Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 457/2013

Arrêt du 26 novembre 2013

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président, Merkli, Karlen, Eusebio et Chaix.
Greffière: Mme Tornay Schaller.

Participants à la procédure
1. AVIVO, Association de défense et de détente de tous les retraité(e)s et futur(e)s retraité(e)s,
2. A._____,
3. B._____,
tous les trois représentés par Me Christian Grobet, avocat,
recourants,

contre

1. Parti Pirate Genevois,
2. C._____,
tous les deux représentés par Me Dimitri Tzortzis, avocat,
intimés,

Conseil d'Etat du canton de Genève.

Objet
Invalidation de la votation populaire du 3 mars 2013 relative à l'initiative populaire IN 146 "Stop aux hausses des tarifs des Transports publics genevois",

recours contre l'arrêt de la Cour de justice du canton de Genève, Chambre administrative, du 26 mars 2013.

Faits:

A.
En septembre 2010, l'association de défense et de détente de tous les retraité(e)s et des futur(e)s retraité(e)s (ci-après: l'AVIVO) a lancé une initiative populaire législative intitulée "Stop aux hausses des tarifs des Transports publics genevois!" (ci-après: l'IN 146 ou l'initiative). Cette initiative rédigée, qui propose la modification des art. 36 et 37 de la loi sur les transports publics genevois du 21 novembre 1975 (LTPG; RSG H 1 55), a pour but principal de faire inscrire la tarification des titres de transport dans la loi et de proposer une grille de tarifs destinée à remplacer la grille actuelle. Le comité d'initiative a remis deux versions différentes de l'initiative. La seconde version transmise contenait des parenthèses précisant la classe d'âge 6-18 ans applicable à la mention "junior", la première pas.

Le 1er octobre 2010, le Service des votations et élections de la Chancellerie du canton de Genève (ci-après: le SVE) a validé le formulaire de récolte des signatures pour l'IN 146. Le texte précisait que la mention " (6 à 18

ans) " était ajoutée au tarif "junior".

L'annonce du dépôt de l'initiative populaire législative a été publiée dans la Feuille d'avis officielle du canton de Genève (FAO) du 6 octobre 2010 avec le texte validé par le Service des votations et élections mais sans la précision " (6 à 18 ans) " pour le tarif "junior". Les listes utilisées au cours de la campagne de récolte des signatures comportaient le texte avec la mention " (6 à 18 ans) ".

B.
Par arrêté du 30 mars 2011, publié dans la FAO du 1er avril 2011, le Conseil d'Etat du canton de Genève (ci-après: le Conseil d'Etat) a constaté l'aboutissement de l'IN 146, sans l'accompagner du texte de l'initiative.

Le 23 juin 2011, le Conseil d'Etat a transmis au Grand Conseil du canton de Genève son rapport sur la validité et la prise en considération de l'initiative. Ce rapport comportait l'explication suivante:

" (...) le texte figurant sur le formulaire de signatures approuvé par le [SVE ...]n'est pas exactement identique avec celui qui a été publié dans la FAO. Dans cette dernière version, les mentions « (6 à 18 ans) » figurant à côté des billets et abonnements « junior » manquent. Les formulaires déposés au SVE correspondent cependant au modèle qui a été approuvé. De ce point de vue, le texte de l'initiative inclut la mention de l'âge « (6 à 18 ans) ». Le texte figurant en annexe du présent rapport constitue ainsi la version complète et correcte du texte, rectifiant ainsi celle figurant dans le document « IN 146 » remis au Grand Conseil avec les tirés-à-part relatifs à la session des 25 et 26 mai 2011". Ce rapport et son annexe ont été distribués aux députés mais avec en annexe le texte de l'initiative sans la mention " (6 à 18 ans) ".

Le 15 novembre 2011, la commission législative du Grand Conseil a rendu son rapport et son annexe, laquelle reproduisait le texte avec la mention susmentionnée. Le 1er décembre 2011, le Grand Conseil a admis la validité de l'initiative et l'a renvoyée à la Commission des transports pour examen de sa prise en considération. Sa décision avait pour objet le texte avec la mention. Dans la FAO du 21 septembre 2012, le président du Grand Conseil a fait part de la décision du 13 septembre 2012 du Grand Conseil de refuser l'initiative sans lui opposer de contreprojet; le texte de l'initiative qui y a été reproduit ne comportait pas la mention " (6 à 18 ans) ".

Par arrêté du 14 novembre 2012, le Conseil d'Etat a fixé au 3 mars 2013 la date du scrutin relatif à l'initiative. Dans la brochure explicative concernant les objets soumis au vote, le texte de l'IN 146 était reproduit sans la mention " (6 à 18 ans) ".

Le 28 février 2013, un quotidien local a organisé un débat au sujet de l'initiative entre un représentant de l'AVIVO et un député au Grand Conseil, qui s'opposait à l'initiative. Pour le premier, l'accusation faite aux opposants d'augmenter le tarif des billets pour les jeunes de 18 à 25 ans était infondée car cette modification n'apparaissait pas dans la brochure de votation éditée par le Conseil d'Etat. Le député avait effectivement constaté le jour même que la limitation (6-18 ans) n'apparaissait plus dans le texte publié dans la brochure. Le même jour, le député a interpellé, par courriel, la sautière du Grand Conseil au sujet des divergences de texte précitées. Dans sa réponse du 1er mars 2013, celle-ci l'a renvoyé pour information à la Chancelière, non sans confirmer qu'il y avait un problème de concordance de texte.

C.
Le scrutin s'est déroulé entre le 11 février et le 3 mars 2013 et l'initiative a été acceptée par une majorité de 55,8 % des votants. Par arrêté du 6 mars 2013, le Conseil d'Etat a constaté les résultats de la votation cantonale du 3 mars 2013 concernant l'IN 146. Le même jour, il a publié un communiqué de presse à propos de l'initiative, précisant que le texte de la novelle adoptée qui serait promulgué contiendrait la précision relative à la classe d'âge 6-18 ans caractérisant le tarif "junior".

D.
Le 8 mars 2013, le Parti Pirate Genevois, C._____ et D._____ ont recouru contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 6 mars 2013. Ils ont conclu à l'invalidation de la votation cantonale du 3 mars 2013 sur l'initiative IN

146 et à la fixation d'une nouvelle date pour un nouveau scrutin. Ils ont demandé que le texte initial de l'IN 146 soit reproduit de manière intégrale et que la tranche d'âge se rapportant à la catégorie "junior" soit précisée. Ils ont fait valoir que le texte inséré dans la brochure explicative ne correspondait pas à celui proposé pendant la récolte de signatures, ce qui avait influencé les votants de façon illicite. Par arrêt du 26 mars 2013, la Chambre administrative de la Cour de justice du canton de Genève (ci-après: le Cour de justice) a déclaré irrecevable le recours de D._____; elle a admis le recours de C._____ et du Parti Pirate Genevois, a invalidé la votation populaire du 3 mars 2013 relative à l'initiative populaire IN 146, a annulé l'arrêté du Conseil d'Etat du 6 mars 2013 et a invité celui-ci à organiser un nouveau scrutin au sens des considérants.

E.
Agissant par la voie du recours en matière de droit public, l'AVIVO, A._____ et B._____ demandent au Tribunal fédéral préalablement de "constater que le texte de l'initiative IN 146, intégré dans la brochure explicative, n'a pas été contesté par les électeurs et les électrices à partir du délai de recours applicable jusqu'à la date du 18 février 2013, qui est forclos à partir du 19 février 2013", que l'irrégularité contenue dans le texte de l'initiative IN 146 a été connue publiquement le 28 février ou le 1er mars 2013 par les électeurs et électrices, le délai de recours échéant ainsi le 7 mars 2013. Ils concluent principalement à l'annulation de l'arrêt du 26 mars 2013, subsidiairement à l'annulation des cinq tarifs de l'art. 36 al. 3 LTPG indiqués "junior" dans l'initiative. Le 7 mai 2013, les recourants ont fait parvenir un courrier demandant d'ajouter un mot à un paragraphe du recours.

S'en rapportant à justice quant à la recevabilité du recours, la Cour de justice persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt. Le Parti Pirate Genevois et C._____ concluent à l'irrecevabilité du recours à la forme et à son rejet sur le fond. Le Conseil d'Etat, agissant par la Chancellerie d'Etat, s'en remet à justice quant à la recevabilité et à la décision sur le bien-fondé du recours. Les recourants ont répliqué par courriers du 10 septembre 2013, persistant dans leurs conclusions. La Cour de justice et les intimés ont renoncé à déposer des observations complémentaires.

Considérant en droit:

1.
Selon l'art. 82 let. c LTF, le Tribunal fédéral connaît des recours qui concernent le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et votations populaires. Cette disposition permet de recourir contre l'ensemble des actes affectant les droits politiques (cf. Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001, FF 2001 4118). Le recours en matière de droits politiques permet en particulier au citoyen de se plaindre de ce qu'une votation populaire a été invalidée.

1.1. La qualité pour recourir dans le domaine des droits politiques appartient à toute personne disposant du droit de vote dans l'affaire en cause (art. 89 al. 3 LTF), même si elle n'a aucun intérêt juridique personnel à l'annulation de l'acte attaqué (ATF 130 I 290 consid. 1 p. 292). La qualité pour recourir peut être reconnue à l'AVIVO, en tant que personne morale qui a lancé l'initiative acceptée par scrutin populaire, lequel a été invalidé par la Cour de justice (cf. ATF 130 I 290 consid. 1.3 p 292 et les arrêts cités). A._____ et B._____, citoyens genevois membres de l'AVIVO, n'ont certes pas été formellement admis comme parties devant l'instance précédente mais ils ont participé à la procédure dans la mesure où ils y ont représenté l'AVIVO et ont signé le mémoire de réponse concluant au rejet du recours cantonal. La condition posée à l'art. 89 al. 1 let. a LTF est dès lors satisfaite.

1.2. Selon l'art. 99 al. 2 LTF, toute conclusion nouvelle est irrecevable. Une conclusion est nouvelle dès lors qu'elle n'a pas été soumise à l'autorité précédente et qu'elle tend à élargir l'objet du litige (Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001, FF 2001 4137; arrêt 1B 359/2013 du 1er novembre 2013 consid. 1.3). L'objet du litige consiste en l'espèce à déterminer la validité de la votation cantonale du 3 mars 2013. En tant qu'elle s'écarte de cette question juridique, la conclusion subsidiaire tendant à l'annulation des cinq tarifs de l'art. 36 al. 3 LTPG indiqués "junior" dans l'initiative sort du cadre du litige et est par conséquent irrecevable. Les autres conclusions, préalables, en constatation de droit - qui apparaissent en réalité être des arguments juridiques venant à l'appui du résultat escompté par les recourants - ne sont pas non

plus recevables: dans la mesure où les recourants peuvent prendre des conclusions condamnatoires ou formatrices - ce qu'ils ont fait dans leurs conclusions principales -, celles purement constatatoires sont exclues (arrêt 1C 79/2009 du 24 septembre 2009 consid. 3.5 publié in ZBI 2011 p. 275).

1.3. Le courrier du 7 mai 2013, qui consiste en un complément au recours, est tardif (art. 100 al. 1 LTF) et, partant, irrecevable.

2.
Dans leur mémoire, les recourants présentent leur propre exposé des événements. Or, 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. Les recourants ne peuvent critiquer la constatation de faits qui importent pour le jugement de la cause que si ceux-ci ont été établis en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte (art. 97 al. 1 LTF), en particulier en violation de l'interdiction constitutionnelle de l'arbitraire (art. 97 al. 1 LTF; ATF 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62; Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001, FF 2001 4135), ce qu'il leur appartient de démontrer par une argumentation répondant aux exigences de l'art. 42 al. 2 LTF, respectivement de l'art. 106 al. 2 LTF.

En l'espèce, le recours ne comporte aucune démonstration du caractère arbitraire de l'état de fait de la décision attaquée, de sorte qu'il n'y a pas lieu de prendre en considération d'autres faits que ceux retenus dans ladite décision.

3.
Dans une écriture confuse et répétitive, les recourants soutiennent que les intimés ont agi tardivement en recourant le 8 mars 2013. Ils reprochent à l'instance précédente d'avoir retenu la date du 5 mars 2013 comme dies a quo du délai de six jours prévu à l'art. 62 al. 1 let. c de la loi genevoise sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA; RSG E 5 10). Ils prétendent que la date à prendre en compte est celle du 28 février 2013, voire celle du 1er mars 2013. Cette argumentation et ces éléments de faits sont présentés pour la première fois dans la procédure.
Il est possible d'exposer, pour la première fois devant le Tribunal fédéral, une nouvelle argumentation juridique, à la condition toutefois que celle-ci repose entièrement sur l'état de fait qui lie le Tribunal fédéral, puisqu'il n'est pas admis de présenter des faits nouveaux ou des moyens de preuve nouveaux (art. 99 al. 1 LTF; ATF 134 III 643 consid. 5.3.2 p. 651). Il est dès lors douteux que la nouvelle motivation des recourants soit recevable. Peu importe cependant, puisque le recours doit de toute manière être rejeté pour les motifs qui suivent.

3.1. A teneur de l'art. 180 de la loi genevoise sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LEDP; RSG A 5 05), le recours à la Chambre administrative de la Cour de justice est ouvert contre les violations de la procédure des opérations électorales indépendamment de l'existence d'une décision.

L'art. 62 al. 1 let. c LPA dispose que le délai de recours est de 6 jours en matière de votations et d'élections.

Selon la jurisprudence, en matière d'élections et de votations, le citoyen qui fait valoir une irrégularité dans la préparation d'un scrutin doit former son recours immédiatement, sans attendre le résultat du vote; s'il omet de le faire alors qu'il en a la possibilité, il s'expose aux risques de la péremption de son droit de recourir. Le délai commence à courir au moment où l'intéressé a connaissance de l'acte préparatoire contesté (ATF 118 Ia 415 consid. 2a p. 417).

3.2. En l'occurrence, pour autant qu'on les comprenne, les recourants ne contestent pas que le délai de recours est de six jours et qu'il commence à courir dès l'instant où a lieu la prise de connaissance des irrégularités. Seule demeure litigieuse la date à laquelle les intimés ont été informés du vice.

A cet égard, la Cour de justice a retenu que C._____ avait appris en consultant le blog de D._____ le 5 mars 2013 que le texte de l'initiative reproduit dans la brochure explicative n'était pas celui qui avait fait l'objet de la récolte de signatures et qui figurait dans la brochure administrative; dans la mesure où le texte

erroné en question avait déjà fait l'objet de deux publications dans la FAO les 6 octobre 2010 et 21 septembre 2012, on ne pouvait lui reprocher de ne pas s'en être rendu compte antérieurement, à l'instar de la plupart des électeurs, ceci même s'il s'agissait d'informations publiées.

Les recourants prétendent quant à eux que C._____ a eu connaissance du vice le 28 février 2013 lors du débat public au sujet de l'initiative organisé par un quotidien local, voire le 1er mars 2013, date de la parution de l'article de presse qui s'en est suivi. Savoir quand une personne a eu connaissance d'une information relève des constatations de faits, tout comme déterminer ce qu'une personne a su, envisagé, voulu ou accepté (ATF 138 V 74 consid. 8.4.1 p. 84; 137 IV 1 consid. 4.2.3 p. 4); le Tribunal fédéral ne revoit donc cet élément que sous l'angle de l'arbitraire. Or l'argumentation des recourants ne démontre pas en quoi la date retenue par la Cour de justice est insoutenable. D'ailleurs, les recourants admettent eux-mêmes dans leur mémoire de recours que C._____ a eu connaissance de l'irrégularité susmentionnée "en lisant le texte du blog de D._____". Comme celui-ci a été publié le 4 mars 2013, cela ne changerait rien au résultat du raisonnement de la cour cantonale.

Les recourants soutiennent encore que le dies a quo du délai de six jours pourrait aussi être le 11 février 2013, date de la réception du matériel électoral contenant la brochure explicative relative à l'IN 146. Ils ne peuvent être suivis dans la mesure où l'irrégularité litigieuse ne ressort pas de ladite brochure.

Ainsi, la Cour de justice n'a pas violé le droit fédéral lorsqu'elle a retenu qu'en recourant le 8 mars 2013, les intimés avaient agi dans le délai de six jours à compter de leur prise de connaissance de l'irrégularité, le 5 mars 2013.

3.3. Au demeurant, les griefs des recourants tendant à démontrer que le recours déposé par D._____ était tardif manquent de pertinence puisque la Cour de justice a déclaré le recours de celui-ci irrecevable pour ce motif.

4.
Il s'ensuit que le recours est rejeté dans la faible mesure de sa recevabilité.

Les frais judiciaires sont mis à la charge des recourants qui succombent (art. 68 al. 1 LTF). Les intimés qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat ont droit à des dépens (art. 68 al. 2 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.

2.
Les frais judiciaires, arrêtés à 1'000 francs, sont mis à la charge des recourants.

3.
Une indemnité de 1'500 francs, à verser aux intimés à titre de dépens, est mise à la charge des recourants, pris solidairement entre eux.

4.
Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties, au Conseil d'Etat et à la Chambre administrative de la Cour de justice du canton de Genève.

Lausanne, le 26 novembre 2013

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

Le Président: Fonjallaz

La Greffière: Tornay Schaller