Urteilskopf

100 Ia 53

10. Extrait de l'arrêt du 30 janvier 1974 en la cause Comité d'initiative pour l'interdiction de la chasse dans le canton de Genève contre Grand Conseil du canton de Genève.
Regeste (de):
Art. 4 BV und Art. 65 Abs. 2 und 3 KV Genf

1. Die Einjahresfrist des Art. 65 Abs. 3 KV Genf, während welcher der Grosse Rat zu einer formulierten Initiative Stellung nehmen soll, ist eine Ordnungsvorschrift (Erw. 5).

2. Ein Gegenentwurf kann sowohl eine inhaltliche wie eine formelle Abänderung der Initiative bringen. Er darf indessen dem Volk nicht eine andere Frage stellen als die Initiative; er kann aber eine andere Antwort vorschlagen (Erw. 6 a).

Regeste (fr):
Art. 4 Cst. et art. 65 al. 2 et 3 Cst. gen.

1. Le délai d'un an posé par l'art. 65 al. 3 Cst. gen. et pendant lequel le Grand Conseil est tenu de prendre position sur un projet d'initiative rédigé est un délai d'ordre (consid. 5).

2. Un contreprojet peut apporter au projet une correction tant matérielle que formelle. Il ne doit cependant pas poser au peuple une autre question que le projet; il peut en revanche proposer une autre réponse (consid. 6 a).

Regesto (it):
Art. 4 CF e art. 65 cpv. 2 e 3 Cost. ginevrina.

1. Il termine di un anno previsto dall'art. 65 cpv. 3 Cost. ginevrina, entro il quale il Gran Consiglio è tenuto a prendere posizione su di un progetto d'iniziativa elaborato, è un termine ordinativo (consid. 5).

2. Un controprogetto può apportare al progetto una modifica sia dal punto di vista materiale che da quello formale. Esso non deve tuttavia porre al popolo una domanda diversa da quella del progetto; può, per converso, proporgli una diversa risposta (consid. 6 a).

Erwägungen ab Seite 54

Extrait des considérants:

5. La première question de fond soumise à l'examen du Tribunal fédéral est ainsi celle de la nature, de la portée et de la sanction du délai d'un an dans lequel le Grand Conseil est "tenu de prendre ses décisions" en vertu de l'art. 65 al. 3 Cst. cant., c'est-à-dire de prendre position pour ou contre l'initiative (art. 65 al. 1) et, s'il

se prononce contre, pour élaborer s'il le veut un contreprojet (art. 65 al. 2). a) Il y a là un problème qui n'est pas propre au droit genevois, des délais du même genre existant dans la plupart des législations cantonales ainsi qu'en droit fédéral. Au plan fédéral, c'est la loi, et non la constitution, qui impose à l'Assemblée fédérale un certain délai pour se prononcer sur une initiative constitutionnelle et pour adopter, le cas échéant, un contreprojet. D'abord fixé à un an par l'art. 8 de la loi fédérale du 27 janvier 1892 (RS 1, 158), ce délai a été porté à trois ans par une novelle du 5 octobre 1950. C'est sa durée actuelle pour les initiatives présentées sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces (.art. 27 al. 1 de la LF du 23 mars 1962 sur les rapports entre les Conseils, RS 171.11), une prolongation d'une année étant cependant possible (art. 29 al. 3 de la même loi). Avant la revision de 1962, la nature et la portée de ce délai étaient ou bien passées sous silence dans la doctrine, ou bien controversées. BURCKHARDT n'en parlait pas dans son commentaire de la constitution fédérale. Après avoir relevé que le délai légal avait été institué dans l'intérêt des auteurs de l'initiative et pour leur donner la garantie que celle-ci serait traitée rapidement, FLEINER/GIACOMETTI (Schweiz. Bundesstaatsrecht, p. 722) ajoutaient (p. 724 note 39) que le contreprojet devait être établi dans ce délai; ils n'allaient toutefois pas jusqu'à dire que ce n'était ensuite plus possible. S'étant posée en 1955, à l'occasion de la seconde initiative dite de Rheinau, cette question fut vivement discutée. Alors que le Conseil fédéral et les Chambres étaient d'avis qu'il s'agissait d'un simple délai d'ordre dont l'inobservation n'avait aucune conséquence juridique, le Comité d'initiative soutenait qu'après

l'expiration du délai, l'initiative devait être soumise telle quelle au peuple, sans recommandation. HANS HUBER (Die Rechtsfolgen der Verschleppung von Verfassungsinitiativen, ZBl 57/1956 p. 289 à 292) se prononça en principe contre l'idée d'un délai de péremption (Verwirkungsfrist) et en faveur d'un simple délai d'ordre, en se fondant sur des arguments de texte dépourvus de portée générale (dans le même sens: URSULA HEFTI-SPOERRY, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, thèse Zurich 1959, p. 35). Il fut aussitôt contredit par MANFRED KUHN (ZBl 57/1956 p. 363 à 368), sur la base d'une interprétation historique. En droit fédéral, la question est aujourd'hui considérée comme tranchée dans le sens d'un délai de péremption par l'art. 27 al. 6 de la loi sur les rapports entre les Conseils; selon cette disposition en effet, le Conseil fédéral ordonne la votation du peuple et des cantons si les deux Conseils ne parviennent pas à prendre une décision concordante dans le délai légal, ce qui semble exclure implicitement une recommandation ou un contreprojet de l'Assemblée fédérale. Selon AUBERT (Traité de droit constitutionnel suisse, n. 397 p. 154 et n. 398 p. 155), le Conseil fédéral doit dans cette hypothèse organiser le scrutin sans aucune recommandation; à son avis, les délais de la loi de 1962 sont des "délais de forclusion", l'autorité qui les laisse passer sans agir perdant toute possibilité de donner son avis. Les quelques auteurs qui ont abordé la question en droit cantonal ou communal constatent le silence des textes. Ils parlent alors de leges imperfectae et contestent l'idée de simples délais d'ordre, mais sans envisager d'autres sanctions que l'intervention de l'autorité de surveillance s'il y en a une, ce qui n'est évidemment pas le cas s'agissant du Grand Conseil (KONRAD KELLER, Probleme des Initiativrechts, dans Rechtsprobleme von Stadtgemeinden, Zurich 1961, p. 43; HANS ULRICH PESTALOZZI, Das Initiativrecht in der Zürcher Gemeinde, thèse Zurich 1973, p. 135). b) En droit genevois, les textes sont muets quant à la signification du délai d'un an prévu par l'art. 65 al. 3 Cst. cant. C'est une véritable lacune qu'il appartient au juge de combler, car la question doit nécessairement être résolue, ainsi que le montre la présente espèce. Le recourant fait valoir en faveur de son interprétation des données historiques qui ne sont cependant pas décisives. Il

relève qu'en 1890, lors de l'introduction dans le canton de Genève de l'initiative populaire, un délai de six mois, considéré comme amplement suffisant, avait été adopté. Il avait été porté en 1905 à un an, non sans quelques hésitations dues à la crainte d'un "amoindrissement du droit d'initiative". On ne saurait en déduire que l'idée du constituant était celle d'un délai de forclusion. Il ressort en fait des documents produits que la question n'a pas été abordée du tout, comme si on ne se l'était pas posée. A cet argument historique qui n'a guère de poids, on peut opposer un argument de texte qui n'est à vrai dire pas décisif non plus. Selon l'art. 66 al. 1 Cst. cant., "si le Grand Conseil n'a pas adopté de contreprojet, l'initiative est seule soumise au vote du peuple, avec indication de la décision du Grand Conseil". Si le constituant avait eu la volonté consciente de faire du délai d'un an un délai de forclusion, il aurait ajouté dans cette phrase, après "contreprojet", les mots "dans le délai de l'art. 65 al. 3". Il n'aurait en outre pas dit "avec indication de la décision du Grand Conseil", ce qui laisse entendre que dans tous les cas cette autorité doit se prononcer sur l'initiative et informer les électeurs de la position qu'elle a prise. Sur le plan général, il faut admettre qu'un délai de péremption protège de manière plus efficace le droit d'initiative contre des procédés abusivement dilatoires de la part des autorités. Un simple délai d'ordre est cependant loin d'être dépourvu de toute efficacité. Il a une certaine portée politique. Il peut par ailleurs être sanctionné juridiquement sous la forme du recours de droit public au Tribunal fédéral pour déni de justice formel, dans le cas où l'autorité le laisserait passer de façon abusive sans agir du tout ou en faisant preuve d'une lenteur injustifiée. C'est un reproche qu'on ne saurait faire en l'espèce ni au Conseil d'Etat, ni au Grand Conseil, en dépit de ce que le recourant allègue en sens contraire. Dès le moment où ces autorités estimaient devoir opposer un projet de loi complet à l'initiative populaire et au projet Dériaz, il leur fallait un certain temps pour l'élaborer, en consultant comme l'a fait la commission du Grand Conseil les représentants des milieux directement intéressés. Compte tenu de cela, on peut constater qu'elles ont agi avec diligence; ce n'est finalement que de quelques mois seulement que le délai d'un an a été dépassé.

Au souci certes important de protéger le mieux possible le droit d'initiative s'opposent d'autres considérations. Un délai strict dont l'inobservation empêcherait le Grand Conseil de présenter un contreprojet et même d'adresser une recommandation aux électeurs, pourrait avoir de graves conséquences du point de vue de l'intérêt public, suivant l'objet de l'initiative et si les circonstances du moment comportent des facteurs émotionnels pouvant amener l'électeur à prendre une décision regrettable. En outre, la faculté pour les autorités de présenter un contreprojet est aujourd'hui considérée comme un élément important du jeu démocratique lui-même (PESTALOZZI, op.cit., p. 134), un contreprojet donnant aux électeurs qui n'ont pas signé l'initiative une plus grande possibilité de choix. L'intérêt de ces électeurs mérite d'être pris en considération tout autant que celui des signataires à ce que l'on vote sur leur projet sans aucune concurrence. Aussi le Tribunal fédéral a-t-il jugé récemment que la faculté pour les autorités de présenter un contreprojet existait même dans le silence de la constitution et de la loi (RO 91 I 193 ss. consid. 2, spécialement 195/196). On peut donc admettre que, dans le canton de Genève, l'art. 66 al. 1 Cst. cant. l'emporte sur l'art. 65 al. 3, lorsqu'il dit sans aucune restriction qu'en l'absence de contreprojet l'initiative est néanmoins soumise au vote du peuple avec indication de la décision du Grand Conseil, c'est-à-dire avec une recommandation dans un sens ou dans l'autre. Le recourant a tort lorsqu'il tire argument de ce que le délai fixé par la loi pour le dépôt de l'initiative revêtue des signatures nécessaires est un délai de droit strict. On ne saurait en déduire que le délai d'un an de l'art. 65 al. 3 Cst. cant. a le même caractère, car ces deux délais ont des raisons d'être entièrement différentes, même s'ils se rapportent tous deux à l'exercice du droit d'initiative. On pourrait certes être tenté de considérer la solution retenue en 1962 sur le plan fédéral comme correspondant aux idées généralement reçues en Suisse à l'époque actuelle. Toutefois, en matière d'initiative populaire, le droit cantonal est totalement indépendant du droit fédéral, au point qu'il peut ne pas consacrer du tout le droit d'initiative, l'art. 6 al. 2 lit. b Cst. n'obligeant les cantons qu'à assurer l'exercice des droits politiques d'après des formes représentatives ou démocratiques. En outre, le sens donné à un délai de trois ans susceptible

d'être prolongé d'une année ne se justifie pas nécessairement pour un délai d'un an seulement, dont la brièveté se prête mal, dans les circonstances actuelles, à l'établissement d'un contreprojet dont l'élaboration peut prendre beaucoup de temps suivant l'objet de l'initiative. Peu importe qu'en l'espèce cet objet n'ait pas été d'une grande complexité, car c'est sur le plan général qu'il faut résoudre la question d'interprétation qui se pose en l'espèce. Le Conseil d'Etat fait valoir que, depuis l'adoption du texte constitutionnel actuel en 1959, aucune des huit initiatives populaires déposées depuis lors n'a fait l'objet d'une décision du Grand Conseil avant l'expiration du délai d'un an. A l'avis du recourant, la renonciation des auteurs d'autres initiatives à l'exercice de leur droit ne l'oblige pas à en faire autant. La pratique invoquée par le Conseil d'Etat ne serait certes pas déterminante si le texte constitutionnel parlait clairement d'un délai de forclusion. Mais comme ce n'est pas le cas, cette pratique non contestée jusqu'à maintenant peut être retenue dans l'interprétation actuelle de la constitution, et cela dans le sens d'un simple délai d'ordre. Sur la base des considérations qui précèdent, le Tribunal fédéral arrive à la conclusion que le délai d'un an de l'art. 65 al. 3 Cst. cant. n'est pas un délai de forclusion; par conséquent, un contreprojet peut encore être présenté au peuple après son expiration. S'il fallait d'ailleurs considérer les deux interprétations possibles comme également défendables, le Tribunal fédéral, conformément à la jurisprudence, adopterait celle qu'a retenue la plus haute autorité du canton. Certes, le Grand Conseil n'a en l'espèce pas pris lui-même position sur le recours. Mais il s'est implicitement prononcé le 21 septembre 1973 en adoptant la loi sur la faune à titre de contreprojet à l'initiative en dépit du fait connu de lui que le délai d'un an était passé. Sur ce premier point, le recours se révèle donc mal fondé.

6. Le recourant soutient par ailleurs que la loi sur la faune ne peut pas servir de contreprojet à l'initiative populaire, cela pour des motifs d'ordre matériel et formel à la fois. a) Sur le plan matériel, le recourant fait grief au Grand Conseil d'avoir établi un contreprojet dont l'objet est différent et plus étendu que celui de l'initiative, violant ainsi le principe de l'unité de la matière.

Le contreprojet opposé à une initiative populaire formulée doit avoir un étroit rapport avec le but et l'objet de celle-ci, afin que l'électeur soit mis en présence d'une véritable alternative. En droit fédéral, l'art. 27 al. 3 de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les Conseils exige que le projet élaboré par l'Assemblée fédérale porte "sur la même matière constitutionnelle". AUBERT (op. cit., n. 399 p. 155) voit dans cette disposition "une seconde règle d'unité de la matière"; c'est celle qu'invoque le recourant. Il s'agit en l'espèce d'examiner l'étendue de ce principe en soi évident. A l'origine, la faculté de présenter un contreprojet devait simplement permettre au Parlement de proposer aux électeurs, à côté d'un texte imparfaitement rédigé, une version améliorée, et cette idée semble bien avoir été celle du constituant genevois, ainsi que le relève le recourant dans son mémoire complétif en donnant ses sources (Mémorial du Grand Conseil, 20 mai 1905, p. 868/869). Mais, dans les cantons comme en droit fédéral, l'habitude s'est vite établie d'user du contreprojet non seulement pour redresser une rédaction malheureuse, mais encore pour opposer à une idée jugée critiquable une autre idée plus acceptable; le contreprojet peut donc apporter au projet une correction aussi bien matérielle que formelle. Il ne doit cependant pas poser au peuple une autre question que le projet; tout ce qu'il peut faire, c'est proposer une autre réponse (BURCKHARDT, Kommentar der schweiz. Bundesverfassung, 3e éd., p. 818; AUBERT, op.cit., n. 399 p. 155; URSULA HEFTI-SPOERRI, op.cit., p. 10 à 64). Si le but doit être le même et l'objet en rapport avec ce but, les moyens sont susceptibles d'être différents, en ceci notamment qu'ils peuvent rester

en deçà ou aller au de-là de ceux que propose l'initiative. Le recourant soutient à tort que ces conditions ne sont pas remplies en l'espèce. Le but des deux textes présentés simultanément est en effet le même, du moins pour l'essentiel. Selon son bref exposé des motifs, l'initiative populaire tend à protéger la faune et la flore actuellement en voie de disparition dans le canton, le repeuplement en gibier n'étant quantitativement pas même suffisant; il s'agit également de parer au danger que la chasse représente pour la population, particulièrement pour les enfants, au moment où le citoyen ressent toujours plus la nécessité du contact avec la nature. Selon son art. 1er, la loi adoptée à titre de contreprojet a pour but de protéger et de

développer la faune indigène dans des proportions respectant l'équilibre naturel et l'activité humaine (lit. a), de définir les conditons de l'exercice de la pêche et de la chasse (lit. b), d'encourager l'étude écologique et systématique de la faune indigène (lit. d). Les moyens sont en revanche différents. Alors que l'initiative propose la mesure radicale que constitue l'interdiction complète de la chasse, avec une possibilité de dérogation très limitée, le contreprojet se borne à prévoir des mesures destinées à en restreindre l'exercice de façon à assurer la sécurité du public (art. 14) et à protéger la faune selon le but de l'art. 1er lit. a. Il y a donc deux réponses différentes, mais à une seule et même question; elles sont propres à être présentées simultanément à l'électeur en vue d'un véritable choix. La loi adoptée par le Grand Conseil a certes un objet un peu plus large que l'initiative, puisqu'elle concerne aussi la pêche et qu'elle prévoit des mesures positives en faveur de la faune. Mais cela n'enlève rien ni à l'identité de but ni à l'unité de la matière, la chasse, la pêche et la protection de la faune soulevant des problèmes connexes et naturellement propres à faire l'objet d'une seule et même réglementation. On doit se montrer à cet égard d'autant plus large que le droit public genevois ne consacre pas expressément le principe de l'unité de matière dans le sens spécial que ce principe a ici. Le grief du recourant sur ce point n'est donc pas fondé.