Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.250/2002 /viz

Arrêt du 10 juillet 2003
IIe Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges Wurzburger, Président,
Betschart, Hungerbühler, Müller, Yersin, Merkli et Aeschlimann.
Greffier: M. Addy.
Parties
Office cantonal de l'assurance-invalidité du canton de Genève, rue de Lyon 97, 1211 Genève 13

et

A._____,

recourants,

contre

Grand Conseil du canton de Genève, Chancellerie d'Etat, rue de l'Hôtel-de-Ville 2, case postale 3964,
1211 Genève 3.

Objet
Loi relative à l'Office cantonal des assurances sociales du 20 septembre 2002 (contrôle abstrait),

recours de droit public contre l'arrêté du Grand Conseil du canton de Genève du 20 septembre 2002.

Faits:
A.
Le 20 septembre 2002, le Grand conseil du canton de Genève (ci-après: le Grand conseil) a adopté la loi relative à l'Office cantonal des assurances sociales (ci-après: la loi cantonale ou LOCAS). Cette loi institue un Office cantonal des assurances sociales (ci-après: l'OCAS) sous la forme d'un établissement de droit public autonome doté de la personnalité juridique, dont le siège est à Genève (art. 1er al. 1 et 2 LOCAS). Son but est de coordonner, dans le domaine des assurances sociales, les institutions qu'il est appelé à organiser en vertu des dispositions fédérales et cantonales et d'assurer leur administration rationnelle (art. 2 al. 1 LOCAS). Il regroupe et assume l'administration de la Caisse cantonale de compensation et de l'Office de l'assurance-invalidité (art. 1er al. 3 et 2 al. 3 LOCAS), établissements autonomes de droit public dotés de la personnalité juridique, de siège à Genève (cf. art. 12 al. 1 et 2 et art. 22 al. 1 et 2 LOCAS). Placés sous la surveillance de la Confédération, ces établissements sont «administrativement rattachés» à l'OCAS qui exerce sur eux «l'autorité hiérarchique cantonale» (cf. art. 12 al. 3 et 22 al. 3 LOCAS), dans le respect du droit international public et du droit fédéral, notamment en
matière de surveillance des assurances sociales (art. 2 al. 4 LOCAS).
Publiée le 27 septembre 2002 dans la Feuille d'Avis Officielle du canton de Genève, la loi cantonale pouvait être contestée par référendum jusqu'au 6 novembre 2002. Elle a été promulguée pour être exécutoire dans tout le canton le 16 novembre 2002, selon publication dans la Feuille d'Avis Officielle du jour précédent.
B.
Entre-temps, le 28 octobre 2002, un recours de droit public rédigé sur le papier à en-tête de l'Office cantonal genevois de l'assurance-invalidité (ci-après: l'OCAI) a été «formé par Monsieur A._____, directeur de

l'OCAI (suit l'adresse de cette institution)». Prises au nom de l'OCAI, les conclusions du recours tendent à l'annulation de la loi cantonale dans son entier, subsidiairement à l'annulation de ses art. 6 (let. d, g et h), 11 (al. 2 et 3), 24 (al. 3 et 4) et 33, au motif que ceux-ci porteraient atteinte au principe de la primauté du droit fédéral (art. 49 al. 1 Cst.) en raison de leur contrariété aux art. 54, 57, 59 et 64 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (RS 831.20; LAI) ainsi qu'aux art. 92 et 92bis du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RS 831.201; RAI). Une requête d'effet suspensif a également été formulée.
Le 30 octobre 2002, le Président de la IIème Cour de droit public du Tribunal fédéral (ci-après cité: le Président) a invité l'OCAI à confirmer que le recours avait bien été formé par lui-même et non par A._____ agissant à titre personnel. Ce dernier a répondu sur papier libre de la manière suivante (lettre du 4 novembre 2002):
«Comme vous l'indiquez, il y a une incertitude formelle sur l'auteur du recours. Or, par la présente, je vous confirme que ce recours a été fait en nom personnel, comme l'intitulé le mentionne: "recours de droit public formé par M. A._____." Je l'ai déposé en tant que citoyen de la République de Genève et je conteste cette loi cantonale. J'assume également l'avance de frais.
Le fait que le recours apparaisse sur du papier de l'OCAI est le simple fruit d'un problème technique de l'informatique. En effet, cette forme n'a pu être enlevée le dernier soir du délai de recours. Pour respecter le délai de recours il n'a pas été possible d'enlever cette forme pour avoir des originaux et il m'a fallu déposer le recours sous cette forme.»
En réponse à sa lettre, A._____ a été informé par le Président du fait que la procédure serait ouverte à son nom, sans préjudice des éventuelles conséquences que le Tribunal fédéral pourrait être amené à tirer de l'ambiguïté quant à l'auteur du recours lors de l'examen de sa recevabilité (lettre du 7 novembre 2002).
Par ordonnance présidentielle du 22 novembre 2002, la requête d'effet suspensif a été rejetée.
C.
Entre-temps, A._____ a été licencié avec effet immédiat par l'Etat de Genève. Un directeur ad intérim a été nommé pour le remplacer avec effet au 1er novembre 2002. Agissant au nom de l'OCAI, ce dernier a indiqué au Tribunal fédéral, dans une lettre du 13 novembre 2002, qu'à son «grand regret» le recours avait été interjeté par l'office dont il avait la charge et non par son prédécesseur à titre personnel.
Par écriture du 22 janvier 2003, le Président du Grand conseil genevois a conclu à l'irrecevabilité du recours, que celui-ci fût interjeté par l'OCAI ou par son ancien directeur agissant à titre personnel. Invité à répliquer, A._____ a réaffirmé qu'il avait agi en son nom personnel en qualité de simple citoyen genevois et que ce serait faire preuve de formalisme excessif que de ne pas l'admettre, ajoutant que le recours serait de toute façon également recevable à supposer qu'il faille le considérer comme émanant de l'OCAI, car un établissement autonome de droit public peut, à son sens, invoquer la violation du principe de la force dérogatoire du droit fédéral lorsque son existence ou son autonomie sont en péril, comme cela serait le cas de l'OCAI si la loi cantonale attaquée devait entrer en vigueur.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 128 I 177 consid. 1 p. 179, 46 consid. 1a p. 48; 128 II 66 consid. 1 p. 67 et les références).
1.1 Le recours de droit public au sens de l'art. 84 al. 1 let. a OJ est conçu pour la protection des droits constitutionnels des citoyens contre les éventuels abus de la puissance publique. Selon une jurisprudence constante et bien établie, l'Etat - cantons, communes ou leurs autorités, autres collectivités ou établissements de droit public - n'est en principe pas titulaire de ces droits constitutionnels, qui existent précisément contre lui (cf. ATF 125 I 173 consid. 1b p. 175; 121 I 218 consid. 2a p. 219; 120 Ia 95 consid. 1a p. 96; 119 Ia 214 consid. 1a p. 216 et les références).
La jurisprudence admet toutefois deux exceptions en faveur des communes: premièrement, lorsque la collectivité n'intervient pas en tant que détentrice de la puissance publique, mais qu'elle agit sur le plan du droit privé ou qu'elle est atteinte dans sa sphère privée de façon identique ou analogue à un particulier; secondement, lorsque elle se plaint d'une violation de son autonomie ou d'une atteinte à son existence ou à l'intégrité de son territoire garanties par le droit cantonal (cf. art. 50 Cst.; ATF 125 I 173 consid. 1b p. 175, 121 I 218 consid. 2a et les références; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, Berne 1994, p. 212 ss). En principe réservées aux communes voire à certaines corporations de droit public de niveau communal, ces deux exceptions ont certes été étendues - mais à de très rares occasions - à «d'autres corporations publiques» («ande-

re öffentlichrechtliche Körperschaften»), telle l'Eglise évangélique-réformée du canton de Saint-Gall (cf. ATF 108 Ia 82 consid. 1b p. 85).
Le Tribunal fédéral a toutefois refusé d'admettre le recours de droit public formé par un canton représenté par son gouvernement (ATF 120 Ia 95 consid. 1b p. 97) ou émanant d'une caisse de pensions de fonctionnaires avec statut d'établissement de droit public (ATF 103 Ia 58 consid. 2b p. 61) ou, plus récemment, de l'Aéroport international de Genève (arrêt du 27 janvier 2000 dans la cause 1P.555/1999, consid. 1b). Dans cette dernière affaire, la Cour a en effet considéré que, nonobstant son statut d'établissement public autonome de droit cantonal, l'Aéroport international de Genève n'avait pas la qualité pour agir par la voie du recours de droit public, car sa relative autonomie par rapport à l'administration centrale n'était nullement comparable à celle d'une commune ou d'une corporation publique analogue (eod. loc.).
1.2 Etablissement public possédant la personnalité juridique, l'OCAI est placé sous la surveillance de la Confédération et «administrativement rattaché au département de l'action sociale et de la santé, qui exerce sur lui l'autorité hiérarchique cantonale» (art. 1 al. 2 et 3 de la loi genevoise du 10 juin 1993 relative à l'office cantonal de l'assurance-invalidité, ci-après citée: LOCAI). Chargé d'accomplir les tâches qui lui sont confiées par la Confédération ou, avec l'accord de cette dernière, par le Conseil d'Etat (cf. art. 2 al. 1 et 2 LOCAI), l'OCAI est dirigé par un directeur nommé par le Conseil d'Etat (art. 3 al. 1 LOCAI). Son organisation interne doit être prévue dans un règlement du Conseil d'Etat soumis à l'approbation de la Confédération (cf. art. 4 al. 1 LOCAI), mais ce règlement n'a, en réalité, jamais vu le jour.
Cela étant, bien qu'il ait la personnalité juridique et qu'il dispose d'une certaine autonomie (assez limitée à la vérité), l'OCAI n'en reste pas moins un simple établissement autonome de droit public qui n'a pas la qualité pour agir par la voie du recours de droit public, faute d'être organisé de façon corporative. Ce qui caractérise en effet une corporation publique (ou une collectivité publique), c'est l'existence de membres qui ont la faculté, dans les limites de la loi et notamment du droit public, de déterminer librement la volonté de la corporation au travers de ses organes, comme peuvent par exemple le faire les habitants d'une municipalité en siégeant dans un exécutif ou un législatif communal (cf. Pierre Moor, Droit administratif, vol. III, Berne 1992, p. 84/85; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zurich 2002, nos 1288-1294; André Grisel, Traité de droit administratif, vol. I, 1984 Neuchâtel, p. 193/194). Or, rien de tel en l'occurrence, puisque la direction de l'OCAI n'a nullement pour vocation de représenter et d'exprimer la volonté d'hypothétiques membres - on ne voit d'ailleurs pas lesquels ils seraient - mais a simplement pour mission d'assurer l'exécution des attributions qui lui sont
dévolues par la loi (fédérale et cantonale) sous l'autorité et le contrôle de la Confédération et du Conseil d'Etat (pour comp. arrêt du 4 juillet 1995 dans la cause Services industriels de Genève c/ V., consid. 2). De surcroît, le recourant ne prétend pas que son existence serait garantie par une norme de rang constitutionnel, comme la jurisprudence l'exige pourtant pour que la protection de l'autonomie puisse être invoquée comme garantie constitutionnelle (cf. ATF 103 Ia 58 consid. 2a p. 60, 99 Ia 754 consid. b).
Partant, la voie du recours de droit public n'est pas ouverte à l'OCAI pour contester la loi cantonale, cette dernière dût-elle affecter son organisation et son fonctionnement voire même mettre en péril son existence ou restreindre son autonomie. Le recours est donc irrecevable en tant que formé par l'OCAI.
2.
A la demande du Président, A._____ a formellement affirmé, le 4 novembre 2002, qu'il avait recouru en son nom personnel en tant que simple citoyen genevois contre l'arrêté litigieux, mais non comme directeur de l'OCAI engageant cet établissement. A cet effet, il a versé de ses propres deniers l'avance de frais.
2.1 Cette thèse n'est guère convaincante. Comme le relève en effet l'actuel directeur de l'OCAI, l'écriture du 28 octobre 2002 a été formée sur le papier à en-tête de cet établissement: l'apparence est ainsi créée que le recours émane de ce dernier (cf. ATF 124 III 363). Par ailleurs, les conclusions contenues dans le recours sont explicitement prises au nom de l'OCAI, ce qui rend pour le moins peu crédibles les explications - au demeurant confuses - de A._____ tendant à faire admettre que l'utilisation du papier à en-tête de cet établissement ne serait en réalité due qu'à un malheureux «problème informatique» indépendant de sa volonté.
Peu importe toutefois, car le recours serait de toute façon irrecevable même si l'on considérait que l'intéressé a bien agi à titre personnel comme il le soutient.
2.2 En vertu de l'art. 88 OJ, le recours de droit public est ouvert uniquement à celui qui est atteint par l'acte attaqué dans ses intérêts personnels et juridiquement protégés. Le recours formé pour sauvegarder l'intérêt général ou ne visant qu'à préserver des intérêts de fait est en revanche irrecevable (ATF 126 I 43 consid. 1a p.

44; cf. également ATF 126 I 81 consid. 3b p. 85). Sont des intérêts personnels et juridiquement protégés ceux qui découlent d'une règle de droit fédéral ou cantonal ou directement d'une garantie constitutionnelle spécifique pour autant que les intérêts en cause relèvent du domaine que couvre ce droit fondamental.
Lorsque le recours est dirigé, comme en l'espèce, contre un arrêté de portée générale, la qualité pour recourir au sens de l'art. 88 OJ est en principe reconnue à toute personne à qui les dispositions prétendument inconstitutionnelles pourraient s'appliquer un jour. Une atteinte virtuelle aux intérêts juridiquement protégés suffit, à condition qu'elle puisse être envisagée avec une certaine vraisemblance (ATF 122 I 70 consid. 1b et la jurisprudence citée).
2.3 La loi cantonale ici attaquée est une loi purement organique, en ce sens qu'elle ne crée directement aucun droit ou obligation en faveur ou à la charge des citoyens, mais qu'elle ne fait que déterminer et définir le statut, les buts, les organes et les attributions de l'OCAS (art. 1, 2 3 et 6 LOCAS) et de ses établissements (cf. art. 12, 13, 15, 22, 23 et 24 LOCAS), ainsi qu'établir un certain nombre de règles et de principes - ou déléguer au Conseil d'Etat la compétence des les établir (cf. art. 10 al. 1, 12 al. 4 et 22 al. 4 LOCAS) - concernant l'organisation, le fonctionnement et la surveillance de ces institutions (cf. art. 7, 10, 11, 17, 18 ou 25). Comme telles, les dispositions de la loi cantonale, singulièrement celles que le recourant conteste explicitement (art. 6: attributions du Conseil d'administration de l'OCAS; art. 11: délimitation du secret de fonction; art. 24: statut et tâches de la direction) ou implicitement (les délégations de compétence en faveur du Conseil d'Etat), ne sont donc applicables qu'aux seuls établissements de droit public qu'elles instituent et à leurs organes d'exécution ou de contrôle (voire à leur personnel), à l'exception des simples citoyens qui ne sont ainsi pas recevables à en invoquer
l'inconstitutionnalité (cf. supra consid. 2.2, deuxième paragraphe).
2.4 Le recourant fait cependant valoir qu'en sa qualité de citoyen genevois affilié à l'assurance-invalidité, il pourrait un jour avoir «affaire à l'OCAI et à son organisation», si bien que son intérêt résiderait dans le bon fonctionnement de cette institution, objectif que la loi cantonale entreprise mettrait précisément en péril. Considérée du seul point de vue du recourant, cette démarche vise toutefois à sauvegarder un pur intérêt de fait qui, ramené à l'échelle de l'ensemble de la population concernée par l'OCAI (soit les assurés AI domiciliés dans le canton de Genève), se confond avec la poursuite d'un intérêt général. Or, l'invocation de tels intérêts ne confère pas la qualité pour recourir au sens de l'art. 88 OJ (cf. les arrêts publiés in: ZBl 2001 p. 207 ss, consid. 1c et ZBl 2000 p. 533 ss, consid. 3c et 3d; arrêt du 20 mai 1994 dans la cause 1P.670/1993, consid. 1; Kälin, op. cit., p. 232). Par ailleurs, l'intéressé ne peut rien tirer du fait que la loi cantonale aurait, comme il le laisse vaguement entendre, des effets sur ses conditions de travail, car il n'est plus directeur de l'OCAI.
2.5 Le recourant suggère toutefois qu'il aurait un intérêt personnel et juridiquement protégé découlant directement des normes de droit fédéral invoquées auxquelles il serait dérogé en violation de l'art. 49 Cst. (principe de la primauté du droit fédéral). Cette argumentation tombe à faux car ces normes sont, à l'image des dispositions cantonales attaquées, d'ordre purement organique: elles ne font en effet que fixer les attributions des Offices AI cantonaux (art. 57 LAI) ainsi que certaines règles et principes utiles à leur fonctionnement (art. 54 LAI: principe de l'indépendance des offices; art. 59 et 64 LAI, art. 92 et 92bis RAI: composition et surveillance des offices), sans affecter, comme tels, les droits et les obligations des assurés AI domiciliés dans le canton de Genève; faute d'intérêt personnel juridiquement protégé, le recourant ne peut par conséquent pas se plaindre d'une violation du principe de la force dérogatoire du droit fédéral (cf. ATF 126 I 81 consid. 5a p. 91, 112 Ia 136 consid. 2b p. 138; ZBl 2001 p. 207 ss, consid. 1c).
2.6 Il suit de ce qui précède que A._____ n'a pas la qualité pour agir au sens de l'art. 88 OJ; son recours est donc irrecevable.
3.
Au demeurant, au terme du contrôle qu'il est tenu de faire en vertu de l'art. 61 al. 2 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.10; LAVS), en relation avec les dispositions transitoires de la modification du 22 mars 1991, en vigueur dès le 1er janvier 1992, le Département fédéral de l'intérieur a donné son approbation à la loi cantonale (cf. sa décision du 31 décembre 2002). Il est donc douteux, sur le fond, que les dispositions mises en cause soient véritablement contraires au droit fédéral ou puissent être jugées comme telles, étant rappelé que, lorsqu'il est saisi d'un recours de droit public dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, le Tribunal fédéral n'invalide de telles dispositions que si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme à la Constitution et au droit fédéral (cf. ATF 125 I 474 consid. 2a p. 480; 125 II 440 consid. 1d p. 443; 123 I 313 consid. 2b p. 317 et les références); or, la loi cantonale réserve

ou se réfère expressément, en de nombreux points, à la législation fédérale (cf. art. 2 al. 1 et 4, art. 6, 11 al. 1, 23 al. 1, 24 al. 2 et 29 al. 1 LOCAS). Au surplus, l'argumentation que développe le recourant en vue d'établir l'inconstitutionnalité
des dispositions cantonales attaquées apparaît essentiellement appellatoire, en ce sens qu'il affirme plus qu'il ne démontre en quoi celles-ci feraient obstacle à la bonne application du droit fédéral, singulièrement empêcheraient l'Office fédéral des assurances sociales d'exercer les compétences qui lui reviennent, notamment comme autorité de contrôle.
4.
Bien que succombant, l'OCAI - qui n'a pas retiré le recours même s'il a regretté qu'il émanât de lui - est dispensé de payer les frais de justice, étant intervenu en tant qu'organe cantonal d'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (art. 156 al. 2 OJ; cf. ATF 128 V 263 consid. 7 p. 271). Un émolument judiciaire est en revanche mis à la charge de A._____, qui succombe également (cf. art. 156 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est irrecevable.
2.
Un émolument judiciaire de 3'000 fr. est mis à la charge de A._____.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie à l'Office cantonal genevois de l'assurance-invalidité, à A._____, ainsi qu'au Grand Conseil du canton de Genève.
Lausanne, le 10 juillet 2003
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: