Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.183/2004 /ajp

Arrêt du 1er juillet 2004
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Président de la Cour et Président du Tribunal fédéral, Nay, Vice-président du Tribunal Fédéral, Aeschlimann, Reeb, Féraud, Fonjallaz et Eusebio.
Greffier: M. Kurz.

Parties
Olivier Dobler,
recourant,

contre

Grand Conseil de la République et canton de Genève, rue de l'Hôtel-de-Ville 2, case postale 3970,
1211 Genève 3.

Objet
Droits politiques, clause d'urgence,

recours de droit public contre la loi adoptée le 13 février 2004 par le Grand Conseil de la République et canton de Genève.

Faits:

A.
Le 14 novembre 2002, le Grand Conseil genevois a modifié la loi d'organisation judiciaire (OJ/GE) en lui ajoutant un titre XIV (art. 56T à 56W OJ/GE) consacré au Tribunal cantonal des assurances sociales (ci-après: TCAS). Cette juridiction est destinée à reprendre les compétences exercées jusque-là par le Tribunal administratif et différentes commissions de recours. Selon l'art. 56T OJ/GE, le TCAS est composé de cinq juges, de cinq suppléants et de seize assesseurs, proposés pour moitié par les associations représentatives des employeurs et par les associations représentatives des salariés. Selon l'art. 56U al. 1 OJ/GE, le TCAS siège en principe avec un juge et deux assesseurs, représentant chacun l'un des partenaires sociaux. Cette loi a été promulguée le 8 janvier 2003, et sa date d'entrée en vigueur a été fixée au 1er août 2003. Les cinq juges et cinq suppléants au TCAS ont été déclarés élus sans scrutin par arrêté du Conseil d'Etat du 30 avril 2003. Le Grand Conseil a ensuite élu les seize juges assesseurs les 26 et 27 juin 2003. Le TCAS est entré en fonction le 1er août 2003.
Par arrêt du 27 janvier 2004 (1P.487/2003, destiné à la publication), le Tribunal fédéral a admis un recours de droit public formé par Olivier Dobler, et a annulé l'élection des juges assesseurs; ceux-ci devaient, selon l'art. 132 de la constitution genevoise (Cst./GE), être élus par le peuple et non par le Grand Conseil.

B.
Le 13 février 2004, le Grand Conseil genevois a adopté une loi urgente modifiant l' OJ/GE, ainsi libellée:
Article 1
La loi sur l'organisation judiciaire, du 22 novembre 1941, est modifiée comme suit:

Titre X Disposition transitoire (nouveau)

Art. 162 (nouveau)
Modification du 13 février 2004
En dérogation à l'article 56U, alinéa 1, le Tribunal cantonal des assurances sociales siège au nombre de 3 juges, sans assesseurs, jusqu'à l'entrée en fonction des juges assesseurs élus, conformément à l'article 56T, lettre c (loi 9078 du 14 novembre 2002, entrée en vigueur le 8 janvier 2003); l'instruction des causes peut être conduite par un juge.

Article 2 Entrée en vigueur
La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Article 3 Clause d'urgence
La présente loi est déclarée urgente en vertu des articles 55 et 57 de la constitution et ne peut pas faire l'objet d'un référendum.

C.
Par arrêté du 16 février 2004, le Conseil d'Etat a fixé au 16 mai 2004 la date de l'élection populaire des seize juges assesseurs au TCAS. Toutefois, par arrêt du 30 mars suivant, le Tribunal administratif genevois a annulé cet arrêté, sur recours d'Olivier Dobler. L'obligation faite aux candidats juges assesseurs d'être proposés par des associations représentatives des employeurs ou des salariés n'était pas admissible au regard de l'art. 25 du Pacte ONU II. Le Tribunal administratif a aussi constaté d'office la nullité de l'art. 1 let. r OJ/GE (qui prévoit la création du TCAS), en considérant que l'art. 131 Cst./GE permettait la création de juridictions civiles et pénales, ainsi que du Tribunal administratif, à l'exclusion de toute autre juridiction compétente en matière administrative. Par ailleurs le délai de quatorze semaines pour convoquer les électeurs n'avait pas été respecté.

Sur le vu de cet arrêt, un recours de droit public formé par Olivier Dobler contre le même arrêté a été déclaré sans objet par décision du 28 avril 2004.

D.
Par acte du 17 mars 2004, Olivier Dobler a formé un recours de droit public pour violation des droits politiques contre la loi urgente du 13 février 2004. Il demande l'annulation de cette loi, subsidiairement de sa seule clause d'urgence.

Le Grand Conseil conclut au déboutement. Le recourant a répliqué, en demandant notamment l'octroi de dépens.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

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).

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.

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 lé-

gislateur 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 attaqué 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).

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.

2.
Le recourant se livre à une interprétation de l'art. 131 Cst./GE, dont la teneur est la suivante:
1 La loi établit des tribunaux permanents pour juger toutes les causes civiles et pénales; elle en règle le nombre, l'organisation, la juridiction et la compétence.

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

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 déférées 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.

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.

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).

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.

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.

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 mettre en cause, à ce stade, l'existence de cette juridiction. Pour autant qu'elle soit recevable, l'argumentation du recourant doit donc être écartée.

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.

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).

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).

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.

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.

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.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.
Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire, ni alloué de dépens.

3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au recourant, au Grand Conseil de la République et canton de Genève, et au Tribunal Fédéral des assurances.
Lausanne, le 1er juillet 2004
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: