

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2692/2015-ELEVOT

ACST/18/2015

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre constitutionnelle**

**Arrêt du 8 septembre 2015**

dans la cause

**Monsieur A\_\_\_\_\_**

contre

**SERVICE DES VOTATIONS ET ÉLECTIONS**

\_\_\_\_\_

---

## EN FAIT

- 1) Le mercredi 25 février 2015, le Conseil d'État a adopté l'arrêté fixant le délai pour le dépôt des listes de candidatures à l'élection du Conseil national du 18 octobre 2015, ainsi que l'arrêté fixant au dimanche 18 octobre 2015 la date de l'élection de la députation genevoise au Conseil des États. Le délai pour le dépôt des listes de candidatures était fixé dans les deux cas au lundi 3 août 2015 avant midi.

Un recours pouvait être déposé dans les trois jours auprès du Conseil d'État contre le premier arrêté concernant l'élection au Conseil national, et dans les six jours auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle) pour le second arrêté concernant l'élection au Conseil des États.

- 2) Le contenu de ces arrêtés a fait l'objet d'un communiqué dans le point de presse du Conseil d'État le jour de leur adoption (communiqué indiquant que les dossiers officiels de candidature seraient disponibles dès le 29 avril 2015), et a été publié dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du vendredi 27 février 2015.

- 3) Le vendredi 24 avril 2015 sont parus dans la FAO deux avis concernant l'un le dépôt des candidatures pour l'élection du Conseil national du 18 octobre 2015, l'autre le dépôt des candidatures pour l'élection de la députation genevoise au Conseil des États.

Dans les deux cas, l'obtention des formules spéciales était possible auprès du Service des votations et élections (ci-après : SVE) dès le 29 avril 2015, et un guide fixant les modalités et les conditions pour le dépôt d'une liste figurerait dans chaque dossier de dépôt et pouvait en outre être téléchargé sur Internet.

- 4) Le 3 août 2015 à 11h38, Monsieur A\_\_\_\_\_, né le \_\_\_\_\_ 1985, citoyen suisse domicilié dans le canton de Genève, a remis au SVE deux dossiers de candidature, l'un pour le Conseil national et l'autre pour le Conseil des États. Les deux dossiers ne comportaient aucune signature de soutien de liste. Il était dans les deux cas seul candidat, le nom de la liste étant « B\_\_\_\_\_ ».

Les deux dossiers ont fait l'objet d'une mention manuscrite « liste refusée » apposée en bas à gauche du formulaire, à côté de la signature du chef du SVE.

- 5) Par acte posté le 8 août 2015, M. A\_\_\_\_\_ a interjeté recours contre le refus précité auprès de la chambre constitutionnelle, sans prendre de conclusions formelles.

Il n'avait remarqué que le 7 août 2015 la mention « liste refusée » au bas du formulaire, et n'avait pas reçu de décision formelle du SVE lors du dépôt de la liste.

Il s'était rendu dans les locaux du SVE en février 2015 pour demander des renseignements sur les modalités d'élection au Conseil national et au Conseil des États. Il lui avait été suggéré de repasser au début de l'été. Ce n'était qu'en consultant, le 21 juin 2015, le guide à l'usage des partis et groupements voulant présenter des candidatures, qu'il avait pris connaissance de ce délai. Il était dès lors en droit d'exiger un délai supplémentaire d'un mois et vingt-deux jours pour déposer des signatures.

Par la faute d'une imprimante défectueuse voire sabotée, il n'avait pu imprimer les 1<sup>er</sup> et 2 août 2015 les feuilles nécessaires à la récolte des signatures, non fournies en nombre suffisant par le SVE, une seule feuille étant fournie alors qu'il fallait recueillir 200 signatures.

- 6) Le 13 août 2015, le Conseil d'État, par l'intermédiaire de la chancellerie d'État, a conclu au rejet du recours.

Ce dernier ne contenait pas de conclusions. Le recourant pouvait par ailleurs très bien connaître la date d'ouverture des candidatures avant le 21 juin 2015. Il ne pouvait pas ignorer la portée de la décision du SVE en sortant des locaux de ce dernier le 3 août 2015, le chef du service lui ayant expressément dit que sa liste ne pouvait pas être déposée sans les 200 signatures à l'appui de celle-ci.

Enfin, M. A\_\_\_\_\_ cherchait à faire porter aux autorités la responsabilité de son imprévoyance. Il s'était écoulé plus d'un mois entre le 21 juin et le 1<sup>er</sup> août 2015, pendant lequel il pouvait procéder aux impressions nécessaires. Du reste, même sans problème pratique de ce type, il ne lui aurait guère été possible de recueillir 200 signatures entre le 1<sup>er</sup> et le 3 août avant midi.

- 7) Le 14 août 2015, le juge délégué a fixé aux parties un délai au 21 août 2015 pour formuler toutes requêtes ou observations complémentaires, après quoi la cause serait gardée à juger.
- 8) Le 21 août 2015, M. A\_\_\_\_\_ a persisté dans son recours.

L'obligation de présenter des signatures afin d'obtenir la validation d'une liste constituait de fait une entrave à l'éligibilité de tout citoyen et il devait y être renoncé.

Il s'attendait à recevoir une véritable décision suite à son passage au SVE le 3 août 2015. L'État n'agissait pas avec le degré de formalisme nécessaire.

Enfin, il ne savait pas ce qu'était la FAO, qui n'était pas distribuée aux citoyens, et dont personne n'était informé de l'existence ni des moyens de se la procurer.

Il a également formulé six conclusions, à savoir : « 1. Que le nombre de signatures pour les candidatures individuelles soit revu à la baisse ; 2. Que l'exigence de signatures soit retirée pour respecter les normes constitutionnelles supérieures ; qu'ainsi ma liste soit acceptée ; 3. Qu'en cas de refus, l'exigence de signatures demandées soit diminuée considérant les remarques précitées ; 4. Qu'en cas de refus un délai de 1 mois et 24 jours à partir du 3 août me soit donné ; 5. Le changement de nom de la chambre constitutionnelle genevoise en chambre de recours (arrêté [sic] du Tribunal fédéral 138\_c/2015 [sic]) ; 6. Un dédommagement de CHF 9'500.- me soit versé ».

- 9) Le Conseil d'État ne s'est pas manifesté.

### EN DROIT

- 1) La chambre constitutionnelle examine d'office la recevabilité des recours qui lui sont adressés (art. 11 al. 2 cum 76 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2)
  - a. Selon l'art. 39 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), la Confédération règle l'exercice des droits politiques au niveau fédéral; les cantons règlent ces droits aux niveaux cantonal et communal.
  - b. Les cantons édictent les règles applicables à l'élection de leurs députés au Conseil des États (art. 150 al. 3 Cst.).
  - c. L'art. 77 al. 1 let. c de la loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976 (LDP – RS 161.1) prévoit un recours au gouvernement cantonal, donc à Genève au Conseil d'État (art. 101 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 - Cst-GE - A 2 00), contre des irrégularités affectant la préparation et l'exécution des élections au Conseil national, dont la procédure est prévue aux art. 16 à 57 LDP.
- 3)
  - a. La Cour constitutionnelle traite les litiges relatifs à l'exercice des droits politiques en matière cantonale et communale (art. 124 let. b Cst-GE). La loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05) indique quant à elle que la chambre constitutionnelle traite des recours en matière de votations et d'élections (art. 130B let. b LOJ) ; à cet égard, selon l'exposé des motifs du projet de loi ayant conduit à l'adoption de cette disposition, « la lettre b correspond à

---

l'article 124 lettre b de la constitution, tout en utilisant la terminologie en usage dans la législation genevoise » (PL 11311, p. 12).

b. L'élection de la députation genevoise au Conseil des États fait partie des élections cantonales (art. 52 al. 1 let. e Cst-GE). Elle a lieu en même temps que celle du Conseil national, pour un mandat de quatre ans, selon les modalités d'élection du Conseil d'État (art. 52 al. 2 Cst-GE).

c. La loi rappelle ces principes, prévoyant seulement que l'élection des conseillers aux États a lieu conformément aux art. 52 et 55 Cst-GE, le même jour que l'élection au Conseil national (art. 101 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 - LEDP - A 5 05).

d. Le droit cantonal genevois ne traite pas des élections au Conseil national, mais rappelle néanmoins que le droit fédéral en règle le mode d'élection (art. 25 al. 1 LEDP), et que les recours contre les votations fédérales et l'élection au Conseil national sont régis par les dispositions de la LDP (art. 179 LEDP).

- 4) Il résulte des dispositions qui précèdent que le recours, en tant qu'il concerne le refus de la liste de candidature au Conseil national, est irrecevable, la chambre constitutionnelle n'étant pas compétente pour en connaître. Elle transmettra dès lors le dossier au Conseil d'État, compétent selon l'art. 77 al. 1 let. c LDP, afin qu'il statue sur cet aspect du recours.
- 5) En tant qu'il concerne le refus de la liste de candidature au Conseil des États, le recours est en revanche recevable dans son principe, ayant été déposé dans le délai de 6 jours prévu par l'art. 62 al. 1 let. c LPA.
- 6) De façon générale, les conclusions d'un recours ne sont recevables que si elles figurent dans l'acte de recours et ont été formées durant le délai de recours (art. 65 al. 1 LPA ; ACST/5/2015 du 4 mars 2015 consid. 4). Un recourant conserve cependant tout au long de la procédure le droit de solliciter des actes d'instruction, en vertu de son droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst. ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 3<sup>ème</sup> éd., 2013, n. 1317 ss, 1342 ; Pascal MAHON, Droit constitutionnel, vol. II, 3<sup>ème</sup> éd., 2015, n. 175 ss, 176; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. 1526 ss, 1528).
- 7) a. Dès lors, les conclusions formelles présentées par le recourant en date du 21 août 2015 sont tardives et, partant, irrecevables.
- b. La chambre de céans n'examinera ainsi le recours que sous l'angle des conclusions pouvant être déduites de l'acte de recours, à savoir l'annulation du refus de la liste et, subsidiairement, l'obtention d'un délai supplémentaire d'un mois et vingt-deux jours pour présenter les signatures de parrainage de la liste du recourant.

- 8) Le recourant se plaint tout d'abord de l'absence d'une décision formelle, avec indication des voies et délai de recours. Dès lors néanmoins que, selon l'art. 180 LEDP, le recours à la chambre constitutionnelle de la Cour de justice est ouvert contre les violations de la procédure des opérations électorales indépendamment de l'existence d'une décision, et que le recourant a interjeté recours dans les délais, la question n'a pas de portée pratique, si bien que le grief y relatif doit être écarté.
- 9) a. S'agissant de la présentation des candidats, l'art. 25 al. 2 LEDP prévoit que les conditions pour le dépôt des listes au Conseil national s'appliquent par analogie au dépôt des listes pour le Conseil des États ; ce qui, selon l'exposé des motifs de la nouvelle ayant conduit à la reformulation de cette exigence, signifie que « les conditions de dépôt des candidatures pour les élections au Conseil des États et au Conseil national sont semblables, dans la mesure où c'est possible (le nombre maximal de candidatures est évidemment différent) » (PL 11070, p. 17).
- b. Selon l'art. 24 al. 1 LDP, toute liste de candidats doit porter la signature manuscrite d'un nombre minimum d'électeurs dont le domicile politique se trouve dans l'arrondissement. Ce nombre est de : a) 100 dans les cantons qui disposent de 2 à 10 sièges ; b) 200 dans les cantons qui disposent de 11 à 20 sièges ; c) 400 dans les cantons qui disposent de plus de 20 sièges. Lorsqu'il a, par deux fois, augmenté le nombre de signatures à l'appui d'une liste de candidats, le Conseil fédéral a voulu éviter que des listes de candidats ne soient déposées « à la légère ou par plaisanterie » (FF 1975 I 1357), et ainsi « prévenir les abus et les excès découlant des facilités de participation aux élections » (FF 1993 III 447).
- c. La nécessité de présenter un certain nombre de parrainages pour les listes de candidats n'a pas fait l'objet jusqu'à présent d'un examen jurisprudentiel au niveau fédéral ; le Tribunal fédéral a néanmoins déjà cité l'art. 24 al. 1 LDP sans relever à son sujet le moindre problème de constitutionnalité (ATF 129 II 305 consid. 2.1). Au niveau cantonal, le Tribunal administratif a avalisé l'obligation de fournir des signatures d'appui aux listes électorales dans un arrêt de 2001 (ATA/615/2001 du 2 octobre 2001). Quant à la doctrine, elle mentionne cette exigence sans jamais non plus la remettre en cause (Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, 3<sup>ème</sup> éd., 2013, n. 725 ; Ulrich HÄFELIN/Walter HALLER/Helen KELLER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 8<sup>ème</sup> éd., 2012, n. 1468 ; René RHINOW, *Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts*, 2003, n. 2117 ; Yvo HANGARTNER/Andreas KLEY, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2000, n. 660).
- 10) Il ne saurait ainsi être constaté que l'obligation posée par les art. 25 al. 2 LEDP cum 24 al. 1 LDP serait contraire à la garantie des droits politiques au sens des art. 34 al. 1 Cst. et 44 al. 1 Cst-GE, dès lors notamment qu'elle s'avère proportionnée au but visé, tel que mentionné précédemment. Il convient enfin de

rappeler que les autorités ont un devoir de respecter scrupuleusement la procédure en matière d'opérations électorales (Yvo HANGARTNER/Andreas KLEY, op. cit., n. 2544), et ne peuvent donc s'écarter sans motifs impérieux des exigences légales en la matière.

Le refus opposé par le SVE à la liste du recourant, qui n'a fourni aucune signature à l'appui de celle-ci, est ainsi justifié dans son principe.

- 11)
  - a. Le recourant demande, à titre subsidiaire, de bénéficier d'une restitution de délai d'un mois et vingt-deux jours pour la récolte des signatures de parrainage.
  - b. La LEDP ne contient aucune réglementation au sujet d'éventuelles restitutions de délais.
  - c. En procédure administrative, les délais fixés par la loi sont des dispositions impératives de droit public. Ils ne sont, en principe, pas susceptibles d'être prolongés (art. 16 al. 1 1<sup>ère</sup> phrase LPA), restitués ou suspendus, si ce n'est par le législateur lui-même (ACST/10/2015 du 11 mai 2015 consid. 3c). Les cas de force majeure restent toutefois réservés (art. 16 al. 1, 2<sup>ème</sup> phr. LPA). Tombent sous cette notion les événements extraordinaires et imprévisibles qui surviennent en dehors de la sphère d'activité de l'intéressé et qui s'imposent à lui de l'extérieur de façon irrésistible (ACST/10/2015 précité consid. 3c).
  - d. Le délai imparti par l'autorité peut être prolongé pour des motifs fondés si la partie en fait la demande avant son expiration (art. 16 al. 2 LPA). La restitution pour inobservation d'un délai imparti par l'autorité peut être accordée si le requérant ou son mandataire a été empêché sans sa faute d'agir dans le délai fixé (art. 16 al. 3 LPA).
  - e. Il ne découle enfin pas de la jurisprudence fédérale que les cantons doivent impérativement prévoir des possibilités de restitution de délais en matière de droits politiques (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_35/2008 du 19 mai 2008 consid. 3.4).
- 12) En l'espèce, le « délai » – qui est techniquement un terme, puisqu'il fixe une date et non un nombre d'heures, de jours ou de mois – de dépôt des listes au 3 août 2015 avant midi a été fixé par le Conseil d'État. Se pose cependant la question de savoir s'il s'agit d'un délai fixé par l'autorité, auquel la réglementation de l'art. 16 al. 2 et 3 LPA serait donc en principe applicable. Cette question souffrira en l'espèce de demeurer ouverte, dès lors que les conditions d'une restitution au sens des dispositions précitées ne sont en tout état pas remplies.

Il y a lieu en effet de souligner que ce terme a été fixé le 25 février 2015 déjà, et a alors fait l'objet d'un communiqué de presse du Conseil d'État ainsi que d'une publication dans la FAO – qui est depuis 1753 l'organe officiel de publication du gouvernement genevois et de son administration, prévu par une

législation spécifique (loi sur la FAO, du 29 novembre 2013 - LFAO - B 2 10, et son règlement d'application), et accessible en kiosque contre paiement, mais aussi sur Internet, dans la plupart des bibliothèques municipales et dans certains établissements publics, ainsi qu'au centre de documentation et publications de la chancellerie d'État à l'Hôtel de Ville.

Le recourant s'est du reste, selon ses propres allégations, rendu dans les locaux du SVE en février 2015 afin de demander des renseignements concernant les élections fédérales. Il savait donc que ces élections étaient prévues et qu'il y aurait une échéance pour le dépôt des listes. Quand bien même le SVE lui aurait alors suggéré de repasser au début de l'été 2015, il lui incombait, en tant que personne intéressée à se porter candidat, de se renseigner sur les modalités et conditions du dépôt des listes.

Le recourant n'a pas demandé la prolongation du délai avant son expiration. Quant à une éventuelle restitution, le motif qu'il invoque – une panne d'imprimante les deux jours précédant l'expiration du terme – ne permet en aucune façon de retenir que c'est sans sa faute qu'il a été empêché d'agir dans le délai fixé.

Le grief lié à la restitution du délai doit donc être écarté.

- 13) Ce qui précède conduit au rejet du recours dans la mesure où il est recevable.
- 14) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 800.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

### **PAR CES MOTIFS**

### **LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE**

rejette, dans la mesure où il est recevable, le recours interjeté le 8 août 2015 par Monsieur A\_\_\_\_\_ contre le refus opposé le 3 août 2015 par le service des votations et élections ;

renvoie la cause au Conseil d'État en tant qu'elle concerne l'élection au Conseil national ;

met à la charge de Monsieur A\_\_\_\_\_ un émolument de CHF 800.- ;

dit qu'il n'est pas alloué d'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 Monsieur A\_\_\_\_\_, au service des votations et élections ainsi qu'au Conseil d'État.

Siégeants : M. Verniory, président ; Mmes Cramer et Payot Zen-Ruffinen, MM. Pagan et Martin, juges

Au nom de la chambre constitutionnelle :

la greffière-juriste :

C. Gutzwiller

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :