

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3872/2024-ELEVOT

ACST/15/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre constitutionnelle

Arrêt du 24 mars 2025

dans la cause

A _____

représenté par Mes Romain JORDAN et Stéphane GRODECKI, avocats **recourant**

contre

CONSEIL D'ÉTAT

intimé

EN FAIT

- A. a.** A _____, citoyen suisse, est domicilié à Genève.
- B. a.** Le 15 décembre 2021, le Conseil d'État a validé l'initiative populaire 178 (ci-après : IN 178) « pour la réduction de l'impôt sur les véhicules ».

Cette initiative visait à modifier la loi générale sur les contributions publiques du 9 novembre 1887 (LCP - D 3 05) afin de réduire de moitié l'impôt sur les véhicules et de supprimer la possibilité pour le Conseil d'État d'indexer le montant de l'impôt sur les véhicules à l'évolution du coût de la vie.

b. Le 22 juin 2023, le Grand Conseil a adopté la loi 12'888 valant contre-projet à l'IN 178 (« loi modifiant la LCP ; pour une imposition écoresponsable et équitable des véhicules motorisés »).

La nouvelle a la teneur suivante :

« **Art. 1** **Modifications**

La loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887 (LCP – D 3 05), est modifiée comme suit :

Art. 415 **Voitures de tourisme (nouvelle teneur)**

¹ Les véhicules automobiles destinés au transport de personnes comportant 9 places au plus (y compris celle du conducteur) sont taxés d'un impôt annuel de base de 120 francs.

² En sus, pour les voitures 100% électriques ou à hydrogène, une surtaxe sur le poids à vide est calculée selon le barème suivant :

Voitures dont le poids à vide est

a)	de 1 401 à 1 650 kg	50 fr.
b)	de 1 651 à 1 750 kg	100 fr.
c)	de 1 751 à 1 900 kg	200 fr.
d)	de 1 901 à 2 100 kg	400 fr.
e)	de 2 101 à 2 300 kg	600 fr.
f)	de 2 301 à 2 400 kg	800 fr.
g)	de 2 401 à 2 500 kg	1 100 fr.
h)	de 2 501 à 2 600 kg	1 200 fr.
i)	> 2 600 kg	1 400 fr.

³ En sus, pour les voitures thermiques (y compris les hybrides), une surtaxe sur les émissions de CO₂ est calculée selon le barème suivant :

Emissions de CO ₂	par g/km de CO ₂
a) ≤ 120 g/km	0,25 fr.
b) de 121 à 135 g/km	0,75 fr.
c) de 136 à 155 g/km	1,25 fr.
d) de 156 à 175 g/km	2,25 fr.
e) de 176 à 200 g/km	3,50 fr.
f) de 201 à 250 g/km	4,50 fr.
g) de 251 à 300 g/km	8,00 fr.
h) > 300 g/km	12,00 fr.

⁴ Pour les voitures thermiques (y compris les hybrides) dont le CO₂ n'est pas répertorié, la surtaxe se monte forfaitairement à 500 francs. Il appartient au détenteur de la voiture d'amener la preuve de l'émission de CO₂, cas échéant.

⁵ En sus, les voitures thermiques (y compris les hybrides) dont la norme d'émission est antérieure à EURO 03 sont soumises à une surtaxe forfaitaire de 200 francs. 6 Les véhicules vétérans ne sont pas soumis aux surtaxes prévues à l'article 415, alinéas 4 et 5.

[...]

c. Par arrêté du 18 octobre 2023, le Conseil d'État a fixé au 3 mars 2024 la votation cantonale sur l'IN 178, sur la loi 12'888 et sur une question subsidiaire relative à la préférence entre l'IN 178 et le contreprojet, en cas d'acceptation des deux.

d. La brochure explicative distribuée au corps électoral présentait le projet de loi (loi 12'888) tel qu'adopté par le Grand Conseil (p. 77 ss.). Elle contenait une synthèse « brève et neutre » à teneur de laquelle « selon le système actuel, l'imposition des voitures de tourisme est basée sur la puissance effective du moteur, combinée aux émissions de CO₂. La modification proposée prévoit quant à elle une taxation basée sur le poids à vide pour les voitures électriques ou à hydrogène et sur les émissions de CO₂ pour les voitures thermiques. Un impôt annuel de base de 120 francs est par ailleurs applicable à l'ensemble des voitures de tourisme ».

En outre, elle contenait un passage intitulé « commentaires des autorités », qui avait notamment la teneur suivante (p. 81 ss.): « la loi 12'888 propose un nouveau système de fiscalité des véhicules à moteur qui se veut en phase avec les objectifs climatiques de réduction des émissions de CO₂ du canton. Selon la majorité du Grand Conseil, le passage à une imposition des véhicules basée sur les émissions de CO₂ est plus en adéquation avec leur impact environnemental et incitera les consommatrices et consommateurs à choisir des véhicules à faible émission. De plus, elle se veut simple pour tout un chacun dans le calcul du montant de l'impôt.

Ainsi, en ce qui concerne les voitures de tourisme :

- Un impôt annuel de base de 120 francs est appliqué à l'ensemble des voitures, en partant du principe que chaque véhicule, qu'il soit thermique ou électrique, consomme de l'espace et bénéficie de prestations publiques.
- Pour les véhicules électriques ou à hydrogène, un impôt complémentaire, basé sur le poids à vide, progressif en termes de barème, s'ajoute à l'impôt annuel de base, en favorisant fiscalement la détention de véhicules plutôt légers, le déplacement de poids étant consommateur d'énergie. La possibilité d'exonérer les véhicules électriques durant les trois premières années de leur mise en circulation est supprimée, sauf pour les véhicules en ayant bénéficié avant l'entrée en vigueur du nouveau système d'imposition.

- Pour les véhicules thermiques et hybrides, un impôt complémentaire, basé sur les émissions de CO₂, progressif en termes de barème, s'ajoute à l'impôt annuel de base, afin de favoriser la détention de véhicules peu polluants.

La loi 12'888 ne prévoit plus de bonus ou de malus pour les voitures de tourisme, car ils sont intégrés dans les nouveaux barèmes. Elle met un terme à la sur-exponentialité du système actuel (taxation très lourde pour les véhicules les plus puissants). La loi 12'888 propose un nouveau système de fiscalité destiné à favoriser le remplacement des véhicules les plus émissifs en CO₂ par des motorisations plus récentes, neutres ou peu émissives en gaz à effet de serre. Le nouveau système permet avant l'achat d'un véhicule de connaître facilement le montant de l'impôt auquel il sera soumis. Bien que le système de fiscalité découlant de la loi 12'888 renchérisse la taxation de certains types de véhicules, notamment les voitures peu puissantes mais très émissives en CO₂, il répartit de manière plus homogène la fiscalité des véhicules tout en restant proche de la moyenne suisse. La loi 12'888 devrait assurer un niveau quasi constant des recettes fiscales et permettre d'assurer une stabilité des recettes à moyen terme (au moins jusqu'à la fin de la décennie), en partant du principe que 40% du parc de véhicules sera électrifié à cet horizon. La loi 12'888 offre par conséquent un système de fiscalité résilient et en adéquation avec les enjeux technologiques et climatiques actuels ».

e. Lors de la votation populaire du 3 mars 2024, le corps électoral cantonal a rejeté l'IN 178 à 51.58% (objet 6) et accepté le contreprojet à 56.73% (objet 7). Dans le cadre de la question subsidiaire (objet 8), le contreprojet a été accepté à 56.26%.

f. Par arrêté du 20 mars 2024, le Conseil d'État a validé les résultats du scrutin sur ces objets.

C. a. Dès le 3 novembre 2024, les bordereaux de taxation portant sur l'impôt automobile ont été envoyés par l'office cantonal des véhicules aux détenteurs de véhicules. Le délai de paiement échoyait le 31 décembre 2024.

b. Le 15 novembre 2024, TV LEMAN BLEU SA a diffusé un reportage intitulé « plus de 500% d'augmentation pour l'impôt sur les véhicules ».

c. Dans son édition du 19 novembre 2024, la Tribune de Genève (ci-après : TDG) a publié un article intitulé « le nouvel impôt auto genevois déclenche une vague de colère. La facture explose pour les détenteurs de voitures âgées de quelques années. L'État a-t-il correctement informé la population lors du vote ? ».

d. Lors d'une interview donnée à la RTS le 20 novembre 2024, la présidente du Conseil d'État, a indiqué que celui-ci reprendrait en main le dossier de l'impôt automobile pour revoir la loi. La situation n'était pas tenable et le Conseil d'État

s'était réuni pour trouver des solutions. Il y avait des effets concrets qui n'étaient pas acceptables et auxquels il convenait de remédier rapidement. Il s'agissait notamment de trouver des solutions concrètes pour les personnes qui subissaient une augmentation et n'étaient pas en mesure de l'assumer. Manifestement, personne n'était allé suffisamment loin en termes de questions.

e. Selon le site internet de la RTS, « pour une VW Polo à essence datant de 2001, la taxation bondit et passe de CHF 210.- à CHF 750.- [...]. Pour le propriétaire d'un monospace familial à essence Citroën Evasion de 1998, émettant 252 grammes de CO₂ au kilomètre, la facture est encore plus salée. Son impôt auto est passé de CHF 297.- à CHF 2'100.- ».

D. a. Le 21 novembre 2024, une modification de l'art. 423 al. 2 LCP a été adoptée avec une clause d'urgence. En dérogation à la règle générale prévoyant un paiement de l'impôt avant le 1^{er} janvier de l'année concernée, l'impôt peut être payé en une fois ou réparti sur plusieurs mois pour l'année civile 2025. La totalité de l'impôt est payable avant le 1^{er} juillet 2025.

b. Le 13 décembre 2024, le Grand Conseil a adopté la loi 13'564 modifiant la LCP (« pour un impôt sur les véhicules motorisés qui réponde à l'urgence climatique de manière responsable et supportable pour les Genevois »), avec clause d'urgence conformément à son art. 2 souligné. La teneur de la nouvelle est la suivante :

Art. 1 Modifications

La loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887, est modifiée comme suit [...] :

Art. 459, al. 6 et 7 (nouveaux)

Modification du 13 décembre 2024

[...]

⁷ Pendant les périodes annuelles débutant le 1^{er} janvier 2025, le 1^{er} janvier 2026 et le 1^{er} janvier 2027, l'impôt annuel sur les voitures de tourisme (art. 415) immatriculées pour la dernière fois avant le 1^{er} janvier 2025 ne peut excéder au total 200% de la charge fiscale qui aurait résulté d'un impôt calculé de la manière suivante : [...].

E. a. Par acte remis au guichet le 21 novembre 2024, A_____ a interjeté recours auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle) contre « le résultat de la votation populaire cantonale genevoise du 3 mars 2024 : objet n° 7 », concluant principalement à l'annulation de la votation cantonale du 3 mars 2024 en tant qu'elle concerne les objets 6 à 8. Il a requis, sur mesures provisionnelles, la suspension de la mise en œuvre de la loi 12'888.

Il se plaignait de la violation de la garantie des droits politiques. Le Grand Conseil et le Conseil d'État n'avaient pas réalisé les effets concrets de la nouvelle soumise au vote. Ces effets n'avaient pas été suffisamment analysés. Dès lors, une

information correcte ne pouvait pas avoir été fournie au corps électoral. L'absence d'informations ou la transmission d'informations erronées sur les effets concrets d'une loi en matière fiscale ne permettaient pas au corps électoral de se forger sa conviction d'une manière éclairée, fidèle et sûre. Si une certaine augmentation de la fiscalité était envisagée, son ampleur n'avait jamais été communiquée. Dans la brochure, le Conseil d'État avait au contraire insisté sur l'homogénéité du système soumis au vote et la fin de la sur-exponentialité, alors que le système mis en place présentait des augmentations très importantes. Le Conseil d'État, dans ses dernières communications reconnaissant des besoins d'intervention immédiats pour remédier aux effets de la loi, admettait que ceux-ci constituaient une surprise et ne correspondaient donc pas aux explications fournies dans le matériel de vote.

b. Le Conseil d'État a conclu au rejet de la demande de mesures provisionnelles et du recours.

c. Dans sa réplique, le recourant a relevé que lorsque les autorités ne parvenaient pas, comme en l'espèce, à identifier les effets d'une loi, elles ne pouvaient pas informer de manière conforme au droit le corps électoral, faute d'être en mesure de fournir une information complète et objective sur l'objet soumis au vote. La sécurité du droit ne s'opposait pas à l'annulation du scrutin.

d. Sur ce, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées.

EN DROIT

- 1.** La chambre constitutionnelle est compétente pour connaître du recours – qui est un recours pour violation des droits politiques – en vertu de l'art. 124 let. b de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00), concrétisé en cette matière notamment par l'art. 130B al. 1 let. b de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05) et par l'art. 180 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LEDP - A 5 05).

1.1 Entrent dans le cadre des opérations électorales, et sont donc sujets à recours au sens de cette dernière disposition, tous les actes destinés au corps électoral, de nature à influencer la libre formation et expression du droit de vote telle qu'elle est garantie par les art. 34 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et 44 Cst-GE. La notion d'opérations électorales figurant à l'art. 180 LEDP est conçue largement : elle ne se réduit pas aux seules élections mais vise également les votations et englobe aussi bien les scrutins populaires eux-mêmes que les actes préparant ces derniers. La constatation du résultat exact d'une élection, de même que le respect de la procédure en matière électorale, font partie de la liberté de vote (ATF 140 I

394 consid. 8.2 ; ACST/37/2023 du 30 octobre 2023 consid. 1.1 et les arrêts cités).

1.2 En l'espèce, le recours est formellement dirigé contre le résultat de la votation populaire du 3 mars 2024, ce qui entre dans le cadre des opérations électorales, le recourant considérant que des irrégularités précédant le vote auraient faussé ledit résultat.

2. En matière de droits politiques, la qualité pour recourir appartient à toute personne disposant du droit de vote dans l'affaire en cause, indépendamment d'un intérêt juridique ou digne de protection à l'annulation de l'acte attaqué (ACST/37/2023 précité consid. 1.1 et les arrêts cités).

En l'espèce, en tant que ressortissant suisse domicilié dans le canton et y exerçant ses droits politiques (art. 48 al. 2 Cst-GE et 3 LEDP), le recourant dispose de la qualité pour recourir.

3. Le recours satisfait par ailleurs aux exigences de forme et de contenu posées par la loi (art. 64 et 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
4. Les recours en matière de votations et d'élections doivent être formés dans les six jours (art. 62 al. 1 let. c LPA), délai non susceptible d'être suspendu (art. 63 al. 2 let. a LPA). Ce délai court dès le lendemain du jour où, en faisant montre de la diligence commandée par les circonstances, le recourant a pris connaissance de l'irrégularité entachant, selon lui, les opérations électorales (ACST/37/2023 précité consid. 4).

En l'espèce, que le recourant ait pris connaissance de l'irrégularité entachant, selon lui, les opérations électorales le 15 ou le 19 novembre 2024, dates de diffusion et de publication du reportage de TV LEMAN BLEU SA et de l'article de la TDG, le recours a été interjeté dans le délai prévu par l'art. 62 al. 1 let. c LPA, puisqu'il a été déposé au guichet le 21 novembre 2024, soit dans les six jours suivant le 15 novembre 2024. Il a donc été interjeté en temps utile.

Au vu de ce qui précède, le recours satisfait aux exigences de recevabilité, si bien qu'il convient d'entrer en matière sur le fond.

5. Le litige porte sur la conformité au droit de la votation populaire cantonale genevoise du 3 mars 2024 (objets 6 à 8).
6. Le recourant se plaint d'une violation de la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.).

6.1 L'art. 34 al. 1 Cst. garantit de manière générale et abstraite les droits politiques, que ce soit sur le plan fédéral, cantonal ou communal, et il établit de manière générale les principes essentiels de la participation démocratique. La garantie revêt un caractère fondamental. L'art. 34 al. 1 Cst. ne définit en revanche pas en détail leur contenu et renvoie à cet égard aux constitutions et lois cantonales (ATF 150 I 17 consid. 4.1 = JdT 2024 I p. 35, 37 ; ATF 138 I 189 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_487/2024, 1C_491/2024, 1C_496/2024, 1C_497/2024 et 1C_504/2024 du 12 décembre 2024 consid. 5.1, destiné à la publication).

L'art. 34 al. 2 Cst. protège la libre formation de l'opinion des citoyens et leur garantit qu'aucun résultat de vote ne soit reconnu s'il ne traduit pas de façon fidèle et sûre l'expression de leur libre volonté. Chaque citoyen doit pouvoir se déterminer en élaborant son opinion de la façon la plus libre et complète possible et exprimer son choix en conséquence. La liberté de vote garantit la sincérité et la loyauté du débat nécessaire au processus démocratique et à la légitimité des décisions prises en démocratie directe (ATF 150 I 17 consid. 4.1 = JdT 2024 I p. 35, 37 ; ATF 146 I 129 consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_160/2021 précité consid. 4.1). L'art. 44 Cst-GE garantit les droits politiques en des termes similaires (ATF 150 I 204 consid. 7.1 ; ACST/37/2023 précité consid. 5.1).

6.2 La liberté de vote se décompose en plusieurs maximes, au nombre desquelles figure celle qui, dans le but de cadrer les rôles respectifs complémentaires de l'État et de la société civile en démocratie, régit l'intervention de l'autorité dans les campagnes référendaires et électorales, en termes à la fois de devoirs et de restrictions. Dans les campagnes précédant une votation ou une élection, les diverses règles résultant de la liberté de vote imposent aux autorités un devoir à la fois d'exactitude et de réserve, à savoir un devoir d'informer le corps électoral au sujet du vote ou de l'élection mais aussi, de façon très stricte en matière d'élections, un devoir de s'abstenir de toute intervention illicite (ATF 139 I 2 consid. 6.2 ; 131 I 126 consid. 5 ; ACST/37/2023 précité consid. 5.1 et les références citées).

6.3 La brochure d'information revêt une grande importance dans le cadre de la formation de l'opinion. Ce document ne constitue pas un avis de droit, mais il doit être compréhensible et accessible également à des personnes sans formation juridique. Auréolé de l'autorité de l'État, il exerce une influence sur l'opinion des titulaires du droit de vote et il est devenu une sorte d'instrument incontournable de la démocratie (ATF 147 I 297 consid. 5.3 = SJ 2021 I 265, 271 ; 130 I 290 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_247/2018, 1C_248/2018 du 12 mars 2019 consid. 9.1).

6.4 Même sans base juridique expresse, les cantons sont en principe autorisés à opposer un contre-projet à une initiative populaire. Le contre-projet diminue les

perspectives de l'initiative d'être adoptée par le corps électoral mais cette conséquence doit être néanmoins tolérée. La législation et le développement du droit qu'implique une initiative ressortissent au parlement et le contre-projet accroît la liberté de décision des électrices et électeurs. La présentation d'un contre-projet est toutefois assujettie à des contraintes de forme et de fond. Il s'impose notamment de veiller à ce que la procédure permette un vote suffisamment net. Le contre-projet ne doit pas être favorisé lors du scrutin et, en particulier, il ne doit pas être présenté avant l'initiative (ATF 150 I 17 consid. 4.2 = JdT 2024 I p. 35, 38 s.).

6.5 Le résultat d'une votation est faussé lorsque les autorités influencent de manière inadmissible les citoyens ; une influence de ce genre peut notamment s'exercer dans les explications officielles adressées aux citoyens. La liberté de vote admet les explications ou messages officiels relatifs à une votation où l'autorité explique l'objet du scrutin et recommande son acceptation ou son rejet (ATF 140 I 338 consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_665/2018 du 16 janvier 2019 consid. 3).

Le résultat d'une votation est également faussé lorsque les citoyens ont été informés de manière erronée sur le but et la portée du projet soumis au vote. Il est interdit de passer sous silence des éléments importants pour la décision du citoyen ou de reproduire de manière inexacte les arguments des adversaires du référendum ou de l'initiative. Le principe de la transparence exige par ailleurs que s'il existe des incertitudes significatives lors de l'évaluation de la situation de départ, celles-ci soient clairement présentées comme telles (ATF 145 I 207 consid. 2.1 ; 139 I 2 consid. 6.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_487/2024, 1C_491/2024, 1C_496/2024, 1C_497/2024 et 1C_504/2024 du 12 décembre 2024 consid. 5.1, destiné à la publication).

6.6 L'art. 34 al. 2 Cst. impose notamment aux autorités le devoir de donner une information correcte et retenue dans le contexte de votations (ATF 145 I 282 consid. 4.1). Une distinction doit être opérée entre les interventions des autorités lors de scrutins de leur propre collectivité (commune, canton, Confédération), d'une part, et celles lors de scrutins d'une autre collectivité (subordonnée, de même niveau ou de niveau supérieur), d'autre part (ATF 146 I 129 consid. 5.1 ; 145 I 1 consid. 4.1). Lors de scrutins de leur propre collectivité, un rôle de conseil leur incombe. Les collectivités assument ce rôle principalement par la rédaction d'un message explicatif préalable au vote. Elles ne sont pas astreintes à un devoir de neutralité et peuvent diffuser une recommandation. Elles sont en revanche tenues à un devoir d'objectivité, de transparence et de proportionnalité. Les informations qu'elles apportent doivent prendre place dans un processus ouvert de formation de l'opinion, ce qui exclut les interventions excessives et disproportionnées s'apparentant à de la propagande et propres à empêcher la formation de l'opinion (ATF 146 I 129 consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral

1C_321/2020 du 13 novembre 2020 consid. 4.1). L'autorité viole son devoir d'information objective lorsqu'elle informe de manière erronée sur le but et la portée du projet. Les explications de vote satisfont à l'exigence d'objectivité lorsqu'elles sont équilibrées et répondent à des motifs importants, qu'elles fournissent une image complète du projet avec ses avantages et ses inconvénients, et qu'elles mettent les électeurs en mesure d'acquiescer une opinion ; au-delà d'une certaine exagération, elles ne doivent être ni contraires à la vérité ni tendancieuses, ni simplement inexactes ou incomplètes. L'autorité n'est pas tenue de discuter chaque détail du projet ni d'évoquer chaque objection qui pourrait être soulevée à son encontre, mais il lui est interdit de passer sous silence des éléments importants pour la décision du citoyen ou de reproduire de manière inexacte les arguments des adversaires du référendum ou de l'initiative (ATF 143 I 78 consid. 4.4 ; 139 I 2 consid. 6.2). Le but principal de la brochure d'information n'est pas en effet de contribuer à la propagande politique, mais de fournir aux citoyens une information objective, équilibrée et si possible exhaustive sur les avantages et les inconvénients d'un projet législatif (ATF 147 I 297 consid. 3.1 = SJ 2021 I 265, 266 s. ; ATF 139 I 2 consid. 6.2).

Pour savoir si les électeurs ont acquis une opinion suffisante et objective sur l'objet soumis au vote, il convient de prendre en considération le contexte global et l'ensemble des informations diffusées. Dans ce cadre, il est sans importance que ces informations proviennent en partie des explications du gouvernement dans la brochure de vote ou de déclarations de membres de l'exécutif aux médias, ni que ces derniers s'y soient référés explicitement ou non. Il faut se demander si les votants, sur la base de l'information délivrée par les différents organes de presse et par les acteurs du débat politique, sont effectivement en mesure de se faire une opinion suffisante et objective sur l'objet soumis à la votation (ATF 147 I 297 consid. 3.2 = SJ 2021 I 265, 267 s. et les références citées ; ATF 138 I 61 consid. 7.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_130/2015 du 20 janvier 2016 consid. 3.2).

6.7 En matière de recours contre les votations, la jurisprudence distingue ceux qui sont déposés avant ou peu après la votation des recours qui sont interjetés bien après la votation lorsque des irrégularités ont été connues ultérieurement. Dans le premier cas, la votation n'est annulée qu'à la double condition que la violation constatée est grave et qu'elle a pu avoir une influence sur le résultat du vote (ATF 147 I 194 consid. 4.1.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_487/2024, 1C_491/2024, 1C_496/2024, 1C_497/2024 et 1C_504/2024 du 12 décembre 2024 consid. 5.1, destiné à la publication). Dans ce cas, le citoyen n'a pas à prouver que le vice a eu d'importantes répercussions sur l'issue de la votation ; il suffit qu'une telle conséquence soit possible. Il y a lieu de tenir compte notamment de l'écart de voix, de la gravité des vices de procédure et de leur portée sur le vote dans son ensemble (ATF 147 I 297 consid. 5.1 = SJ 2021 I 265, 270). Si l'écart des voix est minime, même une irrégularité relativement légère pourrait conduire à

l'annulation du scrutin, tandis que, pour un écart important, il faudrait une irrégularité vraiment massive (ATF 132 I 104 consid. 3.3 ; Giorgio MALINVERNI et *al.*, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 4^e éd., 2021, n. 964). Ainsi, si la possibilité d'un résultat différent au cas où la procédure n'avait pas été viciée apparaît à ce point minime qu'elle ne puisse pas entrer sérieusement en considération, il y a lieu de renoncer à l'annulation du vote ; dans le cas contraire, il faut considérer le vice comme important et annuler la votation (ATF 145 I 207 consid. 4.1 ; 145 I 1 consid. 4.2 ; 143 I 78 consid. 7.1).

Dans le second cas, la votation n'est annulée que si des conditions strictes sont remplies, en raison de l'importance du maintien des décisions prises par le corps électoral et pour des motifs de sécurité du droit. Le principe de la sécurité du droit exige en effet la stabilité de la législation en vigueur (art. 5 Cst.). Suivant les circonstances, le principe de la bonne foi (art. 9 Cst.) et des aspects de l'égalité devant la loi (art. 8 al. 1 Cst.) peuvent aussi s'opposer à l'annulation d'une votation qui a eu lieu depuis un certain temps. Il s'agit donc de procéder à une pesée globale des intérêts, tenant compte de l'écart des voix, de l'influence possible de la gravité de l'irrégularité sur le résultat du vote, de la sécurité du droit et des autres aspects qui s'opposent à une annulation de la votation (ATF 145 I 207 consid. 4.1 et les références citées). Il faut aussi prendre en compte le fait qu'une répétition de la votation ne pourra pas avoir lieu dans les mêmes conditions (ATF 145 I 207 consid. 4.1 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_487/2024, 1C_491/2024, 1C_496/2024, 1C_497/2024 et 1C_504/2024 du 12 décembre 2024 consid. 7.1, destiné à la publication).

6.8 En droit genevois, l'art. 53 LEDP prévoit que les électeurs reçoivent de l'État pour les votations cantonales et des communes pour les votations communales, au plus tôt quatre semaines avant le jour de la votation mais au plus tard trois semaines 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 et les recommandations du Grand Conseil ou du Conseil municipal (al. 1). En matière cantonale, le commentaire des autorités est rédigé par le Conseil d'État. Il comprend une synthèse brève et neutre de chaque objet soumis à votation, 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'État et d'importantes minorités. Le Conseil d'État soumet son projet de commentaire au bureau du Grand Conseil, dont il recueille les observations (al. 3).

7. En l'espèce, la question à trancher est celle de savoir si le Conseil d'État a informé de manière lacunaire le corps électoral sur les inconvénients, pour certains détenteurs de véhicules, résultant de l'acceptation de la loi 12'888 et ainsi faussé l'état d'information des citoyens avant la votation populaire du 3 mars 2024.

Tel n'est pas le cas. En effet, la brochure explicative distribuée au corps électoral en vue de la votation litigieuse contient le texte complet du contreprojet (loi 12'888) et indique la base de la taxation (poids à vide pour les voitures électriques ou à hydrogène et émissions de CO₂ pour les voitures thermiques). Elle indique également que le passage à une imposition des véhicules basée sur les émissions de CO₂ est plus en adéquation avec leur impact environnemental et incitera les consommatrices et consommateurs à choisir des véhicules à faible émission, tout en précisant que pour les véhicules thermiques et hybrides, un impôt complémentaire, basé sur les émissions de CO₂, progressif en termes de barème, s'ajoute à l'impôt annuel de base, afin de favoriser la détention de véhicules peu polluants. Aussi et surtout, la brochure mentionne que le système de fiscalité découlant de la loi 12'888 renchérit la taxation de certains types de véhicules, notamment les voitures peu puissantes mais très émissives en CO₂.

La brochure indique également que la loi 12'888 met un terme à la sur-exponentialité du système actuel et propose un nouveau système de fiscalité destiné à favoriser le remplacement des véhicules les plus émissifs en CO₂ par des motorisations plus récentes, neutres ou peu émissives en gaz à effet de serre. Il est précisé que le nouveau système de fiscalité répartit de manière plus homogène la fiscalité des véhicules tout en restant proche de la moyenne suisse et que la loi 12'888 devrait assurer un niveau quasi constant des recettes fiscales et permettra d'assurer une stabilité des recettes à moyen terme en partant du principe que 40% du parc de véhicules serait électrifié à cet horizon.

Ce faisant, la brochure explicative expose de façon objective et proportionnée les avantages de la loi 12'888 mais également les inconvénients de celles-ci. Sur ce dernier point en particulier, en tant qu'elle précise que le système de fiscalité découlant de la nouvelle renchérit la taxation de certains types de véhicules, notamment les voitures peu puissantes mais très émissives en CO₂, elle attire expressément l'attention des électeurs sur le fait que les détenteurs des véhicules concernés verront leur impôt sur les véhicules augmenter.

Si la brochure ne fait certes pas mention de l'intensité de cette hausse, l'importance de cet élément doit être relativisée pour deux raisons. En premier lieu, l'intensité de la hausse n'est, le cas échéant, pas la même pour chacun des détenteurs de véhicule concernés et dépend de chaque situation, si bien qu'avancer un chiffre dans la brochure aurait été peu représentatif des effets de la nouvelle. En second lieu, la brochure indique expressément que la taxation est basée sur les émissions de CO₂ ; le texte de la nouvelle figure dans la brochure et son art. 415 al. 3 donne la formule de calcul, qui n'est pas complexe puisqu'il s'agit de la multiplication des émissions de CO₂ par un montant déterminé, qui dépend de la quantité d'émissions de CO₂ (barème). Ainsi, les électeurs, et en particulier ceux désavantagés par la nouvelle, soit les détenteurs de voitures polluantes, pouvaient sans difficultés calculer la surtaxe qu'ils devraient payer. Rien ne permet de retenir

que les intéressés ne connaissaient pas les émissions de CO₂ de leurs véhicules ou ne pouvaient les connaître. L'intensité de la hausse pour chaque électeur était ainsi non seulement prévisible mais surtout déterminable avec exactitude.

Le Conseil d'État n'a donc pas violé son devoir d'exactitude, de réserve et d'objectivité et a fourni une information correcte sur le sujet du vote permettant aux électeurs faisant preuve du minimum d'attention requis pour une votation populaire, surtout pour un sujet touchant directement, personnellement et immédiatement une majorité des administrés, de se forger une opinion complète sur la votation.

On ne saurait retenir que des informations erronées auraient été données, que des incertitudes significatives existantes lors de l'évaluation de la situation de départ n'auraient pas été présentées ou que l'autorité aurait passé sous silence des éléments importants. Premièrement, le recourant ne peut être suivi lorsqu'il affirme que l'information selon laquelle le système soumis au vote serait homogène et mettrait fin à la sur-exponentialité serait erronée. Il résulte en effet des indications chiffrées fournies dans sa réponse par le Conseil d'État, non contestées par le recourant dans sa réplique, que l'impôt le plus élevé recensé en 2024 représente près du double de celui de 2025 (CHF 13'629.- contre CHF 7'608.-). De plus, comme cela ressort de l'art. 415 al. 3 LCP, le nouveau barème comporte des paliers et progresse linéairement au sein de chacun d'eux. Enfin, une augmentation importante de l'impôt par rapport aux années précédentes, laquelle concerne uniquement certains détenteurs de véhicules, n'implique pas nécessairement une sur-exponentialité.

Deuxièmement, bien que le Conseil d'État ait fait mention de l'homogénéité du système soumis au vote et de la fin de la sur-exponentialité, le principe du renchérissement de la taxation de certains types de véhicules était également mentionné et n'était ainsi pas occulté.

Enfin, il est vrai que les modifications récentes de la loi intervenues à la suite du constat de la hausse de l'impôt pour certains détenteurs de véhicule ainsi que l'interview de la présidente du Conseil d'État, qui a notamment affirmé que certains effets concrets de la loi n'étaient pas acceptables et qu'il convenait d'y remédier rapidement (<https://www.rts.ch/info/regions/geneve/2024/article/le-conseil-d-etat-genevois-va-revoir-la-loi-apres-l-explosion-de-l-impot-automobile-pour-certains-vehicules-28701571.html>, page consultée le 20 février 2025), tendent à démontrer que le Grand Conseil, ou du moins une partie de ses membres, ne s'est pas rendu compte de toutes les conséquences de la nouvelle. Or, comme déjà exposé, les effets de celle-ci étaient prévisibles compte tenu de son texte clair et le montant de l'impôt était déterminable avec exactitude, y compris pour les membres du Grand Conseil. En outre, et contrairement à ce que prétend le recourant, de telles circonstances n'impliquent pas nécessairement que le corps

électoral n'a pas été informé valablement ; au contraire, les explications figurant dans la brochure et le texte du contre-projet lui ont permis de saisir la portée de la nouvelle, avec tous ses effets.

Par conséquent, le résultat de la votation n'a pas été faussé et aucune violation de la garantie des droits politiques ne peut être retenue.

Le grief sera ainsi écarté, ce qui conduit au rejet du recours.

8. Le prononcé du présent arrêt rend sans objet la requête de mesures provisionnelles.
9. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 800.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1 LPA) et aucune indemnité ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 21 novembre 2024 par A_____ contre « le résultat de la votation populaire cantonale genevoise du 3 mars 2024 (objet n° 7) » ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 800.- à la charge de A_____ ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, 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 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 ;

communique le présent arrêt à Mes Romain JORDAN et Stéphane GRODECKI, avocats du recourant, ainsi qu'au Conseil d'État.

Siégeant : Philippe KNUPFER, président, Florence KRAUSKOPF, Patrick CHENAUX, Claudio MASCOTTO, Michèle PERNET, juges.

Au nom de la chambre constitutionnelle :

le greffier-juriste :

J. PASTEUR

le président :

P. KNUPFER

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

OPINION SÉPARÉE

**(art. 119 Cst-GE et 28 al. 4 et 5 du règlement de la
Cour de Justice - RCJ- E 2 05.47)**

Je ne puis me rallier à la majorité de la chambre constitutionnelle s'agissant de l'issue du recours, qui aurait, à mon sens, dû être admis, l'information donnée dans la brochure d'information du Conseil d'État n'étant, selon mon appréciation respectueuse de l'opinion de mes collègues, pas conforme au droit supérieur.

La question qui se pose n'est pas sans rappeler l'ATF 145 I 207 du 10 avril 2019, qui a conduit le Tribunal fédéral à reconnaître que les conditions pour l'annulation de la votation fédérale du 28 février 2016 étaient remplies.

Comme dans le cas d'espèce, l'argumentation du recourant était fondée sur le caractère erroné des informations fournies par l'exécutif (le Conseil fédéral) dans sa brochure d'information. Le nombre de couples mariés pénalisés par l'impôt fédéral direct avait été sous-estimé par le Conseil fédéral qui avait présenté le chiffre de 80'000 couples dans sa brochure d'information alors qu'il s'agissait de 454'000 couples, information transmise au public, plus de deux ans après la votation, par communiqué de presse du 15 juin 2018.

Le Tribunal fédéral a rappelé qu'il était nécessaire que les faits et les moyens de preuve avancés soient demeurés inconnus avant la votation et pendant le délai de recours qui l'avait suivie, qu'ils n'aient pas pu être invoqués pour des raisons de droit ou de fait ou qu'ils n'aient pas dû être invoqués parce qu'il n'y avait pas motifs de le faire. Les faits et les moyens de preuve doivent par conséquent se rapporter à des faits existant déjà au moment de la votation, mais qui étaient alors inconnus ou qui ont pu rester inaperçus (faits nouveaux improprement dits ; faux *nova*).

En l'espèce, ce n'est qu'après la votation cantonale du 3 mars 2024 que les effets de la loi sont apparus, lors du début de l'envoi des bordereaux d'impôt concrétisant le nouveau système d'imposition des véhicules. L'information publiée par la Tribune de Genève (ci-après : TdG) le 19 novembre 2024, dans un article intitulé « *Le nouvel impôt auto genevois déclenche une vague de colère. La facture explose pour les détenteurs de voitures âgées de quelques années. L'État a-t-il correctement informé la population lors du vote ?* », a ainsi interpellé les électeurs sur les effets de la modification législative qui – selon les chiffres publiés dans l'article – entraînait une augmentation d'impôt pour un tiers des détenteurs du parc automobile (33.4%).

Comme le souligne le recourant, la portée et les conséquences de la modification législative proposée dans le contreprojet à l'initiative 178 n'ont pas été appréciées correctement dans le cadre de l'information transmise au corps électoral. En déclarant, notamment, que le contreprojet mettait « *un terme à la sur-exponentialité du système actuel (taxation très lourde pour les véhicules les plus puissants)* », le Conseil d'État a

laissé entendre que la taxation serait moins lourde en adoptant le nouveau système. En ajoutant que ce dernier renchérirait la taxation pour certains types de véhicules, il a donné l'impression qu'il s'agirait d'une minorité de cas, tout en s'abstenant de fournir des chiffres concernant le pourcentage de détenteurs de véhicules touchés par ledit renchérissement et la quotité de ce dernier ou, à tout le moins, un ordre de grandeur, voire des exemples chiffrés en fonction de certaines catégories de véhicules.

Le Conseil d'État n'a pas contesté le pourcentage d'un tiers du parc automobile concerné par le renchérissement et avancé par la TdG. Dans un article intitulé « *Impôt auto : des élus se renvoient la patate chaude. Qui aurait dû voir l'ampleur des effets punitifs du nouvel impôt ? Les députés ? L'administration ? Pointé à tort, le Département des finances conteste toute responsabilité* », certains députés du Grand Conseil ont reconnu que les augmentations n'avaient pas été détectées, ni anticipées, alors même qu'ils déclaraient avoir travaillé de concert avec le Département des finances (TdG du 20 novembre 2024).

Le Grand Conseil a adopté, le 21 novembre 2024, le PL 13'559, muni de la clause d'urgence (art. 70 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 - Cst-GE - A 2 00), en mentionnant dans son exposé des motifs « *Le contreprojet à l'IN 178, qui a été accepté en votation populaire le 3 mars 2024, est entré en vigueur et déploie ses effets en ce qui concerne l'impôt sur les véhicules dès 2025. De nombreux contribuables touchés viennent de recevoir leur avis de taxation et découvrent avec effroi une augmentation très importante, pouvant atteindre 500%, ce qui représente une dépense quasi immédiate de plusieurs milliers de francs.* » (PL 13'559, p. 3).

Le 13 décembre 2024, le Grand Conseil a adopté le PL 13'564-A, également muni de la clause d'urgence. À cette occasion, le Conseiller d'État Pierre MAUDET, en charge du Département de la santé et des mobilités (ci-après : DSM), a déclaré « *le premier enjeu selon le Conseil d'État est de savoir si l'on souhaite établir des responsabilités, comprendre ce qu'il s'est passé, et vérifier si des informations n'ont pas été communiquées. Cela pourrait être important pour la commission, si cela est avéré, l'administration est à disposition pour y répondre. Il insiste sur la nécessité de comprendre les événements, d'autant plus qu'un recours a été déposé par le conseiller national M. A_____, contestation concernant la votation de mars, en évoquant des soupçons de tromperie. Cet élément doit commander une certaine prudence de la part de la commission et du Conseil d'Etat dans leurs déclarations et pourrait nécessiter l'établissement de faits précis* » (PL 13'564-A, p. 6). Lors de l'audition d'un responsable du DSM, il est apparu que le pourcentage d'un tiers du parc automobile touché par l'augmentation, tel qu'il avait été avancé par la TdG dans son article du 19 novembre 2024, se vérifiait : « *La valeur moyenne en 2025 est de 473 francs, contre 508 francs en 2024. L'impôt maximal en 2025 est de 7608 francs, alors qu'en 2024, il était de 13629 francs. En 2025, 86277 voitures sont taxées à plus de 473 francs, ce qui correspond à 39,34% des véhicules.* » (PL 13'564-A, p. 9).

Il me semble important de relever que, si l'on suit les explications données par l'intimé, selon lesquelles chaque contribuable avait la possibilité de calculer, d'avance, le montant de l'impôt concernant son véhicule automobile, on ne saurait laisser de côté le fait que même s'il procédait à ce calcul concernant son propre véhicule, le citoyen n'était, faute d'information, pas en mesure d'estimer quelle serait l'importance de l'augmentation au niveau collectif, ce qui a été visiblement sous-estimé par le Grand Conseil et l'administration, comme cela ressort du rapport du député Grégoire CARASSO (PL 13'564-A, p. 4 à 21), dont des extraits ont été cités *supra*.

En conclusion, les informations communiquées par les autorités à l'appui de la votation du 3 mars 2024 sont en partie erronées et incomplètes, ce qui ressort notamment des discussions qui ont entouré l'adoption, en urgence, des PL 13'559 et 13'564-A.

Pour qu'une contestation rétrospective de la votation soit possible, il faut que les faits et les moyens de preuve avancés par le recourant soient demeurés inconnus avant la votation et pendant le délai de recours qui l'a suivie. En l'état, il est évident qu'ils n'ont pas pu être invoqués, car restés inconnus du recourant, jusqu'à la parution de l'article de la TdG du 19 novembre 2024.

L'écart de voix entre l'initiative 178 et le contreprojet est relativement faible, dès lors que l'initiative a été rejetée par 51.58% du corps électoral et le contreprojet a été adopté par 56.73% du corps électoral. À la question subsidiaire, 56.26% du corps électoral s'est prononcé en faveur du contreprojet.

Enfin, s'il est vrai que la sécurité du droit impose néanmoins de limiter dans le temps la contestation de votations passées, le délai doit être fixé au cas par cas selon les circonstances concrètes, par analogie avec les règles établies dans d'autres domaines et en application des principes généraux (Camilla JACQUEMOUD, L'annulation du scrutin fédéral sur l'initiative « Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage », *in* : <https://lawinside.ch/763>). *In casu*, un an après la votation contestée, il ne me semble pas que la sécurité du droit doive conduire à maintenir les dispositions figurant dans le contreprojet, ce d'autant moins que les autorités ont elles-mêmes tenté d'en atténuer les effets avec les PL urgents de novembre et décembre 2024, soit plusieurs mois après la votation, et qu'un délai supplémentaire échéant au 31 octobre 2025 a été octroyé aux détenteurs de véhicules, pour s'acquitter de l'impôt (PL 13'559 ; nouvel art. 459 al. 6 de la loi générale sur les contributions publiques - LCP - D 3 05).

Il résulte de ce qui précède qu'à mon sens, la liberté de vote du recourant, garantie par l'art. 34 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et par l'art. 44 al. 2 Cst-GE, qui protègent la libre formation de l'opinion des citoyennes et des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté, a été violée et le recours aurait dû être admis.