

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/97/2011-ELEVOT

ATA/51/2011

ARRÊT

DE LA COUR DE JUSTICE

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

du 1^{er} février 2011

dans la cause

Monsieur Jean-Michel GROS
représenté par Me Nicolas Jeandin, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

EN FAIT

1. Le 23 septembre 2010, le Grand Conseil de la République et canton de Genève a adopté la loi 10'657 modifiant la loi de procédure fiscale par l'instauration d'une amnistie fiscale cantonale.
2. Une partie de ce texte étant soumis à référendum obligatoire, le Conseil d'Etat a fixé la date de la votation au dimanche 13 février 2011 par arrêté du 3 novembre 2010.
3. Le 2 décembre 2010, la chancellerie d'Etat a transmis au bureau du Grand Conseil (ci-après : le bureau) le projet de "commentaires des autorités" concernant la votation cantonale du 13 février 2011.

Le lendemain, le bureau s'est déterminé. Le Grand Conseil et le Conseil d'Etat avaient un avis divergent au sujet de la loi 10'657. Seule la recommandation du Grand Conseil devait être mentionnée en fin de texte. La formulation proposée dans la partie introductive était inadéquate puisqu'elle faisait apparaître la recommandation divergente du Conseil d'Etat. La phrase finale pourrait être « en conclusion, le Grand Conseil invite les citoyens et les citoyennes à voter OUI le 13 février prochain ».

4. La brochure explicative concernant les votations cantonales du 13 février 2011 a été rendue publique par le Conseil d'Etat et mise en ligne sur le site internet du canton de Genève avant le 11 janvier 2011.

Le texte de la loi 10'657 figurait à la page 8 alors que le commentaire des autorités était imprimé aux pages 9 à 12. Ce dernier était constitué de vingt-sept lignes exposant le cadre législatif fédéral, de trente lignes résumant les objectifs de la loi en question, de dix-huit lignes exposant le dispositif de la loi 10'657 soumis au référendum obligatoire, de quatorze lignes résumant le point de vue d'une minorité du Grand Conseil et de seize lignes mentionnant le point de vue du Conseil d'Etat, dont la teneur était la suivante :

« Le Conseil d'Etat n'est pas favorable à cette amnistie fiscale qui permet à quelques contribuables fortunés de régulariser leur situation à très bon compte, en comparaison surtout avec l'immense majorité des contribuables qui ont jusqu'ici déclaré scrupuleusement leurs ressources. Par ailleurs, le dispositif envisagé donne également un message de laisser-faire à Genève à l'égard des autres cantons, tout comme il crée une mauvaise image vis-à-vis de l'étranger et de l'Union européenne en particulier, dont la Suisse subit déjà des pressions au plan de la fiscalité, portant à croire que notre canton se

livre à des pratiques consistant à ne pas taxer ses contribuables à leur juste mesure ».

Les commentaires des autorités se terminaient par les paragraphes suivants, étant précisé qu'ils étaient imprimés en caractères gras, le premier en noir -comme l'ensemble des commentaires - et le second en vert :

« Le dispositif de la loi 10'657 introduisant une amnistie fiscale cantonale a été adopté par le Grand Conseil, lors de sa séance du 23 septembre 2010, par 61 oui contre 29 non et 0 abstention.

Voilà les raisons pour lesquelles, contrairement à l'avis du Conseil d'Etat, le Grand Conseil invite les citoyens et les citoyennes à voter OUI le 13 février prochain ».

Les pages 13 à 23 du fascicule concernaient l'autre objet cantonal soumis à votation, non litigieux en l'espèce.

A la page 24, intitulée « recommandations de vote du Conseil d'Etat et du Grand Conseil » était imprimé le tableau suivant :

	Conseil d'Etat	Grand Conseil
objet 1 Acceptez-vous la loi modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP - D 3 08) - (D 3 17 - 10657 (<i>Amnistie fiscale cantonale</i>), article 2 souligné, alinéa 1), du 23 septembre 2010?	NON	OUI
objet 2 Acceptez-vous la loi modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL), du 14 octobre 2010 (I 4 05 - 10330)?	OUI	OUI

Les prises de position concernant les objets fédéraux et cantonaux étaient rappelées aux pages 25 à 29 de la brochure.

5. Le 12 janvier 2011, le Conseil d'Etat a accusé réception du courrier que lui avait adressé le Grand Conseil le 3 décembre 2010. Il maintenait son point de vue quant aux commentaires concernant l'objet n° 1.
6. Le 12 janvier 2011 encore, Monsieur Jean-Michel Gros, ressortissant suisse et domicilié dans le canton de Genève, a écrit au Conseil d'Etat.

Il avait pris connaissance de la brochure explicative concernant la votation cantonale du 13 février 2011 sur le site internet de l'Etat de Genève et avait constaté que le Conseil d'Etat donnait, à deux reprises, soit aux pages 12 et 24, une recommandation de vote concernant la loi 10'657. Selon l'art. 53 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LEDP - A 5 05), le Conseil d'Etat pouvait inclure son avis dans le commentaire des autorités, mais ne devait mentionner que les recommandations de vote du Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat était invité à confirmer dans la journée que ces deux irrégularités seraient corrigées dans la brochure remise aux électeurs, à défaut de quoi M. Gros saisirait la justice.

7. Le même jour, le Conseil d'Etat s'est déterminé. Il avait le droit d'exprimer son avis dans la brochure explicative lorsque celui-ci divergeait de celui du Grand Conseil. Par souci de cohérence et de transparence, il avait également fait mention de son point de vue dans le chapitre des recommandations. L'art. 53 al. 1^{er} LEDP ne mentionnant que la recommandation du Grand Conseil, la version internet de la brochure explicative serait modifiée. Il n'était en revanche pas possible de modifier les documents déjà parvenus aux Suisses de l'étranger et ceux sur le point de l'être au reste de l'électorat.

8. Le 13 janvier 2011, la présidence du Grand Conseil a diffusé un communiqué de presse. Elle constatait avec regret que le Conseil d'Etat n'avait pas tenu compte de l'observation du bureau concernant les commentaires de la loi 10'657. Le fait que la recommandation de vote du Conseil d'Etat soit mentionnée à la page 24 constituait une nouveauté contraire à la LEDP.

Le document mis en ligne avait été modifié, mais il semblait trop tard pour que les brochures imprimées le soient aussi.

Le bureau déplorait cette situation et faisait part de sa grande préoccupation quant à l'absence de respect des obligations institutionnelles et légales par le pouvoir exécutif.

9. Par acte déposé le 14 janvier 2011 au greffe de la chambre administrative de la section administrative de la Cour de Justice (ci-après : la chambre administrative), M. Gros a saisi cette dernière d'un recours. Les al. 1 et 2 de l'art. 53 LEDP étaient violés par la brochure explicative rédigée par le Conseil d'Etat, tant à la page 12 qu'à la page 24.

Ces violations constituaient une atteinte au droit de vote garanti par la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), ce que le Conseil d'Etat admettait, dès lors qu'il avait modifié la page 24 de la brochure mise en ligne. Cette violation était de nature à influencer le scrutin.

M. Gros concluait à ce que, sur mesures provisionnelles, l'opération électorale du 13 février 2011 soit suspendue en ce qu'elle concernait l'objet cantonal n° 1 et à ce qu'il soit fait interdiction au Conseil d'Etat d'envoyer aux électeurs la brochure explicative relative à cette votation. Au fond, l'opération électorale devait être annulée en ce qu'elle concernait la loi 10'657 et une indemnité de procédure devait lui être allouée, à la charge de l'Etat de Genève.

10. Le jour même, la chambre administrative a invité le Conseil d'Etat à communiquer le plus rapidement possible la date à laquelle le matériel électoral

devait être remis à la poste et fixé un délai de réponse concernant d'une part la demande de mesures provisionnelles et d'autre part le fond du litige.

11. Le 17 janvier 2011, le Conseil d'Etat a transmis à la juridiction de céans une note du chef du service des votations et élections dont il ressortait que le service compétent procéderait à la mise sous pli du matériel de vote du 10 au 19 janvier 2011 et transmettrait au fur et à mesure les chars à la poste suisse. Le matériel de vote concernant les communes où le vote par internet était autorisé serait livré directement à la poste de Montbrillant par l'entreprise qui le confectionnait.
12. Le 19 janvier 2011, le Conseil d'Etat s'est opposé à la requête de mesures provisionnelles.
13. Par décision du 20 janvier 2011, la présidente siégeant de la chambre administrative a rejeté la requête de mesures provisionnelles d'une part, parce que si ces mesures étaient accordées, elles anticiperaient le jugement à rendre au fond et, d'autre part, parce qu'elles bloqueraient aussi la votation fédérale et qu'elles seraient impossible à exécuter, le matériel de vote ayant déjà largement été remis à la poste suisse.
14. Le 24 janvier 2011, le recourant a versé l'avance de frais sollicitée.
15. Le même jour, le Conseil d'Etat s'en est rapporté à justice quant à la recevabilité du recours et a conclu à son rejet et à ce que le recourant soit condamné aux frais de la procédure.

Si une interprétation littérale de l'art. 53 al. 1 LEDP allait dans le sens de la position du recourant, une interprétation historique, systématique et téléologique ainsi qu'une interprétation conforme à l'art. 34 Cst. démontrait le contraire. En tout état, le vice allégué n'était pas suffisamment grave pour justifier l'annulation de l'opération électorale en cours.

Le détail de cette argumentation, ainsi que des pièces produites, sera en tant que de besoin repris dans la partie en droit.

16. Le 24 janvier 2011 toujours, le juge délégué a accordé aux parties un délai échéant le 27 janvier 2011 à 12h00 pour formuler d'éventuelles requêtes d'actes d'instruction complémentaires.
17. Par télécopie du 26 janvier 2011 - dont un exemplaire a été adressé au Grand Conseil - le recourant a demandé, d'une part que le Grand Conseil soit invité à s'exprimer sur les faits allégués par le Conseil d'Etat et, d'autre part, qu'un très bref délai lui soit accordé pour qu'il puisse se déterminer par rapport à la réponse du Conseil d'Etat.

Un délai au 28 janvier 2011 lui a en conséquence été accordé pour produire une ultime écriture.

18. Les 27 janvier 2011, le Grand Conseil a adressé un courrier, ainsi que des annexes, à la chambre administrative. Ces documents, non sollicités, lui ont été retournés.

Par télécopie du même jour, le Conseil d'Etat a demandé à pouvoir dupliquer.

19. Dans le délai qui lui avait été imparti, M. Gros a persisté dans ses conclusions. La lettre de l'art. 53 LEDP n'était pas équivoque. Grossières, les violations de cette disposition étaient de nature à influencer les électeurs et devaient entraîner l'annulation de la votation.

20. Le 28 janvier 2011, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. La chambre administrative est compétente pour connaître des recours visant la violation de la procédure des opérations électorales communales (art. 132 al. 6 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 180 LEDP).

L'envoi à tous les électeurs du matériel de vote fait partie de cette procédure, de sorte que l'autorité de céans est matériellement compétente pour trancher le litige (ATA/583/2008 du 28 novembre 2008).

2. M. Gros est domicilié dans le canton de Genève où il exerce ses droits politiques : il a ainsi la qualité pour recourir.

3. L'acte de recours a été déposé au greffe de la chambre de céans le 14 janvier 2011. M. Gros indique qu'il a pris connaissance de la brochure explicative le 11 janvier 2011. Selon les indications du Conseil d'Etat, le matériel de vote a été expédié aux électeurs ultérieurement. Le recours est ainsi recevable, car déposé dans le délai de six jours prescrit à l'art. 62 al. 1 let. c de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

4. a. D'une part, le recourant demande à ce que le Grand Conseil soit invité à se déterminer, référence étant faite aux échanges de correspondance produits par le Conseil d'Etat, inconnus de M. Gros.

Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre

connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 132 II 485 consid. 3.2 p. 494 ; ATF 127 I 54 consid. 2b p. 56 ; ATF 127 III 576 consid. 2c p. 578 ; Arrêt du Tribunal fédéral 2C.573/2007 du 23 janvier 2008 consid. 2.3). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 131 I 153 consid. 3 p. 158 ; 130 I 425 consid. 2.1 p. 428 ; Arrêts du Tribunal fédéral 2C.402/2008 du 27 juin 2008 consid. 3.2 ; 2P.205/2006 du 19 décembre 2006 consid. 2.1 et les arrêts cités ; ATA/859/2010 du 7 décembre 2010).

En l'espèce, le contenu des échanges entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil n'apparaît pas pertinent quant à l'issue du litige, qui dépend exclusivement du matériel effectivement envoyé aux électeurs. Dès lors, la chambre administrative ne procédera pas à l'acte d'instruction sollicité.

b. D'autre part, le recourant a demandé et obtenu le droit de se déterminer sur la réponse du Conseil d'Etat, ce dernier demandant alors la possibilité de dupliquer.

Selon l'art. 74 LPA, la juridiction peut autoriser une réplique et une duplique si ces écritures sont estimées nécessaires.

De plus, l'exercice du droit de se déterminer sur les écritures de la partie adverse est garanti par l'art. 6 § 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101) (ATF 133 I 98 ; ATF 132 I 42 ; SJ 2007 I 487), étant précisé que cette notion s'applique uniquement aux personnes protégées par la convention précitée, ce qui n'est pas le cas des autorités dans une procédure administrative.

Les litiges en matière de droits politiques présentent, en règle générale, un certain caractère d'urgence mis en évidence notamment par la brièveté du délai de recours prévu par la loi. Au vu du pouvoir d'appréciation que lui laisse l'art. 74 LPA, elle n'entend pas autoriser un deuxième échange d'écritures. Toutefois, en application du principe du droit à la réplique, rappelé ci-dessus, M. Gros a été autorisé à se déterminer suite à la réponse produite par le Conseil d'Etat, sans que ce dernier ne soit en conséquence autorisé à dupliquer.

5. La liberté de vote est garantie par l'art. 34 al. 2 Cst.

Selon la doctrine, cette liberté se décompose en plusieurs sous-principes, au nombre desquels figure l'intervention de l'autorité dans les campagnes référendaires et électorales (A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse vol. I, 2^{ème} édition, Berne 2006, n° 876). Pour ces auteurs, la liberté de vote impose aux autorités une double obligation, qui comporte un aspect positif et un aspect négatif. Positivement, les autorités sont tenues de fournir aux électeurs les informations relatives à l'objet et aux enjeux des votations populaires, ainsi qu'aux modalités des élections. Négativement, elles doivent s'abstenir de leur donner des informations susceptibles d'exercer une influence illicite sur le résultat du scrutin. Il peut s'agir de messages explicatifs qui donnent une image subjective ou inexacte du but et de la portée de ce dernier (...) (n° 887).

Le respect de la garantie des droits politiques suppose que les objets soumis au vote soient portés à temps et de façon adéquate à la connaissance des électeurs. La manière dont l'information des citoyens doit intervenir découle avant tout du droit cantonal, étant précisé que les dispositions de ce droit qui règlent le devoir d'information des autorités ne sont pas de simples prescriptions d'ordre. Les explications ne doivent toutefois pas donner une image subjective ou inexacte du but et de la portée de la votation (S. GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève p. 369, n° 1322, thèse Genève, 2008).

6. a. Le Tribunal fédéral a déduit de cette disposition constitutionnelle que les procédures électorales devaient être menées de manière à garantir la libre formation de la volonté des électeurs (ATF 130 I 290 consid. 3).

Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, le droit de vote autorise tout électeur à exiger que le résultat d'une votation ou d'une élection ne soit reconnu que s'il est l'expression fidèle et sûre d'une volonté librement exprimée par le corps électoral. La validité du scrutin suppose en outre la libre formation de cette volonté ; cela implique que chaque électeur puisse se déterminer dans le cadre d'un processus d'élaboration de l'opinion publique comportant une discussion et une confrontation des points de vue les plus libres et les plus ouvertes possibles. Le résultat peut donc être faussé par une influence inadmissible exercée sur l'opinion publique (ATF 121 I 252 consid. 2 et les références citées). A cet égard, le Tribunal fédéral a précisé que, s'il était admis que l'autorité compétente recommande au peuple d'accepter le projet qu'il lui soumet et qu'il lui adresse un message explicatif, elle devait toutefois se borner à une information objective ; sans être tenue à la neutralité, elle devait s'abstenir de toute assertion fallacieuse sur le but et la portée du projet (ATF 117 I a 46 et ss. consid. 5a). Ainsi, le Tribunal fédéral a jugé que l'autorité attente au droit de vote si elle s'écarte de ses devoirs de retenue et d'objectivité, si elle intervient en violation de prescriptions destinées à garantir la liberté des électeurs ou si elle influence l'opinion par d'autres procédés condamnables (ATF 121 I 252

consid. 2). En revanche, des explications de l'organe exécutif sur la votation, dans lesquelles l'autorité recommande le refus ou l'acceptation de l'objet, sont admissibles (ATF 130 I 290 consid 3.2).

7. 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 (A. AUER, L'intervention des collectivités publiques dans les campagnes référendaires in RDAF 1985 pp. 200, 201).

La brochure explicative doit être claire, objective (A. AUER, G. MALINVERNI et M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. I, Berne, 2000, p. 287), aisément compréhensible, ne pas être trop longue et ne pas avoir pour dessein de reproduire le débat parlementaire.

Elle doit permettre à l'électeur de se forger une opinion sur le but et la portée de l'objet de la votation (ATA/122/2004 du 3 février 2004). Elle doit correspondre, dans le ton utilisé et la manière dont les arguments sont exposés, aux critères de retenue et d'objectivité qu'exigent la jurisprudence. Elle ne doit pas donner l'impression que l'autorité détient la vérité absolue sur la question soumise au vote, ce qui serait de nature à influencer la libre volonté des votants (ATA D. du 26 septembre 1991).

8. a. Selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral, la loi s'interprète en premier lieu d'après 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 129 V 258 consid. 5.1 p. 263/264 et les références citées). Le Tribunal fédéral utilise les diverses méthodes d'interprétation de manière pragmatique, sans établir entre elles un ordre de priorité hiérarchique (ATF 125 II 206 consid. 4a p. 208/209). Enfin, si plusieurs interprétations sont admissibles, il faut choisir celle qui est conforme à la Constitution (ATF 119 Ia 241 consid. 7a p. 248 et les arrêts cités).
9. Les parties s'opposent, d'une part au sujet de la mention de la position du Conseil d'Etat dans le dernier paragraphe du commentaire et, d'autre part, sur la recommandation de cette autorité figurant dans le tableau à la page 24 du fascicule.
- a. L'art. 53 al. 1 et al. 2 LEDP a la teneur suivante :

¹ Les électeurs reçoivent de l'Etat pour les votations cantonales et des communes pour les votations communales, au plus tôt quinze jours avant le jour de la votation mais au plus tard dix jours avant cette date :

- le bulletin de vote ;
- les textes soumis à la votation ;
- des 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 ;
- les recommandations du Grand Conseil ou du Conseil municipal.

² En matière cantonale, le commentaire des autorités est rédigé par le Conseil d'Etat. Il défend de façon objective le point de vue du Grand Conseil et indique le résultat du vote en mentionnant, le cas échéant, l'avis du Conseil d'Etat et d'importantes minorités. Le Conseil d'Etat soumet son projet de commentaire au bureau du Grand Conseil, dont il recueille les observations.

b. Une analyse littérale de ce texte ne permet pas de résoudre la question à trancher. La disposition concernée utilise cinq substantifs ou expressions, soit les termes « commentaire », « explication », « recommandation », « point de vue » et « avis » qui recouvrent des notions extrêmement proches. Selon le dictionnaire des synonymes de l'Université de Caen (<http://www.crisco.unicaen.fr/cgi-bin/cherches.cgi>), « avis » est synonyme de « recommandation », « explication » est synonyme de « commentaire », « point de vue » l'est « d'avis ».

On ne peut tirer de la simple lecture que la liste des documents que doit recevoir l'électeur, mentionnée à l'alinéa 1, est exhaustive. Bien au contraire, le fait que le deuxième alinéa autorise le Conseil d'Etat, cas échéant à donner son avis, suggère que ce dernier peut émettre une recommandation, la différence entre un avis et une recommandation étant loin d'être évidente dans le cadre d'une votation populaire.

c. Historiquement, cette teneur de l'art. 53 al. 1 et al. 2 LEDP est entrée en vigueur le 28 août 2007. Le Grand Conseil avait été saisi d'un projet de loi visant à éviter que les brochures explicatives contiennent des positions divergentes émanant d'autorités « parce qu'elles placent l'électeur dans la situation absurde de devoir arbitrer entre deux instances politiques qui présentent, à première vue, une légitimité égale à prendre position dans le débat démocratique. Or, tel n'est pas le cas, puisqu'en matière de législation, qu'elle soit constitutionnelle ou ordinaire, le Grand Conseil a le dernier mot et ce sont ses projets qui sont soumis à la sanction du peuple. Le Conseil d'Etat a certes l'initiative conjointe des lois et il peut proposer des amendements tout au long du processus parlementaire, mais il n'a,

c'est une évidence, pas la capacité de les adopter, si bien que ce ne sont en définitive pas ses textes qui sont soumis au verdict populaire » (exposé des motifs du PL 9868, in MGC 2005-2006/X A, p. 8438).

Lors des débats devant la commission parlementaire en charge de ce projet, il lui avait été rappelé par le représentant du Conseil d'Etat que « la jurisprudence du Tribunal fédéral n'admet pas la suppression dans la brochure officielle d'avis d'autorités et de minorités importantes. Il ajoute par ailleurs que selon cette jurisprudence la brochure explicative doit être un instrument d'information objective et non de propagande », ce qui avait amené la commission à modifier le projet afin que le commentaire figurant dans la brochure explicite l'avis du Grand Conseil, celui du Conseil d'Etat s'il est divergent, et celui de minorités importantes et que, au regard du principe de la séparation des pouvoirs, une seule recommandation de vote émanant de l'organe législatif figure dans la brochure officielle (MGC 2006-2007/VIII A , p. 6182).

Il ressort de ces éléments qu'en adoptant ce texte, le législateur désirait que la recommandation de vote - unique - soit clairement séparée du commentaire, lequel devait objectivement exposer la position du Grand Conseil ainsi que, en cas de divergence, celle du Conseil d'Etat.

d. D'un point de vue téléologique, soit celle cherchant le but ou la finalité de la norme en question, il y a lieu de retenir que le but du législateur était de donner au corps électoral la possibilité de se former une opinion en toute connaissance de cause et le plus objectivement possible. Cette approche recouvre celle d'une interprétation conforme à l'art. 34 Cst. qui protège la libre formation de l'opinion du corps électoral et l'expression fidèle et sûre de sa volonté.

En l'espèce, la prise en compte des éléments rappelés ci-dessus permet de comprendre que l'art. 53 LEDP prévoit que la brochure explicative adressée aux électeurs contient, d'une manière clairement séparée, une partie explicative d'une part et la recommandation du Grand Conseil concernant l'objet soumis au vote, d'autre part. La partie explicative peut, et même doit, contenir la position du Conseil d'Etat, en particulier en cas de divergence. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat peut donner son avis et indiquer clairement s'il est en faveur ou contre l'objet soumis au peuple. Cette indication ne doit pas être reprise dans la partie contenant la recommandation du Grand Conseil.

Au vu de ce qui précède, la chambre administrative constatera que le grief du recourant concernant la page 12 de la brochure est infondé et doit être écarté. En revanche, la mention d'une recommandation du Conseil d'Etat à la page 24 de la brochure est contraire à l'art. 53 al. 1, in fine, LEDP.

10. Toute informalité entachant une procédure électorale ne conduit pas forcément à l'annulation du scrutin. Encore faut-il que l'irrégularité constatée

revête une importance déterminante dans la formation de la volonté des électeurs. Selon les termes du Tribunal fédéral, il faut bien plutôt examiner selon l'ensemble des circonstances, d'un point de vue tant quantitatif que qualitatif, si le résultat de la votation a pu en être influencé. Le recourant n'a pas à établir un lien de causalité entre le vice qui affecte le scrutin et les résultats de ce dernier : il suffit que les irrégularités aient été propres à influencer le résultat du scrutin (ATF 130 I 290 consid. 4 à 6 ; 117 I a 41 et ss., consid. 5 b).

En l'espèce, la mention de la position du Conseil d'Etat dans la page des recommandations, certes contraire à l'art. 53 al. 1 LEDP, apparaît secondaire dans le processus de la formation de la volonté populaire. Comme cela a été exposé ci-dessus, le Conseil d'Etat est autorisé à affirmer sa position dans la brochure adressée aux électeurs. La mention de cette recommandation à la page 24 de la brochure n'est ni fausse, ni partielle, ni incorrecte ou incomplète. Elle apparaît dès lors inapte à exercer une influence décisive sur l'issue de la votation populaire.

11. Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté. Un émolument de procédure de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 87 LPA). Vu l'issue du litige, aucune indemnité ne sera accordée.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 14 janvier 2011 par Monsieur Jean-Michel Gros contre la brochure explicative relative à la votation cantonale et fédérale du 13 février 2011, en ce qui concerne l'objet n°1 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge de M. Jean-Michel Gros ;

n'alloue aucune indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté 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. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqué le présent arrêt à Me Nicolas Jeandin, avocat du recourant, ainsi qu'au Conseil d'Etat.

Siégeants : M. Thélin, président, Mmes Bovy, Hurni et Junod, M. Dumartheray, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :