

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1935/2014-ABST

ACST/1/2014

COUR DE JUSTICE

Chambre constitutionnelle

Décision du 21 juillet 2014

sur effet suspensif

dans la cause

Messieurs A_____ et B_____
représentés par Me Dimitri Tzortzis, avocat

contre

GRAND CONSEIL

Attendu, en fait, que :

- 1) Le 27 septembre 2010, le comité constitué pour le lancement de l'initiative populaire cantonale « Stop aux hausses des tarifs des Transports publics genevois » (ci-après : IN 146) a transmis au service des votation et élections (ci-après : SVE) le texte de ladite initiative et un modèle de liste destinée à la récolte de signatures. L'initiative, de type législatif, avait pour but principal de faire inscrire la tarification des titres de transport des Transports publics genevois (ci-après : TPG) dans la loi et de proposer une grille de tarifs destinée à remplacer la grille actuelle.

Le texte prévoyait que les dispositions législatives entraient en vigueur « dans les deux mois qui suivent le lendemain de la votation populaire ».

- 2) L'annonce du dépôt de cette initiative a été publiée dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 6 octobre 2010 avec le texte de l'IN 146 accompagné de l'exposé des motifs.

- 3) Par arrêté du 30 mars 2011, publié dans la FAO le 1^{er} avril 2011, le Conseil d'État a constaté que le nombre de signatures exigé par la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE – A 2 00) pour faire aboutir l'initiative était atteint.

- 4) Le 23 juin 2011, le Conseil d'État a transmis au Grand Conseil son rapport sur la validité et la prise en considération de l'initiative, adopté le 22 juin 2010 (rapport IN 146-A).

L'IN 146 respectait le droit supérieur. Le Conseil d'État invitait les députés à déclarer l'IN 146 recevable et à la rejeter sans lui opposer de contre-projet.

- 5) Le 15 novembre 2011, la commission législative du Grand Conseil a rendu son rapport sur la validité de l'initiative (rapport IN 146-B). Par 7 voix contre 2, ladite commission a considéré l'initiative comme conforme au droit supérieur et a proposé au Grand Conseil de la déclarer valide.

- 6) Dans sa séance du 1^{er} décembre 2011, le Grand Conseil a admis la validité de l'initiative et l'a renvoyée à la commission des transports (ci-après : la commission) pour examen de sa prise en considération.

- 7) Le 27 août 2012, la commission des transports a rendu son rapport (rapport IN 146-C).

- 8) Le Grand Conseil a, au cours de sa séance du 13 septembre 2012, refusé l'IN 146 sans lui opposer de contre-projet.

- 9) Dans la FAO du 21 septembre 2012, le président du Grand Conseil a fait part, dans la rubrique donnant rapport sur l'activité de cette autorité, du refus le 13 septembre 2012 par le Grand Conseil de l'IN 146, sans contre-projet.
- 10) Par arrêté du 14 novembre 2012 publié dans la FAO du 16 novembre 2012, le Conseil d'État a fixé au 3 mars 2013 la date du scrutin relatif à l'initiative.
- 11) Lors de ce scrutin, l'initiative a été acceptée par une majorité de 55,8 % des votants.
- 12) Le 6 mars 2013, le Conseil d'État a pris un arrêté constatant les résultats de la votation cantonale du 3 mars 2013 concernant l'IN 146.

Sur 242'800 électeurs inscrits, 112'981 électeurs votants avaient été enregistrés, 112'946 votes étaient rentrés, 109'479 votes étaient valables. La majorité absolue s'établissait à 54'739 votants. L'initiative était acceptée par 61'127 votants contre 48'349.

- 13) Par acte déposé le 8 mars 2013 au greffe de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), le Parti C_____ (ci-après : Parti C_____), association ayant son siège _____, rue D_____ à Genève, et Monsieur A_____, électeur dans le canton de Genève, ont recouru contre l'arrêté du Conseil d'État précité (cause A/826/2013).
- 14) Par acte posté le 12 mars 2013, Monsieur E_____, électeur dans le canton de Genève et député au Grand Conseil, a également interjeté recours contre l'arrêté du Conseil d'État du 6 mars 2013 (cause A/861/2013).
- 15) Par arrêt du 26 mars 2013 (ATA/201/2013), la chambre administrative a déclaré irrecevable le recours déposé par M. E___, a admis celui déposé par M. A_____ et a invalidé la votation populaire du 3 mars 2013 relative à l'IN 146 ainsi que l'arrêté du Conseil d'État du 6 mars 2013.

Si une initiative populaire avait abouti, c'était son texte qui devait être soumis au vote, et non un autre, au risque de violer le principe même de cette institution démocratique. Dans le cas du vote de l'IN 146, ces exigences n'avaient pas pu être respectées en raison d'erreurs répétées dans les publications, qui avaient conduit à ce que ce ne soit jamais le texte complet tel que proposé par les initiants qui soit publié. L'information que le citoyen était en droit d'attendre de la part des autorités avait fait défaut, avec pour conséquence que le vote des citoyens n'avait pu s'exprimer de manière claire, contrairement à la garantie constitutionnelle de la liberté de vote.

- 16) Saisi d'un recours en matière de droit public des initiants, le Tribunal fédéral a rejeté celui-ci dans la mesure de sa recevabilité, par arrêt du 26 novembre 2013 (1C_457/2013).

- 17) Le Conseil d'État a publié à nouveau l'IN 146 dans la FAO du 17 janvier 2014.
- 18) Par arrêté du 29 janvier 2014, le Conseil d'État a fixé la date de la votation au 18 mai 2014.
- 19) Lors du nouveau scrutin, l'initiative a été acceptée par une majorité de 53,8 % des votants.
- 20) Par arrêté du 21 mai 2014 publié le 23 mai 2014 dans la FAO, le Conseil d'État a constaté les résultats de la votation cantonale du 18 mai 2014 concernant l'IN 146.

Sur 243'676 électeurs inscrits, 139'209 votes étaient rentrés, dont 135'056 étaient valables. L'initiative était acceptée par 72'613 votants contre 62'443.

- 21) M. A_____ a interjeté contre cet arrêté un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral, demandant à ce dernier de constater que le texte de l'IN 146 était contraire au droit fédéral, voire qu'il était juridiquement nul, d'invalider cette initiative ainsi que la votation cantonale du 18 mai 2014 portant sur cet objet et d'annuler en conséquence l'arrêté du Conseil d'État du 21 mai 2014.
- 22) Le 4 juin 2014, le Conseil d'État a saisi le Grand Conseil d'un projet de loi (PL 11'469) visant à modifier l'art. 42 de la loi sur les transports publics genevois du 21 novembre 1975 (LTPG - H 1 55) tel que prévu par l'IN 146.

La nouvelle teneur proposée de l'art. 42 LTPG était la suivante : « Les modifications de la présente loi issues de l'IN 146 entrent en vigueur le 14 décembre 2014 ». L'entrée en vigueur de cette nouvelle, qui était munie de la clause d'urgence, était prévue au 18 juillet 2014.

Selon l'exposé des motifs, la mise en œuvre des nouveaux tarifs et catégories tarifaires prévues par l'IN 146 soulevant un certain nombre de problèmes d'application, tant techniques que pratiques, et de cohérence globale du système de ventes des TPG, tout en prônant fortement le maintien de la communauté tarifaire intégrale Unireso, il était proposé de modifier l'entrée en vigueur fixée au plus tard au 19 juillet 2014 pour la reporter au 14 décembre 2014, correspondant au changement d'horaire des TPG.

Les opérateurs avaient confirmé que le délai de mise en œuvre de deux mois prévue par l'IN 146 ne pouvait être respecté, et ceci notamment au niveau de leurs canaux de distribution (notamment système de vente CFF et distributeurs automatiques TPG), pour des raisons de programmation complexes et techniques.

Au surplus, deux projets de loi portant sur le sujet étaient en cours de traitement au Grand Conseil (PL 11'138 et 11'463), et il convenait de laisser à la commission des transports le temps de réactiver le premier et d'analyser plus en détail le second.

- 23) Par arrêt du 10 juin 2014 (1C_285/2014), le Tribunal fédéral a déclaré le recours de M. A_____ irrecevable.

La promulgation de la loi n'était pas encore intervenue, de sorte que le recours en matière de droit public était prématuré. En pareil cas, le Tribunal fédéral, en règle générale, ne déclarait pas le recours irrecevable, mais suspendait la procédure de recours jusqu'à la publication de la décision de promulgation. Toutefois, en l'espèce, le recours était formellement dirigé contre l'arrêté de constatation du résultat électoral, et la recevabilité du recours n'aurait pu être admise au regard des conclusions prises.

De plus, il y avait lieu de relever que le Grand Conseil avait adopté le 11 avril 2014 une loi modifiant la loi genevoise sur l'organisation judiciaire (loi 11'311) qui consacrait désormais la possibilité de recourir contre les lois constitutionnelles, les lois et les règlements du Conseil d'État auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle) dans les trente jours qui suivaient leur promulgation. Le délai de référendum contre cette loi expirait le 4 juin 2014. Il n'était donc pas exclu qu'un recours cantonal soit ouvert contre la loi modifiant la LTPG, du moins que le délai de recours permettant un contrôle abstrait de cette loi par cette nouvelle autorité judiciaire cantonale ne soit pas échu avant sa prise de fonction.

- 24) Par arrêté du 18 juin 2014, publié dans la FAO du 20 juin 2014, le Conseil d'État a validé l'opération électorale du 18 mai 2014 concernant l'IN 146.

- 25) Par arrêté du 25 juin 2014 publié dans la FAO du 27 juin 2014, le Conseil d'État a promulgué la nouvelle modifiant la LTPG introduite par l'adoption de l'IN 146, avec publication du texte de celle-ci. L'entrée en vigueur était fixée au 19 juillet 2014.

- 26) Le 27 juin 2014, le Grand Conseil a adopté en trois débats le PL 11'469, sans amendement.

- 27) Par acte déposé le 2 juillet 2014, M. A_____ et Monsieur B_____ ont interjeté recours auprès de la chambre constitutionnelle, concluant préalablement à la restitution de l'effet suspensif au recours, et principalement à ce que les art. 36 al. 3 et 4 et 42 de la nouvelle soient déclarés nuls, tout comme l'abrogation de l'art. 37 let. a. Il était également conclu à l'annulation de l'arrêté de promulgation du 25 juin 2014 ainsi qu'à l'octroi d'une indemnité de procédure, et des conclusions subsidiaires ont en outre été prises.

L'effet suspensif était requis en raison du dommage irréparable que MM. A_____ et B_____ pourraient subir. Si un tel effet n'était pas accordé, ils se verraient prochainement soumis à une nouvelle norme légale contraire au droit supérieur les obligeant, dès l'instant où les TPG sortiraient du service Unireso, de contracter de nouveaux abonnements en sus d'un unique abonnement CFF permettant

de voyager sur tout le réseau. M. B_____, âgé de 21 ans, ne pourrait de plus pas acquérir de nouvel abonnement « junior », et sa charge mensuelle relative aux transports augmenterait notablement.

De plus, toute une infrastructure extrêmement coûteuse devrait être mise en place pour délivrer les nouveaux billets consécutivement à la modification des tarifs (émission de nouvelles grilles tarifaires sous forme papier, recodage des automates, délivrance de nouveaux abonnements aux tarifs en vigueur, formation du personnel aux nouveaux tarifs, etc.). En cas d'admission du recours, toute cette infrastructure devrait être remise en conformité avec la situation actuelle.

28) Par arrêté du 2 juillet 2014, publié dans la FAO le 4 juillet 2014, le Conseil d'État a promulgué la loi 11'469, avec publication du texte de celle-ci, et en la déclarant exécutoire pour une année à partir du 18 juillet 2014.

29) Le 8 juillet 2014, le Grand Conseil a conclu au rejet de la demande de restitution de l'effet suspensif.

Il avait adopté le 27 juin la loi 11'469, qui n'était pas soumise à référendum vu la clause d'urgence, et qui entrerait en vigueur le 18 juillet 2014. Le Conseil d'État l'avait en effet promulguée et déclarée exécutoire pour une année.

MM. A_____ et B_____ ne mettaient en avant que des inconvénients et dommages financiers, qui étaient par définition réparables.

Quoi qu'il en soit, vu l'adoption de la loi 11'469, les dommages allégués ne pouvaient se produire. La requête en restitution de l'effet suspensif était donc devenue sans objet et devait être rejetée. Si, par extraordinaire, un jugement au fond n'était pas rendu avant le 14 décembre 2014, une nouvelle requête pourrait être déposée. Il appartiendrait alors à la chambre constitutionnelle d'en apprécier la portée au vu des circonstances prévalant à ce moment.

30) Sur ce, la cause a été gardée à juger sur la question de l'effet suspensif.

Considérant, en droit, que :

1) La question de la recevabilité du recours sera en l'état réservée, et son examen reporté à l'arrêt au fond.

2) Selon l'art. 66 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), en cas de recours contre une loi constitutionnelle, une loi ou un règlement du Conseil d'État, le recours n'a pas effet suspensif (al. 2) ; toutefois, lorsqu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose, la juridiction de recours peut, sur la demande de la partie dont les intérêts sont gravement menacés, restituer l'effet suspensif (al. 3).

- 3) Dans la mesure où la chambre de céans ne s'est pas encore dotée d'un règlement interne donnant compétence à l'un ou l'autre de ses membres pour se prononcer sur mesures provisionnelles et effet suspensif, elle statuera sur la présente requête dans sa composition ordinaire, telle que prévue par l'art. 130A de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05).
- 4) Selon l'exposé des motifs du PL 11'311 portant mise en œuvre de la Cour constitutionnelle, en matière de recours abstrait, il n'est pas concevable que le dépôt du recours bloque le processus législatif ou réglementaire ; il a dès lors été proposé de supprimer l'effet suspensif automatique, la chambre constitutionnelle conservant toute latitude pour restituer, totalement ou partiellement, l'effet suspensif lorsque les conditions légales de cette restitution sont données (PL 11'311, p. 15).
- 5) a. Lorsque l'effet suspensif a été retiré ou n'est pas prévu par la loi, l'autorité de recours doit examiner si les raisons pour exécuter immédiatement la décision entreprise sont plus importantes que celles justifiant le report de son exécution. Elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation qui varie selon la nature de l'affaire. La restitution de l'effet suspensif est subordonnée à l'existence de justes motifs, qui résident dans un intérêt public ou privé prépondérant à l'absence d'exécution immédiate de la décision ou de la norme (Arrêt du Tribunal fédéral 2C_1161/2013 du 27 février 2014 consid. 5.5.1). Pour effectuer la pesée des intérêts en présence, l'autorité de recours n'est pas tenue de procéder à des investigations supplémentaires, mais peut statuer sur la base des pièces en sa possession (ATF 117 V 185 consid. 2b ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_435/2008 du 6 février 2009 consid. 2.3 et les arrêts cités).

b. L'octroi de mesures provisionnelles – au nombre desquelles figure l'effet suspensif (Philippe WEISSENBERGER/Astrid HIRZEL, *Der Suspensiveffekt und andere vorsorgliche Massnahmen*, in Isabelle HÄNER/Bernhard WALDMANN [éd.], *Brennpunkte im Verwaltungsprozess*, 2013, 61-85, p. 63) – présuppose l'urgence, à savoir que le refus de les ordonner crée pour l'intéressé la menace d'un dommage difficile à réparer (ATF 130 II 149 consid. 2.2 ; 127 II 132 consid. 3 = RDAF 2002 I 405).
- 6) Par ailleurs, et dans la pratique du Tribunal fédéral tout du moins, en matière de contrôle abstrait des normes, l'effet suspensif n'est en principe pas accordé, sous réserve que les chances de succès du recours apparaissent à ce point manifestes qu'il se justifie de déroger au principe (Claude-Emmanuel DUBEY, *La procédure de recours devant le Tribunal fédéral*, in François BELLANGER/Thierry TANQUEREL [éd.], *Le contentieux administratif*, 2013, 137-178, p. 167).
- 7) En l'espèce, les recourants font valoir différents inconvénients liés à l'entrée en vigueur de la nouvelle introduite par l'IN 146, laquelle entrée en vigueur devait intervenir le samedi 19 juillet 2014. Toutefois, l'entrée en vigueur, le 18 juillet 2014, de la loi 11'469, fait perdre à la demande de restitution de l'effet suspensif une grande

partie de son objet, dès lors que la loi issue de l'IN 146 n'entrera en vigueur que le 14 décembre 2014 au plus tôt.

Pour la même raison, toute urgence à restituer l'effet suspensif a disparu, ce qui conduira la chambre de céans à refuser la restitution de l'effet suspensif au recours, ce d'autant qu'elle entend dans la mesure du possible statuer au fond avant ladite échéance.

- 8) Dans l'hypothèse toutefois où l'instruction du présent recours devrait se prolonger, comme dans celle, encore moins concrète, d'une contestation de la loi 11'469 par-devant la chambre de céans assortie de la restitution de l'effet suspensif au recours, les recourants auront tout loisir de déposer une nouvelle demande de restitution de l'effet suspensif, sur laquelle la chambre de céans statuera en fonction des circonstances prévalant à ce moment-là.
- 9) Tout comme la recevabilité du recours, le sort des frais et indemnités sera réservé jusqu'à droit jugé sur le recours.

Vu le recours interjeté le 2 juillet 2014 par MM. A_____ et B_____ contre la loi modifiant la LTPG émanant de l'initiative populaire « Stop aux hausses des tarifs des Transports publics genevois ! » (IN 146) du 18 mai 2014 ;

vu l'art. 66 al. 2 et 3 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 ;

LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE

refuse de restituer l'effet suspensif au recours ;

réserve le sort des frais de la procédure jusqu'à droit jugé au fond ;

dit que conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), la présente décision peut être portée dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. La présente décision et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique la présente décision, en copie, à Me Dimitri Tzortzis, avocat des recourants, au Grand Conseil, ainsi que, pour information, au Conseil d'État.

Siégeants : M. Verniory, président, M. Dumartheray, Mme Cramer, MM. Martin et Pagan, juges.

Au nom de la chambre constitutionnelle :

le greffier-juriste :

J.-M. Droz

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cette décision a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :