du 9 septembre 1997

dans la cause

PARTI ANTI-MAGOUILLES

contre

CONSEIL D'ETAT DE LA REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE

A/837/1997-CE
A/839/1997-CE

EN FAIT

1. Le 7 avril 1997, le département de l'intérieur, de l'environnement et des affaires régionales (ci-après : le département) a publié dans la Feuille d'Avis Officielle (FAO) le communiqué de dépôt en vue de l'élection du Grand Conseil genevois du 12 octobre 1997.

   L'avis précisait le délai dans lequel le dépôt des listes devait intervenir et la procédure relative à cette opération électorale.

   Sous chiffre 2 du communiqué étaient énumérés les documents nécessaires, étant précisé que dès le 7 avril 1997 le service des votations et élections (ci-après : le service) tenait à la disposition des partis politiques, autres associations ou groupements, les formules spéciales suivantes :

   a. formule de dépôt des listes;
   b. acceptation écrite de chaque candidat(e);
   c. projet de bulletin électoral;
   d. formulaire concernant les liens d'intérêt;
   e. commande de bulletins de vote;
   f. déclaration d'apparentement;

   Le chiffre 6 précisait que les frais d'impression et d'expédition des bulletins étaient à la charge des partis politiques, autres associations ou groupements.

2. Le 13 mai 1997, le service a remis au parti Anti-Magouilles (ci-après : le PAM), représenté par Madame Violeta Reubi, un dossier-type composé des documents suivants :

   - liste des déposants à la liste de candidats.
   - liste des candidats (formule verte).
   - formule de liens d'intérêts (formule blanche).
   - commande de bulletins électoraux (formule bleue).
   - formule de projet de bulletin (formule rose).
   - déclaration d'apparentement (formule jaune).
   - extrait du communiqué de dépôt publié dans la FAO le 7 avril 1997.

3. Le 25 août 1997 à 11 heures 50, soit 10 minutes avant l'expiration du délai, le PAM a déposé une liste de 15 candidats, accompagnée d'un seul formulaire de lien d'intérêts rempli au nom de M. Thomas Reubi.

Il a refusé de faire l'avance de frais de 5'000.- Frs exigée par le service.

En conséquence, sa liste n'a pas été enregistrée.

4. Ce même 25 août, le PAM a déposé au Tribunal administratif copie du recours de droit public daté du 24 août 1997 adressé au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral, tout en précisant que ce recours concernait aussi le Tribunal administratif.

L'exigence de l'avance de frais était contraire à la Constitution fédérale et en particulier aux art. 5, 66 et 74 al. 2 Cst.féd.

Le PAM a conclu à ce que soit annulée la contrainte de paiement d'avance prévue pour l'enregistrement des listes électorales et obliger la modification du règlement, qui doit être conforme à la constitution, la démocratie et l'égalité dans les droits politiques dans le canton de Genève.

Etaient joints à ces recours, les documents suivants :
- photocopie de l'extrait du communiqué FAO du 7 avril 1997.
- photocopie du règlement modifiant le règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques du 2 juin 1997 (RLDP 5 05.01).
- photocopie d'un article de la Tribune de Genève du 21 août 1997 relatif à la campagne électorale.

5. Le 26 août 1997, le PAM a déposé au Tribunal administratif un autre document intitulé "recours de droit public".

Le formulaire concernant les liens d'intérêts était cité au singulier et donc la seule interprétation laissait penser qu'il devait être rempli si un candidat avait un tel intérêt. Au surplus, un seul formulaire avait été remis par le service, sans préciser que devait être rempli un formulaire par candidat. Dès lors que la démarche n'était pas clairement précisée, la remise des formules de liens d'intérêts après le dépôt de la liste devait être admise.

6. Par décision du 26 août 1997, le département a accordé au PAM un ultime délai au jeudi 28 août à 12h. pour déposer les formules de liens d'intérêts ainsi que la somme de 5'000.- Frs à titre d'avance sur les frais d'impression à

charge des partis politiques.

La décision précisait : **"à défaut d'exécution dans le délai prescrit, votre liste PAM - parti Anti-Magouilles" ne pourra pas être enregistrée.**

Suivait l'indication des voies et délais de recours au Tribunal administratif.

7. Par courrier du 29 août 1997, le service a informé le Tribunal administratif que le PAM, n'ayant pas payé l'avance ni déposé les formules de déclaration des liens d'intérêts dans le délai imparti, sa liste n'avait pas été enregistrée.

8. Le 31 août 1997, le PAM a précisé au Tribunal administratif que le recours était dirigé contre la décision du 26 août 1997.

Le lundi 1er septembre 1997, le PAM a déposé au Tribunal administratif les formules de liens d'intérêts de ses 14 candidats, tout en précisant qu'il ne les avait pas déposées au service.

9. Dans une écriture du 3 septembre 1997, le département s'est opposé au recours.

L'art. 24 al. 4 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LDP - A 5 05) était parfaitement clair et ne souffrait aucune interprétation possible. Chaque candidat devait remplir une liste de liens d'intérêts.

L'avance de frais exigée par le service pour les frais d'impression des bulletins résultait de l'application de l'art. 33 al. 4 RLDP entré en vigueur le 3 juin 1997. Cette exigence était en l'espèce d'autant plus justifiée au regard d'une expérience passée avec le PAM. A ce sujet le département expliquait que le PAM restait devoir à l'Etat de Genève depuis les élections de 1993, une somme de Frs 5'875.-, jamais remboursée malgré les engagements formellement pris par le PAM.

10. Le Tribunal a entendu les parties en comparution personnelle le 5 septembre 1997.

Le PAM a confirmé avoir reçu le 13 mai 1997 un dossier-type comprenant tous les documents énumérés ci-dessus sous chiffre 2.

A une date qu'il ne pouvait plus situer mais

vraisemblablement fin juin/début juillet, le PAM avait eu un entretien téléphonique avec le service. A cette occasion, il lui avait été confirmé que selon un nouveau règlement en vigueur, une avance de frais de 5'000.- Frs devait être effectuée pour les frais d'impression des bulletins de vote. A cette occasion encore, l'attention du PAM avait été attirée sur le fait qu'il devait régler sa dette avant le dépôt d'une nouvelle liste.

Au jour de l'audience le PAM n'avait pas réglé sa dette remontant à 1993, estimant que dans la mesure où le présent recours serait admis, cette dette deviendrait caduque.

Enfin, le PAM a précisé qu'il était composé d'un comité de cinq personnes, qu'il n'avait pas de membres à proprement parler mais seulement des sympathisants.

S'agissant de l'avance de frais, le département a précisé qu'elle avait été demandée aux seuls partis qui n'étaient pas représentés au Grand Conseil à savoir : l'Alliance des contribuables, le Parti démocrate suisse et le PAM. Seul ce dernier s'y était opposé.

Concernant les formulaires de liens d'intérêts, le dossier-type ne contenait effectivement qu'un seul exemplaire. Il n'était pas concevable d'en remettre 100 à chaque parti ou groupement intéressé. Dans la pratique, les partis effectuaient eux-mêmes les photocopies; il était bien évident que des exemplaires supplémentaires étaient délivrés sur demande. C'est ce qui s'était passé pour le PAM.

En fin d'audience, le PAM a produit des écritures spontanées complémentaires, auxquelles le département a d'emblée renoncé à répondre.

En substance et en résumé, le PAM estime que l'élection au Grand Conseil est l'occasion idéale pour faire apparaître la manière dont les autorités politiques genevoises, mais également helvétiques sont déterminées à transformer la souveraineté du Peuple, en un état monarchique parlementaire.

EN DROIT

1. Selon l'art. 180 al. 1 let. d LPD, les recours au Tribunal administratif sont recevables contre la violation de la procédure des opérations électorales cantonales et

communales.

Le délai de recours est de six jours en matière de votations et d'élections (art. 63 al. 1 let. c de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985, LPA – E 5 10) par renvoi de l'art. 180 al. 2 LDB.

2. Le PAM ayant précisé, dans son courrier du 31 août 1997, qu'il attaquait la décision du Département du 26 août 1997, il faut dès lors admettre que le délai de six jours a été respecté.

Interjetés en temps utile les recours seront déclarés recevables.

3. Les deux recours étant déposés dans le cadre de la même opération électorale, concernant une cause juridique commune et finalement dirigés contre la même décision, il y a lieu de les joindre dans une même procédure (art 70 LPA).

4. Selon l'art. 24 al. 1 let. a LPD, les partis politiques, autres associations ou groupements qui désirent participer à une élection, déposent au département une liste de candidats, au plus tard le lundi avant midi, sept semaines avant le dernier jour du scrutin pour l'élection du Grand Conseil et des Conseils Municipaux (let. a). Selon l'al. 2, les listes de candidats doivent porter, sous réserve des art. 109, 149 al. 1, le nom d'un candidat au moins et être accompagnées de l'acceptation écrite de chaque candidat. L'al. 4 dispose que pour les élections cantonales, chaque candidat doit indiquer par écrit, outre son acceptation prévue par l'al. 2 de la présente disposition :
a. sa formation professionnelle et son activité actuelle;
b. les conseils professionnels ou civils importants où il siège;

5. a. Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme, en la dégageant de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique – ATF 121 III 413 consid. 4b; 121 V 60 consid. 3b). A cet égard,

les travaux préparatoires ne sont pas directement déterminants pour l'interprétation et ne lient pas le Tribunal fédéral; ils ne sont toutefois pas dénués d'intérêt et peuvent s'avérer utiles pour dégager le sens d'une norme, car ils révèlent la volonté du législateur, laquelle demeure, avec les jugements de valeur qui la sous-tendent, un élément décisif dont le juge ne saurait faire abstraction, même dans le cadre d'une interprétation téléologique (ATF 119 II 189 consid. 4b; 117 II 499 consid. 6a). Enfin, si plusieurs interprétations sont admissibles, il faut choisir celle qui est conforme à la Constitution (ATF 119 Ia 248, 177 Ia 331 et les arrêts cités.).

b En l'espèce, le texte de la loi est clair et dépourvu de toute ambiguïté : la liste des candidats doit être accompagnée de l'acceptation écrite de chaque candidat, ces derniers devant en outre indiquer par écrit leur formation professionnelle, leur activité actuelle et les conseils professionnels ou civils importants où ils siègent.

La formule des liens d'intérêts vise expressément l'art. 24 al. 4 LDP et reprend exactement les rubriques énoncées par la loi, à savoir formation professionnelle, activité professionnelle actuelle, conseils professionnels ou civils importants.

6. a. C'est donc en vain que le PAM fonde sa contestation en expliquant qu'il n'aurait pas compris, à la lecture des documents remis par le service, qu'il devait produire une liste de liens d'intérêts par candidat.

b. De toutes les façons, à supposer même que le texte de la loi ne soit pas suffisamment clair - ce qui encore une fois n'est pas le cas - et/ou que le formulaire de liens d'intérêts ne le soit pas davantage, force est de constater que le PAM n'a pas utilisé le délai supplémentaire qui lui a été octroyé pour le dépôt des formules de liens d'intérêts. Il est dès lors malvenu de prendre des conclusions l'autorisant à déposer les dites formules postérieurement au dépôt de la liste elle-même, dès lors qu'il n'a pas estimé nécessaire d'utiliser le délai supplémentaire qui lui a été précisément octroyé à cette fin.

7. Selon l'art. 81 al. 4 LDP, pour toutes les élections -sauf celles du Conseil national- les frais d'impression et d'expédition des bulletins sont à la charge des partis politiques, autres associations ou groupements.

L'art. 33 al. 4 RLDP, dans sa teneur au 2 juin 1997,

entré en vigueur le 23 juin 1997, prévoit que lorsque les bulletins électoraux sont imprimés par le département alors que les frais d'impression sont à la charge des partis politiques, autres associations ou groupements, le département peut exiger le dépôt d'une avance en espèces avant de procéder à l'enregistrement de la liste des candidats.

8. Le Tribunal administratif constate que l'art. 33 al. 4 RLDP ne pose pas en lui-même une exigence nouvelle par rapport à l'art. 81 al. 4 LDP. Il n'est en effet pas contraire à l'esprit de la loi, en application de laquelle les frais d'impression des bulletins de vote sont à la charge des partis politiques, de prévoir une avance de frais de la part du débiteur lorsque les bulletins sont imprimés par les pouvoirs publics.

Cette disposition est au demeurant conforme aux préoccupations exprimées par le Conseil fédéral dans son message à l'appui de la nouvelle loi fédérale sur les droits politiques, à teneur duquel il importe de prévenir les risques d'abus découlant de la prise en charge des frais d'impression des bulletins de vote sans que cela ne conduise à l'établissement de prescriptions prohibitives (FF 1975 I page pp. 1337 et suivantes).

A cet égard, le principe d'une avance de frais ne saurait être qualifié de prohibitif.

9. Le recourant se plaint d'une violation du principe de l'égalité de traitement.

Le principe de l'égalité de traitement commande préalablement que les situations examinées soient semblables. Le département a confirmé sa pratique, en ce sens que l'avance pour les frais d'impression des bulletins n'est réclamée qu'aux seuls partis qui ne sont pas représentés au Grand Conseil. A l'évidence, il apparaît que les situations comparées diffèrent trop pour qu'il y ait une inégalité de traitement. En effet, on ne peut pas mettre sur le même pied des partis politiques d'envergure nationale avec tous les groupements politiques qui surgissent à l'occasion des élections et qui jouissent dès lors du droit de déposer une liste de candidats. Cette différence de traitement n'est d'ailleurs pas propre à l'avance de frais. L'art. 82 LDP prévoit une participation de l'Etat aux frais électoraux d'un maximum de 10'000.- Frs par liste pour autant que la liste obtienne respectivement 5% des suffrages dans un scrutin proportionnel et 20% des bulletins valables dans un scrutin majoritaire.

En l'espèce, le PAM se présente comme un parti, tout en précisant qu'il n'a pas de membres. Quant à son programme électoral, il est inexistant. Dans ces conditions, l'on ne saurait faire grief au département d'avoir pris les mesures propres à sauvegarder les deniers publics. Cette précaution s'impose d'autant plus concernant le PAM, qu'il est établi qu'il est redevable à l'Etat de Genève d'un montant de Frs 5'875.- concernant l'impression des bulletins pour l'élection du Grand Conseil de 1993. Lors des dernières élections du Conseil national en automne 1995, le PAM s'était engagé formellement à régler sa dette par mensualités. Il n'en a rien fait. Ainsi, il apparaît que le département n'a pas mésusé de son pouvoir d'appréciation en exigeant du PAM une avance de 5'000.- Frs.

10. Reste à examiner si les exigences de proportionnalité sont respectées.

Le montant de l'avance est fixé à 5'000.- Frs, montant qui n'est assurément pas disproportionné pour l'impression de plusieurs dizaines de milliers de bulletins de vote.

11. En tous points infondé, le recours sera rejeté.

Un émolument de 1'500.- Frs sera mis à la charge du recourant.

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
préalablement :

ordonne la jonction des causes A/837/1997-CE et A/839/1997-CE sous le No A/837/1997;

à la forme :

déclare recevables les recours des 25 et 26 août 1997 interjetés par le Parti Anti-Magouilles;

au fond :

les rejette ;

dit qu'un émolument de 1'500.- est mis à la charge du parti Anti-Magouilles;

communique le présent arrêt au Parti Anti-Magouilles ainsi qu'au Conseil d'Etat de la République

et Canton de Genève.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Schucani, Mme Bonnefemme-Hurni, Mm. Thélin, Paychère, juges.

Au nom du Tribunal administratif :
la greffière-juriste : la présidente :

V. Montani L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties par fax et courrier recommandé.

Genève, le p.o. la greffière :

J. Rossier-Ischi