

du 12 novembre 2002

dans la cause

Madame L. F. R

Monsieur C. G.

Monsieur D. H.

Madame M. K.

Monsieur R. P.

Monsieur A. V.

représentés par Me Carlo Sommaruga, avocat

contre

CONSEIL D'ETAT

et

COMITÉ "OUI" À LA LOI SUR LES
RÉNOVATIONS SOCIALES DE LOGEMENTS

EN FAIT

1. Le 2 mai 2002, le Grand Conseil de la République et canton de Genève a accepté la loi no 7119, modifiant la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesure de soutien en faveur des locataires et de l'emploi - LDTR - L 5 20).

Cette modification législative a fait l'objet d'un référendum - qui a abouti - et sera soumise au vote le 24 novembre 2002.

2. Le 1er novembre 2002, Madame L. F. R., Monsieur A. V., Monsieur D. H., Madame M. K., Monsieur C. G. et Monsieur R. P. ont saisi le Tribunal administratif d'un recours.

Des annonces avaient été insérées dans la presse, dont le texte était le suivant :

"En novembre, on vote ...
Pour de nouveaux logements à loyers modérés
OUI à la loi sur les rénovations sociales de logements"

Ces annonces mentionnaient, en petits caractères, verticalement, "Responsable : Alternative, Genève".

Les recourants se plaignaient du fait que ces annonces étaient mensongères, car le titre de la loi était inexact. Le projet de loi soumis au peuple avait pour but de supprimer le contrôle des loyers institués lorsque les immeubles bénéficiaient de subventions en vertu de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05): il n'était pas consacré à la rénovation sociale de logements.

Le slogan de l'annonce était trompeur, puisque la loi ne portait pas sur la création de nouveaux logements, mais uniquement sur la modification de la fixation des loyers.

Le nom de la personne physique responsable de la parution ne figurait pas sur l'annonce. Cette dernière mentionnait : "Responsable : Alternative, Genève". L'Alternative était connue, à Genève, comme étant le regroupement du parti socialiste, de l'alliance de gauche et des verts, appellation utilisée depuis quinze ans.

Les recourants concluait à ce qu'il soit interdit d'utiliser l'appellation Alternative dans ces annonces, à ce que la publication des annonces soit interdite, à ce que l'utilisation des termes "Oui à la loi sur les rénovations sociales de logements" soit interdite et à ce que l'utilisation des termes "Pour de nouveaux logements à loyers modérés" soit interdite.

3. Par décision sur mesures provisionnelles du 1er novembre 2002, le président du Tribunal administratif a fait interdiction à la Tribune de Genève, au Courrier, au Matin, au Temps et au Genève Home Informations de publier l'annonce litigieuse, jusqu'à droit jugé au fond.
4. Invitée à se déterminer, la Chancellerie d'Etat a conclu à ce que l'interdiction prise sur mesures provisionnelles soit confirmée.

La dénomination "Alternative" désignait notoirement le regroupement du parti socialiste, de l'alliance de gauche et des verts, qui recommandait de voter "NON" lors de l'opération litigieuse. Les annonces incriminées, en se référant à un titre incorrect de la loi, pouvaient aussi induire le citoyen en erreur.

5. Le 4 novembre 2002, les recourants ont transmis au Tribunal administratif une "extension du recours aux affiches et hommes-sandwiches". Depuis le 25 novembre 2002 (sic) (recte : 25 octobre 2002 ?), la société générale d'affichage (SGA) avait apposé sur des espaces commerciaux une affiche dont le texte était :

"Pour de nouveaux logements à loyers modérés
OUI à la loi sur les rénovations sociales de logements
Comité pour la loi sur les rénovations sociales de logements"

Des hommes-sandwiches s'étaient promenés le 2 novembre 2002 en portant une toile cirée reprenant le texte des affiches.

Ni les affiches, ni les toiles cirées ne portaient la désignation d'une personne physique. Au surplus, les critiques contre les annonces, mentionnées dans le recours du 1er novembre 2002, étaient reprises.

6. Le 4 novembre 2002 encore, le comité de soutien "OUI à la loi sur les rénovations sociales de logements" a indiqué au tribunal de céans être l'auteur de la

campagne incriminée, et demandait à être partie à la procédure.

7. Le 5 novembre 2002, les recourants du 1er novembre 2002 - sauf Mme M. K. - ont nanté le Tribunal administratif d'une nouvelle extension du recours. Un dépliant tous ménages, ne mentionnant aucune personne physique, voire même morale, avait été distribué aux députés de la commission du logement lors de sa séance hebdomadaire. Ce document portait à nouveau un titre de loi et des slogans du même genre que ceux précédemment critiqués. Une vaste campagne de désinformation avec des moyens financiers considérables avait été mise sur pied. Le Tribunal administratif devait faire interdiction de distribuer ce dépliant tous ménages, ou tout autre dépliant indiquant "Pour de nouveaux logements à loyers modérés". Le Tribunal administratif devait de plus ordonner des mesures provisionnelles.

8. Le 6 novembre 2002, la Chancellerie s'est déterminée sur les compléments de recours, concluant à la confirmation de l'interdiction prise sur mesures provisionnelles et à ce qu'il soit ordonné aux intimés de rectifier les annonces, affiches, tous ménages, tracts et pèlerines afin qu'elles soient conformes au droit.

Elle relevait qu'après contrôle, les affiches officielles avaient été apposées dès le 28 octobre 2002.

9. a. Le 6 novembre 2002, le comité s'est déterminé au sujet du recours du 1er novembre 2002 et des écritures complémentaires reçues.

Dans le cadre de la campagne, deux affiches avaient été créées, portant les textes suivants :

"Pour de nouveaux logements à loyers modérés
OUI à la loi sur les rénovations sociales des logements
le 24 novembre"

et

"OUI à la loi sur les rénovations sociales des logements
le 24 novembre
OUI à de nouveaux logements à loyers modérés"

Toutes les affiches disposées sur les emplacements officiels comportaient le nom d'une personne physique responsable de l'édition. Des affiches avaient été

apposées sur des emplacements commerciaux, qui comprenaient uniquement la désignation de l'un des comités de soutien. Elles étaient placardées depuis le 23 octobre 2002 pour le format R 200 L (affichage commercial) et le 25 octobre 2000 pour le format R 200 (affichage officiel).

Des annonces avaient été publiées dans les journaux, portant la mention "Alternative, Genève". Alternative était le nom de l'agence de communication à qui avait été confiée la réalisation des annonces de presse; cette société était inscrite au Registre du commerce depuis 1994.

Depuis le dépôt du recours et par gain de paix le texte des annonces avait été modifié et désignait un responsable physique. De même, sans attendre l'injonction judiciaire, le slogan "OUI à la loi sur les rénovations sociales de logements" avait été transformé en "OUI aux rénovations sociales de logements".

b. Quant au fond, le comité considérait qu'il n'y avait pas un recours, mais trois. Il se rapportait à l'appréciation du tribunal en ce qui concernait la recevabilité des recours du 1er et du 5 novembre 2002 et concluait à l'irrecevabilité du recours du 4 novembre 2002. En effet, ce dernier critiquait le contenu des affiches commerciales et officielles alors qu'il avait été interjeté plus de six jours après leur affichage. Les titres et slogans utilisés, et critiqués par les recourants, n'étaient pas trompeurs dans la mesure où, du point de vue des partisans de la loi, il reflétait son contenu. Si des irrégularités devaient être admises par le tribunal, ces dernières ne pouvaient pas avoir d'influence sur le résultat de la votation.

L'article 31 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LEDP - A 5 05) n'était pas applicable à des annonces commerciales, ce qui devait entraîner la levée des mesures provisionnelles, et le rejet des recours en ce qui concernait les affiches commerciales, les ponchos et les tracts.

c. Par télécopie et pli simple daté du 7 novembre 2002, le comité a transmis au Tribunal un dépliant diffusé par l'alliance de gauche. Ce dernier n'indiquait pas le nom d'une personne physique responsable de la publication, mentionnait une "loi fédérale sur la protection des locataires" inexistante, ainsi que des

affirmations que le comité qualifiait de fallacieuses. Ce dernier ne demandait pas l'interdiction de ce tract.

EN DROIT

1. Selon l'article 63 alinéa 1 lettre c de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), le délai de recours est de six jours en matière de votations et d'élections.

Interjeté devant la juridiction compétente dans le délai mentionné ci-dessus, les recours du 1er et du 5 novembre 2002 sont recevables (art. 56 al. 3 de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05; art. 180 al. 1 LEDP).

En revanche, le recours déposé le 4 novembre 2002, en ce qu'il critique les affiches commerciales apposées plus de 6 jours avant le dépôt du recours, sera déclaré irrecevable. Les autres conclusions de cet acte seront déclarées recevables : les affiches officielles, selon les informations obtenues du Conseil d'Etat, ont été apposées dès le 28 octobre 2002. Le délai de 6 jours se terminait le dimanche 3 novembre, ce qui reportait l'échéance du délai de recours au lundi 4 novembre 2002.

2. Par souci d'économie de procédure, le Tribunal administratif traitera en un seul et même recours les trois actes datés des 1er, 4 et 5 novembre 2002.
3. La formation de la volonté de l'électorat ne doit pas être faussée par des affirmations inexactes ou fallacieuses. Cette influence peut avoir été l'oeuvre de l'autorité, qui aurait, par exemple, violé son devoir d'informer objectivement les citoyennes et citoyens sur le but et la portée de l'objet d'une votation dans la notice explicative. Cette influence peut aussi être le fait de la presse ou de tout autre moyen, des partis politiques, ou des particuliers (A. AUER, L'intervention des collectivités publiques dans les campagnes référendaires in RDAF 1985, p. 200-201; ATF 112 Ia 129 consid. 3; ATA F. et autres du 15 janvier 2002).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les informations fournies par des personnes privées à l'occasion d'une votation sont susceptibles d'avoir une influence inacceptable sur la formation de la volonté de l'électorat. Toutefois, il n'y a lieu d'admettre une

telle influence que lorsque des informations fausses et susceptibles d'induire le corps électoral en erreur, ne sont publiées si tard qu'il est impossible pour le citoyen de se renseigner auprès d'autres sources et de se faire ainsi une idée fiable de la situation (ATF 119 Ia 271 consid. 3c p. 274, 118 Ia 259 consid. 3 p. 262 et les arrêts cités; P. ZEN-RUFFINEN, L'expression fidèle et sûre de la volonté du corps électoral in Thürer/Aubert/Müller, Droit constitutionnel, 2001, No 32 p. 358). Dans ces mêmes arrêts, le Tribunal fédéral ajoute que de telles influences ne conduisent qu'exceptionnellement à l'annulation d'une votation. Le fait que des personnes privées ne soient pas de bonne foi au cours d'une campagne électorale et recourent à des informations fausses est certes condamnable, mais doit être accepté dans une certaine mesure. En effet, la participation des électeurs, des partis, des comités et d'autres personnes privées ou processus de formation de l'opinion doit être considérée fondamentalement comme intangible, lors de déclarations protégées par la liberté d'expression et de celle de la presse. Il faut également faire confiance à l'électeur pour reconnaître les assertions exagérées et pour se former sa propre opinion. Les interventions litigieuses, même si les recourants ne concluent pas à l'annulation du scrutin, doivent être appréciées à cette aune.

4. Les recourants critiquent l'emploi dans la campagne d'une appellation inexacte de la loi, qui induirait en erreur les électeurs.

Il apparaît toutefois que les termes utilisés, soit "loi sur les rénovations sociales de logements" constituent un slogan de campagne, et restent acceptables par rapport à la large marge de manoeuvre qu'il sied de laisser aux acteurs d'une campagne précédant une votation populaire. Par définition, les slogans utilisés dans une telle campagne doivent résumer dans une formule lapidaire la position de leurs auteurs, ce qui ne laisse pas place à la nuance. Les formules utilisées synthétisent la position de leur auteur, et restent dans les limites de ce qui est admissible.

Dès lors, les recours, en ce qu'ils remettent en question le contenu du matériel de propagande électorale litigieux, seront rejetés.

Toute autre solution reviendrait à exiger des

autorités judiciaires qu'elles déterminent l'effet des projets de loi soumis au peuple: or, il s'agit là d'une appréciation politique, en dehors de la compétence des tribunaux.

5. Comme rappelé dans la décision sur mesures provisionnelles du 1er novembre 2002, l'article 31 LEDP exige que tout imprimé, illustré ou non, relatif à une opération électorale, et destiné à être diffusé ou exposé à la vue du public indique les nom, prénom et adresse d'une personne majeure, de nationalité suisse, domiciliée dans le canton et jouissant de ses droits politiques, qui en assume la responsabilité, de même que l'adresse de l'imprimeur.

L'alinéa 2 de cette disposition précise que ces conditions ne sont pas exigées pour les bulletins de vote et bulletins électoraux, pour les journaux et périodiques soumis au règlement sur les éditeurs et imprimeurs du 8 juillet 1942 ainsi que pour les imprimés relatifs à une opération électorale fédérale imprimés dans un autre canton.

Contrairement à ce que soutient le comité, ces exigences s'appliquent à l'ensemble du matériel de propagande utilisé, sans que le fait qu'il soit diffusé par une voie commerciale ou non ne soit pertinent. Seuls les journaux, expressément visés par l'article 31 alinéa 2 lettre b LEDP, y font exception.

6. a. En ce qui concerne la publication d'annonces dans les journaux, force est de constater que l'indication d'un responsable n'est pas indispensable. Le fait que les annonces faisant l'objet du recours du 1er novembre 2002 indiquent "Responsable : Alternative, Genève" reste toutefois inadmissible. En effet, l'utilisation du terme "Responsable" renvoie directement à l'application de l'article 31 LEDP. Les électeurs et électrices prenant connaissance de cette mention ne peuvent que comprendre que les auteurs de cette annonce sont l'Alternative, soit l'appellation du groupement du parti socialiste, de l'alliance de gauche et des verts, appellation certes inusitée dans cette campagne, mais qui l'a été encore récemment dans d'autres opérations électorales. Cette mention, en elle-même, apparaît apte à induire en erreur les électeurs et les électrices. Il ne s'agit pas d'interdire à l'agence de publicité mandatée pour effectuer ces insertions d'utiliser son nom, mais d'exiger que cette utilisation ne prête pas à confusion.

Ainsi, une mention plus précise, comme "Agence de publicité Alternative, R. H." ou "conception : Publicité Alternative, M. G. et F. H. ou toutes autres formules similaires, ne prêterait pas le flanc à la critique. En revanche, les termes utilisés, qui prêtent à équivoque, ne peuvent être admis. Dès lors, le recours sera admis sur ce point, et il sera fait interdiction au comité d'utiliser, dans le cadre de la campagne, les termes "Responsable : Alternative, Genève"

b. L'ordonnance présidentielle du 1er novembre 2002, adressée aux journaux "Le Temps", "La Tribune de Genève", "Le Courrier", "Le Matin" et "Genève Home Informations", ne sera pas confirmée. Les destinataires de cette décision, qui ne sont pas partie à la procédure, avaient été visés car les auteurs des annonces étaient inconnus du tribunal. Ces derniers étant aujourd'hui identifiés, l'injonction adressée aux éditeurs de journaux n'a plus de raison d'être.

7. En ce qui concerne l'absence de mention sur les autres matériaux électoraux diffusés par le comité, le Tribunal administratif constatera qu'il s'agit d'une violation de la LEDP.

Cette violation apparaît d'ores et déjà inapte à influencer le résultat de la votation : les électeurs et électrices ne peuvent avoir été induits en erreur par l'absence des mentions exigées par le LEDP. Les larges échos donnés dans la presse à la présente affaire renforce, si nécessaire, cette constatation.

Une injonction sera donnée au comité afin que le matériel diffusé à l'avenir porte les mentions légales exigées.

8. Au vu de ce qui précède, les recours, après jonction, seront partiellement admis.

Une indemnité de procédure de CHF 1'500.-, mise à la charge du comité, sera allouée aux recourants. Un émolument, en CHF 500.-, sera mis à leur charge.

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
à la forme :

déclare irrecevables les con-

clusions visant les affiches électorales apposées sur les emplacements commerciaux;

déclare recevable le recours pour le surplus;

au fond :

l'admet partiellement;

fait interdiction au Comité pour la loi sur les rénovations sociales de logements de publier du matériel électoral portant la mention "Responsable : Alternative, Genève";

fait interdiction au Comité pour la loi sur les rénovations sociales de logements de diffuser du matériel de propagande électorale - sous réserve des annonces publiées dans les journaux - ne portant pas les mentions exigées à l'article 31 alinéa 1 lettre a LEDP;

rejette les recours pour le surplus;

met à la charge des recourants un émolument de CHF 500.-;

alloue une indemnité de CHF 1'500.- aux recourants, à la charge du Comité pour la loi sur les rénovations sociales de logements;

communique le présent arrêt à Me Carlo Sommaruga, avocat des recourants, au Conseil d'Etat et au Comité "Oui" à la loi sur les rénovations sociales de logements, ainsi que, pour information, à la Tribune de Genève, au Courrier, au Temps, au Matin et au Genève Home Informations.

Siégeants : M. Thélin, président, MM. Paychère, Schucani, Mmes Bonnefemme-Hurni, Bovy, juges.

Au nom du Tribunal administratif :
la greffière-juriste : le président :

C. Del Gaudio-Siegrist Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

Mme M. Oranci