

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/757/2015-ELEVOT

ACST/8/2015

COUR DE JUSTICE

Chambre constitutionnelle

Arrêt du 31 mars 2015

dans la cause

Monsieur A _____

contre

SERVICE DES VOTATIONS ET ÉLECTIONS

et

COMMUNE X _____

et

Monsieur B _____, appelé en cause

EN FAIT

- 1) Le mercredi 10 septembre 2014, le Conseil d'État a adopté l'arrêté fixant la date de l'élection des conseils municipaux et le premier tour de l'élection des exécutifs communaux au dimanche 19 avril 2015, et le second tour de l'élection des exécutifs communaux au dimanche 10 mai 2015. Le délai pour le dépôt des listes de candidatures était fixé respectivement au 2 février 2015 et au 21 avril 2015, avant midi.
- 2) Lors de sa séance du 13 octobre 2014, le conseil municipal de la commune X_____ (ci-après : la commune) a avalisé les candidatures suivantes pour la présidence et la vice-présidence du local de vote de la commune pour l'année 2015 : Madame C_____, du parti libéral-radical (ci-après : PLR), en tant que présidente, Madame V_____ A_____, hors parti, en tant que suppléante présidente, Monsieur D_____, du parti des Verts, en tant que vice-président, et Monsieur E_____, de l'Alternative, en tant que suppléant vice-président.

Ces candidatures tenaient compte du tournus habituellement respecté.
- 3) En fin d'année 2014, la commune a proposé au Conseil d'État, en tant que responsables du local de vote de la commune pour l'année 2015, les noms des personnes susmentionnées.
- 4) À l'échéance du délai de dépôt des candidatures, ces quatre personnes figuraient toutes dans les listes de candidats aux élections communales, les trois premières pour le conseil municipal et la dernière pour l'exécutif communal.
- 5) Le 20 février 2015, le service des votations et élections (ci-après : SVE) a informé par téléphone la commune de la nécessité de lui communiquer les noms d'autres personnes pour remplacer les personnes déjà proposées, un candidat à une élection ne pouvant assurer la présidence ou la vice-présidence du local de vote correspondant.
- 6) Le jour même, soit le 20 février 2015, le secrétaire communal a informé les chefs de groupe du conseil municipal de cette demande, en rappelant les critères à respecter, à savoir la qualité d'électeur dans la commune, un âge inférieur à 70 ans, et le respect, entre la présidence et la vice-présidence, d'une juste répartition entre les diverses tendances politiques.
- 7) Par courriel du 24 février 2015, la cheffe du groupe des Verts au Conseil municipal a informé le secrétaire communal que son parti proposait la candidature de Monsieur B_____ B_____ en tant que vice-président du local de vote.

- 8) Par courriel du 26 février 2015 à 11h35, le chef du groupe PLR au conseil municipal a informé le secrétaire communal que son parti proposait finalement la candidature de Monsieur F_____ – membre du comité du PLR X_____ – en tant que président du local de vote, en lieu et place de celle de Monsieur C_____, fils de Mme C_____, initialement proposée le 24 février 2015.
- 9) Le même jour, soit le 26 février 2015 à 13h48, le secrétaire communal a communiqué les noms de MM. F_____ et B_____ au SVE pour la présidence et la vice-présidence du local de vote de la commune.
- 10) Le SVE n'ayant constaté aucune incompatibilité s'agissant de la candidature de M. B_____, il a fait parvenir à ce dernier pour signature le document de nomination à la fonction de vice-président du local de vote.
- Pour établir l'absence d'incompatibilité, le SVE a constaté que M. B_____ était né en 1950, était domicilié dans la commune, qu'il n'était pas candidat aux élections communales, et qu'il n'était pas membre de la commission électorale centrale.
- 11) Le SVE a reçu le 5 mars 2015 ledit document en retour, signé par M. B_____ à la date du 1^{er} mars 2015.
- 12) Par acte posté le 5 mars 2015, Monsieur A_____, citoyen suisse domicilié à Troinex et titulaire des droits politiques dans la commune, a interjeté recours auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle) contre la nomination de M. B_____ à la vice-présidence du local de vote de la commune, concluant à l'annulation de la ou des décisions de nomination correspondantes.

M. B_____ apparaissait comme le président de la section des Verts X_____, le « chef de campagne de l'élection municipale 2015 », et l'éditeur responsable des feuilles d'information distribuées par le groupe des Verts aux électeurs de la commune.

L'art. 39 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LEDP - A 5 05) posait certes une incompatibilité pour les seuls candidats à l'élection, en sus des membres de la commission électorale centrale. L'interprétation littérale n'était toutefois pas seule déterminante, et il convenait de se demander si la nomination en charge de la campagne d'un parti politique compromettait la libre formation de l'opinion des citoyens de même que l'expression fidèle et sûre de leur volonté et l'intégrité du vote.

Tel était bien le cas, tant il n'y avait guère de sens à frapper d'incompatibilité un candidat à l'élection, et à ne pas le faire vis-à-vis d'une personne assimilable à un candidat de par son engagement et ses responsabilités partisanes dans

l'élection. En outre, pour les citoyens se rendant au local de vote le jour du scrutin, le fait de voir parmi les deux personnes responsables de la régularité des opérations électorales quelqu'un qui était directement en charge du succès électoral de l'une des quatre listes soumises au vote ce jour-là risquait de susciter des doutes sur l'indépendance et l'impartialité du processus de surveillance des opérations électorales.

- 13) Le 6 mars 2015, le juge délégué a appelé en cause M. B_____.
- 14) Le 12 mars 2015, la commune s'est déterminée sur le recours, sans prendre de conclusions formelles.

La procédure adéquate avait été suivie afin de désigner, dans le délai assez court imparti par le SVE, des remplaçants au président et au vice-président du local de vote pour les élections du 19 avril 2015.

L'avis de tous les groupes politiques représentés au Conseil municipal avait été demandé et avait pu être exprimé à cette occasion.

- 15) Le 12 mars 2015, M. B_____ a conclu au rejet du recours.

Il ne présentait aucune incompatibilité légale et avait été désigné vice-président du local de vote dans le strict respect de la représentation des diverses tendances politiques.

Sa charge de vice-président du local de vote ne lui conférait selon la loi aucun pouvoir individuel. Le recours constituait en fait une attaque purement politique, non pertinente sur le plan juridique.

- 16) Le 16 mars, le SVE a conclu au rejet du recours.

M. B_____ remplissait toutes les conditions posées par la loi. Celle-ci était claire et ne nécessitait pas d'interprétation. Rien ne justifiait d'aller au-delà du critère de l'incompatibilité pour les seuls candidats à l'élection en cause.

Malgré l'introduction de l'art. 44 al. 3 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE A 2 00), entré en vigueur depuis les dernières élections communales, les exigences constitutionnelles relatives à la fiabilité du vote n'avaient pas changé. Les personnes désignées pour surveiller les opérations électorales en tant que présidents ou vice-présidents de locaux de vote, ou en tant que jurés électoraux, devaient représenter les forces politiques de manière équilibrée, ce qui était également préconisé par la doctrine, qui y voyait un moyen de contrôle mutuel des responsables du local de vote. Il était donc normal que le vice-président émane d'un parti de gauche, le président étant quant à lui issu du PLR.

L'impartialité des responsables de locaux de vote était également assurée par le guide que leur remettait le SVE avant le scrutin.

Enfin, la nomination litigieuse ne pouvait pas avoir d'effet concret sur l'issue du scrutin, dans la mesure où le dépouillement des élections municipales du 19 avril 2015 serait centralisé : les bulletins de vote ne seraient donc pas dépouillés dans les locaux, mais acheminés non ouverts à Uni-Mail.

- 17) Le 16 mars 2015, le juge délégué a fixé aux parties un délai au 20 mars 2015 pour formuler toutes requêtes ou observations complémentaires, après quoi la cause serait gardée à juger.
- 18) Le 18 mars 2015, le SVE a indiqué ne pas avoir d'observations complémentaires à formuler.
- 19) Le 19 mars 2015, M. A_____ a persisté dans ses conclusions.

M. B_____ devait bien être considéré comme « chef de campagne » des Verts pour l'élection communale du 19 avril 2015. C'était cette situation objective qui posait problème, faisant apparaître l'intéressé comme particulièrement partisan.
- 20) La commune, de même que l'appelé en cause, ne se sont quant à eux pas manifestés.

EN DROIT

- 1) a. Selon l'art. 124 Cst-GE, la Cour constitutionnelle - à savoir la chambre constitutionnelle (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 LEDP) 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 des opérations électorales indépendamment de l'existence d'une décision » (art. 180 aLEDP).

Comme le Tribunal administratif puis la chambre administrative 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 ; le matériel de vote en

général et la brochure explicative en particulier en font partie, de même que des circulaires et tracts (ACST/5/2015 du 4 mars 2015 consid. 1a ; ATA/715/2012 du 30 octobre 2012 consid. 1 ; ATA/331/2012 du 5 juin 2012 ; ATA/180/2011 du 17 mars 2011 ; ATA/51/2011 du 1^{er} février 2011 consid. 1 ; ATA/118/2010 du 23 février 2010 consid. 1 ; ATA/58/2009 du 3 février 2009 consid. 1 ; ATA/583/2008 du 18 novembre 2008 consid. 1).

b. En l'espèce, la désignation du président ou du vice-président du local de vote n'est pas un acte en soi destiné aux électeurs. Il s'agit toutefois d'une décision en matière d'élections et de votations, fondée directement sur la LEDP et destinée *in fine* à assurer la régularité du vote et ainsi à parvenir à la constatation fidèle et sûre de la volonté populaire. Ladite constatation, 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 et les arrêts cités). Il convient dès lors d'admettre la compétence de la chambre de céans.

- 2) 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 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/5/2015 précité consid. 2 ; ACST/1/2015 du 23 janvier 2015 consid. 3).

Domicilié dans le canton de Genève et la commune X _____, où il est titulaire des droits politiques, le recourant a qualité pour recourir.

- 3) Les autres conditions de forme, en particulier le délai de six jours (art. 62 al. 1 let. b de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 05), étant respectées, le recours est recevable.

- 4) Les art. 34 al. 1 Cst. et 44 al. 1 Cst-GE garantissent les droits politiques.

Cette garantie générale et abstraite ne définit pas elle-même le contenu et l'étendue des droits politiques ; elle renvoie pour ceci aux réglementations fédérale et cantonales, tout en protégeant le corps électoral contre les atteintes qui peuvent être portées à ces droits. C'est dès lors aux cantons qu'il appartient de définir les titulaires, l'étendue et les modalités de l'exercice des droits politiques, sous réserve des exigences démocratiques posées à l'art. 51 al. 1 Cst., en particulier quant au mode d'adoption et de révision de la constitution cantonale, et de la liberté de vote garantie par l'art. 34 al. 2 Cst. (et, à Genève, par l'art. 44 al. 2 Cst-GE ; ATF 140 I 394 consid. 8 ; 131 I 126 consid. 5).

- 5) La présidence du local de vote est composée du président et du vice-président ; elle peut s'adjoindre selon l'importance du local de vote et en cas

de besoin un ou deux jurés (art. 40 al. 1 LEDP). Elle est responsable de la régularité des opérations électorales ; à cette fin, elle assume les tâches suivantes : a) veiller à ce que tous les bulletins prévus pour la votation ou l'élection se trouvent à disposition dans le local de vote et placés dans chaque isoloir ; b) assurer la police du local de vote ; c) enregistrer les réclamations des électeurs et, sauf dispositions contraires, se prononcer sur la validité des bulletins ; d) organiser le dépouillement des bulletins et la récapitulation des votes ; et e) sceller l'urne contenant le matériel électoral à l'issue du dépouillement, respectivement du tri, des bulletins des électeurs s'étant rendus au local de vote (art. 41 al. 1 LEDP).

Par ailleurs, le dépouillement des élections s'effectue de manière centralisée (art. 68 al. 1 LEDP).

- 6) Les personnes proposées (comme responsables d'un local de vote) sont désignées parmi les électeurs et électrices de la commune ; les conseillers municipaux peuvent être désignés, sous réserve de l'art. 39 LEDP (art. 33 al. 1 LEDP). Le choix doit s'opérer en respectant autant que possible une juste répartition entre les diverses tendances politiques (art. 33 al. 2 LEDP). Les propositions doivent être munies de l'acceptation écrite des personnes désignées (art. 33 al. 3 LEDP).
- 7) Sous l'intitulé « incompatibilité », l'art. 39 LEDP prévoit que les citoyens candidats à une élection et les membres de la commission électorale centrale ne peuvent exercer la fonction de président, vice-président ou juré électoral.

L'incompatibilité des citoyens candidats avec des postes au sein du local de vote figure dans la LEDP depuis son entrée en vigueur en 1982 (ROLG 1982 489). Elle ne figurait toutefois pas dans le projet initial (PL 5051, art. 21 à 27), et a été ajoutée par la commission parlementaire, sans qu'aucun développement lui soit consacré dans le rapport de commission (MGC 1982 37/III 3669). Cette règle n'a pas non plus fait l'objet d'une discussion en séance plénière (MGC 1982 37/III 3703).

- 8) La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires, du but de la règle, de son esprit, des valeurs sur lesquelles elle repose, de l'intérêt protégé ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales. Le sens que prend la disposition dans son contexte est également important. Il n'y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair par voie d'interprétation que lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause, ce qui peut découler des travaux préparatoires, du but et du sens de la disposition, ainsi que de la systématique de la loi (ATF 139 III 478

consid. 6 ; 138 II 440 consid. 13 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_1036/2013 précité consid. 2.3). Le pluralisme des méthodes signifie que le juge, appelé à interpréter une norme, recourt successivement à toutes les méthodes, en compare les résultats et retient celui qui lui paraît rendre au mieux le véritable sens de la norme (ATF 137 IV 180 consid. 3.4 ; 136 III 283 consid. 2.3.1 ; 135 II 416 consid. 2.2 ; ACST/2/2014 du 17 novembre 2014 consid. 7e).

- 9) Le texte des art. 33 et 39 LEDP est clair sur les conditions à remplir pour être désigné comme président ou vice-président d'un local de vote : il faut être électeur au sein de la commune, ne pas être candidat à l'élection en cause et ne pas être membre de la commission électorale centrale. L'art. 12 al. 1 du règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques du 12 décembre 1994 (REDP - A 5 05.01) pose en outre une limite d'âge à 70 ans.

Or M. B_____ remplit les quatre conditions susdécrites, puisqu'il est citoyen suisse exerçant ses droits politiques à Troinex, qu'il est âgé de moins de 70 ans, qu'il n'est pas candidat aux élections du 19 avril 2015 et qu'il n'est pas membre de la commission électorale centrale.

Au surplus, aucune raison objective – en particulier pas les travaux préparatoires, muets sur cette disposition légale – ne permet en l'occurrence de penser que le texte de l'art. 39 LEDP ne restitue pas le sens véritable de cette norme.

- 10) Reste à examiner si l'application qui a été faite par le SVE de l'art. 39 LEDP est conforme au droit supérieur, et tout spécialement à la liberté de vote garantie par les art. 34 al. 2 Cst. et 44 al. 2 Cst-GE.
- 11) La liberté de vote exige ainsi que les votations et élections soient organisées de telle manière que la volonté des électeurs puisse s'exercer librement, notamment sans pression ni influence extérieure (ATF 137 I 200 consid. 2.1 ; 135 I 292 consid. 2 ; 129 I 185 consid. 5 ; 121 I 138 consid. 3). Cette disposition implique une formulation simple, claire et objective des questions soumises au vote, lesquelles ne doivent pas induire en erreur, ni être rédigées dans des termes propres à influencer sur la décision du citoyen (ATF 139 I 195 consid. 2 ; 137 I 200 consid. 2.1 ; 135 I 292 consid. 2 ; 106 Ia 20 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_136/2014 précité consid. 5.1). Chaque électeur doit pouvoir se former son opinion de la façon la plus libre possible et exprimer son choix en conséquence (ATF 140 I 394 consid. 8.2 ; 139 I 195 consid. 2 ; 131 I 126 consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_546/2014 du 9 décembre 2014 consid. 3.2). S'agissant en particulier des élections, celles-ci ne doivent pas se résumer à une confirmation des forces politiques en présence. Les électeurs doivent, au contraire, pouvoir se former une opinion sur la base la plus libre et la plus complète possible (ATF 131 I 126 consid. 5.1 ; 129 I 185 consid. 5 ; 125 I 441 consid. 2a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_117/2007 du 13 août 2007 consid. 4.1). La liberté de vote

oblige également les collectivités publiques à organiser et préparer de manière régulière les votations et élections (arrêt du Tribunal fédéral 1C_136/2014 précité consid. 5.1 et les arrêts cités), ce qui implique le respect des procédures électorales telles que prévues par les différentes législations applicables.

- 12) La jurisprudence fédérale et genevoise ne pose pas d'exigence particulière s'agissant de la nomination des présidents ou vice-présidents des locaux de vote. Il n'est en particulier pas requis une absence de politisation de ces fonctions, ou une impartialité comparable à celle prévue pour les autorités (et à plus forte raison pour les juridictions) administratives par les art. 15 ss LPA, traitant de la récusation.

La doctrine estime quant à elle qu'il est indispensable qu'il s'agisse d'un organe collectif, ce qui permet aux membres de se contrôler les uns les autres et aux différents partis et groupements d'être représentés dans les locaux de vote (Yvo HANGARTNER/Andreas KLEY, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2000, n. 2553).

- 13) En l'espèce, l'appelé en cause est membre du parti des Verts, tandis que le président désigné du local de vote X_____ pour le 19 avril 2015 est quant à lui membre du PLR de la commune. On a donc bien affaire à un organe collectif et à une représentation équitable des sensibilités politiques au sein de la commune.

On ne peut au surplus suivre le recourant lorsqu'il affirme que c'est la qualité de « chef de campagne » qui ferait de l'appelé en cause un « quasi-candidat », ce qui justifierait une extension de l'application de l'art. 39 LEDP à son cas. Outre que l'incompatibilité légale est clairement délimitée – il est facile de savoir qui est candidat et qui ne l'est pas, alors que savoir si une personne dirige ou non la campagne électorale d'un parti au plan communal serait fort malaisé, comme en témoignent les points de vue divergents dans la présente espèce –, il s'agit d'un choix du législateur qui ne nécessite pas, du point de vue de l'expression fidèle et sûre de la volonté du corps électoral, d'extension dans son application.

En effet, on l'a vu, une politisation de ces postes est admise et même encouragée, pourvu qu'il existe un équilibre de représentations des diverses sensibilités. L'art. 33 al. 2 LEDP le prévoit du reste, en demandant que le choix s'opère en respectant autant que possible une juste répartition entre les diverses tendances politiques. Or du point de vue de l'électeur, qu'un président de local de vote soit membre d'un groupe au sein du conseil municipal ou « chef de campagne » du parti politique correspondant ne change rien quant aux garanties d'objectivité nécessaires au président et au vice-président pour mener à bien leur tâche, puisque tous deux auront un intérêt semblable à voir leur formation recueillir un maximum de suffrages. C'est ainsi bien plutôt le contrôle réciproque

des personnes nommées au sein du local qui permet de fournir cette garantie d'objectivité.

En outre, s'agissant des élections en cause, la conjonction du taux très faible de vote à l'urne à Genève et du caractère centralisé du dépouillement des élections communales, qui implique l'absence de tout dépouillement des bulletins au sein du local de vote, permet de relativiser très fortement l'influence que peut avoir sur l'issue du scrutin le choix des présidents et vice-présidents des locaux de vote, et ainsi d'écartier toute contrariété du choix ici contesté avec le droit supérieur.

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

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 5 mars 2015 par Monsieur A_____ contre la désignation en tant que vice-président du local de vote X_____ de Monsieur B_____ pour les élections communales du 19 avril 2015 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge de Monsieur A_____ ;

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 ;

communiqué le présent arrêt à Monsieur A _____, au service des votations et élections, à la commune X _____ ainsi qu'à Monsieur B _____, appelé en cause.

Siégeants : M. Martin, président, Mmes Cramer et Galeazzi, MM. Dumartheray et Verniory, juges.

Au nom de la chambre constitutionnelle :

le greffier-juriste :

I. Semuhire

le président siégeant :

R. Martin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :