

Urteilskopf

97 I 676

97. Extrait de l'arrêt du 23 décembre 1971 dans la cause Comité pour une élection ouverte contre Conseil d'Etat du canton de Genève.

Regeste (de):

Gewaltentrennung.

Mangels einer ausdrücklichen Delegation ist die Kantonsregierung nicht befugt, in einer Ausführungsverordnung zu einem Gesetze die Tragweite dieses Gesetzes einzuschränken.

Regeste (fr):

Séparation des pouvoirs.

En édictant le règlement d'exécution d'une loi, l'autorité exécutive cantonale ne peut pas restreindre la portée de cette loi, à moins d'une délégation de pouvoir expresse.

Regesto (it):

Separazione dei poteri.

L'autorità esecutiva che emana il regolamento d'applicazione d'una legge non può limitarne la portata senza una delega esplicita.

Sachverhalt ab Seite 676

BGE 97 I 676 S. 676

Résumé des faits:

A.- Le Grand Conseil du canton de Genève a adopté, le 18 juin 1971, sur proposition du Conseil d'Etat, une loi "modifiant la loi sur les votations et élections" par l'introduction d'un nouvel art. 100 A qui prévoit la participation de l'Etat aux frais électoraux des partis ou groupements prenant part à une élection. La loi détermine les grandes lignes de cette
BGE 97 I 676 S. 677

participation et charge le Conseil d'Etat d'en fixer le détail par voie de règlement. Le droit de référendum n'ayant pas été utilisé, le Conseil d'Etat a promulgué la loi le 28 juillet 1971; il a ensuite adopté, le 11 août 1971, un règlement "complétant le règlement concernant les votations et élections", dans lequel il fixe les montants de la participation de l'Etat pour les différentes élections (art. 2 A); il excepte néanmoins du financement étatique l'élection des jurés fédéraux et celle des magistrats du pouvoir judiciaire et des juges prud'hommes.

B.- Agissant par la voie du recours de droit public, le "Comité pour une élection ouverte" requiert le Tribunal fédéral d'annuler les termes "à l'exception de l'élection des jurés fédéraux" et "à l'exception de l'élection des magistrats du pouvoir judiciaire et des juges prud'hommes" figurant sous lettre a et b de l'art. 2 A du règlement du 11 août 1971. Il allègue la violation du principe de la séparation des pouvoirs et l'arbitraire. Il prétend que le Conseil d'Etat s'est substitué au Grand Conseil en restreignant indûment et sans droit la portée de ladite loi, et qu'il a agi arbitrairement en considérant les élections de l'ordre judiciaire comme sans importance.

C.- Le Tribunal fédéral a admis le recours.

Erwägungen**Extraits des motifs:**

2. Selon l'art. 116 Cst. gen., le Conseil d'Etat promulgue les lois; il est chargé de leur exécution et prend à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires. Le Conseil d'Etat ne prétend pas disposer en outre d'un pouvoir législatif propre, qui lui serait conféré par une disposition expresse de la constitution. Quant à la loi du 18 juin 1971, elle se contente de dire, à l'art. 100 A al. 2, que "le règlement fixe le détail de cette participation". Le Conseil d'Etat doit donc se cantonner dans des mesures d'exécution de la loi. Il ne pourrait à la rigueur compléter la loi que si l'on se trouvait en présence d'une lacune proprement dite (cf. RO 95 I 232 s. consid. 6). a) En l'espèce, le texte légal est clair. Soit le sous-titre de la loi du 18 juin 1971, soit le nouvel intitulé du titre III du chapitre XVI de la loi du 23 juin 1961, soit le texte même de l'art. 100 A ne par le que defrais électoraux, de partis et groupements prenant part à une élection. Il n'y est nullement précisé
BGE 97 I 676 S. 678

qu'il faut entendre par là uniquement les élections des pouvoirs législatif et exécutif - cantonal ou communal. L'art. 100 A, contenu dans la partie générale de la loi sur les votations et élections du 23 juin 1961, s'applique ainsi à toutes les élections prévues dans la partie spéciale de cette loi, donc également aux élections des jurés fédéraux (titre IV, chap. III), des magistrats du pouvoir judiciaire (titre V, chap. IV) et des tribunaux de prud'hommes (titre V, chap. V). La loi sur les votations et les élections ne fait elle-même aucune distinction entre les élections à caractère politique (pour le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif) et les autres qui ne devraient pas avoir un tel caractère. b) Il est vrai que, dans son Exposé des motifs du 2 mars 1971 (Mémorial des séances du Grand Conseil, 1971 no 10 p. 907), où il énumère les différentes élections en vue de supputer les frais à envisager pour chacune d'elles et la somme des dépenses qu'elles entraîneront pour l'Etat, le Conseil d'Etat ne mentionne ni l'élection des jurés fédéraux, ni celle des magistrats du pouvoir judiciaire, ni celle des tribunaux de prud'hommes. Même si le rapporteur de la commission parlementaire a repris, dans son exposé d'entrée en matière, l'énumération contenue dans l'Exposé des motifs, on ne peut déduire de cette circonstance que le législateur ait voulu exclure de la participation financière de l'Etat les élections judiciaires. En effet, ces élections n'ont en général pas donné lieu à lutte depuis de nombreuses années (mise à part l'élection récente des membres du Tribunal administratif), parce que le nombre des candidats ne dépassait pas celui des postes à repourvoir; aussi l'élection des jurés fédéraux s'est-elle toujours faite tacitement, comme le permet la législation fédérale applicable en la matière (art. 5 de la LF du 15 juin 1934 sur la procédure pénale); quant à l'élection des magistrats de l'ordre judiciaire et des juges prud'hommes, la possibilité de l'élection tacite a été introduite à l'art. 50 al. 5 Cst. gen. lors de la votation populaire du 3 mai 1970. Ainsi le Conseil d'Etat - tout comme le Grand Conseil - pouvait-il penser que ces élections continueraient à se faire tacitement, de sorte qu'il n'y avait pas de participation financière de l'Etat à prévoir pour de telles élections. Mais le fait que ces élections n'ont pas été, pour cette raison, mentionnées dans l'Exposé des motifs ne doit pas empêcher qu'elles puissent également être mises au bénéfice de la participation financière de l'Etat dans les cas où, contrairement à la pratique de ces
BGE 97 I 676 S. 679

dernières années, elles donneraient lieu à lutte électorale, ce qui reste évidemment toujours possible. c) On peut d'autant moins admettre que la loi exclut implicitement les élections judiciaires de la participation de l'Etat que la question de ces élections a été soulevée au sein de la commission parlementaire. A défaut de procès-verbaux des séances de cette commission, le rapport d'entrée en matière renseigne sur une proposition faite en séance de commission et tendant à conférer à la loi un effet rétroactif au 1er mars 1971, alors que le Conseil d'Etat prévoyait l'entrée en vigueur au 1er avril 1971 (cf. Mémorial 1971, no 13, p. 1320); comme la seule élection qui ait eu lieu dans le canton en mars 1971 est celle des membres du Tribunal administratif, magistrats de l'ordre judiciaire (art. 2 de la loi sur le Tribunal administratif du 29 mai 1970), la demande de rétroactivité visait sans doute à faire bénéficier cette élection déjà de la participation financière de l'Etat. Si la rétroactivité a finalement été écartée (tant celle au 1er mars demandée par un député que celle au 1er avril proposée par le Conseil d'Etat), ce n'est pas parce que le législateur voulait exclure les élections judiciaires du bénéfice de la nouvelle loi, mais essentiellement pour une question technique d'application de la disposition de la lettre b de l'art. 100 A, telle qu'elle a été proposée par la commission et finalement adoptée par le Grand Conseil: obligation, pour un candidat figurant sur plusieurs listes, de déclarer 16 jours avant le scrutin le parti ou le groupement auquel la participation doit être versée (cf. Mémorial 1971, no 15, p. 1524). Si donc la question des élections judiciaires a été soulevée en commission parlementaire et au Grand Conseil, ce dernier ne pouvait pas exclure ces élections du bénéfice de la loi sans le dire de façon expresse. A défaut d'une telle disposition expresse, on doit admettre que le législateur n'a fait aucune distinction entre les différentes élections réglées dans la partie spéciale de la loi sur les votations et élections. En excluant les élections judiciaires dans le texte du règlement, le Conseil d'Etat a donc restreint la portée de la loi votée par le

Grand Conseil. A défaut de délégation expresse, il ne pouvait le faire; il a donc violé le principe de la séparation des pouvoirs.