

L'intervention de communes dans le lancement et la récolte de signatures d'un référendum cantonal

Auteur : Camilla Jacquemoud

Date : 16 juillet 2020

[TF, 06.04.2020, 1C_673/2019*](#)

La garantie de la libre formation de la volonté des citoyennes et citoyens ([art. 34 al. 2 Cst.](#)) s'applique également aux récoltes de signatures. Une commune peut intervenir dans le lancement et la récolte de signatures d'un référendum cantonal si elle peut se prévaloir d'un motif pertinent et si elle respecte les principes d'objectivité, de proportionnalité et de transparence. Une irrégularité sur ce point ne justifie l'annulation de l'aboutissement du référendum que si elle est grave et si elle a pu exercer une influence décisive sur le résultat de la récolte des signatures.

Faits

Après avoir légalement exploité une gravière, la Sablière du Cannelet SA (la SA) exploite sans autorisation depuis 1994 des installations de recyclage et de traitement de déchets de chantier sur des parcelles sises en zone agricole dans la commune d'Avusy. Dans le but de régulariser cette situation, le Grand Conseil du canton de Genève adopte en 2018 une loi de modification des limites de zone affectant les parcelles en question à une zone industrielle et artisanale consacrée à des activités de recyclage de matériaux.

Les communes d'Avusy, de Laconnex, de Soral, de Chancy et de Cartigny ainsi que les associations Grain de Sable de la Champagne, Pro Natura Genève et AgriGenève soumettent au Service des votations et élections (SVE) une formule de **référendum** contre la loi en question. Selon cette formule, « *Pro Natura, AgriGenève, les communes d'Avusy, Chancy, Laconnex, Soral, Cartigny et le Grain de Sable de la Champagne vous invitent à refuser la création de cette zone industrielle qui constitue un mitage du territoire non conforme à la [LAT] et qui crée un précédent en pérennisant l'implantation illégale d'une entreprise qui exerce depuis plus de 20 ans une activité industrielle en zone agricole [...]* ». Figurent également sur la feuille les éléments formels requis par la loi ainsi qu'un tableau permettant de faire figurer une **liste de 5 signatures** et les informations correspondantes. Enfin, le verso contient un **exposé des motifs** à l'appui du référendum.

Peu **après l'approbation par le SVE** du formulaire de récolte des signatures par l'apposition de la mention correspondante sur le spécimen, le mandataire des référendaires demande au SVE s'il est possible d'utiliser un formulaire avec un **tableau pour 10 signatures**. Il joint à sa demande un modèle comprenant un tableau de 10 lignes, qui fait mention des associations précitées et des communes d'Avusy, de Chancy, de Soral et de Cartigny, mais **pas de celle de Laconnex**. Le SVE admet par courriel la demande, **sans renvoyer un nouveau spécimen** approuvé.

Le 19 décembre 2018, les référendaires déposent leur demande de référendum. Deux jours plus tard, la SA et le propriétaire des parcelles demandent à la Chancellerie de vérifier que les communes ont valablement apporté leur soutien au référendum. À la suite du refus du SVE de s'exécuter, le propriétaire et d'autres citoyens **recourent** auprès de la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice (la CJ) contre le référendum. Ils concluent à l'annulation du référendum, au constat que les communes n'ont pas reçu la compétence de soutenir ou lancer un référendum cantonal et au constat que la formation de la volonté des exécutifs de ces communes de soutenir le référendum viole la garantie de leurs droits politiques ([art. 34 Cst.](#)).

Le 6 mars 2019, le propriétaire et consorts **recourent à nouveau** à la CJ contre le référendum en se prévalant de faits nouveaux portés à leur connaissance quatre jours auparavant. Ils font valoir que **la commune d'Avusy a participé au financement de la récolte des signatures** à hauteur de 1'162 CHF, soit dans la même mesure que les associations, et qu'un « **tous-ménages** » **distribué lors de la campagne comprend les armoiries des cinq communes.**

Le 29 avril 2019, le propriétaire et consorts **recourent enfin** contre la décision du Conseil d'Etat constatant **l'aboutissement du référendum**, publiée le 23 avril 2019. Cette décision se fonde sur le fait que la demande de référendum réunit au total 9'085 signatures, 5'227 signatures étant requises pour l'aboutissement.

Après avoir joint les trois causes, la CJ rejette les recours. Les recourants saisissent alors le Tribunal fédéral, qui doit examiner **l'application de l'interdiction du formalisme excessif (art. 29 al. 1 Cst.) à l'exercice des droits politiques, l'admissibilité d'un exposé des motifs non prévu par la loi**, ainsi que **les droits d'intervention des communes dans une récolte de signatures pour un référendum cantonal**, à la lumière de la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.).

Droit

Le premier grief soulevé à l'encontre du référendum est **l'utilisation de deux formulaires de récolte de signatures, dont l'un n'a pas fait l'objet d'une approbation formelle** par le SVE comme le prévoit l'[art. 86 al. 1 let. c LEDP/GE](#).

Le Tribunal fédéral rappelle d'abord que seule une demande de référendum conforme aux règles légales peut conduire à une votation populaire. S'il est vrai que des règles de formes simples et strictes sont nécessaires en matière de votations et d'élections, **l'interdiction du formalisme excessif (art. 29 al. 1 Cst.) ne s'applique pas moins dans ce domaine.** Ainsi, il est exclu qu'une stricte application des règles de procédure conduise à une sanction disproportionnée par rapport à l'intérêt que ces règles protègent.

En l'espèce, le Tribunal fédéral relève que le second formulaire est pratiquement identique au formulaire approuvé par le SVE. Les seuls éléments non formellement approuvés sont l'augmentation de l'espace disponible pour les signatures de 5 à 10 lignes ainsi que la suppression du nom de la commune de Laconnex. Pour le Tribunal fédéral, **ces deux points n'ont pas eu d'incidence sur la formation de la volonté des signataires.** D'une part, le nombre de signatures que la liste peut contenir n'est pas un élément susceptible d'influencer la signature. D'autre part, l'absence de mention de la commune de Laconnex n'est pas un élément déterminant, dès lors que l'[art. 87 al. 1 LEDP/GE](#) n'impose pas la mention des référendaires sur la liste de récolte des signatures. Par conséquent, annuler les signatures figurant sur le second formulaire en raison de l'absence d'approbation formelle relèverait du formalisme excessif.

Deuxièmement, les recourants font valoir que le SVE a admis à tort un exposé des motifs à l'appui du référendum sur la liste de récolte de signatures, bien que l'[art. 86 al. 2 LEDP/GE](#) ne prévoit expressément cette possibilité que pour une demande d'initiative.

Le Tribunal fédéral rejette également ce grief. Comme l'a retenu la CJ, il considère qu'il n'est **pas contraire à la libre formation de l'opinion des citoyennes et citoyens (art. 34 al. 2 Cst.) de permettre aux référendaires d'exposer brièvement leurs arguments sur le formulaire de récolte des signataires.**

Enfin, le recours soulève la question de savoir si et, cas échéant, dans quelles limites des communes peuvent intervenir dans le lancement d'un référendum cantonal.

À ce sujet, le Tribunal fédéral rappelle que les critères pour déterminer si l'intervention d'une autorité respecte la garantie de la libre formation de la volonté populaire ([art. 34 al. 2 Cst.](#)) ne sont pas les mêmes selon que la campagne concerne un scrutin au sein de la collectivité en question ou, comme en l'espèce, un scrutin au sein d'une autre collectivité (subordonnée, de même niveau ou de niveau supérieur).

Ainsi, l'intervention d'une commune dans une campagne précédant un scrutin cantonal doit d'abord se fonder sur des **motifs pertinents**. D'une part, la commune peut entendre donner une information objective ou corriger des informations manifestement erronées. D'autre part, elle peut avoir un **intérêt direct et spécifique** à l'issue du scrutin, qui dépasse largement celui des autres communes. Un tel intérêt est en particulier présent face à un projet concret, par exemple d'infrastructure. Il est toutefois également envisageable qu'une commune dispose d'un intérêt direct et spécial à propos d'un projet général et abstrait.

Ensuite, pour peu qu'elle soit admissible sur le principe, une telle intervention doit respecter les **principes d'objectivité, de proportionnalité et de transparence**. La commune n'est en revanche pas tenue à la neutralité. Elle est en outre plus libre que l'autorité chargée de rédiger le rapport explicatif sur l'objet en question. Pour peu qu'elle respecte les règles susmentionnées, la commune peut ainsi user de tous les moyens de campagne usuels, y compris une **participation financière**. Celle-ci ne doit toutefois pas aller au-delà des dépenses que peuvent consentir sans sacrifice important les partis et autres groupes intéressés.

Le Tribunal fédéral précise que ces règles, développées dans le contexte des votations populaires, ne sont **pas substantiellement différentes pour les campagnes de récolte de signatures**.

Dans le cas présent, le Tribunal fédéral admet que, **en tant que commune de situation des parcelles, la commune d'Avusy dispose d'un intérêt direct et spécial** dépassant celui des autres communes du canton. Connaître la position et la motivation de la commune par rapport au projet permet aux citoyennes et citoyens de former de façon complète et ouverte leur opinion. Dès lors, il existe un motif pertinent habilitant cette commune à participer au lancement du référendum et à la récolte de signatures. En revanche, **les autres communes ne peuvent se prévaloir d'un tel intérêt**. Leur proximité à la commune d'Avusy et l'existence de gravières sur leur territoire ne les mettent pas dans un rapport suffisamment direct et étroit avec l'objet de la loi attaquée.

S'agissant des modalités d'intervention, le Tribunal fédéral estime que **la commune d'Avusy a respecté les principes exposés ci-dessus**. La participation financière, peu élevée et égale à celle des associations, n'est pas disproportionnée. Quant à l'argumentaire figurant sur les listes de récolte des signatures et au « tous-ménages », ils respectent le principe d'objectivité : il est exact que l'exploitation se fait depuis plusieurs années sans autorisation et n'est pas conforme à la zone agricole. En outre, l'ensemble de ces interventions ont été faites de façon transparente. En revanche, **l'art. 31 al. 3 LEDP exclut l'utilisation d'armoiries publiques hors des communications officielles**. Le « tous-ménages » est donc critiquable sur ce point.

En somme, le processus de lancement du référendum et de récolte des signatures a été affecté d'une **irrégularité due à la participation des communes de Cartigny, Chancy, Laconnex et Soral**. En revanche, l'intervention de la commune d'Avusy était admissible dans son principe et ses modalités.

Cette irrégularité ne suffit pas à elle seule pour annuler la décision d'aboutissement du référendum. Le Tribunal fédéral pose **deux conditions à l'annulation** : la violation doit **(1) être grave** et **(2) avoir pu exercer une influence décisive sur le résultat** de la récolte des signatures. Il s'agit ainsi d'examiner si, sans l'irrégularité, le référendum aurait réuni le nombre de signatures exigé.

En l'espèce, la participation irrégulière des quatre communes revêt certes une certaine importance, mais celle-ci est atténuée par l'absence de participation financière des communes en question. En outre, l'influence de cette irrégularité paraît limitée, dès lors que trois associations et une autre commune ont également participé au lancement. Pour le Tribunal fédéral, l'utilisation des armoiries communales sur un « tous-ménages » n'ayant manifestement pas un caractère officiel ne peut pas non plus avoir eu une influence déterminante. Enfin, le Tribunal fédéral constate que la demande de référendum a réuni 3'858 signatures de plus que nécessaire. A ses yeux, cette différence compense une éventuelle influence de cette dernière irrégularité.

En conclusion, le Tribunal fédéral estime que les irrégularités affectant le lancement du référendum et la récolte de signatures ne sauraient avoir sérieusement influencé la formation de la volonté des signataires de la demande de référendum. Partant, il est peu vraisemblable que la demande de référendum aurait échoué en leur absence. C'est la raison pour laquelle **une annulation de la décision d'aboutissement du référendum est exclue**. Le Tribunal fédéral rejette donc le recours.

Note

Cet arrêt confirme le principe, déjà énoncé par le Tribunal fédéral à l'[ATF 116 la 466](#), selon lequel **la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.) protège également la libre formation de la volonté des signataires d'une demande de référendum** et non seulement des citoyennes et citoyens qui s'expriment lors d'un scrutin.

À notre avis, cette conclusion devrait également protéger les récoltes de signatures au niveau fédéral. En outre, elle devrait conduire à reconnaître que la formation de l'opinion à propos de la signature mérite également protection à l'encontre des interventions de privés faussant le débat (sur ces deux points : [Camilla Jacquemoud, La libre formation de la volonté des signataires d'un référendum, RSJ 2020 p. 227 ss](#)).

Peu avant de rendre cet arrêt, le Tribunal fédéral a néanmoins refusé d'entrer en matière sur un recours formé contre l'aboutissement d'une demande de référendum au niveau fédéral, au motif que la lettre de l'[art. 80 al. 2 LDP](#) restreint le recours aux décisions de non-aboutissement ([TF, 24.03.2020, 1C_134/2020*](#), résumé *in* [LawInside.ch/930](#), avec une note critique sur la question de la voie de droit adéquate pour soulever une irrégularité dans la libre formation de la volonté).