

# **GE\_GERICHTE ACST/13/2018 vom 7. Juni 2018**

GE Cour de justice, 2018-06-07, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_ACST\\_13\\_2018](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ACST_13_2018)

FR: GE\_GERICHTE ACST/13/2018 du 7 juin 2018

IT: GE\_GERICHTE ACST/13/2018 del 7 giugno 2018

## **Erwägungen**

### **E. 1**

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 chambre constitutionnelle traite les litiges relatifs à l'exercice des droits politiques. Cette disposition est concrétisée par les art. 130B al. 1 let. b et c de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05) et 180 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LEDP - A 5 05 ; ACST/14/2017 du 30 août 2017 consid. 2a). À teneur de cette disposition-ci, le recours à la chambre de céans est ouvert contre les violations de la procédure des opérations électorales indépendamment de l'existence d'une décision. La brochure explicative, que comprend le matériel de vote envoyé aux électeurs en vue d'une votation (art. 52 ss LEDP), fait partie des actes attaquables à ce titre, ainsi que le Tribunal administratif, puis la chambre administrative de la Cour de justice et enfin la chambre de céans l'ont jugé à maintes reprises (ACST/7/2018 du 5 avril 2018 consid. 2a et jurisprudence citée).

### **E. 2**

a. Dès lors que, selon leur allégation plausible, les personnes physiques recourantes ont reçu leur matériel de vote le vendredi 18 mai 2018 (l'une d'elles disant au demeurant ne l'avoir pas encore reçu lors du dépôt du recours, le jeudi 24 mai 2018), il faut admettre que, les concernant, le recours a été formé dans le délai de six jours que l'art. 62 al. 1 let. c de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) prévoit en matière de votations et d'élections. b. Sans doute peut-on se demander si d'autres membres des associations recourantes, ayant pu recevoir leur matériel de vote de deux à quatre jours plus tôt, n'ont pas aussitôt transmis la brochure litigieuse au SPJ et à l'UPCP, qui auraient eu ainsi connaissance de son contenu au plus tard le 17 mai 2018, à telle enseigne que lesdites organisations syndicales auraient recouru au moins un jour après l'échéance du délai de recours, donc tardivement. Il n'est toutefois pas démontré que tel a été le cas. Il est vrai que le SPJ a posté sur son site internet, en date du 17 mai 2018, une information faisant référence à la position du Conseil d'État. Il n'est cependant pas établi que ledit syndicat a eu connaissance de cette dernière par le biais de la brochure explicative, et non par exemple par le point presse du Conseil d'État du 9 mai 2018, évoquant déjà ladite position, qui avait au demeurant été exprimée déjà antérieurement, au cours des travaux préparatoires sur le PL 11773, et était ainsi largement connue.

- 10/21 -

A/1781/2018

Les associations recourantes peuvent certes avoir eu connaissance de la brochure explicative par sa publication sur le site internet officiel de l'État de Genève dès le 27 avril 2018, soit « au plus tard 6 semaines avant le jour de la votation », ainsi que le prévoit l'art.

53 al. 2 phr. 2 LEDP, issu de la loi 11714 adoptée le 29 janvier 2016 (ROLG, 2016, p. 104), en vigueur dès le 30 mars 2016. La question de savoir si elles doivent être considérées comme ayant eu connaissance de ladite brochure dès le début de ce délai de six semaines sera en l'espèce laissée ouverte, les personnes physiques recourantes devant en tout état être considérées comme ayant recouru en temps utile. Il n'est pas exclu qu'à l'avenir la chambre constitutionnelle retienne que la publication de la brochure explicative sur le site internet officiel de l'État de Genève emporte la présomption de sa prise de connaissance, du moins pour de telles organisations notoirement attentives à tout fait relatif à une votation cantonale sur un sujet les intéressant. Il sied de relever dans ce contexte que, depuis le 1er janvier 2017, la FAO est quant à elle éditée uniquement par voie électronique (art. 5 de la loi sur la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève du 29 novembre 2013 - LFAO - B 2 10), que l'art. 46 al. 2 phr. 2 LPA, subordonnant la notification par voie électronique à l'acceptation de cette forme de communication, s'applique aux décisions administratives mais pas aux actes s'inscrivant dans le cours des opérations électorales, et qu'une telle évolution jurisprudentielle (ACST/16/2017 du 21 septembre 2017 consid. 7 ; ACST/8/2016 du 3 juin 2016 consid. 6) irait dans le sens de réduire les risques que des recours soient déposés à des fins essentiellement tactiques, sans viser authentiquement à ce qu'il puisse être remédié à temps à d'éventuelles irrégularités (ACST/3/2016 du 24 février 2016 consid. 8d ; cf. aussi ATA/583/2008 du 18 novembre 2008 consid. 3, où le Tribunal administratif a jugé, en l'état de la législation alors en vigueur, que la diffusion sur internet des documents relatifs à des objets soumis au corps électoral ne constituait qu'une présomption de connaissance).

### **E. 3**

a. En matière de droits politiques, la qualité pour recourir est reconnue 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 ou la prise de mesures rectificatrices de vices affectant un tel acte (ACST/7/2018 précité consid. 3a et jurisprudence citée ; sur d'autres sanctions d'irrégularités qu'une annulation du scrutin, cf. ACST/3/2016 précité consid. 9b), sinon un intérêt, réputé exister, au bon fonctionnement des institutions démocratiques (Pascal MAHON, Droit constitutionnel, 3ème éd., vol. I, 2014, n. 332).

Les quatre personnes physiques recourantes ont donc qualité pour recourir, dès lors qu'elles exercent leurs droits politiques dans le canton de Genève et que l'objet litigieux concerne une votation cantonale genevoise. b. Les deux associations recourantes se prévalent de leur vocation statutaire à défendre les intérêts de leurs membres, au titre du recours corporatif (qualité que la chambre de céans a déjà reconnue auxdites organisations dans le cadre de

- 11/21 -

A/1781/2018

recours en contrôle abstrait de normes [ACST/11/2016 et ACST/14/2016 du 10 novembre 2016]).

Pour qu'une association soit légitimée à former un tel recours, il faut qu'elle soit dotée de la personnalité juridique, que la défense des intérêts de ses membres figure parmi ses buts statutaires et que la majorité de ceux-ci, ou du moins une grande partie d'entre eux, soient personnellement touchés par l'acte attaqué et aient qualité pour recourir à titre individuel (ATF 137 II 40 consid. 2.6.4 ; 131 I 198 consid. 2.1 ; 130 I 26 consid. 1.2.1 ; ACST/12/2017 du 6 juillet 2017 consid. 1d ; ACST/10/2016 du 29 août 2016 consid. 1c ;

ACST/7/2016 du 19 mai 2016 consid. 4c et jurisprudence citée ; Piermarco ZEN-RUFFINEN, Droit administratif. Partie générale et éléments de procédure, 2ème éd., 2013, p. 317 n. 1312 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. 1384, p. 455 ; Pierre MOOR / Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. II, 2011, p. 751). Même s'il est intenté plus fréquemment contre un acte normatif, le recours corporatif est ouvert aussi à l'encontre d'une décision (Pascal MAHON, op. cit., n. 330). Il ne l'est en revanche pas en matière de droits politiques, ni pour le contrôle de la validité d'initiatives (ACST/1/2018 du 2 mars 2018 consid. 2c ; ACST/14/2015 du 27 août 2015 consid. 2c et d), ni – faut-il aussi admettre – pour la contestation des actes s'inscrivant dans le cadre de la procédure des opérations électorales au sens de l'art. 180 LEDP.

Les deux associations recourantes n'ont donc pas qualité pour interjeter un recours corporatif contre l'acte attaqué. c. Dans le domaine des droits politiques, la qualité pour recourir est reconnue aux partis politiques, pour autant qu'ils soient constitués en personnes morales, qu'ils exercent leurs activités dans la collectivité publique concernée pour la votation en cause et qu'ils recrutent principalement leurs membres en fonction de leur qualité d'électeur, de même qu'aux organisations à caractère politique formées en vue d'une action précise, tels un comité référendaire et un comité d'initiative (ACST/7/2018 précité consid. 3a ; ACST/23/2017 du 11 décembre 2017 consid. 2b ; ACST/3/2016 précité consid. 2a ; jurisprudence citée dans ces arrêts).

Quand bien même elles sont proches d'au moins un des deux partis ayant lancé un référendum contre la loi 11773 (à savoir le MCG), ni l'une ni l'autre des deux associations recourantes ne peuvent être considérées comme auteurs d'un référendum, et ce même si le mandataire désigné par le parti politique précité est membre de l'une d'elles (soit de l'UPCP) et que des députés au Grand Conseil dudit parti (au demeurant non recourants) sont membres du comité du syndicat considéré. Les lettres informant le Conseil d'État du lancement d'un référendum contre la loi 11773 sont explicites sur le fait que le référendum était lancé l'un par le MCG et l'autre par EàG. Les deux associations recourantes ne constituent ni des partis politiques, ni des organisations à caractère politique formées en vue d'initier ces référendums. Elles n'ont pas qualité pour recourir à de tels titres.

- 12/21 -

A/1781/2018

L'issue à donner au recours ne serait au demeurant pas différente s'il fallait en l'occurrence reconnaître plus largement qualité pour recourir aux associations recourantes.

d. Estimant qu'ils devaient être consultés sur le projet de brochure explicative (ce qui n'a pas été le cas), les recourants, en particulier les deux syndicats recourants, invoquent une violation de leur droit d'être entendus. Il convient d'examiner ce grief de nature formelle en premier lieu (ATF 137 I 195 consid. 2 ; 135 I 279 consid. 2.6.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 5A\_1026/2015 du 8 mars 2016 consid. 3).

#### **E. 4**

a. Selon l'art. 29 al. 2 Cst. (et l'art. 40 al. 2 Cst-GE, qui n'a cependant pas de portée plus étendue), les parties ont le droit d'être entendues. Dans le champ d'application de la LPA – qui est celui de la prise de décisions par les autorités cantonales et communales, administratives et juridictionnelles (art. 1 LPA), sans préjudice d'autres domaines (Stéphane GRODECKI / Romain JORDAN, Code annoté de procédure administrative

genevoise, 2017, n. 24, 26 et 29) –, l'art. 41 LPA prévoit que les parties ont le droit d'être entendues par l'autorité compétente avant que ne soit prise une décision, mais qu'elles ne peuvent prétendre à une audition verbale sauf dispositions légales contraires. L'art. 41 LPA n'offre pas de garantie plus étendue que celle qui se déduit de l'art. 29 al. 2 Cst. (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_61/2011 du 4 mai 2011 consid. 3.2 ; ATA/376/2013 du 18 juin 2013 consid. 4 ; Stéphane GRODECKI / Romain JORDAN, op. cit., n. 480).

Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. l'est essentiellement dans le cadre des procédures administratives ou judiciaires, notion figurant à l'al. 1 de cette disposition. Ainsi, mis à part les procédures, ici non pertinentes, se déroulant devant les juridictions (civiles, pénales et administratives), il prévaut dans les procédures conduisant à l'adoption de décisions administratives, donc de mesures individuelles et concrètes fondées sur le droit public portant sur des droits ou obligations des administrés (cf. art. 1 et 4 LPA), soit, mais pas uniformément, dans toutes les procédures d'application du droit (Jacques DUBEY, Droits fondamentaux, 2018, n. 4057 s. ; Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse vol. I, 3ème éd., 2013, n. 1331 ss). Il n'est en principe pas reconnu dans le processus législatif, sous réserve, exceptionnellement, de cas dans lesquels des personnes (qualifiées de « destinataires spéciaux ») sont touchées de façon sensiblement plus grave que le plus grand nombre des destinataires « ordinaires » (ATF 134 I 269 consid. 3.3.1 et jurisprudence citée ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_589/2016 du 8 mars 2017 consid. 6.3 ; ACST/6/2016 du 19 mai 2016 consid. 5b), au point que les mesures prises tendent à se confondre avec des actes administratifs hybrides comme des décisions générales (Stéphane GRODECKI / Romain JORDAN, op. cit., n. 73 ss et 490). Un droit d'être entendu peut aussi se déduire de la protection qu'offrent certains droits fondamentaux, comme la liberté syndicale (art. 28 Cst.) dans sa dimension collective, en tant qu'elle confère aux syndicats du secteur public le

- 13/21 -

A/1781/2018

droit de s'exprimer sous une forme appropriée en cas de modifications législatives ou réglementaires significatives touchant le statut de leurs membres (ATF 140 I 257 consid. 5.1.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_589/2016 précité consid. 7.3 et jurisprudence citée ; ACST/6/2016 précité consid. 5c ; cf. ACST/3/2018 du 5 mars 2018 consid. 4 en matière d'autonomie communale).

b. L'élaboration de la brochure explicative, en vue de sa diffusion aux électeurs avec le matériel de vote, ne s'inscrit pas dans le cadre d'un processus normatif, ni dans celui d'une procédure administrative, mais relève d'un processus de mise en œuvre des droits politiques. Dans un arrêt du 12 mars 1997 (publié aux ATF 123 I 63 consid. 2), le Tribunal fédéral a jugé que lorsqu'un parlement cantonal doit se prononcer sur l'unité de la matière au stade de l'examen de la recevabilité d'une initiative populaire, le droit constitutionnel fédéral n'exige en principe pas une audition préalable des auteurs de l'initiative ou des citoyens intéressés. De son côté, si elle a cité les critiques doctrinales faites à l'encontre de cet arrêt, en les considérant comme apparaissant transposables en matière de concrétisation d'initiatives municipales rédigées en termes généraux acceptées, la chambre de céans a laissé ouverte la question de savoir si, dans quelle mesure et selon quelles modalités un droit d'être entendu devrait le cas échéant être reconnu dans cette matière relevant des droits politiques (ACST/14/2017 précité consid. 7).

S'agissant de la brochure explicative relative à une votation, l'art. 53 al. 1 LEDP précise qu'elle comporte un commentaire des auteurs du référendum ou de l'initiative, et c'est bien auxdits auteurs que l'autorité en charge de l'élaboration de son contenu s'adresse afin de recueillir leur texte, qui, en principe (soit sauf s'il est trompeur, injurieux ou trop long), paraît tel quel dans la brochure explicative (cf. art. 8C REDP pour les votations communales). Un droit d'être entendu dépassant la forme et le cadre délimités par la disposition légale précitée ne saurait se déduire de l'ordre constitutionnel de façon à impliquer un droit de personnes (physiques ou morales) qui – premier point – ne sont pas stricto sensu les auteurs du référendum et de l'initiative, à non seulement faire insérer un commentaire dans la brochure mais – second point – à se déterminer plus largement sur le contenu de la brochure explicative (y compris la synthèse brève et neutre et/ou le commentaire des autorités).

c. Or, les deux associations recourantes n'ont pas lancé elles-mêmes le référendum contre la loi 11773 (cf. consid. 3c). Quand bien même le sujet de cette dernière les intéresse en tant que syndicats, elles ne détenaient pas le droit d'être entendues, sous quelque forme que ce soit, sur le contenu de la brochure explicative, ni en vertu de l'art. 29 Cst. ni au regard de leur liberté syndicale collective. Il ne se justifie pas, en particulier, d'adopter une conception si extensive de cette dernière qu'elle fonderait un quelconque droit d'être entendu des syndicats au stade de la procédure des opérations électorales, donc en marge du processus normatif stricto sensu. Les exigences posées par l'art. 53 LEDP quant aux auteurs des textes à insérer dans la brochure explicative ont par ailleurs

- 14/21 -

A/1781/2018

été respectées, de même au surplus que celle de consulter le bureau du Grand Conseil prévue par l'art. 53 al. 3 phr. 3 LEDP.

Au demeurant, les deux organisations syndicales recourantes ont été entendues de façon appropriée au cours des travaux parlementaires ayant abouti à l'adoption de la loi 11773 (PL 11773-A, p. 3 et 7-24), et leur prise de position sur l'objet considéré de la votation – soit leur recommandation de voter « NON » à la loi 11773 – figure dans ladite brochure.

Un droit d'être entendu sur le contenu de la brochure explicative ne saurait en outre être reconnu en faveur des très nombreux individus susceptibles d'être concernés par l'objet soumis au vote, comme en particulier les personnes physiques recourantes.

Le grief de violation du droit d'être entendu soulevé par les recourants est mal fondé.

## **E. 5**

a. Les recourants estiment, sur le fond, que la brochure explicative (en particulier sa synthèse brève et neutre) porte atteinte à la liberté de vote des citoyens. Il doit être entré en matière sur ce grief dans la mesure où les personnes physiques recourantes ont qualité pour le soulever. b. La liberté de vote est garantie par l'art. 34 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et l'art. 44 Cst-GE. Elle postule que les procédures électorales soient menées de manière à garantir la libre formation de la volonté des électeurs, condition pour que le résultat d'une votation ou d'une élection soit l'expression fidèle et sûre d'une volonté librement exprimée par le corps électoral. Elle se décompose en plusieurs maximes, au nombre desquelles figure celle qui, dans le but de cadrer les rôles respectifs complémentaires de l'État et de la société civile en démocratie,

régit l'intervention de l'autorité dans les campagnes référendaires et électorales, en termes à la fois de devoirs et de restrictions. Dans les campagnes précédant une votation ou une élection, les diverses règles résultant de la liberté de vote imposent aux autorités un devoir à la fois d'exactitude et de réserve, à savoir un devoir d'informer le corps électoral au sujet du vote ou de l'élection mais aussi, de façon très stricte en matière d'élections, un devoir de s'abstenir de toute intervention illicite (ATF 139 I 2 consid. 6.2 ; 131 I 126 consid. 5.1 ; 130 I 290 consid. 3 ; 121 I 252 consid. 2 et les références citées ; ACST/7/2018 précité consid. 8 ; ACST/3/2016 précité consid. 5 ; ATA/181/2011 du 17 mars 2011 consid. 5 ; ATA/163/2009 du 31 mars 2009 consid. 9 et 10 ; Jacques DUBEY, op. cit., n. 5104 ss, 5194 ss, 5301 ss ; Pascal MAHON, op. cit., n. 151 ; Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, op. cit., n. 925 ss). c. Le résultat d'une votation est faussé lorsque les autorités influencent de manière inadmissible les citoyens. Une telle influence peut notamment s'exercer par le biais des explications officielles adressées aux citoyens, dans lesquelles l'autorité explique l'objet du scrutin et recommande son acceptation ou son rejet (ATF 135 I 292 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_349/2016 du

- 15/21 -

A/1781/2018

20 septembre 2016 consid. 3 = SJ 2017 I 116). Dans ce cadre, l'autorité n'est pas tenue à un devoir de neutralité et peut formuler une recommandation de vote. Elle doit toutefois respecter un devoir d'objectivité, qui est violé lorsqu'elle informe de manière erronée sur le but et la portée du projet. Les explications de vote satisfont en revanche 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'acquiescer une opinion. Le message explicatif peut notamment contenir l'avis des autorités sur des questions d'appréciation, car il appartient en définitive à l'électeur de se faire lui-même sa propre opinion. Au-delà d'une certaine exagération, les explications de vote ne doivent être ni contraires à la vérité ni tendancieuses, voire 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 140 I 338 consid. 5.1 ; 139 I 2 consid. 6.2 ; 138 I 61 consid. 6.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_130/2015 du 20 janvier 2016 consid. 3.1 ; Jacques DUBEY, op. cit., n. 5301 ss ; Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, op. cit., n. 928).

Pour savoir si les électeurs ont acquis une opinion suffisante et objective sur l'objet soumis au vote, il convient de prendre en considération le contexte global et l'ensemble des informations diffusées. Dans ce cadre, il est sans importance que ces informations proviennent en partie des explications du gouvernement dans la brochure de vote ou de déclarations de membres de l'exécutif aux médias, ni que ces derniers s'y soient référés explicitement ou non (ATF 138 I 61 consid. 7.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_130/2015 précité consid. 3.2). d. Dans le canton de Genève, les électeurs reçoivent de l'État pour les votations cantonales et des communes pour les votations communales, au plus tôt quatre semaines avant le jour de la votation mais au plus tard trois semaines avant cette date, 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 ; et les recommandations du Grand Conseil ou du Conseil municipal (art. 54 al. 1 LEDP). En matière cantonale, le commentaire des autorités est rédigé par le Conseil d'État ; il comprend une synthèse brève et neutre de chaque objet soumis à votation, défend de façon objective le point de vue du Grand Conseil et indique le résultat du vote en mentionnant, le cas échéant, l'avis du Conseil d'État et d'importantes minorités ; le Conseil d'État soumet son projet de commentaire au bureau du Grand Conseil, dont il recueille les observations (art. 54 al. 3 LEDP). En matière communale, en complément à une disposition similaire figurant à l'art. 53 al. 4 LEDP, le règlement d'application de cette loi, du 12 décembre 1994 (REDP - A 5 05.01),

- 16/21 -

A/1781/2018

contient quelques dispositions sur les informations aux électeurs par les autorités communales (art. 8A ss REDP).

## **E. 6**

a. En l'espèce, sur les trois paragraphes de la « synthèse brève et neutre » de la brochure explicative considérée, seul le troisième concerne directement l'objet soumis au vote du corps électoral, à savoir la mise à la charge des fonctionnaires concernés du financement de leurs rappels de cotisations. Une bonne compréhension de ce sujet et de son enjeu suppose cependant qu'il soit présenté dans son contexte, tant matériel que financier, et ce d'autant plus qu'il relève d'un domaine complexe, celui de la prévoyance professionnelle. Aussi ne saurait-on critiquer l'intimé d'avoir inséré, déjà dans ladite synthèse, un premier paragraphe indiquant que la CP fonctionne selon le système de primauté des prestations et applique le système de capitalisation complète, et un deuxième relatant, en termes de pourcentages, que l'État employeur assume de longue date une part prépondérante (de l'ordre de 80 % jusqu'en 2010, puis de 67 %) du financement général des prestations de ladite caisse de prévoyance.

Ces trois paragraphes, concis ainsi que doit l'être une telle présentation synthétique, fournissent des éléments factuels et objectifs. Du contexte financier dans lequel s'inscrit la modification législative soumise au scrutin ne saurait se déduire un message trompeur et réducteur que les fonctionnaires de police et agents de détention concernés seraient d'indus privilégiés auxquels il y aurait donc lieu de transférer la charge de leurs rappels de cotisations. L'intimé a signalé objectivement que, depuis 2011, la part de l'État employeur au financement général des prestations avait baissé de 80% à 67%, d'où se comprend qu'un effort financier a déjà été exigé des fonctionnaires considérés il y a quelques années, mais aussi – et on ne voit pas ce qui aurait dû le conduire à taire cette information (dont les recourants ne contestent d'ailleurs pas l'objectivité) – que les coûts des rappels de cotisations sont déjà assumés par les autres employés de la fonction publique, en ce qui les concerne. b. L'électeur, y compris moyen, forme sa volonté – et s'en voit confier la responsabilité – non seulement par la lecture de la synthèse brève et neutre de la brochure explicative, mais aussi par celle des explications fournies par ladite brochure, à savoir par les commentaires tant des autorités que des comités référendaires et les recommandations de vote et les prises de position y étant intégrés, ainsi que par la prise de connaissance d'informations alimentant largement le débat politique et médiatique à l'approche du scrutin.

En l'espèce, dans leurs commentaires (occupant deux pages de la brochure explicative), les autorités indiquent notamment la raison d'être de rappels de cotisations en cas d'augmentation de traitement dans le système – non remis en cause pour les fonctionnaires considérés – de primauté de prestations, leurs coûts jusque-là assumés en moyenne à 80 % par l'État employeur (soit en moyenne CHF 2'000'000.- par an ces cinq dernières années, même CHF 3'500'000.- en 2017), le fait que les autres employés de la fonction publique les financent

- 17/21 -

A/1781/2018

eux-mêmes depuis 2014, la possibilité laissée aux assurés concernés de ne pas payer ou de ne payer que partiellement les rappels de cotisations (avec l'effet d'amoindrir l'augmentation de leur rente de retraite). Elles mentionnent les points de vue motivés d'une minorité du Grand Conseil et du Conseil d'État, ainsi que la recommandation de vote concordante du Grand Conseil et du Conseil d'État. Suivent, développés sur trois pages, les arguments des deux comités référendaires. Sur le sujet considéré, trente prises de position des partis et groupements politiques figurent en outre à la fin de la brochure explicative.

Il appert qu'au vu de l'ensemble des informations lui étant fournies ne serait-ce que par la seule brochure explicative, l'électeur moyen dispose des éléments utiles à la formation de sa volonté.

#### **E. 7**

a. Encore faut-il que les pourcentages que l'intimé a fait figurer dans le passage litigieux (soit le deuxième paragraphe) de la synthèse brève et neutre soient corrects et n'induisent pas l'électeur en erreur. Pour les recourants, d'après les propres comptes de la CP, la contribution de l'État employeur au financement général des prestations ne serait pas de 67 % (80 % jusqu'en 2010), mais d'au mieux 24 %, compte tenu des rendements de la fortune. b/aa. À l'appui de son mémoire de réponse au recours, l'intimé a produit les comptes d'exploitation de la CP et documents de synthèse couvrant la période de 2006 à 2010, ainsi que les rapports du comité de la CP pour les exercices 2012, 2014 et 2016, comprenant notamment les bilans et comptes d'exploitation de la CP pour la période de 2011 à 2016 (les comptes de l'exercice 2017 n'étant pas encore disponibles). De ces pièces et des explications fournies par l'intimé résulte que les recourants ont interprété les pièces comptables de la CP de façon erronée, en n'extrayant des comptes d'exploitation figurant dans le rapport du comité pour l'exercice 2016 que les montants y figurant sous les seules mentions de « Cotisations des salariés » et « Cotisations de l'employeur » et de « Résultat net des placements », et en mettant ces montants en rapport avec les « Dépenses relatives aux prestations et versements anticipés » (indiquées dans le même document), pour arriver à la conclusion que l'État employeur ne participait au mieux qu'à hauteur de 24 % au financement général des prestations de la CP. b/bb. Le financement des prestations de prévoyance de la CP ne se limite pas auxdites cotisations respectivement de l'État employeur et des employés, hors revenu de la fortune, mais comprend encore, pour le premier, les cotisations complémentaires employeur, et, pour les seconds, les cotisations complémentaires salariés, primes uniques et achats. Depuis le 1er janvier 2011, s'y ajoute le coût du pont-retraite ; à cette date est en effet entrée en vigueur la loi, adoptée le 3 décembre 2010, concernant un pont-retraite en faveur du personnel assuré par la caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et des établissements pénitentiaires (LPRCP - B 5 35), selon

laquelle le coût de la rente de pont-retraite ainsi que la libération de l'obligation de cotiser à la CP incombent à l'État (art. 1 al. 2 LPRCP), la gestion de la rente de pont-retraite est déléguée à la CP (art. 1

- 18/21 -

A/1781/2018

al. 3 LPRCP), et le montant libéré par la réduction de la cotisation de l'État à la CP est affecté au financement de la rente de pont-retraite (art. 12 al. 3 LPRCP).

Ainsi, pour les exercices 2015 et 2016 (cités par les recourants), les parts respectives de l'État employeur et des employés ont été, en 2015, de CHF 29'755'541.30 et CHF 14'495'157.15 (représentant 67.24 % et 32.76 % du total de CHF 44'250'698.45), et, en 2016, de CHF 30'914'658.70 et CHF 14'681'094.80 (représentant 67.80 % et 32.20 % du total de CHF 45'595'753.50). En 2010 (avant l'ajout du coût du pont-retraite), ces parts avaient été, en chiffres arrondis, de CHF 64'500'000.- et CHF 13'500'000.- (représentant 82.7 % et 17.3 % du total de CHF 78'000'000.-).

Les pourcentages indiqués par l'intimé dans le passage litigieux de la brochure explicative sont donc d'un ordre de grandeur correct, sur le point pertinent des contributions respectives de l'État employeur et des employés. b/cc. Comme l'intimé l'a relevé dans son mémoire de réponse, le financement général des prestations de prévoyance de la CP comprend en outre – et en cela se distingue du financement des prestations de prévoyance de la CP – les montants des adaptations des rentes, entièrement à la charge de l'État employeur. Les proportions précitées s'en trouvent modifiées dans le sens d'une accentuation de la part incombant à l'État employeur par rapport à celle assumée par les employés. Ces parts ont été respectivement de 84.7 % et 15.3 % en 2010, de 71.26 % et 28.74 % en 2015, et de 71.38 % et 28.62 % en 2016.

L'ordre de grandeur des pourcentages litigieux figurant dans la brochure explicative n'en reste pas moins proche de la réalité. Il n'y avait dès lors pas lieu, dans ladite brochure explicative, de faire la nuance précitée entre le financement des prestations de prévoyance et leur financement général. c/aa. Il est vrai que ces pourcentages ne tiennent pas compte des rendements de la fortune de la CP, explicitement mentionnés à l'art. 23 let. f LCPFP, à savoir de la source de revenus appelée parfois « troisième cotisant », et que les résultats nets des placements ressortant des comptes d'exploitation de la CP sont importants (CHF 25'935'744.20 en 2010, CHF 21'322'407.10 en 2015 et CHF 87'463'666.35 en 2016). c/bb. En évoquant la question du financement général des prestations, l'intimé s'en est tenu à la terminologie et la classification usuelles en la matière, du moins pour la caisse de prévoyance considérée, dont les comptes et rapports d'activité établis par son comité renvoient à ce sujet aux apports de base respectivement « employeur » et « employés », sans faire état du revenu de la fortune, qui est en revanche abordé sous des rubriques distinctes desdits documents. Dans son rapport du 24 mars 2009 sur le Corps de police concernant l'audit de légalité et de gestion de la CP (p. 27 s.), la Cour des comptes n'a pas non plus intégré les rendements des placements dans le financement des prestations de cette caisse de prévoyance, mais a présenté des pourcentages de cotisations respectivement « employeur » et « employés » totalisant un 100 %.

- 19/21 -

A/1781/2018

Dans leur ultime écriture, les recourants ne citent qu'un des trois types de cotisations que la Cour des comptes présente, dans le passage considéré dudit rapport, comme nécessaires pour financer des retraites (au surplus indexées). Aux cotisations ordinaires de respectivement 2/3 pour l'employeur et 1/3 pour les employés s'ajoutaient 1.5 % du total des réserves mathématiques des pensions en formation (référence étant faite à l'art. 31 des statuts de la CP) et une cotisation entièrement à la charge de l'employeur pour couvrir l'indexation des rentes (référence étant faite à l'art. 71 des statuts de la CP). C'est immédiatement à la suite de ces indications que la Cour des comptes a établi un tableau dont résultent les pourcentages respectifs de 79 % pour l'employeur et 21 % pour les employés, dans un contexte qu'elle synthétise par la mention, mise en gras dans la marge, d'une « retraite des fonctionnaires de police dès 52 ans moyennant des cotisations de plus de 50 % financées à 80 % par l'employeur ».

Au surplus, les pourcentages de 21.8 % et 10.9 %, totalisant 32.7 %, cités dans le passage précité extrait dudit rapport par les recourants, ne constituent nullement les parts respectives de l'État employeur et des employés au financement des pensions, mais leurs parts respectives alors prélevées, au titre des cotisations ordinaires, sur le traitement cotisant. c/cc. À la lecture de la brochure explicative (en particulier du 2ème paragraphe de sa synthèse brève et neutre), l'électeur moyen peut et doit comprendre que les revenus de la fortune – même si leur existence, au demeurant notoire, n'est pas mentionnée – ne sont pas pris en considération au titre du financement évoqué des prestations de la CP, mais qu'il s'agit de comparer les parts respectives de l'État employeur et des employés. C'est d'autant plus le cas que ces parts, additionnées, donnent manifestement un pourcentage total de 100 %. c/dd. Au demeurant – sans même faire l'historique de la CP, dont la création remonte au 22 mars 1930 (rapport du comité pour l'exercice 2016, p. 13), et dont un capital de dotation initial peut le cas échéant avoir été apporté substantiellement par l'État, puis augmenté par le biais d'une cotisation spéciale versée de 1967 à 2010 par l'État (cf. point presse du Conseil d'État du

## **E. 9**

mai 2018) –, il apparaît logique de considérer que la fortune de la CP s'est constituée au fil des décennies grâce notamment aux contributions de l'État employeur et des employés, dans des proportions devant avoir été globalement les mêmes que celles indiquées par l'intimé. La gestion de la CP ne s'effectue pas différemment pour les unes et les autres de ces contributions. c/ee. Il n'y a pas dans l'absence de mention des rendements de la fortune de la CP au titre du financement général des prestations de la CP de distorsion susceptible d'affecter la libre formation de la volonté des électeurs sur le point, objet du scrutin considéré, de savoir s'il se justifie que les rappels de cotisations soient désormais assumés financièrement par les fonctionnaires concernés. d. On ne saurait voir d'altération possible de la volonté de l'électeur sur ledit sujet de vote dans le fait que la brochure ne contient pas la mention explicite

- 20/21 -

A/1781/2018

d'une « remarquable santé financière de la [CP], corollaire entre autres de sa gestion rigoureuse » (recours, p. 14). L'intimé n'a pas manqué d'y mentionner l'élément déterminant à cet égard, prévu par l'art. 24 LCPFP, à savoir que la CP applique le système de capitalisation complète, exigeant que sa fortune couvre la totalité de ses engagements de

prévoyance. e. Enfin, il importe de souligner que, sur l'objet même de la modification soumise au vote référendaire considéré, les recourants ne contestent pas que jusqu'ici l'État employeur a assumé et assume en moyenne le 80 % des rappels de cotisations des fonctionnaires de police et agents de détention, ni d'ailleurs que, quant à eux, les autres employés de la fonction publique portent eux-mêmes la charge financière de tels rappels. f. En conclusion, aucun vice n'affecte ladite brochure en général, ni en particulier la synthèse brève et neutre de cette dernière sur le sujet considéré, au regard tant des réquisits jurisprudentiels relatifs à l'expression fidèle et sûre de la volonté populaire que des exigences consignées à l'art. 53 al. 3 LEDP. Le grief de violation des droits politiques soulevé par les recourants est mal fondé. 8. a. Le recours doit donc être rejeté dans la mesure où il est recevable. b. Vu l'issue donnée au recours, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA). \* \* \* \* \*

- 21/21 -

A/1781/2018

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