

# GE\_GERICHTE ACST/39/2019 vom 27. November 2019

GE Cour de justice, 2019-11-27, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_ACST\\_39\\_2019](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ACST_39_2019)

FR: GE\_GERICHTE ACST/39/2019 du 27 novembre 2019

IT: GE\_GERICHTE ACST/39/2019 del 27 novembre 2019

## Erwägungen

### E. 1

a. Selon l'art. 124 let. b 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 1er tiret de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05) – est compétente pour traiter les litiges relatifs à l'exercice des droits politiques en matière cantonale et communale.

- 19/39 -

A/475/2019

Concrétisant cette norme constitutionnelle par le biais de la loi 11311 du 11 avril 2014 mettant en œuvre la Cour constitutionnelle, le législateur a prévu que la chambre constitutionnelle connaît des recours en matière de votations et d'élections (art. 130B al. 1 let. b LOJ) ainsi qu'en matière de validité des initiatives populaires (art. 130B al. 1 let. c LOJ), et il a transféré à la chambre constitutionnelle, par une modification de l'art. 180 LEDP, la compétence qu'avait jusqu'alors 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 ; ACST/23/2018 du 9 novembre 2018 consid. 2 ; Arun BOLKENSTEYN, *Le contrôle des normes, spécialement par les cours constitutionnelles cantonales*, 2014, p. 318 ; Michel HOTTELIER / Thierry TANQUEREL, *La constitution genevoise du 14 octobre 2012*, in SJ 2014 II 341 ss, 378).

b. Comme le Tribunal administratif puis la chambre administrative et enfin la chambre constitutionnelle l'ont jugé à maintes reprises, entrent dans le cadre des opérations électorales, et sont donc sujets à recours au sens de l'art. 180 LEDP, tous les actes – même matériels – destinés au corps électoral, de nature à influencer la libre formation et expression 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 (ACST/7/2019 du 11 mars 2019 consid. 1b ; ACST/14/2017 du 30 août 2017 consid. 2a et les références doctrinales et jurisprudentielles citées dans ces arrêts). La notion d'opérations électorales figurant à l'art. 180 LEDP est conçue largement ; non seulement elle ne se réduit pas aux seules élections mais vise également les votations, mais encore elle englobe aussi bien les scrutins populaires eux-mêmes que les actes préparant ces derniers. En font ainsi partie notamment les mesures d'organisation de scrutins populaires, le matériel de vote en général, la brochure explicative, des circulaires et des tracts, des interventions d'autorités dans la campagne, de même que la constatation du résultat d'élections ou de votations (ACST/7/2019 précité consid. 1b ; ACST/14/2017 précité consid. 2b ; ACST/3/2016 du 24 février 2016 consid. 7a et les jurisprudences citées dans ces arrêts).

Aucun scrutin populaire n'a encore été fixé lorsque le SVE est appelé à approuver le spécimen des listes destinées à recevoir les signatures à l'appui d'un référendum ou d'une initiative (art. 86 al. 1 let. c LEDP) puis à contrôler les signatures (art. 91 et 92 al. 1 LEDP), puis lorsque le Conseil d'État est amené à constater, par arrêté publié dans la FAO, le résultat de ce contrôle, soit l'aboutissement (ou le non-aboutissement) d'un référendum ou d'une initiative (art. 92 al. 2 LEDP). De tels actes s'inscrivent cependant dans le cadre d'une procédure référendaire, dont ils marquent des étapes respectivement initiale et intermédiaires ; ils sont couverts par la garantie des droits politiques, qui englobe le lancement d'un référendum ou d'une initiative (art. 45 al. 1 Cst-GE). Ils sont sujets à recours au sens de l'art. 180 LEDP (ACST/15/2015 du 27 août 2015

- 20/39 -

A/475/2019

consid. 3d ; arrêt du Tribunal administratif en la cause B. Annen et consorts du 18 mars 1992 consid. 1, RDAF 1993 p. 45 ; arrêt du Tribunal administratif en la cause Payot et consorts du 7 mars 1988, ayant donné lieu à l'arrêt du Tribunal fédéral du 2 décembre 1988, SJ 1989 p. 90 ; Michel HOTTELIER, Le recours pour violation des opérations électorales en droit genevois, in Michel HOTTELIER / Maya HERTIG RANDALL / Alexandre FLÜCKIGER [éd.], Études en l'honneur du Professeur Thierry Tanquerel, 2019, p. 159 ss, 165, qui évoque, au titre des opérations électorales, la « façon dont les formules de référendum sont élaborées, de même que leur contenu ». Au demeurant, les litiges qui surgiraient à ces stades de la procédure référendaire relèvent de la compétence de la chambre constitutionnelle en vertu de l'art. 130B al. 1 let. b LOJ à défaut le cas échéant de l'art. 180 LEDP, sans que n'en résulte de conséquences pour l'appréciation des autres conditions de recevabilité des recours et même pour l'examen au fond de ces derniers. En effet, s'il a été rédigé selon la terminologie en usage dans la législation genevoise, l'art. 130B al. 1 let. b LOJ n'en a pas moins été conçu comme correspondant à l'art. 124 let. b Cst-GE, qui fait explicitement référence aux litiges relatifs à l'exercice des droits politiques en matière cantonale et communale (MGC 28-29 novembre 2013, session II, tome I [12/20]).

c. La chambre constitutionnelle est donc compétente pour connaître des trois recours joints.

## **E. 2**

a. Ceux-ci satisfont aux exigences de forme et de contenu prévues par les art. 64 al. 1 et 65 al. 1 et 2 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), étant précisé que l'exigence d'un exposé détaillé des griefs prévue pour les recours contre les actes normatifs n'est pas posée pour les recours en matière de droits politiques (art. 65 al. 3 LPA).

b. Les recours pour violation des droits politiques peuvent être formés par toute personne physique ayant le droit de vote dans l'affaire en cause, de même que les partis politiques et les organisations à caractère politique constituées en vue d'une action précise, comme le lancement d'un référendum ou d'une initiative (ACST/7/2019 précité consid. 2c et les références citées). Les trois recourants ont donc qualité pour recourir, dans les trois causes jointes, en tant que titulaires des droits politiques dans le canton de Genève, étant précisé que le référendum considéré en l'espèce est dirigé contre une loi cantonale.

## **E. 3**

a. Les recours en matière de votations et d'élections doivent être formés dans les six jours (art. 62 al. 1 let. c LPA), délai non susceptible d'être suspendu (art. 63 al. 2 let. a LPA ; cf. ACST/17/2015 du 2 septembre 2015 consid. 3a pour les recours en matière de validité des initiatives populaires, et ACST/14/2017 précité consid. 1b pour les recours contre des actes de concrétisation d'une initiative municipale acceptée). Ce délai court dès le lendemain du jour où, en faisant montre à cet égard de la diligence commandée par les circonstances, le

- 21/39 -

A/475/2019

recourant a pris connaissance de l'irrégularité entachant, selon lui, les opérations électorales (ACST/8/2016 du 3 juin 2016 consid. 4b et les références citées).

b. En l'espèce, le premier des trois recours a été formé le 5 février 2019 contre le référendum lancé contre la loi 11976, soit plus de deux mois après que le lancement de ce référendum avait été publié dans la FAO, le 28 novembre 2018. Cet avis se limitait cependant à indiquer que le comité référendaire « NON à la zone industrielle d'Athenaz » avait informé le Conseil d'État du lancement d'un référendum contre la loi 11976 et à préciser que le délai de récolte des signatures arriverait à échéance le 19 décembre 2018. Il ne recelait aucun élément susceptible d'éveiller un quelconque doute quant à la validité dudit référendum, notamment sous l'angle d'une participation des communes intimées qui serait illicite pour l'un ou l'autre des motifs invoqués par ce recours comme ensuite, sur la base d'éléments complémentaires parvenus dans l'intervalle à la connaissance des recourants, par les deux suivants.

Il n'est pas établi que les recourants ont eu connaissance du formulaire de récolte des signatures avant que les listes de signatures soient déposées au SVE, le 19 décembre 2018, ni même avant que l'un des recourants et la D \_\_\_\_\_ SA, par courrier du 21 décembre 2018, ne demandent à la chancellerie d'État et aux cinq communes intimées comment celles-ci avaient pris leur décision de soutenir ledit référendum. Ces dates ne sont toutefois pas déterminantes, car s'il faisait certes mention d'une invitation desdites communes à soutenir ce référendum, ce formulaire ne présentait pas clairement ces dernières comme faisant partie du comité référendaire, ni n'apportait d'élément démontrant si, véritablement et le cas échéant comment, elles avaient pris une décision de soutenir le référendum avant que le SVE n'eût approuvé le spécimen des listes destinées à recevoir les signatures. Rien ne permet non plus de retenir qu'à ce moment-là les recourants avaient eu connaissance du communiqué de presse du comité référendaire, ni qu'ils savaient que deux versions dudit formulaire avaient été utilisées pour la collecte des signatures. Rien non plus ne démontre qu'ils savaient alors que la commune d'Avusy cofinçait le référendum, ni que les armoiries communales étaient utilisées sur un tous-ménages appuyant le lancement du référendum, ni que certains propos concernant ce dernier avaient été tenus lors de séances même publiques (art. 18 al. 1 LAC) des conseils municipaux d'Avusy et de Chancy du 11 décembre 2018.

Cela ne constituait pas un procédé dilatoire tactique, de la part des recourants, de solliciter les renseignements requis par leurs demandes précitées du 21 décembre 2018 avant, le cas échéant, de déposer un recours contre le référendum considéré, d'autant plus que le délai de récolte des signatures était échu mais que l'aboutissement du référendum n'avait pas encore été constaté par le Conseil d'État et, a fortiori, qu'aucun scrutin populaire n'était encore fixé (ACST/13/2018 du 7 juin 2018 consid. 2b in fine et les jurisprudences citées). Il

A/475/2019

était légitime que les recourants attendent de recevoir les réponses à leurs questions précitées, de surcroît de la part en principe non d'une seule commune (en l'occurrence celle du maire de Laconnex), mais de la chancellerie d'État et des autres communes, avant de former leur premier recours. La réponse de la chancellerie d'État du 15 janvier 2019 n'a pas apporté les réponses attendues. C'est la réponse des communes du 28 janvier 2019 qui a fourni aux recourants des renseignements qui, quoiqu'encore partiels, attestent suffisamment d'une implication des communes intimées dans le processus référendaire considéré pour qu'ils ne puissent alors différer de former un recours auprès de la chambre constitutionnelle contre le référendum considéré, dès lors qu'ils estimaient, au vu de ces renseignements, que des irrégularités entachaient la collecte des signatures et le lancement même dudit référendum et que manifestement – d'après la réponse précitée de la chancellerie d'État – cette dernière ne partageait pas leur avis, n'estimait pas même qu'elle-même ou le Conseil d'État fussent compétents pour intervenir et ne s'appropriait pas à le faire ou à proposer au Conseil d'État de le faire au stade ultérieur du constat de l'aboutissement ou non du référendum.

Il se justifie donc de considérer que le premier recours a été interjeté en temps utile, étant précisé qu'il n'y a pas d'élément amenant à retenir que ledit courrier des communes intimées du 28 janvier 2019 n'est pas parvenu au mandataire des recourants, selon l'affirmation crédible de ce dernier, le 30 janvier 2019.

c. Il y a aussi lieu de considérer que les recourants ont interjeté leur deuxième recours, le 6 mars 2019, et leur troisième recours, le 29 avril 2019, dans les six jours à compter de celui où – ayant continué à faire preuve de diligence dans la recherche des éléments factuels non mentionnés par les communes intimées et la chancellerie d'État – ils ont pris connaissance respectivement, s'agissant du deuxième recours, de procès-verbaux alors récemment publiés sur internet de séances des conseils municipaux de Chancy et d'Avusy révélant l'intensité de l'implication des communes dans le processus référendaire, y compris une participation financière de la commune d'Avusy, ainsi que l'utilisation des armoiries communales dans un « tous-ménages », et, s'agissant du troisième recours, de l'arrêté du Conseil d'État du 17 avril 2019, publié dans la FAO du 23 avril 2019, constatant l'aboutissement du référendum contre la loi 11976.

d. Les trois recours ont donc été interjetés en temps utile, et sont recevables.

#### **E. 4**

a. L'ordre constitutionnel instaure et garantit les droits politiques, à savoir un ensemble de droits reconnus aux membres du corps électoral de participer à la prise des décisions de leur communauté politique démocratique que forment respectivement la Confédération, les cantons et les communes.

En vertu de l'art. 51 Cst., les cantons sont tenus de se doter d'un minimum d'institutions démocratiques, que tous – dont celui de Genève – ont dépassé dans

A/475/2019

l'usage qu'ils ont fait de la très large autonomie que le droit constitutionnel fédéral leur reconnaît pour déterminer leur structure et organisation et déterminer l'étendue et les modalités d'exercice des droits politiques sur les plans cantonal et communal (ACST/14/2019 du 25 mars 2019 consid. 3b et les références jurisprudentielles et doctrinales citées). Les droits politiques qu'instaure et régleme le droit cantonal bénéficient intégralement de la garantie des droits politiques, que la Cst. ancre à son art. 34 au titre d'un droit fondamental à forte composante institutionnelle (Jacques DUBEY, *Droits fondamentaux*, vol. II, 2018, n. 4856, 4959 ; Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, 3ème éd., 2013, n. 848 ss ; Bénédicte TORNAY, *La démocratie directe saisie par le juge*, 2008, p. 186) et que la Cst-GE prévoit, dans une même mesure, à son art. 44.

b. D'après l'al. 2 de ces deux dispositions, identique, cette garantie protège la libre formation de l'opinion des citoyennes et des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Selon une formule couramment utilisée par le Tribunal fédéral, elle signifie qu'aucun résultat de votation ou d'élection ne soit reconnu s'il ne traduit pas de manière fidèle et sûre la volonté librement exprimée du corps électoral ; chaque citoyen doit pouvoir exercer ses droits politiques conformément à sa volonté, à l'abri de toute influence extérieure, en fondant sa décision sur un processus de formation de la volonté le plus complet et le plus libre possible (ATF 145 I 207 consid. 2.1 ; 141 I 221 consid. 3.2 ; 140 I 394 consid. 8.2 ; 140 I 338 consid. 5 ; 139 I 2 consid. 6.2 ; 138 I 61 consid. 6.2 ; 135 I 292 consid. 2 ; 123 I 63 consid. 4b ; 118 Ia 259 consid. 3 ; Jacques DUBEY, vol. II, op. cit., n. 4854 ; Ulrich HÄFELIN et al., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 9ème éd., 2016, n. 1363 ; Pascal MAHON, *Droit constitutionnel*, vol. I, 3ème éd., 2014, n. 150 ; Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, vol. I, op. cit., n. 913).

c. La garantie des droits politiques se décline en plusieurs maximes, que la doctrine énumère de façon globalement convergente tout en les répertoriant de façon nuancée, n'excluant pas certains chevauchements (Jacques DUBEY, op. cit., vol. II, n. 5104 ss, 5188 ss., 5217 ss, 5237 ss, 5301 ss, 5315 ss, 5358 ss ; Pascal MAHON, op. cit., vol. I, n. 151 à 153 ; Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, op. cit., vol. I, n. 914 ss). De la liberté de vote découle, au stade de la préparation des votations et élections, le droit à la formulation claire et correcte des questions soumises au vote, une exigence d'unité de la matière et un devoir d'exactitude et de réserve des autorités dans la campagne ; en matière de déroulement du scrutin, il en résulte le droit à une composition correcte du corps électoral, le droit à l'égalité des chances et des armes et la garantie du secret du vote ; il s'en déduit aussi le droit à une constatation exacte des résultats du vote (pouvant impliquer le droit à un recomptage).

- 24/39 -

A/475/2019

d. Ces maximes sont certes énoncées en lien avec un scrutin populaire. La garantie des droits politiques ne se limite cependant pas à la participation aux élections et votations ; comme le dit explicitement l'art. 45 al. 1 Cst-GE, elle vise aussi la signature des initiatives et des demandes de référendum, alors qu'il n'est pas encore établi qu'un scrutin populaire aura lieu (ATF 97 I 893 consid. 2 ; Bénédicte TORNAY, op. cit., p. 192 ss). Aussi certaines des maximes précitées doivent-elles également valoir, le cas échéant mutatis mutandis, aux stades du lancement d'une initiative ou d'une demande de référendum, de la récolte des

signatures et du constat de l'aboutissement ou non d'une initiative ou d'une demande de référendum.

## **E. 5**

a. S'il ne nie pas l'applicabilité de la garantie des droits politiques à ces stades-ci de la mise en œuvre de ces instruments de la démocratie directe, le Conseil d'État objecte qu'au moment du lancement d'un référendum, l'intervention du SVE consiste essentiellement à contrôler le spécimen des listes destinées à recevoir les signatures d'un point de vue strictement formel, à l'exclusion de tout contrôle matériel notamment de l'exposé des motifs figurant le cas échéant sur le formulaire des listes qu'entendent utiliser les auteurs du référendum pour la récolte des signatures, sauf – a-t-il concédé en cours de procédure – cas flagrants de violations graves des droits politiques constitutives d'atteintes à l'ordre public. Selon ledit intimé, il en irait ainsi également pour lui-même lors du constat de l'aboutissement ou non d'un référendum.

b. En matière cantonale et communale, les auteurs d'une demande de référendum doivent, avant de procéder à la quête des signatures, notamment soumettre à l'approbation préalable du SVE un spécimen des listes destinées à recevoir les signatures (art. 86 al. 1 let. c LEDP). Selon l'art. 87 al. 1 LEDP, les formules destinées à recevoir les signatures doivent être établies sous forme de listes ou de cartes pouvant contenir un minimum de cinq signatures (let. a), porter en tête, de manière précise et apparente, l'objet du référendum, ainsi que l'avis stipulant que celui qui appose une autre signature que la sienne ou plus d'une signature est passible d'une amende administrative pouvant s'élever à CHF 100.- et que les signatures obtenues par un procédé réprimé par la loi doivent être annulées (let. b), et permettre à chaque signataire d'inscrire son nom, son prénom usuel, sa date de naissance complète, son canton d'origine, ou sa nationalité, son adresse complète (rue, numéro, numéro postal et localité), ainsi que sa signature (let. c).

Il s'agit là de mentions obligatoires. Dans le cas d'une initiative, l'art. 86 al. 2 LEDP prévoit que la liste peut contenir un bref exposé des motifs. Il n'y a pas de raison que cela ne soit pas aussi le cas pour une demande de référendum, ainsi que la pratique l'admet et que cela pourrait se déduire de la garantie des droits politiques.

- 25/39 -

A/475/2019

c. Il incombe au SVE de faire montre de célérité lors du contrôle du spécimen des listes destinées à recevoir les signatures, particulièrement en cas de demande de référendum, afin de ne pas raccourcir le délai de récolte des signatures, dont le point de départ est fixé par l'obtention de son approbation mais l'échéance par la publication de l'acte sujet à référendum. Il lui revient par ailleurs de vérifier que les clauses formelles obligatoires précitées figurent bien sur ledit spécimen (de même, pour une initiative, que les noms et adresses du nombre requis d'électeurs autorisés à la retirer [art. 86 al. 1 let. d LEDP]), mais aussi que les autres conditions formelles prévues par la loi soient satisfaites, à savoir que les auteurs de la demande de référendum en question aient informé par écrit le Conseil d'État ou, en matière communale, le maire de leur décision (art. 86 al. 1 let. a LEDP) et désigné un mandataire chargé d'agir en leur nom et auquel les communications officielles sont adressées valablement (art. 86 al. 1 let. b LEDP).

d. Il va de soi que, pour la collecte des signatures, les auteurs d'une demande de référendum doivent utiliser des formules de signatures conformes au spécimen approuvé par le SVE. Le respect de règles de procédure est nécessaire aussi en matière de droits politiques (ATF 131 I 442 consid. 3.1 ; ACST/30/2019 du 17 octobre 2019 consid. 7b), dans laquelle vaut toutefois aussi l'interdiction du formalisme excessif, découlant du droit que l'art. 29 al. 1 Cst. reconnaît à toute personne, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et que soit renoncé à toute forme de déni de justice (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2ème éd., 2018, n. 69, 1459 et 1504 ss ; Jacques DUBEY, vol. II, op. cit., n. 4046 ss).

Contrairement à ce que plaident les recourants, la récolte des signatures à l'appui du référendum contre la loi n° 11976 n'a pas été obtenue en violation de la garantie des droits politiques du fait que deux versions du formulaire des signatures ont été utilisées par les auteurs de ce référendum, l'une comportant un tableau de cinq lignes pour les signatures et la mention de la commune de Laconnex (soit le formulaire de type 1) et l'autre comportant un tableau de dix lignes pour les signatures et ne faisant pas mention de la commune de Laconnex (soit le formulaire de type 2).

Si seul le formulaire de type 1 a été formellement approuvé par le SVE, le 28 novembre 2018, celui de type 2 n'en a pas moins été soumis audit service cinq jours plus tard, avec la question de savoir si un formulaire avec un tableau de dix lignes pour les signatures pouvait être utilisé, ce à quoi ledit service a aussitôt répondu par l'affirmative, le 3 décembre 2018, au demeurant à bon droit, le nombre de cinq lignes pour les signatures par listes étant requis comme un minimum (art. 87 al. 1 let. a LEDP). Quant à l'omission de la mention de la commune de Laconnex sur le formulaire de type 2, elle ne trahit nullement un refus de cette dernière de soutenir ledit référendum, refus dont le mandataire du comité référendaire aurait entendu tenir compte subrepticement, sans en faire état

- 26/39 -

A/475/2019

explicitement. Elle tient à une inadvertance dudit comité. Il est parfaitement crédible et il faut retenir que – comme l'affirme le comité référendaire, de façon corroborée par la commune de Laconnex en tant que partie intimée – le maire de cette commune-ci a bien fait part téléphoniquement au mandataire dudit comité, le 23 novembre 2018, après avoir consulté informellement les membres de son conseil municipal, de l'accord de la commune de Laconnex de soutenir le référendum. Quoi qu'il en soit, la mention de ladite commune sur le formulaire de type 1 mais pas de type 2 ne saurait avoir trompé, dans un sens ou un autre, des signataires dudit référendum quant à leur volonté que la loi 11976 soit soumise à un vote référendaire, qu'ils aient utilisé un formulaire du type 1 ou du type 2.

Ce serait faire montre d'un formalisme excessif que d'écarter, pour ces motifs-là, les signatures recueillies sur les formulaires du type 2 et, partant, de ne pas admettre l'aboutissement du référendum dès lors qu'il manquerait 260 signatures sur des formulaires du type 1 pour que le nombre minimal requis de 5227 signatures validées soit atteint (art. 67 al. 1 Cst-GE ; art. 86A LEDP ; art. 3C et annexe 5 ch. 2 du règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques du 12 décembre 1994 [REDP - A 5 05.01], en vigueur à la date d'approbation du spécimen des listes destinées à recevoir les signatures).

**E. 6**

a. Autre est la question de savoir si les communes intimées pouvaient lancer le référendum considéré, ainsi qu'il s'avère qu'elles l'ont fait.

b. Le droit de référendum comporte deux sous-aspects, couverts l'un et l'autre par la garantie des droits politiques, à savoir celui de lancer une demande de référendum en tant qu'auteur et celui de la signer en tant qu'électeur (Jacques DUBEY, vol. II, op. cit., n. 4924).

Il n'est pas contesté que seuls des titulaires des droits politiques dans le canton de Genève pouvaient signer le référendum lancé contre la loi 11976 et, s'agissant du moins des signatures validées, l'ont signé (que ce soit des formulaires de type 1 ou de type 2). En revanche, s'il n'est pas discutable que MM. E\_\_\_\_\_ et F\_\_\_\_\_ ont été des chevilles ouvrières pour le lancement de ce référendum, il doit être tenu pour établi que celui-ci a été lancé par trois associations (à savoir Pro Natura Genève, AgriGenève et le Grain de Sable de la Champagne) et cinq communes (à savoir celle d'Avusy, qui est la commune de site des parcelles visées par le déclassement objet de la loi 11976, et celles de Cartigny, Chancy, Laconnex et Soral).

c. En effet, dans son communiqué de presse du 19 décembre 2018 annonçant le dépôt dudit référendum, le comité référendaire s'est présenté explicitement comme étant constitué de ces trois associations et cinq communes, éclairant à cet égard l'explication figurant dans les formulaires de signatures que ces huit entités avaient « décidé d'unir leurs forces pour s'opposer par ce référendum à la loi 11976 ». C'est bien l'accord des communes d'Avusy, Chancy, Laconnex et Soral

- 27/39 -

A/475/2019

que MM. E\_\_\_\_\_ et F\_\_\_\_\_ ont estimé devoir obtenir, en plus de celui des trois associations précitées, pour le lancement du référendum, de même que – estimaient-ils alors – leur participation à son financement à hauteur de CHF 2'000.- chacune. Et c'est bien comme un accord au lancement de ce référendum qu'il faut comprendre le soutien qu'en plus des trois associations précitées, ces communes (auxquelles s'est encore ajoutée celle de Cartigny) ont accepté d'apporter audit référendum par la voix de leur exécutif ou maire respectif agissant ès qualités (et non à titre personnel), accord consigné dans des procès-verbaux de l'exécutif de certaines de ces communes (Avusy, Chancy et Cartigny) et approuvé informellement par des conseillers municipaux d'autres d'entre elles (Laconnex et Soral). Le procès-verbal hebdomadaire de l'exécutif de la commune de Cartigny du 28 novembre 2018 fait mention de « l'initiative de la commune d'Avusy de lancer le référendum » en question et de sa demande de savoir si la commune de Cartigny était « aussi favorable de soutenir ce référendum ». La forte implication des communes considérées dans le lancement dudit référendum est par ailleurs démontrée par les interventions de leurs élus faites ès qualités en séance du conseil municipal des communes d'Avusy et de Chancy du 11 décembre 2018 (telles que relatées aux ch. 9 et 20b de la partie En fait du présent arrêt). Peu importe que, finalement, les CHF 4'649.85 de frais liés au lancement de ce référendum ont été assumés par les trois associations précitées et la seule commune d'Avusy, à hauteur de CHF 1'162.45 chacune.

Les auteurs de la demande de référendum, au sens de l'art. 86 al. 1 in initio LEDP, sont donc les trois associations et les cinq communes considérées. Au vu de l'ensemble des

pièces du dossier, il n'y a pas lieu de faire en la matière une nuance, qui serait ici un distinguo non pertinent, entre lancer et soutenir ledit référendum. Quant à eux, MM. E\_\_\_\_\_ et F\_\_\_\_\_ sont respectivement le mandataire des auteurs de la demande de référendum, au sens de l'art. 86 al. 1 let. b LEDP, et la « personne de contact en [l']absence [de ce dernier] » (donc un mandataire suppléant, non prévu par la législation).

d. Contrairement à ce que paraît prétendre le Conseil d'État, cela ne relève pas d'un contrôle de l'exposé des motifs figurant sur les formules de signatures que d'examiner si les auteurs d'une demande de référendum ont qualité pour lancer un référendum, et cette question n'est pas exorbitante à sa mission (et, partant, celle de ses services, en particulier du SVE) de s'assurer du respect des droits politiques aux stades considérés en l'espèce du processus référendaire. Cette compétence, source de droits et de devoirs, se déduit de l'art. 46 al. 1 Cst-GE, qui charge le Conseil d'État d'organiser et surveiller les opérations électorales, tâche qui doit se concevoir de façon large incluant le lancement de demandes de référendum en tant qu'elle est prévue au chapitre des dispositions générales sur les droits politiques. C'est d'autant plus important qu'à la qualité d'auteurs d'une demande de référendum s'attachent des droits d'intervention dans la suite du processus référendaire, en particulier le droit de déposer des prises de position en vue de la

- 28/39 -

A/475/2019

votation (art. 22 LEDP) ainsi que de faire insérer des explications dans la brochure explicative (art. 53 al. 1 LEDP ; art. 8A al. 1 et 8C REDP). Il est difficilement compréhensible que le Conseil d'État et ses services ne s'intéressent pas à la question de savoir quels sont les auteurs d'une demande de référendum, se contentant – du moins dans certains cas, comme en l'espèce – de l'indication d'un mandataire chargé d'agir en leur nom (art. 86 al. 1 let. b LEDP). Il ne saurait se déduire de la mention d'auteurs d'une demande de référendum, figurant notamment à l'art. 86 al. 1 in initio LEDP, que ceux-ci pourraient rester anonymes, ni ne pas présenter les qualités requises pour lancer une demande de référendum, par exemple être une puissance étrangère ou une société faisant le commerce de lancer des référendums. Des critiques ont d'ailleurs déjà été émises à l'encontre d'un contrôle simplement formel du spécimen des listes destinées à recevoir les signatures (arrêt du Tribunal fédéral du 2 décembre 1988 consid. 2, SJ 1989 p. 90 ; ACST/15/2015 du 27 août 2015 consid. 3d et références doctrinales citées).

## **E. 7**

a. Fondamentalement, l'exercice des droits politiques suppose la titularité de ces derniers. Il est néanmoins admis qu'en dérogation à ce principe, certaines entités, par définition non titulaires des droits politiques, puissent jouer un rôle actif pour le lancement d'un référendum, comme d'ailleurs pour former des recours pour violation des droits politiques. Cela se justifie en tant qu'elles ont vocation, au regard de leur but et de libertés constitutionnelles participant de l'organisation démocratique de l'État, à défendre les intérêts mis en cause par l'acte attaqué et à promouvoir le débat démocratique (Jacques DUBEY, vol. II, op. cit., n. 5254 ss ; René RHINOW / Markus SCHEFER / Peter UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3ème éd., 2016, n. 2127 ss ; Ulrich HÄFELIN et al., op. cit., n. 1363 in fine).

Cette vocation doit être reconnue aux partis politiques, aux associations défendant de manière générale les intérêts professionnels et politiques de leurs membres, aux

associations défendant les intérêts affectés par l'acte attaqué, de même qu'aux organisations à caractère politique formées en vue d'une action précise telle, précisément, le lancement d'un référendum (pour la qualité pour recourir, cf. Jacques DUBEY, vol. II, op. cit., n. 5433 ss et les références jurisprudentielles citées). Si, pour ces dernières (mais pas pour les autres entités précitées), il n'y a pas lieu d'exiger qu'elles soient constituées en personnes morales (ACST/7/2019 précité consid. 2c s'agissant de la qualité pour recourir), il ne s'ensuit pas qu'un comité référendaire ne doit pas réunir des personnes ou des entités ayant une légitime vocation démocratique à défendre les intérêts considérés. La chambre constitutionnelle n'estime pas qu'il puisse s'agir de groupes indéterminés, même s'il ne faut pas se montrer trop restrictif à cet égard (Jacques DUBEY, vol. II, op. cit., n. 4928).

- 29/39 -

A/475/2019

b. À teneur des avis de la chancellerie d'État annonçant le lancement de référendums ainsi que des arrêtés du Conseil d'État constatant l'aboutissement ou le non-aboutissement de ces derniers publiés dans la FAO depuis l'entrée en vigueur de la Cst-GE, intervenue le 1er juin 2013, il apparaît que de nombreux référendums ont été lancés par des partis politiques, des syndicats, des associations de défense d'intérêts concernés par l'acte attaqué ou des associations constituées spécifiquement pour s'opposer à un acte sujet à référendum, donc par des entités ayant une légitime vocation politique à le faire.

S'agissant du référendum dirigé contre la loi 11976, il faut retenir qu'au regard de leur but statutaire respectif et de leur constitution en personnes morales, les associations Pro Natura Genève (dont les buts relèvent de la protection de la nature, des paysages et de l'environnement), AgriGenève (soit l'ancienne Chambre genevoise d'agriculture, se vouant à la défense des intérêts de l'agriculture) et le Grain de Sable de la Champagne (s'étant constituée pour défendre les intérêts des habitants de la Champagne contre les nuisances liées à l'exploitation de gravières et au traitement de déchets dans la région considérée) ont toutes trois qualité pour le lancer. Peu importe, à cet égard, que leurs statuts mentionnent ou non explicitement le lancement de référendums comme moyen d'actions, et rien ne vient mettre en doute qu'elles ont la personnalité juridique. Il n'y a pas lieu d'administrer des preuves à cet égard.

c. Il appert en revanche que la participation de collectivités publiques, en particulier de communes, au lancement d'un référendum ne peut être admise au mieux que très restrictivement. À titre comparatif, il sied de relever dans ce contexte que de telles collectivités n'ont pas la qualité pour recourir pour violation des droits politiques, une exception ne pouvant être admise que lorsqu'elles peuvent se prévaloir de la violation de garanties constitutionnelles en leur faveur (ATF 136 I 404 consid. 1.1 ; Jacques DUBEY, vol. II, op. cit., n. 5436 ; Bénédicte TORNAY, op. cit., p. 35).

## **E. 8**

a. Selon l'art. 5 al. 1 Cst., le droit est la base et la limite de l'activité de l'État. L'activité publique – dit l'art. 9 al. 1 phr. 1 Cst-GE – se fonde sur le droit. Compte tenu de leur dimension institutionnelle, les droits politiques sont en principe définis au niveau constitutionnel et doivent en tout état disposer d'une base légale (ATF 142 I 216 consid. 8.3.2 ; 104 Ia 226 consid. 2 et 3 ; 104 Ia 343 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_51/2014 du 25 mars 2014 consid. 2 ; 1P.470/2005 du 23 décembre 2005 consid. 4 in initio ; ACST/14/2019 précité consid.3).

Ainsi, sur le plan fédéral, c'est la Cst. elle-même qui prévoit, à son art. 141 al. 1, que le référendum facultatif peut être demandé par « 50 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote ou huit cantons ». Quelques constitutions cantonales ouvrent la voie référendaire à un certain nombre de communes (cf. art. 78 in initio de la Constitution de la République et Canton du Jura du 20 mars 1977 - RS/JU 101 ; art. 33 al. 2 let. b de la Constitution du canton de

- 30/39 -

A/475/2019

Zurich du 27 février 2005 - RS/ZH 101), ou à des autorités, en particulier à une majorité voire une minorité du parlement (cf. art. 61 al. 2 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 - RS-BE 101.1 ; art. 33 al. 2 let. c de la Constitution précitée du canton de Zurich ; art. 51 al. 2 de la Constitution du canton de Bâle-Ville du 23 mars 2005 - RS/BS 111.100 ; Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, vol. I, op. cit., n. 629 in fine et 840 in fine ; Étienne GRISEL, Initiative et référendum populaires, 3ème éd., 2004, n. 831).

b. La Cst-GE prévoit que les objets pouvant donner lieu à un référendum facultatif sont soumis au corps électoral si le Grand Conseil le décide à la majorité des deux tiers des voix exprimées, les abstentions n'étant pas prises en considération, mais au moins à la majorité de ses membres (art. 67 al. 3). Elle ne confère en revanche pas aux communes le droit de demander qu'une loi cantonale soit soumise au vote du corps électoral. Lors des travaux de l'Assemblée constituante, la commission 2 « Droits politiques (y compris révision de la Constitution) » a estimé qu'il n'y avait pas de réel besoin d'introduire un référendum des communes dans le canton de Genève en l'absence d'une restructuration profonde des communes exigeant de donner à ces dernières des moyens d'intervention plus incisifs sur la politique cantonale (cf. rapport sectoriel 202 du 30 avril 2010, intitulé « Instruments de démocratie directe », in BOACG tome V p. 2295 ss, 2323) ; cet avis n'a pas été remis en question.

## **E. 9**

a. En matière d'aménagement du territoire, la législation genevoise prévoit mais aussi délimite la participation des communes concernées au processus d'élaboration des plans d'affectation du sol, en particulier des plans de zone (comme le déclassement de parcelles de la zone agricole en une zone industrielle, ainsi que le prévoit la loi 11976).

La compétence de modifier les limites de zones revient au Grand Conseil, qui adopte à cette fin une loi, sujette à référendum (art. 15 al. 1 et 16 al. 7 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 - LaLAT - L 1 30). Les communes peuvent prendre l'initiative d'une modification des limites de zones touchant leur territoire (art. 15A al. 3 et 4 LaLAT). Tout avant-projet de loi modifiant le régime des zones doit être soumis à une enquête publique de 30 jours (art. 16 al. 1 phr. 1 LaLAT), dans le cadre de laquelle « chacun » peut adresser ses observations au département cantonal compétent (art. 16 al. 3 LaLAT) ; simultanément, la commune concernée est invitée à inscrire cet objet à l'ordre du jour de son conseil municipal, étant précisé que les observations émises au cours de l'enquête publique lui sont transmises dans un délai de 45 jours et que l'autorité municipale dispose alors d'un délai de 60 jours pour communiquer son préavis (art. 16 al. 4 LaLAT), qu'elle exprime par le biais d'une délibération (art. 30 al. 1 let. q LAC), sujette à référendum sur le plan communal (art. 77 al. 1 in initio Cst-GE ; art. 29 al. 2 LAC). Si le

Conseil d'État

- 31/39 -

A/475/2019

entend ensuite aller de l'avant, il lui faut saisir le Grand Conseil d'un projet de loi, et préalablement, en cas de préavis communal négatif, procéder à l'audition de l'exécutif communal (art. 16 al. 5 phr. 2 LaLAT). Le dépôt d'un projet de loi modifiant le régime des zones est annoncé par voie de publication dans la FAO et d'affichage dans la commune (art. 16 al. 5 LaLAT). Pendant un délai de 30 jours à compter de la première publication, toute personne, organisation ou autorité qui dispose de la qualité pour recourir contre le changement d'affectation visé par le projet de loi peut déclarer son opposition, par acte écrit et motivé, au Conseil d'État (art. 16 al. 6 LaLAT ; art. 48 let. x LAC). Le Grand Conseil statue sur les oppositions et vote le projet de loi en principe dans un délai de quatre mois (art. 16 al. 7 LaLAT). La loi adoptée par le Grand Conseil, le cas échéant approuvée en votation référendaire, est encore sujette à recours à la chambre administrative (art. 35 al. 1 LaLAT ; ACST/1/2015 précité consid. 2), que « les communes » (et certaines associations) ont qualité pour interjeter (art. 35 al. 3 LaLAT).

b. Il est douteux que – comme l'a retenu le rapport de la commission d'aménagement du canton chargée d'examiner le PL 11976 (MGC, accessible sur Internet à l'adresse <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL11976A.pdf>) – les communes de Cartigny, Laconnex et Soral, qui avaient formé opposition à ce projet de loi, en plus de celles d'Avusy (et de Genthod), aient eu qualité pour le faire, celle d'Avusy ayant détenu indubitablement cette qualité. Le pluriel utilisé audit art. 35 al. 3 LaLAT ne signifie pas qu'institutionnellement toutes les communes genevoises ont qualité pour recourir contre toute loi modifiant le régime des zones adoptée par le Grand Conseil, ni, en amont du processus, pour former opposition à tout projet de loi dont le Conseil d'État saisit le Grand Conseil en la matière. C'est la commune de site qui a une telle qualité (ATA/660/2018 du 26 juin 2018 consid. 2c ; ATA/170/2015 du 17 février 2015 consid. 3c ; ATA/664/2014 du 26 août 2014 consid. 2), voire une commune immédiatement voisine aux conditions restrictives d'admission de l'opposition de voisins (ATF 112 Ib 170 consid. 5b ; ATA/395/1997 du 24 juin 1997 consid. 4).

Peu importe, cependant, car l'ouverture de la qualité pour former opposition à un projet de loi et pour recourir contre une loi en la matière considérée n'implique nullement que les communes qui en bénéficieraient disposeraient en outre du droit de lancer un référendum contre la loi votée par le Grand Conseil. Aucune loi ne prévoit que les communes, y compris la commune de site, sont légitimées à lancer un tel référendum, et, faute d'être titulaires des droits politiques, elles ne sauraient déduire une telle vocation de la garantie des droits politiques. C'est plutôt les recourants qui, en tant que titulaires des droits politiques, peuvent revendiquer, sur la base de cette garantie, que n'exercent pas les prérogatives liées à ces droits des personnes qui n'en sont quant à elles pas détentrices (ATF 109 Ia 41 consid. 3a ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.769/2006 du 29 janvier 2007, cité par Bénédicte TORNAY, op. cit., p. 181).

- 32/39 -

A/475/2019

c. Il sied encore de préciser que les dispositions précitées de la LaLAT sur la participation des communes genevoises au processus d'élaboration des plans de zone ne placent pas ces dernières dans la situation de pouvoir se prévaloir d'une violation de leur autonomie lorsque leur préavis n'est le cas échéant pas suivi par les autorités cantonales (ACST/2/2018 du 5 mars 2018 consid. 3c), si bien qu'elles ne sauraient en déduire – si tant est que cela suffirait à cette fin – une vocation à lancer un référendum contre une loi modifiant le régime des zones sur leur territoire et, a fortiori, sur celui d'autres communes (cf. supra consid. 7c).

## **E. 10**

a. Il n'y a pas de raison que la maxime, déduite de la garantie des droits politiques, imposant aux autorités un devoir de réserve dans une campagne de votation (cf. supra consid. 4c) ne s'applique pas au stade du lancement d'un référendum et de la récolte des signatures, sous prétexte qu'il s'agirait à ce stade de promouvoir un débat politique futur devant le corps électoral et non d'influencer les citoyennes et citoyens dans l'exercice de leur droit de vote. Comme le Tribunal fédéral l'a retenu (ATF 116 Ia 466 consid. 5), qu'il vote ou signe une demande de référendum, le citoyen exprime sa volonté politique comme citoyen, et il doit pouvoir le faire librement, sans être exposé à des interventions d'autorités que ces dernières ne seraient pas en droit de faire au stade ultérieur de la campagne référendaire. Une autrice estime même qu'au stade de la récolte des signatures, c'est le libre exercice du droit de référendum qui est en jeu et que l'autorité n'a pas à intervenir lorsqu'il s'agit de savoir s'il faut poser une question au peuple (Bénédicte TORNAY, op. cit., p. 271 s.).

b. Dans l'ATF 116 Ia 466 invoqué par les parties, il n'est pas question de la participation d'une commune au lancement d'un référendum cantonal, mais de l'intervention d'une commune dans une campagne référendaire initiée par une association, non pour informer les citoyennes et citoyens ou rectifier une information mensongère, mais pour défendre dans la campagne le point de vue de la commune (intervention « pro domo »). Le Tribunal fédéral a jugé qu'une telle intervention n'est admissible qu'exceptionnellement (cf. aussi ATF 119 Ia 271 consid. 3b), pour des motifs sérieux et fondés, lorsque l'issue du scrutin présente pour la commune et ses habitants un intérêt direct et spécial qui dépasse largement celui des autres communes du canton (ATF 116 Ia 466 consid. 4a ; 114 Ia 427 consid. 4c ; concernant des interventions des autorités cantonales dans le contexte d'une votation fédérale, cf. ATF 145 I 175 consid. 6.1). Si, dans son évolution, la jurisprudence sur l'intervention « pro domo » des autorités tend à mettre l'accent moins sur les motifs pour lesquels celles-ci prennent le cas échéant parti que sur la manière dont elles le font et les conséquences de leur intervention, elle maintient l'exigence d'une atteinte particulière pour qu'une intervention « vers le haut » (soit d'une commune dans une votation cantonale) puisse être admissible (ATF 143 I 78 consid. 4.4 ; 140 I 338 consid. 5.2 et 7.1 ; Jacques DUBEY, vol. II, op. cit., n. 5321 ss).

- 33/39 -

A/475/2019

Dans les cas exceptionnels dans lesquels elles sont admissibles, les interventions des autorités « pro domo » doivent rester objectives (à défaut de devoir être neutres), c'est-à-dire ne pas comporter d'information ou d'affirmation outrancière ou polémique quant à la forme ou erronée, exagérée ou trompeuse quant au fond. Elles doivent en outre demeurer proportionnées, notamment par la nature et l'ampleur des moyens utilisés, et elles doivent être transparentes, c'est-à-dire ne pas être occultes (Jacques DUBEY, vol. II, op.

cit., n. 5330 ss et les jurisprudences citées ; Ulrich HÄFELIN et al., op. cit., n. 1394 ; Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, vol. I, op. cit., n. 931 ss).

c. En l'espèce, la commune d'Avusy, en tant que commune de site des parcelles dont le déclassement est contesté et sur lesquelles se poursuit une activité industrielle non conforme à la zone agricole, souhaite que cette activité n'y soit pas régularisée par le déclassement de ces parcelles en zone industrielle, mais qu'elle soit déplacée dans une zone industrielle d'une autre région du canton. Il est frappant qu'elle-même, de même d'ailleurs que le comité référendaire, invoquent avant tout, à l'appui de leur opposition audit déclassement, un intérêt public à lutter contre le mitage du territoire cantonal, à promouvoir la protection de la zone agricole (et des surfaces d'assolement), à préserver la nature et le paysage, ainsi qu'à lutter contre la tolérance dont la D\_\_\_\_\_ SA bénéficie depuis des lustres et à prévenir un précédent. Ce sont des intérêts généraux que les autorités cantonales ont vocation à poursuivre. Comme cela résulte de l'exposé des motifs du PL 11976 ainsi que du rapport de la commission d'aménagement du canton sur ce projet de loi (PL 11976-A), c'est d'ailleurs après avoir procédé à une pondération de tous les intérêts en présence qu'elles ont proposé et adopté le déclassement considéré, conforme au Plan de gestion des déchets du canton de Genève 2009-2012 ainsi qu'au Plan directeur cantonal 2030.

Sans doute peut-on imaginer que l'exploitation de l'entreprise considérée génère quelques nuisances, mais celles-ci ne sont qu'à peine alléguées par le comité référendaire et aucunement par ladite commune de site et les quatre autres communes intimées. Ces nuisances ne sauraient au demeurant être telles qu'elles ne seraient admissibles qu'à la condition d'être exportées dans une autre région du canton que la Champagne (soit l'ouest du canton de Genève, comprenant, en plus desdites cinq communes, celles d'Aire-la-Ville et Avully).

On ne voit donc pas quel intérêt direct et spécial, dépassant largement celui des autres communes du canton, la commune d'Avusy serait légitimée à faire valoir, à tout le moins pour le lancement d'un référendum cantonal contre la loi 11976. Elle ne se trouvait pas dans la situation exceptionnelle d'être habilitée à participer au lancement d'un référendum contre ladite loi et à la récolte des signatures. Elle a disposé et d'ailleurs fait usage des droits de faire entendre sa voix, légitimement et légalement, dans le cadre de l'élaboration de l'avant-projet et du projet de loi ayant abouti à l'adoption de ladite loi. Il ne lui appartenait pas

- 34/39 -

A/475/2019

de s'impliquer en tant que collectivité publique dans le lancement de ce référendum et la récolte des signatures, soit dans un débat démocratique qu'à ce stade-là il revenait le cas échéant aux citoyennes et citoyens de s'approprier et d'animer (Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, vol. I, op. cit., n. 925).

Cette conclusion vaut a fortiori pour les quatre autres communes intimées.

d. La commune d'Avusy a participé aux frais générés par le lancement du référendum, à hauteur de CHF 1'162.45, à l'égal des trois associations précitées. Dès lors qu'elle n'était pas habilitée à lancer le référendum, il n'était pas admissible qu'elle soutienne cette démarche financièrement. Ce faisant, elle n'a pas respecté l'interdiction que l'art. 83 al. 1 LEDP fait aux communes de supporter les frais de la propagande des partis politiques,

autres associations ou groupements (MGC 1994 35/V 4150 ; ATA/433/2009 du 8 septembre 2009 consid. 3).

e. Les membres des autorités des communes considérées n'étaient nullement privés de leur droit de citoyennes et citoyens d'animer ledit débat démocratique, en particulier de lancer le référendum en question et de participer activement à la récolte des signatures puis, le moment venu, à la campagne référendaire, à la condition toutefois d'apparaître comme des particuliers aux yeux d'électeurs peu impliqués dans la vie politique, sans donner une apparence officielle à leurs interventions personnelles ni profiter à cet égard d'une situation ambiguë (ATF 119 Ia 271 consid. 3d ; Jacques DUBEY, vol. II, op. cit., n. 5336 ss ; Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, vol. I, op. cit., n. 935 ; Bénédicte TORNAY, op. cit., p. 276 s.).

Force est de constater, à ce propos, que les maires et le cas échéant leurs adjoints des communes considérées sont intervenus en l'occurrence ès qualités, pour le lancement du référendum et la récolte des signatures, de même d'ailleurs que plusieurs des conseillers municipaux de ces communes. Si M. E\_\_\_\_\_, quoique conseiller municipal de la commune d'Avusy, a agi comme président de l'association Grain de Sable de la Champagne, il y a eu pour le moins ambiguïté sur la qualité en laquelle est intervenu M. F\_\_\_\_\_. Dans un courriel du 16 novembre 2018 au président d'AgriGenève, M. E\_\_\_\_\_ l'a présenté comme agissant pour le lancement de ce référendum comme président du Conseil municipal d'Avusy, et M. F\_\_\_\_\_ a utilisé pour ses divers échanges à ce sujet son adresse de messagerie électronique de conseiller municipal (F\_\_\_\_\_@avusy.ch). La séance du conseil municipal de la commune d'Avusy du

## **E. 11**

a. La constatation d'irrégularités dans une procédure référendaire ou d'interventions illicites dans le lancement d'un référendum et la récolte des signatures ne doit pas nécessairement conduire à une annulation du scrutin, le cas échéant à sa répétition (s'il a déjà eu lieu), ou – lorsque, comme en l'espèce, aucun scrutin n'a encore été fixé – à l'annulation du référendum, c'est-à-dire au constat de son non-aboutissement, avec éventuellement à la clé l'obligation de publier à nouveau l'acte soumis à référendum pour qu'une nouvelle demande de référendum puisse être faite à son encontre (ATF 116 Ia 466 consid. 7).

Pour qu'une telle sanction soit prononcée, il faut que la violation constatée soit grave, qu'elle n'ait pas été corrigée à temps et que, de ce fait, elle ait pu, de façon pour le moins vraisemblable, exercer une influence décisive sur le résultat du scrutin, et que cela ne soit pas incompatible avec les exigences de sécurité du droit et de proportionnalité devant être prises en compte en la matière (ATF 145 I 207 consid. 4.1 ; 145 I 1 consid. 4.2 ; 141 I 221 consid. 3.3 ; 138 I 61 consid. 4.7.2 ; 135 I 292 consid. 4.4 ; 132 I 104 consid. 3.3 ; 129 I 185 consid. 8.1 ; Jacques DUBEY, vol. II, op. cit., n. 5411 ss ; Pascal MAHON, vol. I, op. cit., n. 154 ; Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, vol. I, op. cit., n. 940 ss ; Bénédicte TORNAY, op. cit., p. 282 ss).

- 36/39 -

A/475/2019

Pour un référendum dont l'aboutissement a été constaté mais pour lequel aucun scrutin n'a encore été fixé, la condition d'une influence décisive « sur l'issue du scrutin » ne peut se mesurer à l'aune de l'écart des voix pour ou contre l'objet soumis à votation. Elle doit

s'apprécier d'une part au regard de la perspective que le nombre minimal de signatures valables aurait ou non sensiblement dépassé le nombre minimal requis si la violation considérée n'était pas intervenue (ou avait été corrigée à temps), et d'autre part en considération d'un poids déterminant que – nonobstant sa correction ultérieure, le cas échéant sa non-réitération dans la campagne référendaire – elle continuerait de faire peser sur l'issue du scrutin référendaire.

b. Il n'est assurément pas anodin qu'une commune lance un référendum et intervienne en la matière de toute autre manière, en particulier pour la récolte des signatures, en dehors des cas exceptionnels dans lesquels cela pourrait s'avérer admissible. Cela l'est d'autant moins lorsque, comme en l'espèce, cinq communes s'unissent à cette fin. Il est en effet vraisemblable que des citoyennes et citoyens sont d'autant plus enclins à signer une demande de référendum que celle-ci dispose d'un tel soutien des autorités communales de la région et leur est présentée comme telle. On ne saurait non plus se cacher que le « label » dont une telle demande de référendum bénéficie ainsi sans droit peut ne pas s'estomper entièrement du seul fait qu'il n'en est le cas échéant plus fait état officiellement au cours de la campagne référendaire.

En l'occurrence, l'irrégularité tenant à la forte implication des communes intimées dans le processus référendaire, en particulier le lancement du référendum et la récolte des signatures, présente une certaine gravité. Il aurait été aisé que le Conseil d'État et ses services la décèlent et la corrigent d'emblée, en se montrant intéressés de savoir qui constituait le comité référendaire (et pas simplement qui en était le mandataire).

c. Il se trouve cependant que le référendum est lancé aussi par trois associations susceptibles d'être les auteurs d'une demande de référendum contre la loi considérée, à savoir Pro Natura Genève, AgriGenève et le Grain de Sable de la Champagne (cf. supra consid. 7b). L'aura de ces trois entités ne doit pas être sous-estimée ; leur participation au processus référendaire était propre à convaincre nombre de citoyennes et citoyens de signer ledit référendum.

Par ailleurs, si la participation initiale des cinq communes intimées au processus référendaire n'a sans doute nullement été négligeable pour la récolte du nombre de signatures requis pour que le référendum aboutisse, il faut relativiser l'influence qu'elle continuerait d'exercer dans le cadre d'une campagne référendaire qui ne donnerait plus lieu à une telle violation et, finalement, sur l'issue de la votation référendaire. Il s'agirait d'un scrutin cantonal, si bien qu'il est loin d'être acquis que l'argument qui sous-tend le référendum de la part des cinq communes intimées – à savoir que les entreprises du type de la D\_\_\_\_\_ SA,

- 37/39 -

A/475/2019

certes indispensables, devraient se situer dans une autre région du canton – trouve un même écho favorable auprès d'une majorité des citoyennes et citoyens du canton.

d. En outre, la participation financière de la commune d'Avusy aux frais du lancement du référendum considéré a été d'un montant fort modeste, soit de CHF 1'162.45. Quant à elle, l'utilisation par des privés des armoiries communales, au même niveau que celle du logo des trois associations considérées, sur un « tous-ménages » n'ayant manifestement pas un caractère officiel ne saurait avoir eu une influence un tant soit peu déterminante sur le

succès de la récolte des signatures.

e. Enfin et surtout, le nombre total de signatures valables recueillies à l'appui de ce référendum, sur les formulaires tant de type 1 que de type 2 (cf. supra consid. 5d), est de 9085 (4967 + 4118), alors que 5227 signatures valables étaient requises. Cela fait 3858 signatures valables de plus que nécessaire, soit 73.8 %. Cette marge de sécurité est largement propre à absorber et compenser la mesure dans laquelle le succès de la collecte des signatures a pu être amplifié par les irrégularités précitées.

f. Il faut en déduire que, pour grave qu'elle a été, la violation de la garantie des droits politiques qu'ont constitué la forte implication des cinq communes intimées dans le lancement de ce référendum et les irrégularités constatées ne justifie ni d'annuler ledit référendum, ni d'estimer qu'il n'a pas abouti. Les trois recours doivent être rejetés.

Aussi n'y a-t-il pas lieu d'examiner si, dans l'hypothèse contraire dans laquelle le lancement même du référendum devrait être considéré comme vicié au point de devoir être annulé, ce n'est pas le comité référendaire et/ou des citoyennes et citoyens qui pourraient se plaindre d'une violation de leurs droits politiques si la chambre constitutionnelle n'ordonnait pas au Conseil d'État de publier une nouvelle fois la loi 11976 pour permettre le lancement d'un nouveau référendum contre cette loi dès lors que ses services n'ont pas décelé et corrigé à temps le vice affectant la demande de référendum leur ayant été soumise par le comité référendaire (ATF 116 Ia 466 consid. 7).

## **E. 12**

a. Vu l'issue donnée aux recours, mais aussi compte tenu du bien-fondé de certains des griefs avancés par les recourants, il se justifie de ne mettre à leur charge, pris conjointement et solidairement, qu'un émolument de CHF 500.- pour ces trois recours (art. 87 al. 1 LPA).

b. Il n'y a lieu d'allouer d'indemnité de procédure ni aux recourants (compte tenu de l'issue donnée aux recours), ni au comité référendaire « NON à la zone industrielle d'Athenaz » (non représenté par un avocat), ni au Conseil d'État (en

- 38/39 -

A/475/2019

tant qu'autorité exécutive de l'État de Genève, dotée de services juridiques ; art. 87 al. 2 LPA).

Eu égard à la taille réduite des cinq communes intimées et nonobstant leur qualité d'entités publiques, mais aussi compte tenu du bien-fondé de certains des griefs émis à leur encontre et de leur constitution d'un avocat commun, seule une indemnité de procédure réduite, arrêtée à CHF 1'000.-, leur sera allouée solidairement, à la charge solidaire des recourants (art. 87 al. 2 LPA ; art. 6 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03 ; Stéphane GRODECKI / Romain JORDAN, Code annoté de procédure administrative genevoise, 2017, n. 1038 ss). \* \* \* \* \*

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.