Urteilskopf

121 I 252

35. Extrait de l'arrêt de la Ie Cour de droit public du 22 mars 1995 dans la cause Alliance de gauche et consorts contre Conseil d'Etat du canton de Genève (recours de droit public)
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Pressekampagne des Regierungsrates für eine neue Strassenüberquerung des Genfer Seebeckens.

Zulässigkeit der staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger und der Beschwerde betreffend die politische Stimmberechtigung (E. 1a und b).

Die Regierung eines Kantons ist berechtigt, sich in der Phase der Ausarbeitung einer Vorlage, ausserhalb des Vorfeldes eines Urnenganges in die politische Diskussion einzuschalten; erst wenn sich der Zeitpunkt eines Volksentscheides nähert, muss sich die Regierung grundsätzlich jeder Einflussnahme auf die Stimmbürgerschaft enthalten (E. 2).

Nach einer nicht ausformulierten Volksinitiative wird das Projekt für eine neue Strassenüberquerung oder -unterquerung des Seebeckens endgültig erarbeitet und der Volksabstimmung unterbreitet werden müssen. Die Projektstudien sind zur Zeit im Gang und der Regierungsrat wird sich zweifellos noch wiederholt zu diesem Thema äussern müssen, insbesondere vor dem Grossen Rat. Die Abstimmung folgt diesen Studien nicht unmittelbar und liegt noch in weiter Ferne. Unter diesen Umständen hat die Pressekampagne keinerlei direkten Einfluss auf den Abstimmungsausgang und verletzt das politische Stimmrecht nicht (E. 3).

Regeste (fr):
Art. 85 let. a OJ; campagne de presse du Conseil d'Etat en faveur d'une nouvelle traversée routière de la rade de Genève.

Recevabilité du recours pour violation des droits constitutionnels des citoyens et du recours pour violation du droit de vote (consid. 1a et b).

Le gouvernement d'un canton a le droit d'intervenir dans le débat politique en dehors des périodes précédant les votations cantonales; c'est seulement à l'approche d'une décision populaire qu'il doit en principe s'abstenir de toute influence sur le corps électoral (consid. 2).

A la suite d'une initiative populaire non formulée, le projet d'une nouvelle traversée routière de la rade devra être définitivement établi et soumis à la votation populaire. Des travaux d'études sont en cours et le Conseil d'Etat devra sans doute s'exprimer à plusieurs reprises à ce sujet, en particulier devant le Grand Conseil. La votation se présente comme une issue encore lointaine de ces études; dans ces conditions, la campagne de presse n'exerce aucune influence directe sur le résultat et elle ne porte donc pas atteinte au droit de vote (consid. 3).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; campagna di stampa del Consiglio di Stato in favore di un nuovo attraversamento stradale della rada di Ginevra.

Ammissibilità del ricorso per violazione dei diritti costituzionali dei cittadini e del ricorso per violazione del diritto di voto (consid. 1a e b).

Il Governo di un cantone ha il diritto d'intervenire nel dibattito politico al di fuori dei periodi che precedono le votazioni cantonali; è soltanto all'approssimarsi di una decisione popolare ch'esso deve astenersi di massima

da ogni influenza sul corpo elettorale (consid. 2).

In seguito a un'iniziativa popolare non formulata, il progetto di un nuovo attraversamento stradale della rada dovrà essere elaborato definitivamente e sottomesso a votazione popolare. Sono in corso lavori di studio e il Consiglio di Stato dovrà senza dubbio esprimersi a più riprese a questo proposito, in particolare dinanzi al Gran Consiglio. La votazione appare come un esito ancora lontano di questi studi; in siffatte circostanze, la campagna stampa non esercita alcuna influenza diretta sull'esito e non lede il diritto di voto (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 253

BGE 121 I 252 S. 253

Le 9 janvier 1986, une initiative populaire cantonale non formulée dite "pour une traversée de la rade" a été déposée auprès de la Chancellerie d'Etat du canton de Genève. L'initiative demandait au Grand Conseil d'adopter une loi ouvrant un crédit pour la réalisation d'une liaison routière nouvelle dans la ville de Genève, entre les rives du lac, propre à décharger les quais d'une part importante de leur trafic. Le Grand Conseil a refusé d'entrer en matière sur cette initiative et a décidé de la soumettre au corps électoral. Celui-ci l'a acceptée lors de la votation populaire du 12 juin 1988. Par une loi du 15 mai 1992, le Grand Conseil a ouvert au Conseil d'Etat un crédit de huit millions de francs pour l'étude de deux avant-projets de l'ouvrage demandé par l'initiative, correspondant chacun à une implantation déterminée. Dans les éditions du 12 septembre 1994 de la Tribune de Genève et du Journal de Genève, le Département cantonal des travaux publics et de l'énergie a fait insérer une page de publicité sous le titre "Info RADE Pour mieux vivre Genève", portant le numéro un. Un symbole graphique

BGE 121 I 252 S. 254

(stylisation d'un tunnel, d'un pont et du jet d'eau de Genève) y caractérise l'objet de l'information. Un éditorial du chef du Département est consacré à l'importance de la future liaison pour la population genevoise et à la nécessité d'une information régulière et détaillée, afin que chacun puisse suivre l'évolution de l'entreprise et choisir, le moment venu, entre un pont ou un tunnel. La publication de nouveaux articles est prévue. On apprend que de nombreux plans ont déjà été réalisés et qu'un jury d'experts devra sélectionner les deux meilleures propositions; ce choix sera suivi d'un rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil puis, au printemps 1995, d'une votation populaire. On prend connaissance de commentaires recueillis lors d'une exposition publique des avant-projets en mai 1994; les lecteurs qui désirent eux aussi s'exprimer sur le sujet sont invités à écrire au Département en prévision d'une édition spéciale d'"Info rade" consacrée à leurs réactions. Un livre sur les projets et les discussions des décennies précédentes est offert en souscription, et un autocollant "La rade pour mieux vivre Genève" peut aussi être commandé. Cette page publicitaire a paru encore le 15 septembre 1994 dans "Genève home information" et dans le Nouveau quotidien, et le 16 septembre dans le Courrier. L'Alliance de gauche, association politique de Genève, et dix électeurs du canton de Genève ont adressé un recours de droit public au Tribunal fédéral, pour violation des droits constitutionnels des citoyens (art. 84 al. 1 let. a OJ) et pour violation du droit de vote (art. 85 let. a OJ). Le recours tendait à l'interruption de cette campagne de presse, dénoncée comme un moyen antidémocratique d'influencer les citoyens avant le scrutin prévu pour le printemps de 1995. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours, dans la mesure où il était recevable.

Erwägungen

Extrait des considérants:

1. a) Les recourants considèrent la dépense de fonds publics engagée pour la campagne "Info rade" comme contraire à leurs droits constitutionnels. Or, selon la jurisprudence relative à l'art. 88 OJ, le recours de droit public pour violation des droits constitutionnels des citoyens est ouvert seulement à celui qui est atteint dans ses intérêts personnels et juridiquement protégés; le recours formé pour sauvegarder l'intérêt général, ou visant à préserver de simples intérêts de fait, est en revanche

BGE 121 I 252 S. 255

irrecevable. Un intérêt est juridiquement protégé s'il est sanctionné par une garantie constitutionnelle spécifique ou si une règle de droit fédéral ou cantonal tend au moins accessoirement à sa protection; à elle seule, l'interdiction générale de l'arbitraire consacrée par l'art. 4 Cst. n'est pas une protection qui suffise à conférer la qualité pour agir (ATF 118 Ia 46 p. 51 consid. 3; ATF 117 Ia 90 p. 93 consid. 2). La dépense litigieuse ne porte aucune atteinte à la situation juridique de l'Alliance de gauche ou de l'une ou l'autre des personnes physiques qui procèdent avec elle; c'est en vain que quelques-unes de ces personnes invoquent leur qualité de député au Grand Conseil et leur droit de décider à ce titre des dépenses publiques (ATF 112 Ia 174 p. 177 consid. a; ATF 107 Ia 266 p. 267). Le recours tendant à faire respecter les dispositions cantonales sur les finances publiques vise un objectif d'intérêt tout à fait général, de sorte qu'il est irrecevable au regard de l'art. 88 OJ; les griefs soulevés à ce sujet ne peuvent être examinés que dans la mesure où ils influencent l'issue du recours de droit public pour violation du droit de vote. b) Ce dernier moyen de droit permet de contester les mesures préalables à une votation populaire, telles que les informations officielles adressées aux électeurs (cf. ATF 105 Ia 149; ATF 101 Ia 238 p. 240 consid. 3), ainsi que le résultat des opérations électorales. Il est ouvert à tout électeur de la collectivité concernée, de même qu'aux partis politiques et aux autres organisations politiques qui y exercent leur activité (ATF 115 Ia 148 p. 152 consid. b; ATF 114 Ia 267 p. 270 consid. b; ATF 113 Ia 46 p. 49 consid. 1a).

2. Le droit de vote garanti conformément à l'art. 5 Cst. autorise tout électeur à exiger que le résultat d'une votation ou d'une élection ne soit reconnu que s'il est l'expression fidèle et sûre d'une volonté librement exprimée par le corps électoral. La validité du scrutin suppose en outre la libre formation de cette volonté; cela implique que chaque électeur puisse se déterminer dans le cadre d'un processus d'élaboration de l'opinion publique comportant une discussion et une confrontation des points de vue les plus libres et les plus ouvertes possibles. Le résultat peut donc être faussé par une influence inadmissible exercée sur l'opinion publique (ATF 119 Ia 271 p. 272 consid. 3a; ATF 118 Ia 259 p. 261 consid. 3; ATF 117 Ia 452 p. 455/456). En matière de votations, il est admis que l'autorité compétente recommande au peuple d'accepter le projet qu'elle lui soumet et qu'elle lui adresse un message explicatif, tandis qu'une intervention plus importante dans le

BGE 121 I 252 S. 256

débat ne se justifie qu'exceptionnellement et doit répondre à des motifs pertinents. L'autorité doit se borner à une information objective - mais elle n'est pas tenue à la neutralité (ATF 117 Ia 41 p. 46) - et s'abstenir de

toute assertion fallacieuse sur le but et la portée du projet. Elle attente au droit de vote si elle s'écarte de ses devoirs de retenue et d'objectivité, si elle intervient en violation de prescriptions destinées à garantir la liberté des électeurs ou si elle influence l'opinion par d'autres procédés condamnables (mêmes arrêts). En particulier, son intervention est contraire au droit de vote lorsqu'elle s'accomplit de façon occulte ou que les fonds dépensés pour elle sont disproportionnés ou engagés irrégulièrement (ATF 114 Ia 427 p. 444 consid. b et c). Le Conseil d'Etat soutient que ces principes ne sont pas déterminants dans la présente affaire parce que, à son avis, la campagne électorale précédant la votation populaire n'est pas encore commencée. Les arrêts du Tribunal fédéral se rapportent en effet à la "campagne précédant une votation" ([ATF 116 Ia 466 p. 468 consid. 4; en allemand: "in den Abstimmungskampf" ou "im Vorfeld der Urnengänge" [arrêts précités]). Ils portent sur des votations dont l'objet était exactement connu lors de l'intervention de l'autorité dans le débat politique; en outre, dans presque tous les cas, la date de la votation était aussi déjà fixée lors de cette intervention. Il incombe au gouvernement d'un canton, de même qu'à l'organe exécutif d'une commune, de diriger la collectivité. Le gouvernement ne peut accomplir cette mission qu'en soutenant activement ses propres projets et objectifs, et en indiquant sans équivoque ce qu'il considère comme nécessaire ou favorable à l'intérêt général. Le dialogue entre le gouvernement et l'opinion publique, qui se produit par exemple dans le cadre des débats parlementaires, par le biais des communiqués du gouvernement ou à l'occasion de prises de position publiques des magistrats, est au surplus un élément indispensable de la démocratie. On doit donc reconnaître au gouvernement le droit - et même le devoir - d'intervenir dans le débat politique en dehors des périodes précédant les votations (GION-ANDRI DECURTINS, Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf, Fribourg 1992, p. 135 et ss; JEANNE RAMSEYER, Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen, Bâle 1992, p. 8/9). C'est seulement à l'approche d'une décision populaire que l'autorité politique est en principe tenue de s'abstenir de toute influence sur le corps électoral, afin que celui-ci puisse se déterminer de façon

indépendante. Selon certains auteurs, ce devoir d'abstention commence dès le moment où le projet destiné à être soumis à la votation est définitivement adopté ou reçu par l'organe compétent (DECURTINS, op.cit. p. 113; RAMSEYER, op.cit. p. 22), c'est-à-dire, en particulier, lorsqu'une loi sujette au référendum facultatif ou obligatoire est adoptée par le parlement, ou lorsque le dépôt d'une initiative populaire est officiellement constaté. Selon ETIENNE GRISEL (Initiative et référendum populaire, p. 92 ch. 3), ce devoir ne débute qu'après la convocation officielle des électeurs, avec l'envoi du message explicatif qui leur est destiné. Dans son arrêt du 20 décembre 1988 concernant l'initiative pour le rattachement du district de Laufon à un canton voisin de celui de Berne, le Tribunal fédéral a pris spécialement en considération l'influence exercée par le gouvernement bernois après l'aboutissement des pourparlers avec le canton de Bâle-Campagne, quand l'enjeu de l'initiative était dès lors connu (ATF 114 Ia 427 p. 446 consid. c).

3. A Genève, les dispositions actuelles sur l'initiative populaire ont été introduites par une loi constitutionnelle datée du 25 septembre 1992, adoptée en votation populaire le 7 mars 1993. Aux termes de son art. 2, cette loi ne s'applique pas aux initiatives déposées avant son entrée en vigueur. L'initiative "pour une traversée de la rade" demeure donc régie par les art. 64 et ss aCst. gen., dans leur teneur adoptée en votations populaires du 7 février 1960 et du 18 décembre 1966.
Cette initiative non formulée a été approuvée par le corps électoral le 12 juin 1988. En vertu de l'art. 67 al. 2 aCst. gen., le Grand Conseil est tenu d'élaborer un projet de loi sur l'objet de l'initiative et de le soumettre à une nouvelle votation populaire. A première vue, la campagne de presse "Info rade" se rapporte à cette votation qui, selon le libellé de l'initiative, devrait porter sur l'ouverture du crédit nécessaire à la réalisation de l'ouvrage. Le texte fait certes allusion à une consultation qui permettra aux électeurs de choisir entre un pont ou un tunnel, mais on ne discerne pas si le corps électoral sera appelé à se prononcer simultanément ou successivement sur ce choix entre deux variantes et sur le crédit autorisant la réalisation de l'une d'elles. De toutes manières, la campagne révèle sans équivoque que le gouvernement cantonal prend position en faveur d'une liaison routière

nouvelle au travers de la rade de Genève, et qu'il a pour objectif d'obtenir l'adhésion de la population à ce projet. Elle a pour but explicite d'influencer une décision populaire future, et elle est effectivement apte à développer, dans l'opinion publique, l'idée que la

réalisation d'une traversée routière de la rade serait souhaitable pour la collectivité. Elle est neutre seulement en ce qui concerne le type et l'implantation de l'ouvrage. La volonté d'influencer l'opinion est ainsi évidente. Cependant, aucune solution concrétisant l'initiative non formulée "pour une traversée de la rade" n'est encore ébauchée à l'intention du corps électoral, et les votations qui auront lieu dans l'avenir en rapport avec cette initiative, alors même que l'ordre constitutionnel cantonal exige au moins une nouvelle consultation populaire, n'apparaissent que comme une issue encore lointaine des travaux d'étude actuellement en cours. Les citoyens qui s'opposent à toute nouvelle traversée routière de la rade pourront critiquer ces travaux et faire valoir leur point de vue au fur et à mesure de leur avancement; en fait, le débat politique et démocratique se poursuit dans une affaire qui n'est pas encore mûre pour une décision populaire. De toute évidence, le gouvernement cantonal devra encore s'exprimer à plusieurs reprises dans ce débat, en particulier devant le Grand Conseil qui délibérera vraisemblablement d'abord sur des avant-projets, puis sur un projet prêt à l'exécution, destiné à être présenté au corps électoral. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire de déterminer d'ores et déjà l'étape de la procédure qui constituera le début de la campagne précédant la votation populaire, pendant laquelle le Conseil d'Etat devra en principe s'abstenir de toute intervention. En effet, dans l'état actuel du projet, il ne fait aucun doute que cette campagne n'est pas encore commencée et que la publication d'"'Info rade" n'exerce donc aucune influence directe sur la future décision populaire. Partant, cette publication ne saurait porter atteinte au droit de vote, et les critiques que les recourants dirigent contre elle, concernant notamment son contenu, son financement et son caractère inspiré de la publicité commerciale, sont à cet égard dépourvues de portée.