

S. 327 / Nr. 53 Gemeindeautonomie (f)

BGE 56 I 327

53. Arrêt du 12 septembre 1930 dans la cause Bartholdi Herzig contre Genève.

Regeste:

En présence des art. 6 et 85 ch. 7 Const. féd., le Tribunal fédéral n'est pas compétent pour connaître d'un recours dirigé contre un article d'une constitution cantonale et fondé sur le grief que cet article serait contraire aux dispositions de la constitution fédérale. En revanche il serait compétent. tout au

Seite: 328

moins dans certaines limites, pour examiner le grief de la violation de la constitution fédérale dans le cas d'un recours dirigé, non plus contre un article de la constitution cantonale considéré en soi, mais bien contre une décision ou une mesure prises par l'autorité cantonale en exécution dudit article.

A moins de disposition contraire de la constitution cantonale rien ne s'oppose à ce que le nombre des communes d'un canton soit modifié par un vote des électeurs du canton suivant les formes ordinaires prévues pour une révision de la constitution.

Le fait qu'une disposition d'une constitution cantonale serait en contradiction avec une autre disposition de la même constitution ne serait pas en soi un motif susceptible de fonder un recours de droit public.

A. - Les 17 et 18 mai 1930, les électeurs du Canton de Genève ont adopté un ensemble de dispositions destinées à remplacer celles qui figuraient jusqu'alors sous le titre IX de la constitution cantonale. Le but essentiel des nouvelles dispositions était d'assurer la réunion à la ville de Genève des communes des Eaux-Vives, de Plainpalais et du Petit-Saconnex.

Ils avaient en même temps à se prononcer sur un projet de loi constitutionnelle émanant de l'initiative populaire et ayant pour objet la modification de certains articles du même titre. Ce projet a été repoussé.

B. - Le 16 juin 1930, se prévalant des art. 4 et 113 de la constitution fédérale, Henri Bartholdi-Herzig et huit autres citoyens suisses habitant l'une ou l'autre des communes intéressées ont adressé au Tribunal fédéral un recours de droit public par lequel ils ont conclu à ce qu'il plaise à la Cour: «casser la décision prise par le corps électoral genevois les 17/18 mai 1930, soit annuler les résultats de cette votation, tant en ce qui concerne l'initiative populaire voulant modifier le titre IX de la constitution genevoise, qu'en ce qui concerne les art. 102 et 120 et les dispositions transitoires de la loi constitutionnelle du 22 mars 1930; et déclarer irrecevable cette initiative populaire et ces art. 102 et 120 nouveaux de la constitution genevoise pour autant qu'ils seront sous leur forme actuelle. c'est-à-dire comme un ensemble ayant

Seite: 329

pour résultat de supprimer des communes, autorités et territoires, sans le consentement préalable des communes intéressées, et de disposer de leurs biens de la même façon.»

Les recourants s'en prennent essentiellement à l'art. 112 ainsi conçu: «Les communes actuelles des Eaux-Vives, de Plainpalais et du Petit-Saconnex sont réunies à la Ville de Genève pour former une seule commune», qu'ils reconnaissent être le principal et «celui auquel se rapportent explicitement et implicitement tous les autres articles 102 à 120 et les «dispositions transitoires» de la loi constitutionnelle nouvelle». Ils taxent également d'inconstitutionnelle la disposition de l'art. 113 nouveau aux termes de laquelle «La Ville de Genève reprend tous les droits et assume toutes les charges et obligations des communes ainsi réunies».

Leur argumentation peut se résumer comme il suit:

L'art. 112 nouveau viole d'abord le principe posé, soit à l'art. 102 ancien, soit à l'art. 102 nouveau de la constitution cantonale. Sous sa forme ancienne ce principe était formulé dans les termes suivants: «La circonscription actuelle des communes ne pourra être changée que par une loi»; l'art. 102 nouveau dispose que «Les limites d'une commune ne peuvent être modifiées que par une loi». La constitution n'avait ainsi prévu que la modification des limites d'une commune, mais non pas leur suppression. Celle-ci ne saurait être le fait que de la seule volonté du corps électoral de la Commune intéressée, sans ingérence des autres électeurs du Canton. Aussi bien l'existence des communes est antérieure à la constitution, et celle-ci ne pouvait prétendre qu'à les organiser. Mais en outre la commune est un organe politique et il est inadmissible qu'une loi qui ne vise que des modifications de limites puisse porter atteinte à l'intégrité politique des communes. L'art. 112 est également contraire à l'art. 43 al. 3 de la constitution fédérale qui exclut les citoyens établis du droit de disposer des biens des bourgeois et des corporations. L'art. 112 de même que l'art. 113 sont enfin

Seite: 330

contraires à l'art. 6 de la constitution cantonale qui garantit l'inviolabilité de la propriété, car les communes possèdent des biens dont elles ne peuvent être dépossédées que dans les conditions et les formes prévues par la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, et les dispositions de cette loi n'ont pas été observées.

Les recourants font valoir en substance les mêmes moyens à l'encontre du texte de l'initiative populaire.

C. - Le Conseil d'Etat du Canton de Genève a conclu à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral déclarer le recours irrecevable et mal fondé.

Considérant en droit:

1.- En tant qu'il est dirigé contre les dispositions du projet de loi constitutionnelle émané de l'initiative populaire, le recours est irrecevable. Ce projet ayant été, de l'aveu même des recourants, rejeté par la majorité des électeurs, le recours apparaît évidemment comme dépourvu d'objet sur ce point.

2.- L'art. 6 de la constitution fédérale dispose que les Cantons sont tenus de demander à la Confédération la garantie de leurs constitutions et subordonne cette garantie à la condition notamment que les constitutions cantonales ne renferment rien de contraire aux dispositions de la constitution fédérale. L'octroi ou le refus de la garantie étant du ressort de l'Assemblée fédérale (art. 85 ch. 7), il appartient à l'Assemblée fédérale de rechercher si cette condition est ou non réalisée. Or un tel examen ne saurait être entrepris concurremment par une autre autorité. L'art. 113 de la constitution fédérale doit sur ce point céder le pas aux dispositions spéciales des art. 6 et 85 leg. cit. (of. RO XVII p. 630 et XXII p. 4). Le grief de la violation de la constitution fédérale ne pourrait tout au plus être repris devant le Tribunal fédéral qu'à l'occasion d'un recours formé, non pas contre un article de la constitution cantonale pris en soi, c'est-à-dire

Seite: 331

dans son principe et dans sa portée générale, mais contre une décision ou un acte de l'autorité cantonale accompli en exécution dudit article. Encore, en pareil cas, resterait-il à fixer les limites des pouvoirs du tribunal. Mais cette hypothèse n'est pas réalisée en l'espèce. Le recours, déposé dans les trente jours de la promulgation de la loi constitutionnelle, est manifestement dirigé contre les dispositions de la loi prises comme telles, et il y a donc lieu, dans ces conditions, de rejeter préjudiciellement pour cause d'incompétence les moyens fondés sur une prétendue violation de prescriptions de la constitution fédérale.

3.- En tant que les recourants invoquent la violation d'une disposition de la constitution cantonale, le recours est recevable, mais il n'est pas fondé.

Il convient de relever tout d'abord qu'aucun grief n'a été formulé quant à 1P~ forme en laquelle les dispositions attaquées ont été soumises au vote et ratifiées par les électeurs. L'argumentation des recourants vise uniquement le contenu de ces dispositions qu'ils considèrent comme contraires aux autres articles de la constitution et même comme incompatibles entre elles. Leur principal grief consiste à prétendre que si l'art. 102 de la constitution cantonale, de même que l'art. 102 nouveau, autorise la modification des limites d'une commune, il ne va pas jusqu'à permettre leur suppression; qu'aussi bien les communes n'étant pas seulement des divisions géographiques, mais des organes politiques jouissant de certains droits individuels, tels que le droit de propriété, toute décision relative à leur existence ne peut être le fait que de la volonté des électeurs de cette commune. Cette opinion n'est pas justifiée. Ainsi que le Tribunal fédéral le relevait déjà dans son arrêt du 21 novembre 1891 dans la cause Commune de Wollishofen (RO XVII p. 628), le pouvoir des Cantons en matière législative n'a d'autres limites que celles qui peuvent être fixées, soit dans la constitution fédérale, soit dans la constitution cantonale.

Seite: 332

A moins d'une disposition expresse réservant à la commune ou aux communes intéressées le droit de décider sur toute proposition touchant sa division ou sa réunion avec une autre, on ne voit pas ce qui empêcherait qu'une mesure de cette nature pût être prise suivant les formes prévues pour l'adoption de nouvelles dispositions constitutionnelles. Or en l'espèce la constitution genevoise ne contient aucune disposition en ce sens, pas plus du reste qu'elle ne renferme d'article qui doive s'interpréter dans le sens de l'intangibilité des communes existantes. L'art. 102 vise bien sans doute, comme le Conseil d'Etat le reconnaît, la modification des limites géographiques des communes et non pas le cas d'une division ou d'une réunion de plusieurs communes, et s'il tend bien aussi à fournir une garantie aux communes, c'est uniquement dans ce sens qu'une modification de cette nature ne peut intervenir que par l'effet d'une loi, par opposition à un simple décret du Conseil. Il ne s'oppose donc nullement à ce que le nombre des communes soit modifié par voie d'une réforme de la constitution.

Or, s'il appartenait ainsi au corps électoral genevois de décréter la réunion de plusieurs communes sans consultation ni assentiment préalables des communes intéressées, le surplus de l'argumentation des recourants apparaît évidemment comme non fondé. Y aurait-il même (ce qui n'est d'ailleurs pas le cas) une opposition ou une contradiction entre les dispositions anciennes et les nouvelles, cette contradiction ne suffirait pas à justifier une demande d'annulation de ces dernières. Comme le Tribunal fédéral le relevait dans son arrêt du 5 novembre 1896 dans la cause Lussy et consorts (RO XXII p. 1020), la constitution d'un canton forme un tout et l'on ne saurait en séparer les diverses parties pour attribuer à certaines d'entre elles le caractère d'un droit constitutionnel primant le reste. Chacune de ses dispositions est, en tant qu'expression de la volonté du pouvoir suprême de l'Etat, revêtue de la même autorité. S'il y a conflit entre elles,

Seite: 333

il devra se résoudre tout naturellement par la voie de l'interprétation.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

Dans la mesure où il est entré en matière sur le recours, celui-ci est rejet