

du 15 janvier 2002

dans la cause

Madame Anita FREI
Monsieur Alain GALLET
Monsieur Christian GROBET
Monsieur Marco ZIEGLER

et

Monsieur Boris CALAME
Monsieur Yvan CAPT
Madame Françoise CORMINBOEUF
Madame Françoise SCHENK-GOTTRET
Monsieur Pierre SCRIBANTE

et

Monsieur Alain GALLET

et

A/1099/2001-CE
A/1120/2001-CE
A/1195/2001-CE
A/1239/2001-CE

Madame Françoise CORMINBOEUF
Madame Anita FREI
Monsieur Alain GALLET
Monsieur Christian GROBET
Madame Françoise SCHENK-GOTTRET
Monsieur Marco ZIEGLER

contre

CONSEIL D'ETAT
et
CONSEIL ADMINISTRATIF DE LA VILLE DE GENEVE

et

CONSEIL D'ETAT
et
Madame Marie-Alix GOUDA GARD
représentée par Me Christian Grosjean, avocat

et

CONSEIL D'ETAT
et
GROUPE TRANSPORT ET ECONOMIE
représenté par Me Christian Grosjean, avocat

et

CONSEIL D'ETAT

A/1099/2001-CE
A/1120/2001-CE
A/1195/2001-CE
A/1239/2001-CE

EN FAIT

1. Les électeurs et électrices de la République et Canton de Genève ont été convoqués pour se prononcer sur différents objets soumis à votation le 2 décembre 2001.

Suite à un référendum, deux lois devaient notamment être soumises au peuple, soit celle modifiant la loi sur le domaine public, du 27 octobre 2000 (LDP - L 1 05 - 8014; ci-après : objet n° 1) et celle modifiant la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière du 25 janvier 2001 (H 1 05 - 8148; ci-après : objet n° 2).

Globalement, les deux objets ont pour but de transférer aux communes un certain nombre de compétences relatives à la gestion des voies de circulation situées sur le territoire communal. L'article 1a chiffre 1 alinéa 1er de l'objet n° 1 de même que l'article 2 chiffre 2 de l'objet n° 2 renvoient à un plan annexé auxdites lois.

2. Le 15 octobre 2001, le groupe "Communes contre 45 politiques de circulation à Genève" (ci-après : le groupe) a déposé en chancellerie une prise de position recommandant le rejet des deux projets en question.

3. a. Par acte du 1er novembre 2001, Madame Anita Frei, ainsi que Messieurs Alain Gallet, Christian Grobet et Marco Ziegler ont saisi le Tribunal administratif d'un recours (cause A/1099/2001-CE). Les plans annexés aux projets de loi soumis à votation, déterminants et indispensables pour comprendre les nouvelles dispositions légales, ne figuraient pas dans la brochure explicative remise aux électeurs. Une décision devait être rendue à brève échéance, afin qu'ils fassent partie du matériel de vote expédié aux électeurs pour le scrutin en question.

- b. Le 7 novembre 2001, le conseiller d'Etat en charge du département a conclu au rejet du recours. Pour des raisons techniques liées à la lisibilité des documents, les plans n'avaient pas été intégrés dans la brochure. Un encart précisait qu'ils pouvaient être consultés auprès de l'office des transports et de la circulation. Ils n'avaient pas été publiés dans la Feuille d'Avis Officielle lors de l'édiction des lois. Quant au matériel de vote, il avait déjà été remis à la Poste pour être distribué dès le 12 novembre 2001. En conséquence, il

n'était plus possible de le compléter. Le Conseil d'Etat avait décidé, le jour même, que les plans en question seraient placardés sur tous les panneaux destinés à l'affichage officiel et sur des panneaux destinés aux prises de position et dans toutes les communes du canton. De plus, ils seraient publiés dans la Feuille d'Avis Officielle au moment de la réception par les électeurs du matériel de vote, ainsi que par voie d'annonces dans la presse genevoise, après ladite réception.

c. Dans une écriture spontanée du même jour, le Conseil administratif de la Ville de Genève a indiqué qu'il considérait que le recours déposé était justifié.

d. Le 8 novembre 2001, les recourants ont maintenu leur recours. Ils ont précisé qu'ils prendraient contact avec le département afin de voir les modalités techniques des annonces publiées dans la presse.

e. De son côté, le même jour, le Conseil administratif de la Ville de Genève a maintenu ses conclusions.

f. Par courrier du 14 novembre 2001, le Tribunal administratif a indiqué aux parties que le litige serait tranché à l'issue de la votation du 2 décembre 2001.

4. a. Par acte du 8 novembre 2001, Monsieur Yvan Capt, Madame Françoise Corminboeuf, Madame Françoise Schenk-Gottret, Monsieur Boris Calame et Monsieur Pierre Scribante ont saisi le Tribunal administratif d'un recours, enregistré sous numéro de cause A/1120/2001-CE. La dénomination "Communes contre 45 politiques de circulation à Genève" accréditait l'idée selon laquelle les communes étaient engagées dans cette prise de position, ce qui n'était pas le cas. Les signataires de la liste n'étaient pas des magistrats communaux, mais des citoyens agissant à titre personnel. Cette liste devait être annulée et les avantages liés à la prise de position lui être retirés, notamment en matière d'affichage.

b. Le 13 novembre 2001, le conseiller d'Etat en charge du département de justice et police et des transports, devenu entre-temps le département de justice et police et de la sécurité (ci-après : le département) a indiqué s'en rapporter à justice.

c. Madame Marie-Alix Gouda Gard, dont le nom

apparaissait sur la prise de position litigieuse en qualité de responsable, a conclu au rejet du recours le 14 novembre 2001. Elle s'interrogeait sur le respect du délai de recours, de six jours, dans la mesure où les recourants ne précisait pas la date à laquelle ils avaient appris que le département avait admis la prise de position litigieuse.

Au fond, le recours n'avait plus d'objet : il n'était guère possible d'identifier les emplacements où les affiches du groupe avaient été apposées pour les retirer ou pour les munir d'une affichette rectificative. Le temps manquait pour la mise en oeuvre d'un tel procédé.

De plus, les communes n'avaient pas le droit de réaliser de la propagande électorale, si bien que la dénomination du groupe ne pouvait pas être équivoque. Les signataires de la prise de position appartenaient à 45 communes du canton, autres que la Ville de Genève.

d. A la demande du tribunal, les recourants ont précisé avoir consulté la liste de prise de position le 5 novembre 2001, à 15h00. De son côté, le groupe a communiqué au tribunal une liste des signataires de la prise de position en précisant l'éventuelle fonction de chaque signataire ainsi que sa commune de domicile.

e. Par courrier du 26 novembre 2001, le tribunal a informé les parties que le litige serait tranché à l'issue des votations.

5. a. Par acte du 26 novembre 2001, Monsieur Alain Gallet a saisi le Tribunal administratif d'un recours (cause A/1195/2001-CE). Le "Groupement Transports et Economie" (ci-après : le GTE) avait distribué des informations sous le titre "Les communes genevoises ne veulent pas du transfert de compétence en matière de circulation routière". Ce groupement, à l'origine des référendums, utilisait abusivement la dénomination officielle des communes. Les personnalités appuyant cette propagande n'indiquaient pas leur fonction en tant qu'élu, mais la commune dans laquelle ils étaient domiciliés. Il s'agissait d'une dissimulation volontaire afin d'induire les citoyens en erreur. Le tribunal devait interdire aux auteurs de ces annonces de les publier.

b. Par courrier du 30 novembre 2001, le conseiller

d'Etat en charge du département a indiqué qu'il s'en remettait à justice.

c. Le même jour, le GTE a relevé que l'argumentation développée par le recourant avait fait l'objet d'un article publié sur une demi-page dans un quotidien local. Si le GTE faisait un usage abusif du terme "communes", M. Gallet ne devait pas utiliser les termes "davantage de démocratie locale", n'ayant pas le monopole de celle-ci. En tout état, les communiqués de presse et tous ménages ayant été édités et distribués, le recours était devenu sans objet.

6. Le 2 décembre 2001, les votations ont eu lieu.

La modification de la loi sur le domaine public a été refusée par 45'355 votants (55,24%), 37'562 (44,76%) l'ayant acceptée. La modification de la loi d'application de la circulation routière a été refusée par 48'720 électeurs (58,01%), 35'267 (41,99%) l'ayant acceptée.

7. a. Par acte du 6 décembre 2001, Mmes Françoise Corminboeuf, Anita Frei, Françoise Schenk-Gottret, ainsi que MM. Alain Gallet, Christian Grobet et Marco Ziegler ont saisi le Tribunal administratif d'un nouveau recours (cause A/1239/2001-CE).

Par télécopie datée du 12 décembre 2001, M. Calame a indiqué maintenir son recours et s'associer à celui déposé le 6 décembre 2001.

Selon les recourants, il aurait suffi que 6% des votants, pour l'objet n° 1, et 8% pour l'objet n° 2, aient voté différemment pour inverser le résultat. Au vu de l'importance des violations à la loi commises pendant la campagne, le scrutin devait être annulé.

Le Conseil d'Etat avait reconnu son erreur, concernant la non publication des plans, mais les annonces publiées et les placardages n'avaient pu redresser la situation. L'utilisation abusive du mot "Communes" dans des annonces payantes avait pu induire en erreur les électeurs, qui avaient pu penser que les communes genevoises étaient opposées aux projets. Or, aucun conseiller municipal n'avait fait état d'une opposition quelconque. Ces informations avaient été diffusées à grande échelle durant le scrutin, et avaient pu fausser la formation de la volonté des citoyens. Il n'avait pas été matériellement possible de répondre à la

campagne de presse avant le vote au vu du délai de publication d'éventuelles annonces.

b. Le 14 décembre 2001, le service des votations et élections a conclu au rejet du recours (ci-après : le service).

L'absence de plans dans la brochure explicative avait été largement corrigée par l'affichage de ces plans sur les panneaux officiels d'affichage, sur les panneaux temporaires réservés à l'affichage politique, sur des panneaux d'affichage de la Société générale d'affichage, sur le site internet de l'Etat de Genève, dans la Feuille d'Avis Officielle ainsi que dans la Tribune de Genève, le Temps, Le Courrier, le GHI et le journal Extension.

De plus, le service n'avait pas constaté de différences substantielles entre le résultat des votes par correspondance et ceux recueillis dans les locaux de vote.

8. Par acte du 14 décembre 2001, M. Gallet a transmis au tribunal un complément d'information. Certains maires et élus de communes genevoises s'étaient laissé fourvoyer par le GTE. M. Gallet a joint à son pli un courrier adressé au GTE le 30 novembre 2001 par M. André Castella, maire de la commune d'Avusy. Son appui avait été demandé par téléphone, sans confirmation écrite. Les annonces publiées laissaient croire aux électeurs qu'il exprimait l'opinion des autorités municipales, alors qu'il ne s'était prononcé qu'à titre personnel. Il demandait à ce que son nom soit retiré de la liste de soutien.

EN DROIT

1. a. Le recours au Tribunal administratif est ouvert contre les décisions des autorités et juridictions administratives, au sens des articles 4, 5, 6 alinéa c et 57 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), sauf exception prévue par la loi (art. 56A al. 2 de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 (LOJ - E 2 05).

b. Selon l'article 63 alinéa 1 lettre c de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), le délai de recours est de six jours en matière de votations et d'élections. Ce délai court à

partir du moment où l'intéressé a eu connaissance de l'acte qu'il considère comme une atteinte à ses droits politiques (ATA K. du 13 octobre 1998).

c. En l'espèce, les recours ont été interjetés en temps utile devant l'autorité compétente *ratione materiae* et sont donc recevables de ce point de vue.

2. Selon l'article 70 LPA, l'autorité peut joindre en une même procédure des affaires se rapportant à une situation identique ou à une cause juridique commune.

Tel sera le cas en l'espèce, dès lors que tous les recours concernent les objets n° 1 et n° 2 de la votation du 2 décembre 2001.

3. Selon l'article 7 LPA, sont parties à la procédure les personnes, organisations et autorités qui disposent d'un moyen de droit contre la décision attaquée. En matière d'élections et de votations, cette qualité appartient à l'ensemble des électeurs et des électrices, tels que définis à l'article 1 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LEDP - A 5 05).

En ce qui concerne les élections cantonales, les communes n'ont pas la qualité de partie. Dès lors, les écritures produites spontanément par la Ville de Genève seront écartées de la procédure.

4. Le droit de vote, garanti par le droit constitutionnel fédéral, donne aux citoyens et aux citoyennes le droit d'exiger que le résultat d'une votation ou d'une élection ne soit pas reconnu s'il n'est pas l'expression fidèle et sûre de la libre volonté du corps électoral (ATF 117 Ia 41 consid. 5 et réf. cit.; Sem. Jud. 1992 p. 318; ATA K. précité).

a. Lorsqu'il apparaît que des irrégularités de procédure ont influencé le résultat du vote, celui-ci doit être annulé par l'autorité judiciaire saisie. Le citoyen n'a pas à apporter la preuve que l'irrégularité en cause a effectivement exercé une influence. Il suffit que, selon les faits établis, une telle influence ait pu modifier le résultat du scrutin pour que l'annulation doive être prononcée (ATF 119 Ia 275; 117 Ia 41; ATA K. précité).

b. La formation de la volonté de l'électorat peut

être faussée par des affirmations inexactes ou fallacieuses. Il se peut que cette influence ait été l'oeuvre des autorités qui auraient, par exemple, violé leur devoir d'informer objectivement les citoyennes et les citoyens sur le but et la portée de l'objet d'une votation dans la notice explicative qu'elles leur adressent. Cette influence peut aussi être le fait de la presse ou de tout autre moyen, des partis politiques ou des particuliers (A. AUER, L'intervention des collectivités publiques dans les campagnes référendaires in RDAF 1985 pp. 200-201; ATF 112 Ia 129 consid. 3; ATA D. du 26 septembre 1991).

c. De jurisprudence constante, les notices explicatives officielles ne doivent pas porter atteinte à la libre formation de la volonté du corps électoral. Contrairement aux partis ou groupements politiques, l'autorité doit faire preuve d'une grande rigueur et observer en principe une mesure égale entre les arguments des protagonistes.

5. Selon l'article 53 LEDP, le canton expédie à tous les électeurs, avant l'ouverture du scrutin, le bulletin de vote, les textes soumis à la votation et les explications qui comportent, s'il y a lieu, un commentaire des autorités d'une part, et des auteurs du référendum ou de l'initiative d'autre part.

6. En l'espèce, il est en premier lieu reproché à l'autorité de ne pas avoir inséré dans la brochure explicative les plans annexés aux deux projets de lois soumis au peuple.

a. Contrairement à ce qu'affirme le Conseil d'Etat, le fait que les plans litigieux n'aient pas été publiés dans la Feuille d'Avis Officielle lors de l'adoption de la loi n'apparaît pas déterminant. De même, les explications données pour justifier l'absence des plans litigieux dans la brochure explicative semblent peu pertinentes. En effet, si les brochures diffusées sont de format A5, le plan litigieux pouvait être imprimé sur une double page, au format A4, et aurait ainsi gardé une lisibilité suffisante. Cas échéant, l'insertion d'un document A3, plié, était aussi possible.

7. Face à cette omission, le Conseil d'Etat a décidé de donner une large diffusion aux plans litigieux, par

voie d'affichage ainsi que par une diffusion informatique et des encarts dans la presse. Ces derniers, publiés dans les plus grands journaux genevois, n'ont pas manqué de frapper la population, puisque chaque publication utilisait quatre pages entières des journaux concernés.

Dans ces circonstances, le Tribunal administratif considérera que l'erreur en question n'a pas été suffisamment importante pour vicier la volonté de l'électorat d'une manière propre à inverser le résultat de la votation.

8. Les recourants reprochent d'autre part au GTE ainsi qu'au groupe "Communes contre 45 politiques de circulation" d'avoir vicié la formation de la volonté populaire en laissant penser que les communes, autres que la Ville de Genève, étaient opposées aux projets.

Comme le relève avec pertinence l'un des groupements intimés, les autorités communales genevoises n'ont pas le droit de faire de la propagande lors de votations (art. 83 LEDP). Dès lors, il apparaît douteux que l'utilisation du vocable "Communes" soit propre à faire penser aux citoyens qu'un certain nombre de communes genevoises violerait le droit.

Toutefois, la lecture des annonces publiées dans la presse et des documents versés par les recourants à la procédure permettent clairement de comprendre que lesdites prises de position émanent de notables résidant dans les communes genevoises et non des communes elles-mêmes. De plus, la référence régulière sur les annonces publiées au GTE montre bien que lesdits documents ne sont pas des prises de position officielles, mais bien des éléments d'une campagne visant à obtenir que le peuple refuse les projets de loi en question. Ils font partie d'un débat politique qui permet aux électeurs de se former leur opinion, et non de procédés viciant la formation de la volonté de ces derniers.

9. Au vu des éléments qui précèdent, les recours seront rejetés. L'omission de publier dans la brochure explicative les plans annexés aux deux lois concernées. et l'utilisation du terme "Communes" tant par le groupe "Communes contre 45 politiques de circulation" que par le GTE n'ont pas été de nature à fausser de manière décisive la volonté des électeurs et des électrices; en conséquence, il ne convient pas d'annuler ladite

votation.

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge des recourants, conjointement et solidairement.

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevables les recours interjetés le 1er novembre 2001 par Madame Anita Frei, Monsieur Alain Gallet, Monsieur Christian Grobet et Monsieur Marco Ziegler, le 8 novembre 2001 par Monsieur Boris Calame, Monsieur Yvan Capt, Madame Françoise Corminboeuf, Madame Françoise Schenk-Gottret et Monsieur Pierre Scribante, le 26 novembre 2001 par Monsieur Alain Gallet et le 6 décembre 2001 par Madame Françoise Corminboeuf, Madame Anita Frei, Monsieur Alain Gallet, Monsieur Christian Grobet, Madame Françoise Schenk-Gottret et Monsieur Marco Ziegler contre le Conseil d'Etat;

au fond :

les rejette;

met à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement, un émolument de CHF 1'000.-;

communique le présent arrêt à Monsieur Boris Calame, Monsieur Yvan Capt, Madame Françoise Corminboeuf, Madame Anita Frei, Monsieur Alain Gallet, Monsieur Christian Grobet, Madame Françoise Schenk-Gottret, Monsieur Pierre Scribante, Monsieur Marco Ziegler, au Conseil d'Etat, au Conseil administratif de la Ville de Genève, et à Me Christian Grosjean, avocat de Madame Marie-Alix Gouda Gard et du Groupe Transport et Economie.

Siégeants : M. Paychère, président, MM. Thélin, Schucani, Mme Bovy, juges, M. Torello, juge suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :
le secrétaire-juriste : le vice-président :

O. Bindschedler

F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

Mme M. Oranci