ; Pascal MAHON, op. cit., vol. I, n. 85 ; Jean-François AUBERT / Pascal MAHON, Petit commentaire de la Constitution de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003, p. 436 ; Vincent MARTENET, L'autonomie constitutionnelle des cantons, 1999, p. 233 s.).

c. On ne voit pas en quoi l'extension du droit d'initiative parlementaire aux députés suppléants relèverait des droits politiques (même au sens large incluant le principe démocratique). Les recourants prétendent vainement le contraire. c/aa. Le sujet concerne exclusivement les compétences respectives des députés titulaires et des députés suppléants, mais nullement l'élection des uns et des autres par le corps électoral. L'élection du Grand Conseil ne saurait se trouver biaisée par le fait que les députés suppléants disposent ou non du droit d'initiative parlementaire, et l'extension des compétences des députés suppléants résultant de la L 11668 ne produit pas l'effet que le Grand Conseil se composerait de plus de « 100 députées et députés » ainsi que le prévoit l'art. 81 al. 1 Cst-GE. Il faut en effet souligner que s'il permet à plus de 100 députés de présenter notamment des projets de loi (art. 91 al. 2 Cst-GE), l'octroi du droit d'initiative parlementaire aux députés suppléants n'aboutit en aucune façon à ce que le Grand Conseil puisse siéger – et par exemple adopter des projets de loi – dans une composition de plus de 100 députés, telle que prévue par l'art. 81 al. 1 Cst-GE. Par ailleurs, peu importe, sous l'angle ici considéré, que le nombre de députés suppléants soit déterminé dans une phase ultérieure au dépouillement des opérations électorales en tant qu'il est équivalent au nombre de sièges des groupes en commission mais de deux si le groupe n'a droit qu'à un siège en commission et fait donc suite à la répartition du nombre de sièges de chaque groupe dans les commissions (art. 27A al. 1 LRGC) ; un éventuel problème de compatibilité avec le principe d'une élection au système proportionnel ne tiendrait pas au fait que les députés suppléants disposent ou non du droit d'initiative parlementaire (Michel HOTTELIER / Thierry TANQUEREL, La Constitution genevoise du 14 octobre 2012, in SJ 2014 II 341 ss, p. 376 s.). Les députés suppléants sont des candidats à l'élection du Grand Conseil ayant obtenu le plus de suffrages après le dernier élu de leur liste respective (art. 233 let. b Cst-GE ; art. 27A al. 2 LRGC) ; lors de l'élection du Grand Conseil, les électeurs ne peuvent choisir les uns comme députés titulaires et d'autres comme députés suppléants, tous les candidats figurant sur les listes soumises au suffrage des électeurs étant des candidats à l'élection du Grand Conseil. Aucune distorsion de la volonté populaire ne peut donc avoir résulté du fait que, postérieurement à la dernière élection du Grand Conseil, les députés ayant acquis la qualité de suppléants se sont vus attribuer le droit d'initiative parlementaire (d'autant moins d'ailleurs que, lors de cette élection, il était déjà su des électeurs qu'il y aurait à l'avenir des députés suppléants, qui seraient au surplus issus des rangs des « viennent-ensuite » [art. 223 let. b Cst-GE]). Il ne pourra s'en produire de ce fait aucune non plus lors des prochaines élections du Grand Conseil. c/bb. En outre, le refus puis l'attribution du droit d'initiative parlementaire aux députés suppléants lors de la mise en œuvre de l'art. 91 al. 2 Cst-GE par le Grand Conseil, respectivement le 7 juin 2013 par la L 11084 et le 2 juin 2016 par la L 11668, ne représente ni l'un ni l'autre un enjeu institutionnel tel que le principe démocratique serait d'une quelconque façon affecté par de telles législations d'application. Le principe de députés suppléants est prévu par une norme de rang constitutionnel, l'art. 82 Cst-GE ; pour le surplus, ainsi que cela résulte d'ailleurs de l'art. 233 Cst-GE, le sujet relève de la législation d'application. Il ne dépend pas du choix que le législateur fait à ce

propos que le canton soit ou non doté d'institutions démocratiques, en particulier dispose d'un parlement élu au suffrage universel lors d'élections reflétant fidèlement la volonté des citoyens. c/cc. Au demeurant, quand bien même il renferme implicitement le reproche qu'il a été fait l'économie d'une révision constitutionnelle soumise au référendum obligatoire (art. 65 Cst-GE), le grief qu'une loi cantonale ne serait pas conforme à la constitution cantonale n'a pas pour autant un rapport direct avec les votations ou les élections cantonales. Sur le plan fédéral, il ne doit pas être soulevé par le biais d'un recours pour violation des droits politiques, fondé sur l'art. 82 let. c LTF, mais par celui d'un recours contre les actes normatifs cantonaux prévu par l'art. 82 let. b LTF (ATF 136 I 241 consid. 1.1.2 ; 131 I 386 consid. 2.2 ; 134 I 172 consid. 1.3). Or, si elle est abandonnée pour le recours pour violation des droits politiques (art. 89 al. 3 LTF), l'exigence d'une atteinte à un intérêt digne de protection s'applique au recours « ordinaire » en matière de droit public, que ce soit contre des décisions rendues dans des causes de droit public ou contre des actes normatifs cantonaux (art. 82 let. a et b et 89 al. 1 let. b et c LTF ; François CHAIX, op. cit., p. 152, n. 75 ; Florence AUBRY GIRARDIN, op. cit., n. 18 ad art. 89 LTF ; Pascal MAHON, op. cit., vol. I, n. 332). Il n'y a pas de raison qu'il en aille différemment devant la chambre constitutionnelle pour une requête en contrôle de conformité au droit supérieur d'une norme cantonale ne mettant pas directement en jeu les droits politiques (au sens large incluant le principe démocratique). d. Les recourants ne sauraient donc se voir reconnaître 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.

E. 4

a. Il sied encore d'examiner s'ils peuvent requérir un contrôle abstrait de cette nouvelle disposition légale parce que cette dernière, actuellement ou à l'avenir avec un minimum de vraisemblance, les touche ou les toucherait alors directement dans un intérêt digne de protection au point de leur conférer la vocation d'en requérir l'annulation (consid. 2b), ainsi que l'exige l'art. 60 al. 1 let. b LPA – sur le modèle de l'art. 89 al. 1 let. b et c LTF – par la mention de ces deux conditions se recoupant largement (ACST/2/2014 précité consid. 2e ; Étienne POLTIER, op. cit., p. 153, n. 78 ; Florence AUBRY GIRARDIN, op. cit., n. 22 ad art. 89 LTF). Ces deux conditions s'appliquent aussi pour le contrôle abstrait des normes cantonales, domaine dans lequel la qualité pour agir est certes reconnue plus largement que pour un recours dirigé contre une décision, sous l'angle toutefois de l'actualité de l'intérêt requis, celui-ci pouvant n'être que virtuel, et non de l'existence d'un intérêt digne de protection. Elles marquent la délimitation d'avec l'action populaire, qui reste exclue. Les travaux préparatoires de la loi 11311 précitée le disent explicitement : « on ouvre très largement la qualité pour recourir tout en évitant l'action populaire » (MGC en ligne, PL 11311, p. 14). La jurisprudence et la doctrine précisent que le recours de particuliers – le seul à avoir été prévu par le législateur genevois (consid. 4d) – ne saurait être ouvert pour défendre l'intérêt de tiers, l'intérêt général ou l'intérêt à une correcte application du droit (ATF 138 I 435 consid. 1.6 ; 138 II 162 consid. 2.1.2 ; 136 I 49 consid. 2.1 ; Étienne POLTIER, op. cit., p. 178 s., n. 149 ; ACST/1/2014 précité consid. 2f ; Florence AUBRY GIRARDIN, op. cit., n. 22 ad art. 89 LTF ; Arun BOLKENSTEYN, *Le contrôle des normes, spécialement par les cours constitutionnelles cantonales*, 2014, p. 69 ; Heinz AEMISEGGER, in Karl SPÜHLER / Heinz AEMISEGGER / Annette DOLGE / Dominik VOCK [éd.], *Bundesgerichtsgesetz (BGB). Praxiskommentar*, 2^e éd., 2013, n. 28 s. ad art. 89 ; Heinz AEMISEGGER / Karin SCHERRER REBER, in Marcel Alexander NIGGLI / Peter UEBERSAX / Hans WIPRÄCHTIGER [éd.], op. cit., n. 57 ad art. 82). Il

faut donc que celui qui requiert le contrôle de conformité au droit supérieur d'une norme cantonale soit lésé ou puisse l'être un jour par cette dernière dans un intérêt, qui peut être de fait mais doit être direct, personnel, digne d'être pris en considération, d'une part, et qu'il dispose d'un intérêt à l'annulation de cette norme, en tant qu'une telle annulation lui éviterait de subir, le cas échéant à terme, un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la norme considérée lui occasionnerait, d'autre part. b. Trois des recourants sont actuellement députés titulaires au Grand Conseil, et il se pourrait que tous quatre soient réélus un jour députés titulaires ou suppléants au Grand Conseil. Bien qu'ils ne le prétendent pas, il sied d'examiner si cela les légitime à requérir le contrôle abstrait de la L 11668 (art. 69 al. 1 phr. 2 LPA). b/aa. Quelques dispositions de la LRGC précisent les attributions des députés suppléants (art. 1 al. 2 LRGC). Ainsi, selon l'art. 27A al. 4 LRGC, en cas d'absence d'une séance plénière ou d'une commission, un député titulaire peut être remplacé par un député suppléant, selon des modalités pratiques définies par le bureau du Grand Conseil. D'après l'art. 27B al. 1 LRGC, les suppléants ont les mêmes droits et devoirs que les titulaires, dans les limites fixées par la LRGC, et ils reçoivent la même documentation et les mêmes indemnités. À teneur de l'art. 27B al. 2 LRGC, ils ne peuvent toutefois être ni membre du bureau du Grand Conseil, ni membre de la commission de grâce, ni scrutateur, ni rapporteur, ni membre d'une commission interparlementaire, ni membre d'une commission d'enquête parlementaire. L'exercice de leur fonction de député suppléant est intrinsèquement liée à l'appartenance au groupe (art. 27A al. 3 LRGC). La L 11668 ici litigieuse confère en outre aux députés suppléants le droit d'initiative parlementaire, soit le droit de présenter un projet de loi, une proposition de motion, une proposition de résolution, un postulat, une question écrite (art. 3 LRGC), sans modifier – sied-il de préciser – les règles de fonctionnement du Parlement. Il appert qu'un député suppléant ne saurait revendiquer de prendre part à des séances plénières du Grand Conseil en lieu et place d'un député titulaire parce qu'il serait l'auteur d'un projet ou d'une proposition débattus en séance plénière, ne serait-ce que pour le point de l'ordre du jour concernant son projet ou sa proposition. Le législateur n'a pas non plus prévu, en étendant le droit d'initiative parlementaire aux députés suppléants, que les commissions (permanentes ou ad hoc) que nomme le Grand Conseil pour examiner des objets (art. 179 LRGC) pourraient être constituées de députés suppléants, ni même qu'un député suppléant auteur d'un projet ou d'une proposition ferait partie d'office de la commission dont ledit projet ou ladite proposition relèverait (art. 181 LRGC). À ce dernier propos, il a au contraire été relevé, sans contestation ultérieure sur ce point, qu'en accordant aux députés suppléants le droit d'initiative parlementaire, on leur permet de signer un texte parlementaire dont le traitement leur échappera complètement, à moins qu'une absence de leurs collègues, que ce soit en commission ou lors des sessions plénières, ne leur permette d'assister à tout ou partie des délibérations ; de plus, il a été précisé que si un député suppléant déposait un projet de loi à lui tout seul, il n'aurait la possibilité de participer aux travaux à ce propos que si l'un des députés titulaires de son groupe lui céderait sa place le temps du traitement du projet de loi en question, ce à quoi un député titulaire ne pouvait être contraint (MGC en ligne, PL 11668-A, p. 33). b/bb. Il est de jurisprudence constante que la seule qualité de membre d'une autorité ne fonde pas un rapport de proximité spécial avec les objets que celle-ci a à traiter et ne procure pas la qualité pour recourir à leur sujet, même sous l'angle d'un intérêt de fait digne de protection, y compris s'agissant d'objets liés au fonctionnement de l'autorité concernée (ATF 123 I 41 consid. 5c/ee refusant la qualité pour recourir à un membre d'une commission scolaire et par ailleurs député au Grand Conseil contre une

modification relative au nombre et à l'organisation des commissions scolaires ; 112 Ia 174 consid. 3a niant à un membre du parlement la qualité pour recourir contre l'élection par le parlement des membres d'un conseil de l'éducation ; 108 Ia 281 consid. 2c refusant la qualité pour recourir à un membre d'un conseil municipal contre l'élection des membres du bureau dudit conseil municipal ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_384/2009 du 5 novembre 2009 consid. 2.2.2 niant que la qualité de député fonde un rapport spécial avec une norme de l'exécutif empiétant prétendument sur une compétence du législatif ; cf. aussi ATF 111 Ia 115 consid. 1b in fine et 107 Ia 266). Aussi faut-il retenir que les recourants – actuellement en tant que députés titulaires pour trois d'entre eux et virtuellement comme députés titulaires ou suppléants pour les quatre – ne se trouvent pas touchés directement dans un intérêt digne d'être pris en considération, c'est-à-dire désavantagés par la norme attaquée, en tant qu'ils ont ou auraient, comme députés titulaires, des collègues suppléants habilités à exercer le droit d'initiative parlementaire et pourraient donc devoir se pencher sur des projets (notamment) de loi déposés par des députés suppléants, ou en tant qu'ils pourraient exercer, s'ils acquéraient la qualité de députés suppléants, le droit d'initiative parlementaire. Ils ne se trouvent pas exposés à être évincés de l'exercice de leur compétence de députés titulaires le cas échéant disponibles pour siéger, ni en séance plénière – à savoir pour participer aux débats, votes, élections et décisions du Grand Conseil –, ni même en séance de commission. Ne subissant ni actuellement ni virtuellement de préjudice du fait de l'extension du droit d'initiative parlementaire aux députés suppléants, les recourants ne sauraient faire valoir un intérêt digne de protection à requérir l'annulation de la norme attaquée. b/cc. Le cas présent n'est pas non plus comparable à celui dans lequel un acte normatif accorderait indument un avantage à certaines personnes, mais pas à d'autres, cas dans lequel le Tribunal fédéral avait admis – sous l'empire de l'art. 88 de l'ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (aOJ - RS 173.110) – que les personnes exclues de l'avantage accordé peuvent recourir contre l'acte normatif en question pour inégalité de traitement (ATF 109 Ia 252 [jurisprudence dite « AVLOCA »] ; Pascal MAHON, op. cit., vol. I, n. 331, où ledit auteur exprime l'avis que cette jurisprudence devrait être maintenue sous l'empire de la LTF, question non encore tranchée par le Tribunal fédéral, relève Étienne POLTIER, op. cit., p. 179, n. 149). c. Les recourants entendent agir en réalité dans l'intérêt général ou celui à une concrétisation à leurs yeux seule correcte de l'art. 91 al. 2 Cst-GE. Leur recours relève de l'action populaire. d. Cela illustre qu'en droit genevois un recours en contrôle abstrait de normes cantonales non conformes au droit supérieur n'est pas ouvert lorsque personne ne peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection à leur annulation. Cette solution n'est pas contestable d'un point de vue juridique, ayant été arrêtée par le législateur, auquel le constituant genevois a explicitement délégué la définition de la qualité pour agir précisément pour le contrôle abstrait des normes cantonales (art. 124 let. a Cst-GE). Peu importe que l'assemblée constituante s'est explicitement inspirée de la solution retenue par le constituant vaudois (art. 136 al. 2 let. a de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 - RS-VD 101.01 ; BOACG tome XVII p. 8917, 8923, 8927 ; MCG en ligne, PL 11311-A, p. 6) alors que le législateur vaudois, en plus de poser l'exigence d'un intérêt digne de protection s'agissant du recours des particuliers, avait déjà reconnu la qualité pour former une requête en contrôle abstrait des normes à certaines autorités, à des fractions des autorités législatives et aux groupes politiques, sans poser une telle condition (art. 9 et 10 de la loi sur la juridiction constitutionnelle du 5 octobre 2004 - LJC-VD - RS-VD 173.32 ; BOACG tome XVII p. 8931 ; Arun BOLKENSTEYN, op. cit., p. 242 ss, 245 s., 297 s. et 311). Peu

importe aussi que sur le plan genevois un contrôle abstrait des normes cantonales par une Cour constitutionnelle a été voulu par un constituant qui a été finalement acquis majoritairement à cette innovation institutionnelle dans l'idée qu'elle permettrait d'assurer, dans la sphère de souveraineté cantonale (donc sans les limites que le Tribunal fédéral s'impose en la matière), notamment une pleine effectivité à la Cst-GE et de la cohérence au droit genevois, au surplus d'une façon plus accessible aux citoyens et administrés que ne peut l'être l'instance judiciaire suprême de la Suisse (BOACG tome XVII, p. 8930, tome XXII, p. 11308 s., 11311, 11312, 11315, 13240, 13241, 13248 ; Arun BOLKENSTEYN, op. cit., p. 291 ss et 316 ; Michel HOTTELIER / Thierry TANQUEREL, op. cit., 377 ss, dont 378 in medio). Peu importe en outre que la question d'un autre mode de saisine de la chambre constitutionnelle que le recours de particuliers n'a pas été abordée par le Conseil d'État dans le PL 11311, ni débattue ensuite au Grand Conseil, en dépit des explications fournies à ce propos à la commission chargée de l'étude dudit projet de loi par Thierry TANQUEREL et Michel HOTTELIER, entendus comme professeurs de droit et anciens membres de l'assemblée constituante (PL 11311-A, p. 13 s. ; cf. p. 19 s. pour l'avis exprimé à ce sujet par le procureur général, entendu par ladite commission comme représentant du pouvoir judiciaire).

E. 5

a. Le recours sera donc déclaré irrecevable. b. Vu l'issue donnée au recours, un émolument de CHF 1'000.- 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 sera pas alloué d'indemnité de procédure. * * * * *

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