

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/940/2015-ELEVOT

ACST/10/2015

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre constitutionnelle**

**Arrêt du 11 mai 2015**

dans la cause

**Monsieur X**\_\_\_\_\_

représenté par Me Jacques Roulet, avocat

contre

**CONSEIL D'ÉTAT**

---

## EN FAIT

- 1) De nationalité suisse, Monsieur X\_\_\_\_\_ est domicilié dans le canton de Genève, où il exerce ses droits politiques. Il était, jusqu'à récemment, président de l'Y\_\_\_\_\_, fonction qu'il a quittée début avril 2015.
- 2) Le 19 juin 2013, le Conseil d'État a saisi le Grand Conseil d'un projet de loi sur la police (ci-après : nLPol ; PL 11228), abrogeant la loi sur la police du 27 octobre 1957 (LPol - F 1 05), dont il proposait la refonte complète.
- 3) Le 9 septembre 2014, le Grand Conseil a adopté la nLPol.
- 4) Par arrêté du 17 septembre 2014, le Conseil d'État a publié la nLPol dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 19 septembre 2014. Celle-ci était soumise au référendum facultatif, le délai de référendum expirant le 29 octobre 2014.
- 5) Par avis parus dans la FAO des 26 septembre 2014 et 21 octobre 2014, la chancellerie d'État (ci-après : la chancellerie) a annoncé le lancement, par les partis Mouvement Citoyens Genevois et Ensemble à Gauche, d'un référendum contre la nLPol.
- 6) Par arrêté du 12 novembre 2014, publié dans la FAO du 14 novembre 2014, le Conseil d'État a constaté l'aboutissement du référendum cantonal contre la nLPol.
- 7) Par arrêté du 19 novembre 2014, publié dans la FAO du 21 novembre 2014, le Conseil d'État a fixé au dimanche 8 mars 2015 la date de la votation cantonale sur la nLPol, laquelle représentait l'unique objet cantonal d'un scrutin populaire portant également sur deux objets fédéraux.
- 8) Dès le 9 février 2015, le matériel de vote relatif au scrutin du 8 mars 2015 a été envoyé aux membres du corps électoral par le service des votations et élections (ci-après : SVE).
- 9) Le 20 février 2015, la Tribune de Genève a publié une interview de Madame Z\_\_\_\_\_, cheffe de la police, portant le titre « Z\_\_\_\_\_ : "il faut ancrer la proximité dans la loi" ».
- 10) Le même jour dans la chronique « Et si on en parlait avec... ? » du site Intranet « IntraDSE » du département de la sécurité et de l'économie (ci-après : DSE), est paru un article-interview dont le sujet du jour était « la nouvelle loi sur la police, et si on en parlait avec A\_\_\_\_\_, Conseiller d'État ? », retranscrivant les propos tenus par Monsieur A\_\_\_\_\_, Conseiller d'État en charge du DSE, lors

d'une séance ayant eu lieu un jour plus tôt dans les locaux de la police. Le texte en question s'achevait de la manière suivante : « Enfin, pour terminer, Monsieur A\_\_\_\_\_ a dit "Je n'arriverai pas à tout changer, et tout de suite. Mais nous avons déjà beaucoup fait évoluer les choses ensemble, ces presque trois dernières années. J'ai besoin de votre soutien pour avancer et la nouvelle loi sur la police va m'aider à aller dans ce sens" ».

11) Le 23 février 2015 a été publié, dans le Bulletin d'information de la police (ci-après : BIP) n° 74, un article intitulé « Retour sur la séance "Et si on en parlait avec... ?" », consacré à la séance éponyme ayant eu lieu en présence de M. A\_\_\_\_\_ le 19 février 2015 et reprenant le texte paru le 20 février 2015 dans l'IntraDSE sur le même sujet.

12) Le dimanche 8 mars 2015 s'est déroulé le scrutin sur la nLPol. Les résultats, annoncés le jour même, faisaient état des chiffres suivants :

Électeurs inscrits	246'304
Cartes de vote reçues	116'221
Bulletins rentrés	116'160
Bulletins nuls	55
Bulletins blancs	4'631
OUI	55'758
NON	55'716

13) Le 9 mars 2015, après consultation avec le président de la commission électorale centrale, la chancellerie a décidé de procéder à un recomptage des bulletins concernant le scrutin sur la nLPol, au vu du résultat serré de celui-ci.

14) Selon le procès-verbal de la récapitulation générale des opérations électorales du 8 mars 2015 établi le 10 mars 2015 à l'issue du recomptage, les résultats définitifs faisaient état de 55'763 votes en faveur du « oui », de 55'709 en faveur du « non » et de 4'633 bulletins blancs, les autres chiffres demeurant inchangés. Par ailleurs, aucun incident concernant le déroulement de la votation et l'établissement des résultats, y compris s'agissant du canal de vote électronique, n'avait été constaté ou porté à la connaissance des autorités dans le cadre des procédures de contrôle mises en place en accord avec la Confédération.

15) Par arrêté du 11 mars 2015, publié dans la FAO du 13 mars 2015, le Conseil d'État a constaté que les résultats de la votation cantonale du 8 mars 2015 sur la nLPol étaient les suivants :

Électeurs inscrits	246'304
Cartes de vote reçues	116'221
Bulletins rentrés	116'160
Bulletins nuls	55

---

Bulletins blancs	4'633
Bulletins valables	111'472
OUI	55'763
NON	55'709

Il indiquait également que les recours contre la procédure des opérations électorales devaient être adressés à la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle) dans les six jours suivant la publication des résultats dans la FAO.

- 16) Le détail des résultats définitifs par commune du même jour, publié sur le site Internet de la chancellerie, mentionnait, outre les résultats susmentionnés, notamment les éléments suivants :

Bureau de vote	Cartes de vote reçues	Bulletins rentrés
Avusy	568	567
Bardonnex	839	838
Bernex	3'140	3'139
Carouge	4'808	4'802
Chêne-Bougeries	3'081	3'080
Collonge-Bellerive	2'384	2'383
Corsier	613	612
Genève	37'704	37'691
Lancy	7'142	7'138
Meyrin	4'458	4'451
Onex	4'438	4'434
Perly-Certoux	904	903
Plan-les-Ouates	2'998	2'991
Thônex	3'742	3'739
Vernier	6'650	6'643
Versoix	2'592	2'591
Veyrier	3'269	3'267

Les communes susmentionnées étaient celles où apparaissaient une différence entre le nombre de cartes de vote reçues et celui des bulletins rentrés.

- 17) Par acte du 18 mars 2015, enregistré sous cause n° A/923/2015, Madame B\_\_\_\_\_ et Messieurs C\_\_\_\_\_ et D\_\_\_\_\_ ont recouru auprès de la chambre constitutionnelle contre l'arrêté du Conseil d'État du 11 mars 2015, concluant à l'annulation du scrutin cantonal du 8 mars 2015 et, subsidiairement, au constat du caractère illicite des actes de campagne.
- 18) a. Par acte du 19 mars 2015, M. X\_\_\_\_\_ a également recouru auprès de la chambre constitutionnelle contre l'arrêté du Conseil d'État du 11 mars 2015,

concluant, avec suite de frais et indemnité, à son annulation et à ce qu'il soit dit que la votation n'avait « pas permis de déterminer avec certitude la volonté populaire quant à l'acceptation du référendum formé contre la loi sur la police du 9 septembre 2014 ».

En validant le résultat de la votation du 8 mars 2015 sur la nLPol, sans tenir compte des irrégularités ayant frappé le vote, le Conseil d'État avait contrevenu à la garantie des droits politiques.

En effet, il était apparu que les cartes de vote recensées étaient d'un nombre supérieur, de 61, à celui des bulletins de vote rentrés, qui étaient ainsi manquants. Cette différence était d'autant plus inquiétante au regard du résultat serré du scrutin, puisque le « oui » ne l'avait emporté que de 54 voix, et qu'elle ne trouvait aucune explication. La possibilité que des bulletins aient été égarés, voire écartés, ne pouvait dès lors être d'emblée exclue. Puisqu'il existait un sérieux doute sur le sort de ces bulletins manquants, dont le Conseil d'État ne pouvait simplement s'accommoder, le résultat de la votation ne pouvait être validé. Cette irrégularité était d'autant plus manifeste au regard du recomptage effectué, qui avait ajouté deux bulletins blancs et cinq votes positifs, ce qui signifiait que des bulletins avaient été retrouvés et pouvaient ainsi réapparaître de manière inexplicée.

Par ailleurs, avant la tenue du scrutin, le Conseiller d'État en charge du DSE, de même que la cheffe de la police, avaient mené diverses actions en exprimant leur soutien à la nLPol, notamment le 19 février 2015, alors même que leur devoir de réserve leur imposait de ne pas intervenir dans la campagne et surtout de ne pas faire de propagande. Ils avaient ainsi utilisé les canaux de diffusion internes à la police, tout en empêchant les référendaires d'en faire de même. En présentant une vision tronquée d'un « prétendu dialogue positif », le Conseiller d'État avait « endormi la confiance de ses collaborateurs » et usé de sa position pour influencer leur vote, ce que le résultat du scrutin, serré, démontrait au surplus.

b. Il a joint à son recours plusieurs courriers, dont l'un, à l'en-tête de l'Y\_\_\_\_\_, adressé à Mme Z\_\_\_\_\_ le 2 mars 2015, portant sa signature, aux termes duquel il lui faisait part de son désaccord au sujet de l'article paru dans la Tribune de Genève du 20 février 2015 et des propos tenus par M. A\_\_\_\_\_ lors de la séance du 19 février 2015 et retranscrits dans le BIP n° 74 et l'IntraDSE.

- 19) Le même jour, le juge délégué a transmis le recours au Conseil d'État, l'invitant à se déterminer uniquement sur le premier grief de M. X\_\_\_\_\_ en lien avec la « procédure de dépouillement ».
- 20) Par arrêt du 26 mars 2015 (ACST/6/2015), rendu dans la cause n° A/923/2015, la chambre constitutionnelle a déclaré (manifestement) irrecevable le recours de Mme B\_\_\_\_\_ et MM. C\_\_\_\_\_ et D\_\_\_\_\_.

Les griefs invoqués par les intéressés ne portaient pas sur le déroulement du vote durant la journée du 8 mars 2015 ou sur la façon dont les votes avaient été décomptés, mais se rapportaient à de prétendues irrégularités intervenues antérieurement, durant la campagne. En tant qu'ils étaient dirigés contre l'arrêté du Conseil d'État du 11 mars 2015, ces griefs étaient irrecevables, dès lors qu'ils avaient été soulevés tardivement, les recourants n'ayant pas démontré n'en avoir eu connaissance qu'au moment du scrutin ou postérieurement à sa tenue.

- 21) a. Le 27 mars 2015, le Conseil d'État a répondu au recours de M. X\_\_\_\_\_, concluant, avec suite de frais, à l'irrecevabilité de la conclusion constatatoire de M. X\_\_\_\_\_ et, sur le fond, au rejet du recours.

Le scrutin, de même que son dépouillement, n'avait été entaché d'aucune irrégularité, même s'il était apparu que trois électeurs avaient voté à double, ce qui n'avait toutefois pas influencé son issue. Du reste, le recomptage avait mis en évidence qu'aucun bulletin n'avait été égaré, le fait que des enveloppes vides aient été déposées dans l'urne ou envoyées ne constituant pas une irrégularité. En effet, il arrivait que des électeurs fassent parvenir leur carte de vote par correspondance, sans inclure le bulletin dans l'enveloppe ou qu'ils déposent une enveloppe vide dans l'urne. Il s'agissait d'un fait habituel, se produisant lors de chaque scrutin. Le nombre des cartes de vote n'était d'ailleurs pas une donnée déterminante et n'était pas même comptabilisé dans certains cantons. Le deuxième décompte avait ainsi abouti à une répartition différente entre les votes positifs, négatifs et blancs et permis de déceler certaines erreurs ayant conduit à l'inversion de « oui » et de « non » sur le procès-verbal ou lors du dépouillement manuel des bulletins. Contrairement aux affirmations de M. X\_\_\_\_\_, aucun bulletin n'avait été retrouvé, puisque seule la répartition des votes avait changé. En tout état, même une irrégularité ne pouvait conduire à annuler le scrutin, M. X\_\_\_\_\_ ne formulant aucune conclusion dans ce sens.

- b. Le Conseil d'État a joint à ses écritures :

- les procès-verbaux des résultats de la votation populaire du 8 mars 2015 ;
- des extraits de la FAO, à savoir : du 5 décembre 2014 concernant la votation cantonale du 30 novembre 2014 sur les « forfaits fiscaux », mentionnant 125'767 cartes de vote reçues et 125'724 bulletins rentrés ; du 3 octobre 2014 concernant la votation cantonale du 28 septembre 2014 sur la « traversée de la rade », mentionnant 139'869 cartes de vote reçues et 139'810 bulletins rentrés ; du 21 mai 2014 concernant la votation fédérale du 18 mai 2014 sur les soins médicaux de base, mentionnant 139'253 cartes de vote reçues et 139'209 bulletins rentrés ; du 27 novembre 2013 concernant la

votation fédérale du 24 novembre 2013 sur les salaires équitables, mentionnant 127'207 électeurs enregistrés et 127'140 votes rentrés ;

- un relevé du canton de Berne concernant les votations fédérales du 8 mars 2015 sur les allocations familiales et la TVA, mentionnant 283'127 cartes de vote rentrées et respectivement 281'641 et 281'646 bulletins rentrés ;
- des relevés des cantons de Fribourg et de Vaud concernant la votation fédérale du 8 mars 2015 ne mentionnant pas le nombre de cartes de vote, mais seulement les bulletins rentrés.

- 22) Le 10 avril 2015, M. X\_\_\_\_\_ a répliqué, persistant dans les conclusions et termes de son recours.

La position formaliste du Conseil d'État s'agissant de ses conclusions ne pouvait être suivie, puisque son recours visait à annuler le constat du résultat du vote, donc, par voie de conséquence, ce dernier également.

Le mystère quant au sort des bulletins entrants demeurait entier, de même que s'agissant des 54 voix d'écart, nombre qui était inférieur à celui des bulletins manquants. Une telle situation était exceptionnelle et ne s'était jamais produite, du moins pas sous cette forme. Ainsi, faute d'explication univoque, cette différence devait être considérée comme une irrégularité.

Seul le résultat du scrutin permettait de démontrer l'existence d'une irrégularité l'ayant frappé de manière décisive, qui ne devait ainsi être contestée qu'une fois son issue connue, de sorte qu'il était recevable à se plaindre des vices ayant frappé la campagne de votation.

- 23) Le 10 avril 2015, le Conseil d'État a indiqué n'avoir pas d'observations complémentaires à formuler.
- 24) Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

## EN DROIT

- 1) a. Selon l'art. 124 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00), la Cour constitutionnelle, à savoir la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (art. 1 let. h ch. 3 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05), a pour compétence notamment de traiter les litiges relatifs à l'exercice des droits politiques en matière cantonale et communale (let. b). Lors de la mise en œuvre de cette disposition constitutionnelle, par le biais de la loi 11311 du 11 avril 2014, le législateur cantonal a, pour ces litiges, transféré à la chambre constitutionnelle (art. 180 de la

loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 - LEDP - A 5 05) la compétence qu'avait jusqu'alors la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) de connaître des recours ouverts « contre les violations de la procédure et des opérations électorales, indépendamment de l'existence d'une décision » (art. 180 aLEDP).

b. Comme le Tribunal administratif, puis la chambre administrative et enfin la chambre de céans l'ont jugé à maintes reprises, entre dans le cadre des opérations électorales tout acte destiné aux électeurs de nature à influencer la libre formation 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, indépendamment de l'existence d'une décision. Constitue une opération électorale tout acte destiné aux électeurs et de nature à influencer la libre formation de l'expression du droit de vote ; le matériel de vote en général et la brochure explicative en particulier en font partie, de même que des circulaires et des tracts (ACST/6/2015 du 26 mars 2015 ; ACST/5/2015 du 4 mars 2015 ; ATA/65/2013 du 6 février 2013 ; ATA/715/2012 du 30 octobre 2012 ; ATA/331/2012 du 5 juin 2012 ; ATA/180/2011 du 17 mars 2011 ; ATA/51/2011 du 1<sup>er</sup> février 2011 ; ATA/118/2010 du 23 février 2010 ; ATA/58/2009 du 3 février 2009 ; ATA/583/2008 du 18 novembre 2008). La constatation du résultat exact, 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 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_136/2014 du 22 juillet 2014 consid. 5.1 ; ACST/8/2015 du 31 mars 2015).

c. En l'espèce, le recourant conteste l'arrêté du Conseil d'État du 11 mars 2015 en faisant valoir différentes irrégularités ayant entaché le scrutin du 8 mars 2015, à savoir, avant sa tenue, des interventions dans les médias du Conseiller d'État en charge du DSE et de la cheffe de la police, puis, lors de celui-ci, d'une différence entre les cartes de vote reçues et les bulletins rentrés ayant conduit à un résultat erroné. Ces éléments ayant trait à la garantie des droits politiques, qui tend à assurer la régularité du vote et parvenir à la constatation fidèle et sûre de la volonté populaire, la chambre de céans est compétente pour connaître du présent recours.

2) a. 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 (art. 89 al. 3 et 111 al. 1 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 - LTF - RS 173.110 ; ATF 138 I 171 consid. 1.3 ; 134 I 172 consid. 1.2 ; 128 I 190 consid. 1.1 ; ACST/8/2015 précité ; ACST/6/2015 précité ; ACST/5/2015 précité ; ACST/1/2015 du 23 janvier 2015).

b. Domicilié dans le canton de Genève, où il est titulaire des droits politiques, le recourant dispose de la qualité pour recourir.

- 3) a. Aux termes de l'art. 62 al. 1 let. b de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), en matière de votations et d'élections, le délai de recours est de six jours.

Ce délai court à compter du jour où, en faisant montre à cet égard de la diligence commandée par les circonstances, le recourant a pris connaissance de l'irrégularité entachant, selon lui, les opérations électorales (ACST/6/2015 précité ; ACST/5/2015 précité ; ATA/118/2014 du 25 février 2014 ; ATA/715/2012 précité).

b. Selon la jurisprudence constante rendue en matière de votations et d'élections, le citoyen qui veut s'en prendre aux dispositions de l'autorité fixant les modalités du vote doit en principe former son recours immédiatement, sans attendre le résultat du scrutin ; 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. Dans de tels cas, le délai commence à courir au moment où l'intéressé a connaissance de l'acte préparatoire qu'il critique. Il serait contraire aux principes de la bonne foi et de l'économie de procédure démocratique que le recourant attende le résultat du vote pour attaquer les actes antérieurs dont il pourrait, encore avant le vote, faire cas échéant corriger l'irrégularité alléguée (ATF 140 I 338 consid. 4.4 ; 118 Ia 271 consid. 1d ; 118 Ia 415 consid. 2a ; 110 Ia 176 consid. 2a ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_105/2015 du 2 mars 2015 consid. 4 ; 1C\_282/2014 du 7 juillet 2014 consid. 2 ; 1C\_457/2013 du 26 novembre 2013 consid. 3.1 ; ATA/201/2013 du 26 mars 2013). Si le délai de recours contre l'acte préparatoire n'est pas encore échu au moment du vote, le citoyen peut encore déposer son recours après celui-ci, mais avant l'expiration du délai (ATF 118 Ia 415 consid. 2), même si le vote a déjà eu lieu et qu'il n'est plus possible de remédier à l'irrégularité alléguée. En application de cette jurisprudence, le Tribunal administratif avait ainsi déclaré irrecevable un recours d'un citoyen dirigé contre un arrêté du Conseil d'État constatant les résultats d'une votation parce que tous ses griefs étaient dirigés contre l'organisation du scrutin et le principe même de la consultation municipale (ATA/680/2000 du 7 novembre 2000, confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1P.733/2000 du 14 mai 2001 ; ATA/456/2011 du 26 juillet 2011 ; ATA/303/2011 du 17 mai 2011).

c. Les délais de réclamation et de recours fixés par la loi sont des dispositions impératives de droit public. Ils ne sont, en principe, pas susceptibles d'être prolongés (art. 16 al. 1, 1<sup>ère</sup> phr., LPA), restitués ou suspendus, si ce n'est par le législateur lui-même. Ainsi, celui qui n'agit pas dans le délai prescrit est forclo et la décision en cause acquiert force obligatoire (ATA/244/2015 du 3 mars 2015 ; ATA/143/2015 du 3 février 2015 ; ATA/284/2012 du 8 mai 2012). Les cas de force majeure restent toutefois réservés (art. 16 al. 1, 2<sup>ème</sup> phr., LPA). Tombent sous cette notion les événements extraordinaires et imprévisibles qui surviennent en dehors de la sphère d'activité de l'intéressé et qui s'imposent à lui de

l'extérieur de façon irrésistible (ATA/244/2015 précité ; ATA/143/2015 précité ; ATA/280/2012 du 8 mai 2012 ; ATA/105/2012 du 21 février 2012 ; ATA/586/2010 du 31 août 2010).

d. En l'espèce, le recours a été interjeté après la votation du 8 mars 2011, dans le délai de six jours suivant la validation des résultats par le Conseil d'État. En tant qu'il porte sur des griefs ayant trait au déroulement du vote durant la journée du 8 mars 2015 ou sur la façon dont les votes ont été décomptés, le recours est recevable.

Il n'en va toutefois pas de même s'agissant des irrégularités alléguées, intervenues antérieurement, pendant la campagne de votation, en particulier la séance s'étant tenue le 19 février 2015 en présence du Conseiller d'État en charge du DSE, dont les propos ont été retranscrits dans l'IntraDSE le 20 février 2015 et dans le BIP du 23 février 2015, ainsi que de l'interview de la cheffe de la police parue dans la Tribune de Genève le 20 février 2015. Pour être tardifs, ces griefs sont irrecevables. En effet, conformément à la jurisprudence constante susmentionnée, dont il n'y a pas lieu de s'écarter, le recourant devait former immédiatement recours contre ces irrégularités alléguées, sans attendre la tenue, puis le résultat du scrutin, soit dès qu'il a eu connaissance des actes préparatoires critiqués. En tant que policier et président de l'UPCP, impliqué dans la campagne de votation, le recourant ne pouvait ignorer l'existence de ces interventions jusqu'à la tenue du scrutin, ce qui résulte d'ailleurs déjà du courrier qu'il a adressé à Mme Z\_\_\_\_\_ le 2 mars 2015, dans lequel il se plaint des éléments précités. Le recourant n'allègue pas davantage un quelconque cas de force majeure, qui l'aurait empêché de recourir dans les délais. Il en résulte que le recours est, de ce point de vue, manifestement irrecevable, au sens de l'art. 72 LPA.

- 4) Le recourant voit dans la différence entre le nombre de cartes de vote et de bulletins rentrés une irrégularité ayant entaché le scrutin du 8 mars 2015, dont le résultat ne pouvait être constaté par le Conseil d'État dans l'arrêté entrepris.

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 rendue par le Tribunal fédéral sous l'empire de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 (arrêt du Tribunal fédéral 1P.298/2000 du 31 août 2000 consid. 3a), cette garantie protège la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. L'art. 44 Cst-GE garantit les droits politiques en des termes similaires.

De cette garantie découle notamment le droit à une exécution régulière du scrutin (ATF 121 I 138 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_28/2010 du 9 novembre 2010 consid. 4.1). Les votations et élections doivent ainsi être organisées de telle manière que la volonté des électeurs puisse s'exercer librement, sans pression ni influence extérieure (ATF 140 I 394 consid. 8.2 ;

140 I 338 consid. 5 ; 137 I 200 consid. 2.1 ; 135 I 292 consid. 2 ; 131 I 126 consid. 5.1 ; 130 I 290 consid. 3.1 ; 129 I 185 consid. 5 ; 121 I 138 consid. 3), aucun résultat ne devant être reconnu s'il n'exprime pas la libre volonté du corps électoral (ATF 123 I 63 consid. 4b ; 121 I 138 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_35/2008 du 19 mai 2008 consid. 4.1). En particulier, l'autorité chargée du dépouillement doit compter les suffrages avec soin et conformément aux dispositions applicables (arrêt du Tribunal fédéral 1P.786/2005 du 8 mai 2006 consid. 3.1).

L'art. 34 Cst. n'impose toutefois qu'une obligation de résultat s'agissant de l'exactitude du scrutin et ne prescrit aucune procédure particulière concernant les opérations de dépouillement, qui relèvent du droit cantonal, lequel doit définir la nature et l'ampleur des vérifications à effectuer dans ce cadre, l'hypothèse dans laquelle le droit cantonal ne consacre pas de règle suffisante en vue d'assurer la régularité des résultats proclamés demeurant réservée (ATF 114 Ia 42 consid. 4c ; 100 Ia 362 consid. 5d ; 98 Ia 73 consid. 4 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_13/2007 du 23 mars 2007 consid. 2.2 ; 1P.786/2005 précité consid. 3.1 ; 1P.754/2003 du 2 février 2004 consid. 5). Le scrutin sera annulé si un vice de procédure important, de nature à influencer sur le résultat du vote, est constaté (ATF 131 I 442 consid. 3.3 ; 121 I 1 consid. 5b/aa ; 119 Ia 271 consid. 3b ; 113 Ia 46 consid. 7a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_28/2010 précité consid. 4.1).

5) a. À Genève, les art. 52 à 54 LEDP prévoient que les électeurs reçoivent, en fonction du type de scrutin, entre quatre semaines et dix jours avant sa tenue, leur matériel de vote. L'art. 20 du règlement d'application de la LEDP du 12 décembre 1994 (REDP - A 5 05.01) précise que les pouvoirs publics expédient à chaque électeur une carte de vote ainsi que le matériel électoral nécessaire pour prendre part aux opérations électorales (al. 1), nul ne pouvant exercer son droit de vote s'il n'est pas titulaire de sa carte de vote (al. 2). L'art. 50 LEDP donne la définition des bulletins, par quoi il faut comprendre les bulletins de vote, destinés aux votations, comportant les questions posées aux électeurs, et les bulletins électoraux, destinés aux élections (al. 1). Le bulletin électronique est le formulaire électronique au moyen duquel l'électeur, lors d'un vote électronique, répond aux questions faisant l'objet du scrutin (al. 2).

b. Les art. 21 ss REDP précisent les art. 59 à 62 LEDP portant sur l'exercice du droit de vote, à savoir par correspondance, au local de vote ou par voie électronique. Selon l'art. 21 REDP, l'électeur peut exercer son vote par correspondance dès réception du matériel électoral. Pour ce faire, il doit signer sa carte de vote et inscrire sa date de naissance complète, puis l'expédier au service accompagné de son ou de ses enveloppes de vote fermées contenant le ou les bulletins (al. 1 ; art. 62 al. 3 LEDP). À la réception du vote par correspondance, le service vérifie la qualité d'électeur, enregistre l'électeur au moyen de sa carte de vote et introduit son ou ses enveloppes de vote dans la ou les boîtes grises de son

arrondissement. Après chaque introduction, les boîtes grises sont scellées (al. 2). En cas de vote au local, l'art. 24 REDP prévoit que des bulletins sont mis, dans les isolements, à la disposition des électeurs qui ne les auraient pas préalablement préparés (al. 2). L'électeur n'obtient accès à l'urne pour y déposer son ou ses enveloppes de vote contenant son ou ses bulletins que contre remise de sa carte de vote dûment signée ou de son duplicata (al. 3). Un juré électoral contrôle que l'électeur ne dépose qu'une enveloppe par élection ou votation dans l'urne (al. 4). Selon l'art. 24A LEDP, l'électeur peut voter de manière électronique dès réception du matériel électoral pour le vote électronique, à savoir sa carte de vote et sa liste de codes permettant de vérifier son suffrage (al. 1). À l'issue du vote, le serveur envoie à l'électeur une confirmation de l'enregistrement de son vote. Le vote est dès lors irrévocable et exclut le vote par correspondance ou à l'urne (al. 2).

c. Aux termes de l'art. 57 al. 1 LEDP, lors d'une votation, l'électeur doit exprimer sa volonté exclusivement en cochant, sur le bulletin ou le bulletin électronique, la case « oui » ou la case « non » correspondant à chacune des questions posées.

L'art. 64 LEDP prévoit la nullité des bulletins s'ils ne sont pas conformes à ceux visés aux art. 50 et 51 LEDP (let. a), sont remplis ou modifiés autrement qu'à la main (let. b), n'expriment pas clairement la volonté de l'électeur (let. c), contiennent des remarques ou des signes qui ne constituent pas une modification (let. d), si, lors d'une élection, ils indiquent un nom de fantaisie (let. e), si, lors de l'élection au Conseil national, ils ne portent aucun nom des candidats présentés dans l'arrondissement électoral (let. f).

Selon l'art. 65A LEDP, est comptabilisé comme bulletin blanc, lors d'une élection majoritaire, celui qui n'indique pas au moins le nom d'un candidat (al. 1), lors d'une élection proportionnelle, celui qui n'indique pas au moins le nom d'un candidat ou d'une liste (al. 2), lors d'une votation, lorsqu'aucune case n'est cochée sur le bulletin, les cases « oui » et « non » sont cochées, les deux cases concernant la question subsidiaire ou le choix de la variante sont cochées (al. 3). Lors du premier tour des élections au système majoritaire, les bulletins blancs sont considérés comme valables et, lors des autres opérations électorales, ils ne sont pas valables et ne participent pas au décompte des suffrages (al. 4).

d. Aux termes de l'art. 66 LEDP, après la clôture du scrutin, les jurés électoraux procèdent à l'ouverture des urnes (al. 1). Pour les votations, ils procèdent au dépouillement des bulletins des électeurs s'étant rendus au local de vote (al. 2) et, pour les élections, à la répartition des bulletins ou des enveloppes de vote en vue du dépouillement centralisé (al. 3), ces opérations étant publiques (al. 4). L'art. 67 LEDP prévoit que lors des votations, le dépouillement des votes par correspondance et électroniques peut se faire de manière anticipée le dimanche du scrutin, sous le contrôle de la commission électorale centrale (al. 1),

toute mesure utile devant être prise pour garantir le secret de ce dépouillement jusqu'à la clôture du scrutin (al. 2), ce que précise l'art. 25 REDP. En outre, un procès-verbal des opérations électorales est établi (art. 71 LEDP). L'art. 26 al. 2 REDP précise qu'en matière de votations, le procès-verbal indique le nombre d'électeurs inscrits (let. a), le total des cartes de vote rentrées (let. b), le total des enveloppes rentrées (let. c), le total des bulletins retrouvés (let. d), le nombre de bulletins blancs, nuls et valables (let. e), le résultat de l'opération électorale de l'arrondissement (let. f).

L'art. 25A REDP a trait aux votes annulés et prévoit que si, lors de l'ouverture de l'enveloppe, celle-ci contient plus de bulletins de vote pour le même sujet, la totalité de l'enveloppe est considérée comme nulle (al. 1). Toutes les enveloppes sans bulletin et tous les bulletins non introduits dans l'enveloppe, trouvés dans l'urne rouge et jaune lors du dépouillement, sont immédiatement détruits par la présidence du local de vote (al. 2).

Par ailleurs, la chancellerie procède à un nouveau décompte des bulletins et, le cas échéant, des bulletins électroniques avant la validation de l'opération électorale lorsque les besoins de la récapitulation l'exigent, ce décompte étant effectué sous la surveillance de la commission électorale (art. 74 LEDP). Si une irrégularité viciant le résultat général d'une opération électorale est constatée et reconnue fondée par le Conseil d'État, celui-ci ordonne qu'il soit procédé à un nouveau scrutin dans le ou les arrondissements électoraux intéressés (art. 75 LEDP).

e. Dans un arrêt rendu le 27 septembre 2011 (ATA/604/2011, confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1C\_500/2011 du 7 mai 2012) concernant l'élection des conseillers municipaux du 13 mars 2011, la chambre administrative a eu l'occasion de se prononcer sur la différence existant entre le nombre de « votes enregistrés », à savoir de cartes de vote, et de « votes rentrés ». À l'occasion de ces élections, il était apparu, lors du décompte des suffrages, que le nombre de bulletins comptabilisés dans la commune de Meyrin était anormalement inférieur au nombre de cartes de vote, la différence étant de 147. Un paquet contenant plus d'une centaine d'enveloppes, scellés par un fil cellophane et provenant des votes anticipés remis au bureau de vote communal par le SVE, avait alors été retrouvé parmi les enveloppes destinées à être jetées. En prenant en compte ces voix, les cartes de vote n'étaient plus qu'au nombre de vingt-quatre supérieures aux votes rentrés. Les concernant, la chambre administrative a considéré que les explications fournies par le Conseil d'État étaient convaincantes, à savoir qu'il existait toujours lors des scrutins une différence entre le nombre de bulletins enregistrés et celui des bulletins rentrés ; cette situation s'expliquait par le fait que certaines enveloppes de vote étaient vides, n'étaient pas déposées dans l'urne ou contenaient autre chose qu'un bulletin, ce qui pouvait se produire par l'inadvertance de l'électeur, une protestation, voire une tentative, erronée, de

vouloir voter « blanc ». Ce pourcentage, qui était à Meyrin de 0.48 %, était au surplus dans la moyenne des bulletins manquants par rapport à d'autres élections et se trouvait dans la fourchette des bulletins manquants dans d'autres communes pour cette même élection (1.02 % à Lancy et 0.47 % à Plan-les-Ouates).

La chambre administrative, et avant elle le Tribunal administratif, n'ont pas eu l'occasion de se prononcer sur d'autres scrutins ayant porté sur un problème similaire, conjugué à un résultat très serré, comme celui des élections judiciaires du 21 avril 2002, le Procureur général ayant été élu à 50.09 % des suffrages, contre 49.91 % pour son adversaire ; le résultat de ce scrutin n'a toutefois pas été contesté alors même que le nombre des cartes de vote renvoyées (79'435) était également supérieur à celui des bulletins rentrés (77'642), l'écart de voix final (138) étant largement inférieur à cette différence (1'793).

- 6) En l'espèce, le résultat du scrutin du 8 mars 2015 concernant la nLPol, tel qu'arrêté par le Conseil d'État le 11 mars 2015 sur la base du procès-verbal de recomptage établi la veille, laisse apparaître, au plan cantonal, les nombres de 116'221 « cartes de vote reçues » et de 116'160 « bulletins rentrés », soit une différence de 61 entre ces deux entrées, ce qui représente 0.5 ‰ du second chiffre (soit dix fois moins environ qu'en 2011). Le Conseil d'État a expliqué les motifs d'une telle différence par le fait qu'il arrivait que des électeurs fassent parvenir leur carte de vote par correspondance, sans inclure le bulletin dans l'enveloppe, ou qu'ils déposent une enveloppe vide dans l'urne.

Ces explications sont convaincantes et ne prêtent pas le flanc à la critique, ce d'autant qu'une telle situation est inhérente au vote au bulletin secret, dans le cadre duquel l'autorité ne saurait contrôler l'absence d'erreur de la part du citoyen dans l'exercice de ses droits démocratiques. Elle se limite ainsi à vérifier que l'électeur est bien titulaire des droits politiques pour le scrutin en cause au moyen d'une carte séparée, qui ne permet pas d'établir de lien avec l'enveloppe de vote.

Cette situation se présente d'ailleurs lors de chaque scrutin, comme l'a expliqué le Conseil d'État, corroborant ses allégués par des extraits de la FAO arrêtant les résultats des votations des 30 novembre, 28 septembre et 18 mai 2014 ainsi que du 24 novembre 2013, lesquels mettent en évidence, de manière systématique, un nombre de cartes de vote supérieur à celui des votes rentrés, ce qui se produit également dans d'autres cantons, comme Berne, conformément au relevé produit.

S'agissant du scrutin du 8 mars 2015 concernant la nLPol, le détail des résultats définitifs par commune du 11 mars 2015, publié sur le site Internet de la chancellerie, fait état d'un nombre supérieur de cartes de vote par rapport à celui des bulletins reçus dans dix-sept communes, sur les quarante-cinq que compte le canton. Pour ce motif déjà, une irrégularité ne saurait être admise, dès lors que le surnombre des cartes de vote a été recensé dans plusieurs bureaux de vote et non

dans un seul, étant précisé que le dépouillement est effectué dans chaque commune séparément. À cela s'ajoute que la différence entre les cartes de vote et les bulletins enregistrés apparaît liée à la taille des communes, ce qui résulte également du document susmentionné, lequel met en évidence un chiffre plus élevé dans les grandes communes, comme la Ville de Genève ou les communes de Carouge, de Lancy, de Meyrin ou de Vernier, que dans les petites.

Il n'existe ainsi aucun indice concret d'une quelconque irrégularité ayant entaché le décompte du scrutin, comme le relève d'ailleurs le procès-verbal de la récapitulation générale des opérations électorales du 10 mars 2015, ou que des bulletins auraient été perdus, voire écartés, comme l'allègue le recourant sans pour autant le démontrer. Il apparaît, au contraire, que toutes les règles procédurales ont été respectées. S'il est vrai que le Conseil d'État a spontanément révélé l'existence de trois citoyens ayant voté à double, cette situation n'a toutefois pas eu de conséquences sur le résultat du scrutin, au regard des trois votes excédentaires émis.

Même serré, le résultat du scrutin ne saurait créer une présomption d'irrégularité, ce d'autant qu'un recomptage a été ordonné et que son résultat a abouti au même nombre de cartes de vote et de bulletins rentrés qu'au premier décompte. La seule différence qui en est résulté a trait au nombre de « oui », passés de 55'758 à 55'763, de « non », passés de 55'716 à 55'709, et de bulletins blancs, passés de 4'631 à 4'633. Le recomptage a permis de corriger les erreurs de calcul ayant trait à la comptabilisation des bulletins de vote effectuée lors du premier décompte et de procéder à une nouvelle répartition des voix, aucun bulletin n'ayant été « retrouvé », comme le soutient le recourant.

En l'absence de tout indice d'irrégularité, le Conseil d'État pouvait valablement constater le résultat du scrutin du 8 mars 2015 concernant la nLPol, comme il l'a fait par arrêté du 11 mars 2015. Il n'y a ainsi pas lieu, pour le même motif, d'entrer en matière sur la conclusion du recourant visant à ce que la chambre de céans dise que la votation n'a « pas permis de déterminer avec certitude la volonté populaire quant à l'acceptation du référendum formé contre la LPol ».

- 7) Mal fondé, le recours sera rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.
- 8) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS**  
**LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE**

rejette, dans la mesure où il est recevable, le recours interjeté le 19 mars 2015 par Monsieur X\_\_\_\_\_ contre l'arrêté du Conseil d'État du 11 mars 2015 constatant les résultats de la votation cantonale du 8 mars 2015 sur la loi sur la police du 9 septembre 2014 ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge de Monsieur X\_\_\_\_\_ ;

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 Me Jacques Roulet, avocat du recourant, ainsi qu'au Conseil d'État.

Siégeants : M. Verniory, président, Mme Cramer, MM. Dumartheray, Pagan et Martin, juges.

Au nom de la chambre constitutionnelle :

le greffier-juriste :

I. Semuhire

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :