

Réponse du Conseil administratif à la question écrite du 6 octobre 2021 de M. Pierre-Yves Bosshard: «A l'avenir, le Conseil administratif se limiterait-il vraiment à une synthèse brève et neutre dans les brochures d'information aux citoyens relatives aux votations?»

TEXTE DE LA QUESTION

L'article 34, alinéa 2 de la Constitution fédérale garantit aux citoyens qu'aucun résultat de vote ne soit reconnu s'il ne traduit pas de façon fidèle et sûre l'expression de leur libre volonté. Chaque citoyen doit pouvoir se déterminer en élaborant son opinion de la façon la plus libre et complète et exprimer son choix en conséquence. La liberté de vote garantit la sincérité du débat nécessaire au processus démocratique et à la légitimité des décisions prises en référendum directe (ATF 146 I 129 *Maury* consid. 5.1; ATF 145 I 282 *Association référendum contre la surveillance des assurés*, JT 2020 I 111 consid. 4.1; ATF 145 I 207 *Béglé* consid. 2.1; ATF 145 I 1 *Parti pirate suisse et consorts*, JT 2019 I 107 consid. 4.1; ATF 143 I 78 *Muster*, JT 2017 I 139 consid. 4.4; ATF 140 I 394 *Walker* consid. 8.2, JT 2015 I 103 ; ATF 140 I 338 *Rechsteiner et consort* consid. 5, JT 2015 I 24; ATF 139 I 2 *Herzog-Feusi*, RDAF 2014 I 237 consid. 6.2; ATF 138 I 61 *Kiener Nellen*, JT 2012 I 171 consid. 6.2 et les références citées).

Le résultat d'une votation est faussé en particulier lorsque les autorités influencent de manière inadmissible les citoyens; une influence de ce genre peut notamment s'exercer dans les explications officielles adressées aux citoyens. La liberté de vote admet les explications ou messages officiels relatifs à une votation, où l'autorité explique l'objet du scrutin et recommande son acceptation ou son rejet. L'autorité n'est pas tenue à un devoir de neutralité et elle peut donc formuler une recommandation de vote, mais elle doit respecter un devoir d'objectivité, de transparence et de proportionnalité. Les informations qu'elle apporte doivent prendre place dans un processus ouvert de formation de l'opinion, ce qui exclut les interventions excessives et disproportionnées s'apparentant à de la propagande et propres à empêcher la formation de l'opinion (ATF 140 I 338 *Rechsteiner et consorts précité*, JT 2015 I 24 consid. 5.1).

L'autorité viole ainsi son devoir d'information objective lorsqu'elle informe de manière erronée sur le but et la portée du projet. Les explications de vote satisfont à l'exigence d'objectivité lorsqu'elles sont équilibrées et répondent à des motifs importants, qu'elles fournissent une image complète du projet avec ses avantages et ses inconvénients, et qu'elles mettent les électeurs en mesure d'acquérir une opinion; au-delà d'une certaine exagération, elles ne doivent être ni contraires à la vérité ni tendancieuses, ni simplement inexacts ou incomplètes.

L'autorité n'est pas tenue de discuter chaque détail du projet ni d'évoquer chaque objection qui pourrait être soulevée à son encontre, mais il lui est interdit de passer sous silence des éléments importants pour la décision du citoyen ou de reproduire de manière inexacte les arguments des adversaires du référendum ou de l'initiative (ATF 143 I 78 *Muster précité*, JT 2017 I 139 consid. 4.4; ATF 139 I 2 *Herzog-Feusi précité*, RDAF 2014 I 237 consid. 6.2; ATF 138 I 61 *Kiener Nellen précité*, JT 2012 I 171 et les références citées; arrêt du Tribunal fédéral du 14 mai 2018 dans la cause 1C_521/2017 *Robin et consorts*, consid. 3.1.1).

Le droit genevois a concrétisé ces principes aux articles 53 et suivants de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP). L'article 53, alinéa 1, LEDP, prévoit que les électeurs reçoivent de l'Etat pour les votations cantonales et des communes pour les votations communales le bulletin de vote, les textes soumis à la votation, des explications qui comportent, s'il y a lieu, un commentaire des autorités d'une part et des auteurs du référendum ou de l'initiative d'autre part, ainsi que les recommandations du Grand Conseil ou du Conseil municipal.

L'article 53, alinéa 4, LEDP, prévoit qu'en matière communale, le commentaire des autorités est rédigé par l'exécutif. Il comprend une synthèse brève et neutre de chaque objet soumis à votation, défend de façon objective le point de vue du Conseil municipal et indique le résultat du vote en mentionnant, le cas échéant, l'avis de l'exécutif et d'importantes minorités.

Selon la jurisprudence de la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice, la synthèse brève et neutre doit se limiter à résumer les changements entraînés par l'objet soumis au vote, sans contenir de prise de position (arrêt de la Chambre constitutionnelle du 21 septembre 2017 dans la cause A/3536/2017, consid.10, ACST 16/2017 et les références citées).

L'article 8A du règlement d'application LEDP précise que pour les votations communales, les explications comportent un commentaire des autorités d'une part et des auteurs du référendum ou de l'initiative d'autre part. Le commentaire des autorités communales exprime de façon objective le point de vue du Conseil municipal et indique le résultat du vote en mentionnant, le cas échéant, l'avis d'importantes minorités.

La synthèse brève et neutre doit être succincte et ne comporter que les éléments essentiels permettant de présenter l'objet soumis au vote, et n'a pas à mentionner le détail de la chronologie des événements ayant conduit à son adoption. Selon les motifs ayant conduit à l'adoption de cette disposition légale, l'idée d'ajouter aux commentaires des partisans et des opposants à un projet un petit résumé rédigé par l'exécutif est excellente, pour autant qu'il remplisse les deux conditions cumulatives suivantes: la neutralité dans le propos et la concision (Mémorial du Grand Conseil, projet de loi n° 10145 déposé le 3 décembre 2008, p. 4, mais adopté finalement le 20 avril 2012). Mais l'exécutif ne doit pas être tenté de faire passer

un message en profitant d'un titre neutre et donc trompeur (eod. loc.). Comme l'exprime la jurisprudence de la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice, les autorités doivent faire preuve de réserve dans le cadre de la rédaction d'une synthèse brève et neutre destinée à informer, sans parti pris ni prise de position, les citoyens de l'objet soumis au vote et non pas tenter de faire passer un message en faveur d'une position (arrêt de la Chambre constitutionnelle du 21 septembre 2017 dans la cause A/3536/2017, ACST 16/2017 *précité* consid. 11c *in fine*).

En reprenant les deux derniers week-ends où se sont déroulés parallèlement des scrutins cantonaux et communaux, on perçoit la différence d'interprétation du texte légal, qui est pourtant similaire. Ainsi, le 7 mars dernier, la synthèse brève et neutre rédigée par le Conseil d'Etat sur un objet cantonal (loi sur l'indemnisation des personnes précaires en période de Covid-19) comportait 934 signes, espaces compris, alors que la synthèse brève et neutre rédigée par le Conseil administratif comportait 6959 signes, espaces compris et son contenu pouvait porter à discussion (Parking Clé-de-Rive). Le 13 juin dernier, la synthèse brève et neutre rédigée par le Conseil d'Etat comportait 1220 signes, espaces compris (Goutte de Saint-Mathieu) alors que celle rédigée par le Conseil administratif comportait 5361 signes, espaces compris (Cité de la musique).

En conséquence, je pose au Conseil administratif la question suivante: le Conseil administratif entend-il à l'avenir se conformer à l'interprétation stricte de la loi sur l'exercice des droits politiques genevoise et rédiger une synthèse brève et neutre ne dépassant 1500 signes, espaces compris, et ne comportant absolument aucune appréciation?

RÉPONSE DU CONSEIL ADMINISTRATIF

Le Conseil administratif a examiné la longueur des synthèses des brochures éditées ces dix dernières années et constate que celle-ci a sensiblement varié d'une brochure à l'autre. Le Conseil veillera à assurer, à l'avenir, concision et brièveté, en évitant, dans la mesure du possible, de dépasser les 3000 signes, espaces compris. A son sens, une limite fixée à 1500 signes apparaîtrait trop restrictive, dès lors que certains sujets pourraient nécessiter davantage d'explications. Une limite de 3000 signes, espaces compris semble en revanche adéquate, étant entendu que les synthèses seront aussi brèves que la thématique le permettra.

Pour ce qui est de la neutralité des synthèses, le Conseil administratif est tout à fait conscient de cette exigence et continuera de veiller à ce que son appréciation sur l'objet soumis à la votation n'y transparaisse pas.

Au nom du Conseil administratif

Le secrétaire général:
Gionata Piero Buzzini

La maire:
Frédérique Perler