

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C_117/2007 /viz

Arrêt du 13 août 2007
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Aeschlimann et Fonjallaz.
Greffier: M. Rittener.

Parties
Mouvement Citoyens Genevois (MCG),
représenté par son président C. _____,
D. _____,
recourants,

contre

Conseil d'Etat du canton de Genève, Chancellerie d'Etat, case postale 3964, 1211 Genève 3,
Tribunal administratif du canton de Genève,
case postale 1956, 1211 Genève 1,

Association libérale de Carouge,
Parti Socialiste Suisse - section de Carouge,
A. _____,
B. _____,
tous représentés par Me Stéphane Grodecki et
Me Olivier Jornot, avocats.

Objet
droits politiques, élections communales,

recours en matière de droit public contre l'arrêt
du Tribunal administratif du canton de Genève
du 17 avril 2007.

Faits :

A.

Lors de l'élection du conseil municipal de Carouge, qui s'est déroulée le 25 mars 2007 selon le système de la représentation proportionnelle, le parti du Mouvement Citoyens Genevois (ci-après: MCG) a recueilli 244 bulletins compacts et 67 bulletins modifiés, obtenant 9'834 suffrages, ce qui représente 6.96% des suffrages valables. Le MCG n'a pas obtenu de siège au conseil municipal, le quorum de 7% n'ayant pas été atteint. Par arrêté du 26 mars 2007, le Conseil d'Etat du canton de Genève a constaté les résultats de cette élection.

B.

Le 2 avril 2007, le MCG, représenté par son président C. _____, ainsi que D. _____, citoyen de Carouge et candidat du MCG à l'élection litigieuse, ont recouru contre cet arrêté auprès du Tribunal administratif du canton de Genève. Invoquant l'égalité de traitement et l'art. 34 Cst., les recourants se plaignaient du fait que les bulletins n° 1781, 1787, 1797, 1804, 1805 et 1815 avaient été à tort déclarés nuls, la volonté de l'électeur étant manifeste dans chacun de ces cas.

Par arrêt du 17 avril 2007, le Tribunal administratif a rejeté le recours. Il se fondait sur l'art. 25 al. 1 du règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques (REDP; RS/GE A 5 05.01), qui a la teneur suivante: « si lors de l'ouverture de l'enveloppe, celle-ci contient plus d'un bulletin de vote pour le même sujet, la totalité de l'enveloppe est considérée comme nulle ». Il a constaté une contradiction entre cette disposition et un document de la Chancellerie d'Etat du canton de Genève intitulé « instructions à l'attention des responsables des locaux de vote », qui prévoyait qu'en présence de plusieurs bulletins identiques dans la même enveloppe, il convenait de garder un bulletin et de détruire les doubles. Il a toutefois considéré que cette contradiction n'était pas pertinente en

l'espèce, dès lors que les bulletins litigieux étaient différents.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, le MCG et D. _____ demandent au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt, d'annuler l'arrêté du Conseil d'Etat du 26 mars 2007 et de valider les bulletins de vote n° 1781, 1804, 1805 et 1815 - subsidiairement les bulletins n° 1781, 1804 et 1805 - et de corriger les résultats des élections municipales de la commune de Carouge. Ils se plaignent d'arbitraire dans la constatation des faits (art. 9 Cst.), de violation de l'art. 34 Cst. et d'atteinte au principe de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.). Ils requièrent en outre l'octroi de l'effet suspensif. Le Tribunal administratif a renoncé à se déterminer. Le Conseil d'Etat ainsi que l'Association libérale de Carouge, le Parti Socialiste Suisse - section de Carouge, A. _____ et B. _____ ont présenté des observations; ils concluent au rejet du recours.

D.

Par ordonnance du 29 mai 2007, le Président de la Ire Cour de droit public a rejeté la requête d'effet suspensif.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

En vertu de l'art. 82 let. c LTF, le Tribunal fédéral connaît des recours en matière de droit public concernant le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et votations populaires. Citoyen actif dans la commune de Carouge, le recourant D. _____ a la qualité pour recourir (art. 89 al. 3 LTF). La question de savoir si le parti MCG a lui-même la qualité pour recourir peut dès lors demeurer indéterminée. Pour le surplus, interjeté en temps utile et dans les formes requises contre une décision finale prise en dernière instance cantonale non susceptible de recours devant le Tribunal administratif fédéral, le recours est recevable au regard des art. 42, 86 al. 1 let. d, 90 et 100 al. 1 LTF.

2.

Le recours peut être formé pour violation du droit fédéral (art. 95 let. a LTF) - y compris les droits constitutionnels (cf. Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001, FF 2001 p. 4132) - ainsi que pour violation de dispositions cantonales sur le droit de vote des citoyens et sur les élections et votations populaires (art. 95 let. c et d LTF). Saisi d'un recours pour violation des droits politiques, le Tribunal fédéral revoit librement l'interprétation et l'application du droit fédéral et du droit constitutionnel cantonal, ainsi que des dispositions de rang inférieur qui sont étroitement liées au droit de vote ou en précisent le contenu et l'étendue. Il n'examine en revanche que sous l'angle restreint de l'arbitraire l'interprétation d'autres règles du droit cantonal. En présence de deux interprétations également défendables, il s'en tient en général à celle retenue par la plus haute autorité cantonale (ATF 131 I 126 consid. 4 p. 131 et les arrêts cités).

3.

Les recourants se plaignent d'abord d'arbitraire dans l'établissement des faits. Ils reprochent au Tribunal administratif d'avoir considéré de manière insoutenable que les bulletins contenus dans les enveloppes n° 1781, 1804 et 1805 étaient différents, alors que, selon eux, ils étaient totalement identiques.

3.1 Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF. Cette disposition lui donne la faculté de rectifier ou compléter d'office l'état de fait de l'arrêt attaqué dans la mesure où des lacunes ou erreurs dans l'établissement de celui-ci lui apparaîtraient d'emblée comme manifestes. Quant au recourant, il ne peut critiquer la constatation de faits importants pour le jugement de la cause que si ceux-ci ont été constatés en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte (art. 97 al. 1 LTF), c'est-à-dire arbitraire (cf. Message précité, FF 2001 p. 4135), ce qu'il lui appartient de démontrer par une argumentation répondant aux exigences de l'art. 42 al. 2 LTF, respectivement de l'art. 106 al. 2 LTF (arrêt 1C_64/2007 du 2 juillet 2007 consid. 5.1). En outre, l'existence de faits constatés de manière inexacte ou en violation du droit n'est pas une condition suffisante pour conduire à l'annulation ou la modification de la décision attaquée. Il faut encore qu'elle soit susceptible d'avoir une influence déterminante sur l'issue de la procédure (art. 97 al. 1 in fine LTF). Le recourant doit

donc rendre vraisemblable que la décision finale aurait été différente si les faits avaient été établis de manière conforme au droit (cf. Message, FF 2001 p. 4136); à cet égard, sont toutefois réservées les prétentions qui peuvent être déduites de la nature formelle du droit d'être entendu garanti à l'art. 29 al. 2 Cst. (cf. Regina Kiener, Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, in: Pierre Tschannen [Hrsg], Neue Bundesrechtspflege, Berner Tage für die juristische Praxis 2006, Berne 2007, p. 277).

3.2 Selon la jurisprudence, l'arbitraire, prohibé par l'art. 9 Cst., ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution pourrait entrer en considération ou même qu'elle serait préférable; le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue en dernière instance cantonale que si elle est manifestement

insoutenable, méconnaît gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou si elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice ou de l'équité. Il ne suffit pas que la motivation de la décision soit insoutenable; encore faut-il qu'elle soit arbitraire dans son résultat (ATF 132 I 13 consid. 5.1 p. 17; 131 I 217 consid. 2.1 p. 219, 57 consid. 2 p. 61; 129 I 173 consid. 3.1 p. 178). En matière d'appréciation des preuves et d'établissement des faits, il y a arbitraire lorsque l'autorité n'a manifestement pas compris le sens et la portée d'un moyen de preuve, si elle ne prend pas en compte, sans raison sérieuse, un élément de preuve propre à modifier la décision ou lorsqu'elle tire des constatations insoutenables des éléments recueillis (ATF 129 I 8 consid. 2.1 p. 9; 127 I 38 consid. 2a p. 41).

3.3 Selon les faits retenus par le Tribunal administratif, chaque bulletin compact valable rapportait trente et un suffrages au parti et il manquait cinquante et un suffrages au MCG pour atteindre le quorum. Dès lors, s'il s'avérait que deux bulletins ont été déclarés nuls arbitrairement, le MCG obtiendrait un siège au conseil municipal. La constatation arbitraire des faits alléguée par les recourants s'agissant des trois enveloppes n° 1781, 1804 et 1805 est donc susceptible d'avoir une influence déterminante sur l'issue de la procédure, de sorte que le grief est recevable. Les enveloppes précitées contenaient chacune deux bulletins, soit un bulletin imprimé de la liste n° 8 (MCG) et un bulletin vierge officiel sur lequel ont été inscrits à la main le numéro de la liste (n° 8) et le nom des cinq candidats du MCG. Dès lors, si le contenu de ces bulletins est matériellement identique, leur forme diffère. Les recourants ne sauraient donc être suivis lorsqu'ils affirment que les bulletins étaient « totalement identiques » et la constatation de l'autorité intimée selon laquelle les bulletins étaient « différents » n'apparaît pas manifestement insoutenable. Cette conception est certes formaliste, elle n'est pas pour autant arbitraire au sens de la jurisprudence susmentionnée, ce d'autant moins qu'un certain formalisme s'impose dans ce domaine (cf. infra consid. 4.3). Ce premier grief doit par conséquent être rejeté.

4.

Dans un deuxième moyen, les votes exprimés dans les enveloppes n° 1781, 1804, 1805 et 1815 ayant été invalidés au motif que celles-ci contenaient chacune deux bulletins, les recourants invoquent l'art. 34 Cst. et affirment que l'intention clairement manifestée par les quatre électeurs concernés de voter pour le MCG et pour ses cinq candidats devait l'emporter sur une stricte application des normes cantonales régissant la matière.

4.1 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. Selon l'art. 34 al. 2 Cst., qui codifie la jurisprudence du Tribunal fédéral établie sous l'empire de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 (arrêt 1P.298/2000 du 31 août 2000 consid. 3a publié in ZBI 102/2001 p. 188; ATF 124 I 55 consid. 2a p. 58; 121 I 138 consid. 3 p. 141, 187 consid. 3a p. 190), cette garantie protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. En particulier, les élections ne doivent pas se résumer à une confirmation des forces politiques en présence; les électeurs doivent au contraire pouvoir se former une opinion sur la base la plus libre et la plus complète possible (ATF 131 I 126 consid. 5.1 p. 132; 129 I 185 consid. 5 p. 192; 125 I 441 consid. 2a p. 444). La garantie des droits politiques suppose donc qu'aucun résultat ne soit reconnu s'il n'exprime pas la libre volonté du corps électoral. Les prescriptions de forme ressortissent au droit cantonal, qui fixe notamment la manière de remplir les bulletins ou les cas de nullité (Pascal Mahon, *La citoyenneté active en droit public suisse*, in: Thürer/Aubert/Müller (éd.), *Droit constitutionnel suisse*, Zurich 2001, n. 38 p. 360; Stephan Widmer, *Wahl- und Abstimmungs-freiheit*, thèse Zurich 1989, p. 162 s. et les références).

Aux termes de l'art. 64 de la loi cantonale du 15 octobre 1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RS/GE A 5 05), les bulletins sont nuls: s'ils ne sont pas conformes à ceux visés aux articles 50 et 51 LEDP (let. a), s'ils sont remplis ou modifiés autrement qu'à la main (let. b), si, lors d'une votation, ils ne contiennent aucune réponse à aucune des questions posées (let. c), s'ils n'expriment pas clairement la volonté de l'électeur (let. d), s'ils contiennent des remarques ou des signes qui ne constituent pas une modification (let. e), si, lors d'une élection majoritaire, ils n'indiquent pas au moins le nom d'un candidat (let. f), si, lors d'une élection proportionnelle, ils n'indiquent pas au moins le nom d'un candidat ou d'une liste (let. g) et si, lors d'une élection, ils indiquent un nom de fantaisie (let. h). En outre, l'art. 25 al. 1 REDP précise que si une enveloppe contient plus d'un bulletin de vote pour le même sujet, la totalité de l'enveloppe est considérée comme nulle. Ces dispositions, certes relatives à la procédure de vote, ont un effet direct sur le droit de vote, car leur portée exacte permet de définir la réelle étendue de ce droit. Dès lors, le Tribunal fédéral en revoit l'interprétation ou l'application librement (cf. supra consid. 2; ATF 111 Ia 201 consid. 4 p. 206; 91 I 316 consid. 3 p. 318 in fine).

En matière de droits politiques, l'interprétation des normes obéit aux règles habituelles. Il faut en premier lieu se fonder sur la lettre de la norme en cause (interprétation littérale). Si le texte de cette dernière 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 notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but et de l'esprit de la règle (interprétation téléologique), de sa relation avec d'autres dispositions et de son contexte (interprétation systématique; ATF 130 II 49 consid. 3.2.1 p. 53; 129 II 114 consid. 3.1 p. 118; 128 I 288 consid. 2.4 p. 291; 125 II 480 consid. 4 p. 484 et les références citées).

4.2 Il s'agit de déterminer tout d'abord si l'interprétation et l'application du droit cantonal est conforme aux règles précitées.

Comme exposé ci-dessus (cf. supra consid. 3.3), les enveloppes n° 1781, 1804 et 1805 contenaient un bulletin imprimé du parti MCG (liste n° 8) et un bulletin vierge officiel sur lequel le numéro de la liste et le nom des cinq candidats avaient été inscrits à la main. Quant à l'enveloppe n° 1815, elle contenait un bulletin imprimé du parti MCG et un bulletin vierge. L'invalidation de ces enveloppes est donc conforme au texte clair de l'art. 25 al. 1 REDP, qui prescrit qu'une enveloppe contenant plus d'un bulletin doit être considérée comme nulle. Au demeurant, il n'apparaît pas que l'art. 25 REDP soit contraire à l'art. 64 let. d LEDP, ce que les recourants se bornent à affirmer sans aucunement le démontrer. Enfin, s'il est vrai que le document de la Chancellerie d'Etat intitulé « instructions à l'attention des responsables des locaux de vote » est partiellement en contradiction avec l'art. 25 al. 1 REDP, les prescriptions qu'il contient sont de rang inférieur et l'autorité intéressée a déclaré ne plus vouloir les appliquer sur ce point à l'avenir. Dans ces conditions, on ne saurait reprocher à l'autorité intimée d'avoir interprété et appliqué de façon erronée le droit cantonal régissant le droit de vote.

4.3 Reste à déterminer si, comme le prétendent les recourants, une application stricte de l'art. 25 al. 1 REDP irait à l'encontre du but poursuivi par l'art. 34 Cst.

S'agissant de l'enveloppe n° 1815, qui contenait une liste imprimée du MCG et un bulletin vierge, les recourants se prévalent d'un arrêt non publié 1P.537/2002 du 14 janvier 2003. Dans celui-ci, le Tribunal fédéral a suivi l'interprétation du Grand Conseil du canton de Schwyz, qui a considéré que l'électeur déposant dans une même enveloppe un bulletin imprimé et un bulletin vierge voulait clairement choisir le candidat dont le nom figure sur le bulletin imprimé. Or, le Tribunal fédéral privilégie l'interprétation retenue par la plus haute autorité cantonale lorsque deux interprétations divergentes sont défendables, ce qu'il a fait dans cette précédente cause, certes sans l'exprimer clairement.

En l'occurrence, comme le fait valoir le Conseil d'Etat, on ne peut pas affirmer de manière absolument certaine que l'électeur ayant déposé l'enveloppe n° 1815 souhaitait voter pour le MCG, ni exclure de manière tout aussi sûre que son intention n'était pas plutôt de voter blanc. Par ailleurs, en ce qui concerne les enveloppes n° 1781, 1804 et 1805 qui contenaient deux bulletins au contenu matériel identique, on ne peut pas non plus exclure que cette irrégularité ait été commise dans l'espoir qu'un défaut de vigilance conduise à la validation d'un bulletin supplémentaire. Dans ces circonstances, la volonté exprimée par les électeurs ayant déposé les enveloppes litigieuses n'était pas nécessairement dénuée d'équivoque.

Quoi qu'il en soit, contrairement à ce qu'affirment les recourants, une application stricte de l'art. 25 al. 1 REDP ne va pas à l'encontre d'une protection de l'expression fidèle et sûre de la volonté des électeurs. En prévoyant que toute enveloppe contenant plus d'un bulletin est considérée comme nulle, cette disposition pose une règle simple et facilement compréhensible, qui a le mérite d'éviter des interprétations susceptibles de causer des inégalités de traitement. En effet, s'il fallait dans chaque cas déterminer les intentions de l'électeur ayant déposé plusieurs bulletins dans son enveloppe et procéder à des distinctions suivant les différentes combinaisons possibles - deux bulletins identiques, un bulletin imprimé accompagné d'un bulletin manuscrit ou d'un bulletin vierge, etc. - les résultats risqueraient de varier suivant les différentes sensibilités des personnes chargées du tri des bulletins et des responsables des bureaux de votes. Une règle claire, telle que celle de l'art. 25 al. 1 REDP, est plus apte à garantir que les résultats constatés reflètent bien la volonté exprimée par l'ensemble des électeurs. C'est d'autant plus vrai qu'en l'espèce les électeurs ont été dûment informés de la règle en question, notamment

dans une brochure explicative, sur le matériel de vote et sur l'enveloppe elle-même. Ainsi, loin d'être une entrave à la libre manifestation de volonté des électeurs, des règles précises sur les conditions de validité des bulletins de vote et un certain formalisme dans leur application tendent à garantir une expression fidèle et sûre de cette volonté. Dans ces circonstances, le grief tiré d'une violation de l'art. 34 Cst. doit être rejeté.

5.

Dans un dernier moyen, les recourants se plaignent d'une violation du principe de l'égalité de traitement, au motif que les bulletins n° 1781, 1804 et 1805 du MCG ont été invalidés car il y avait plusieurs bulletins dans une même enveloppe, alors que des bulletins d'autres partis politiques déposés dans les mêmes conditions auraient été déclarés valides. Cette dernière affirmation est contredite par la Chancellerie d'Etat et les recourants ne mentionnent pas d'exemple concret de cas où des situations semblables auraient été traitées de manière différente. Dans la mesure où ils

n'apportent aucun élément qui tendrait à prouver leur allégation et dès lors que le dossier ne permet aucunement de l'étayer, ce grief ne peut qu'être écarté.

6.

Il s'ensuit que le recours doit être rejeté. Avec l'entrée en vigueur de la LTF, la pratique consistant à renoncer au prélèvement d'un émolument judiciaire en matière de droit de vote des citoyens a été abandonnée (ATF 133 I 141 consid. 4 p. 142 s.). Les recourants, qui succombent, doivent donc supporter les frais de la présente procédure (art. 66 al. 1 LTF). Les parties intéressées, à savoir l'Association libérale de Carouge, le Parti Socialiste Suisse - section de Carouge, A._____ et B._____, qui se sont déterminées avec l'assistance d'avocats, ont droit à des dépens (art. 68 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 1000 fr., sont mis à la charge du Mouvement Citoyens Genevois et de D._____.

3.

Une indemnité globale de 2000 fr. est allouée à l'Association libérale de Carouge, au Parti Socialiste Suisse - section de Carouge, à A._____ et B._____, à titre de dépens, à la charge du Mouvement Citoyens Genevois et de D._____, solidairement entre eux.

4.

Le présent arrêt est communiqué en copie au Mouvement Citoyens Genevois et à D._____, aux mandataires des parties intéressées ainsi qu'au Tribunal administratif et au Conseil d'Etat du canton de Genève, Chancellerie d'Etat.

Lausanne, le 13 août 2007

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: