

GE_GERICHTE ACST/16/2017 vom 21. September 2017

GE Cour de justice, 2017-09-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ACST_16_2017

FR: GE_GERICHTE ACST/16/2017 du 21 septembre 2017

IT: GE_GERICHTE ACST/16/2017 del 21 settembre 2017

Erwägungen

E. 12

septembre 1985 (LPA - E 5 10), l'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation identique ou à une cause juridique commune.

b. En l'espèce, si les causes nos A/3536/2017 et A/3537/2017 se rapportent certes au même objet, à savoir la brochure explicative en vue du scrutin communal du 24 septembre 2017, les parties recourantes ne sont toutefois pas les mêmes dans les deux procédures. Une jonction des causes impliquerait ainsi pour chaque partie recourante qu'elle puisse se déterminer sur le recours de l'autre, ce qui rallongerait sensiblement la procédure, alors même que la chambre de céans est tenue de statuer avec célérité en vue du scrutin du 24 septembre 2017. Par gain de temps, il ne se justifie donc pas de faire droit à la requête de la ville. 2)

Selon l'art. 124 de la Constitution de la République et canton de Genève du

E. 14

octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00), la Cour constitutionnelle, c'est-à-dire la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (art. 1 let. h ch. 3 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05), a pour compétence notamment de traiter les litiges relatifs à l'exercice des droits politiques en matière cantonale et communale (let. b). Lors de la mise en œuvre de cette disposition constitutionnelle, par le biais de la loi 11311 du 11 avril 2014, le législateur cantonal a, pour ces litiges, transféré à la chambre constitutionnelle (art. 180 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 - LEDP - A 5 05) la compétence qu'avait jusqu'alors la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) de connaître des recours ouverts « contre les violations de la procédure et des opérations électorales, indépendamment de l'existence d'une décision » (art. 180 aLEDP). 3) a. Comme le Tribunal administratif, puis la chambre administrative et enfin la chambre de céans l'ont jugé à maintes reprises, entre dans le cadre des opérations électorales tout acte destiné aux électeurs de nature à influencer la libre formation du droit de vote, telle qu'elle est garantie par les art. 34 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et 44 Cst-GE, indépendamment de l'existence d'une décision. Constitue une opération électorale

- 17/28 - A/3536/2017 tout acte destiné aux électeurs et de nature à influencer la libre formation de l'expression du droit de vote ; le matériel de vote en général et la brochure explicative en particulier en font partie, de même que des circulaires et des tracts (ACST/8/2016 du 3 juin 2016 ; ACST/3/2016 du 24 février 2016 ; ACST/10/2015 du 11 mai 2015 ; ACST/6/2015 du 26 mars 2015 ; ACST/5/2015 du 4 mars 2015 ; ATA/65/2013 du 6 février 2013 ; ATA/715/2012 du 30 octobre 2012 ; ATA/331/2012 du 5 juin 2012 ;

ATA/180/2011 du 17 mars 2011 ; ATA/51/2011 du 1er février 2011 ; ATA/118/2010 du 23 février 2010 ; ATA/58/2009 du 3 février 2009 ; ATA/583/2008 du 18 novembre 2008). La constatation du résultat exact, de même que le respect de la procédure en matière électorale font partie de la liberté de vote (ATF 140 I 394 consid. 8.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_136/2014 du 22 juillet 2014 consid. 5.1 ; ACST/10/2015 précité ; ACST/8/2015 du 31 mars 2015).

b. En l'espèce, le recours porte sur le matériel de vote, en particulier la brochure explicative transmise aux citoyens domiciliés en ville de Genève, qui fait partie de la procédure des opérations électorales, en lien avec la délibération du conseil municipal du 28 avril 2017, objet du scrutin communal du 24 septembre 2017. Cet élément ayant trait à la garantie des droits politiques, qui tend à assurer la régularité du vote et parvenir à la constatation fidèle et sûre de la volonté populaire, la chambre de céans est matériellement compétente pour connaître du présent recours. 4) 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 (art. 89 al. 3 et 111 al. 1 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 - LTF -RS 173.110 ; ATF 138 I 171 consid. 1.3 ; 134 I 172 consid. 1.2 ; 128 I 190 consid. 1.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_225/2016 du 14 décembre 2016 consid. 1.2 ; ACST/8/2016 précité ; ACST/8/2015 précité ; ACST/6/2015 précité ; ACST/5/2015 précité ; ACST/1/2015 du 23 janvier 2015). La qualité pour recourir est également reconnue notamment 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 (arrêt du Tribunal fédéral 1C_424/2009 du 6 septembre 2009 consid. 1.2 non publié de l'ATF 136 I 404 ; ACST/8/2016 précité ; ACST/3/2016 précité ; ATA/201/2013 du 26 mars 2013 ; ATA/163/2009 du 31 mars 2009 ; ATA/712/2000 du 21 novembre 2000).

b. En l'espèce, le MCG, le PDC, le PLR et l'UDC sont des partis politiques constitués en associations au sens des art. 60 ss CC et exercent leurs activités sur le territoire communal, disposant de représentants au conseil municipal. Ils ont dès lors qualité pour recourir, tout comme les autres recourants, personnes physiques

- 18/28 - A/3536/2017 ressortissantes suisses qui sont, selon le rôle de l'OCPM, domiciliées sur le territoire communal, où elles exercent leurs droits politiques. Le recours est ainsi recevable de ce point de vue.

S'agissant de la ville, elle a qualité pour défendre dans le cadre d'un scrutin communal, la brochure litigieuse ayant été préparée par ses services. Il en va de même du SVE intervenu dans ce cadre, même si, comme il l'indique, sa participation s'est limitée aux aspects organisationnels liés à la préparation de la brochure, étant précisé que tant la chambre de céans que la chambre administrative et l'ancien Tribunal administratif l'ont toujours considéré comme partie dans des procédures similaires, sans que celui-ci ne sollicite sa mise hors de cause (ACST/8/2016 précité ; ATA/715/2012 précité ; ATA/650/2009 du 8 décembre 2009 ; ATA/454/2009 du 15 septembre 2009 ; ATA/583/2008 précité ; ATA/336/1999 du 31 mai 1999). Il s'ensuit qu'il ne sera pas fait droit à la requête du SVE. 5) a. Aux termes de l'art. 62 al. 1 let. c LPA, en matière de votations et d'élections, le délai de recours est de six jours.

b. Ce délai court à compter du jour où, en faisant montre à cet égard de la diligence commandée par les circonstances, le recourant a pris connaissance de l'irrégularité entachant, selon lui, les opérations électorales (ACST/8/2016 précité ; ACST/10/2015 précité ; ACST/6/2015 précité ; ACST/5/2015 précité ; ATA/118/2014 du 25 février 2014 ; ATA/715/2012 précité).

c. Selon la jurisprudence constante rendue en matière de votations et d'élections, le citoyen qui veut s'en prendre aux dispositions de l'autorité fixant les modalités du vote doit en principe former son recours immédiatement, sans attendre le résultat du scrutin ; s'il omet de le faire alors qu'il en a la possibilité, il s'expose aux risques de la péremption de son droit de recourir. Dans de tels cas, le délai commence à courir au moment où l'intéressé a connaissance de l'acte préparatoire qu'il critique. Il serait contraire aux principes de la bonne foi et de l'économie de procédure démocratique que le recourant attende le résultat du vote pour attaquer les actes antérieurs dont il pourrait, encore avant le vote, faire cas échéant corriger l'irrégularité alléguée (ATF 140 I 338 consid. 4.4 ; 118 Ia 271 consid. 1d ; 118 Ia 415 consid. 2a ; 110 Ia 176 consid. 2a ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_105/2015 du 2 mars 2015 consid. 4 ; 1C_282/2014 du 7 juillet 2014 consid. 2 ; 1C_457/2013 du 26 novembre 2013 consid. 3.1 ; ACST/8/2016 précité ; ACST/3/2016 précité ; ACST/10/2015 précité ; ATA/201/2013 précité). Si le délai de recours contre l'acte préparatoire n'est pas encore échu au moment du vote, le citoyen peut encore déposer son recours après celui-ci, mais avant l'expiration du délai (ATF 118 Ia 415 consid. 2), même si le vote a déjà eu lieu et qu'il n'est plus possible de remédier à l'irrégularité alléguée (ATA/680/2000 du 7 novembre 2000, confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1P.733/2000 du 14 mai 2001 ; ATA/456/2011 du 26 juillet 2011 ; ATA/303/2011 du 17 mai 2011).

- 19/28 - A/3536/2017

d. Les délais de réclamation et de recours fixés par la loi sont des dispositions impératives de droit public. Ils ne sont, en principe, pas susceptibles d'être prolongés (art. 16 al. 1, 1ère phr., LPA), restitués ou suspendus, si ce n'est par le législateur lui-même. Ainsi, celui qui n'agit pas dans le délai prescrit est forclos et la décision en cause acquiert force obligatoire (ATA/244/2015 du 3 mars 2015 ; ATA/143/2015 du 3 février 2015 ; ATA/284/2012 du 8 mai 2012). Les cas de force majeure restent toutefois réservés (art. 16 al. 1, 2ème phr., LPA). Tombent sous cette notion les événements extraordinaires et imprévisibles qui surviennent en dehors de la sphère d'activité de l'intéressé et qui s'imposent à lui de l'extérieur de façon irrésistible (ATA/244/2015 précité ; ATA/143/2015 précité ; ATA/280/2012 du 8 mai 2012 ; ATA/105/2012 du 21 février 2012 ; ATA/586/2010 du 31 août 2010). 6) a. Pour les scrutins fédéraux, l'art. 11 al. 3 de la loi fédérale sur les droits politiques du 17 décembre 1976 (LDP - RS 161.1) prévoit que les électeurs reçoivent, au plus tôt quatre semaines avant le jour de la votation, mais au plus tard trois semaines avant cette date, les documents qui, au regard du droit cantonal, leur permettent d'exprimer valablement leur vote (bulletin de vote, carte de légitimation, enveloppe électorale, timbre de contrôle, etc.). Le texte soumis à la votation et les explications peuvent cependant leur être remis plus tôt. La Chancellerie fédérale publie, sur support électronique et au plus tard six semaines avant le jour de la votation, les textes soumis à la votation et les explications qui les accompagnent.

b. À Genève, pour les votations fédérales, les électeurs reçoivent, au plus tôt quatre semaines avant le jour de la votation mais au plus tard trois semaines avant cette date, les bulletins de vote, les textes soumis à la votation et les explications y relatives (art. 52

LEDP). Ces délais sont les mêmes pour les votations cantonales et communales, les électeurs recevant alors 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 (art. 53 al. 1 LEDP).

Depuis le 30 mars 2016, date de l'entrée en vigueur de la loi 11714 modifiant la LEDP, adoptée le 29 janvier 2016, l'art. 53 al. 2 LEDP prévoit, s'agissant des votations cantonales et communales, que le texte soumis à la votation et les explications peuvent être remis plus tôt aux électeurs. La Chancellerie d'État publie, sur support électronique et au plus tard six semaines avant le jour de la votation, les textes soumis à la votation et les explications qui les accompagnent. Cette disposition a été adoptée afin de permettre la publication des documents concernés avant la remise de leur version papier aux citoyens et ainsi, à l'instar du droit fédéral, susciter un débat en toute connaissance de cause, avant que les consignes de vote ne soient données par les partis politiques (exposé

- 20/28 - A/3536/2017 des motifs relatif au projet de loi 11714 p. 3, consultable sur le site <http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/010213/83/18/>). Avant l'entrée en vigueur de cette disposition, l'ancien Tribunal administratif avait jugé, dans un arrêt rendu en 2008, que la législation alors en vigueur ne permettait pas la diffusion de la brochure explicative sur le site internet de l'État. Cette situation, à la différence de l'envoi du texte en tant que tel, n'ouvrirait ainsi pas l'exercice du droit de vote. En d'autres termes, ce qui était déterminant était la prise de connaissance des objets soumis au corps électoral par le biais de la transmission du matériel de vote par la poste, la diffusion sur internet des documents y relatif ne constituant qu'une présomption de prise de connaissance (ATA/583/2008 précité consid. 3). Dans un arrêt du 3 juin 2016, la chambre de céans n'a pas infirmé cette jurisprudence, malgré l'entrée en vigueur, dans l'intervalle, de l'art. 53 al. 2 LEDP tel que modifié par la loi 11714, laissant néanmoins ouverte, au vu de l'issue du recours, la question de savoir si les recourants avaient eu connaissance de la brochure publiée sur le site internet de l'État de Genève (ACST/8/2016 précité consid. 6). 7)

En l'espèce, le recours a été déposé au greffe de la chambre de céans le 29 août 2017.

Bien que la date à laquelle le matériel de vote comprenant la brochure a été expédié ne soit pas connue, il ressort néanmoins du dossier qu'il n'a vraisemblablement été envoyé aux électeurs qu'après le 21 août 2017, au regard des informations fournies par le secrétariat du maire à M. G_____, selon lequel il était encore en cours d'impression à cette date, ce qui est également plausible au regard du délai prévu tant par la LDP que la LEDP. Il n'est ainsi pas invraisemblable que les personnes physiques recourantes n'aient eu connaissance du contenu de la brochure qu'au plus tôt à compter du 24 août 2017, comme elles l'allèguent, ce qui est également corroboré par les échanges de courriels entre MM. F_____ et PAGANI d'une part et entre Mme A_____ et M. PAGANI d'autre part.

Malgré les fonctions et qualités des personnes physiques recourantes, l'on ne saurait, dans ce cadre, présumer qu'elles aient eu connaissance plus tôt de la brochure, laquelle a été mise à disposition du corps électoral sous format électronique à compter du 11 août 2017 sur le site internet de l'État de Genève, au regard des courriels de M. G_____ des 7 et 21 août 2017. Les échéances communiquées par la ville à M. F_____ le 27 juin 2017 ne contenaient aucune indication à ce titre et rien n'indique qu'ils ont consulté internet avant le 24 août 2017. Au demeurant, s'il est vrai que les membres du bureau, y compris Mme

A_____, avaient connaissance des textes destinés à être insérés dans la brochure dès le 22 juin 2017, ils ignoraient la version finale retenue, qui n'avait pas été portée à leur connaissance par les autorités, comme l'indiquent les différents courriels versés au dossier. D'une manière plus générale, on ne saurait

- 21/28 - A/3536/2017 retenir comme déterminante la date de la mise sur internet du texte de la brochure, sauf en présence d'éléments à même de rendre vraisemblable une prise de connaissance du contenu par ce biais antérieure à la réception du matériel de vote. À cet égard, la présente situation de fait se distingue de celle décrite dans l'ACST/8/2016 du 3 juin 2016, dans lequel la recevabilité du recours avait été laissée ouverte, mais où se posait également, en sus de celle de la date de la prise de connaissance de la brochure sur internet, la question de la date de la réception du matériel de vote.

Il s'ensuit que le recours est recevable sous cet angle également. 8)

L'acte de recours satisfait par ailleurs aux exigences de forme et de contenu prescrites par les art. 64 al. 1 et 65 LPA. En particulier, il comporte un exposé des motifs suffisants (art. 65 al. 2, 1ère phr., LPA), étant précisé que l'exigence d'un exposé détaillé des griefs prévue pour les recours en matière de validité des actes normatifs (art. 65 al. 3 LPA) n'est pas posée pour les recours en matière de votations et d'élection. Appliquant le droit d'office, la chambre de céans n'est cependant pas liée par les motifs invoqués par les parties, mais elle l'est par les conclusions prises par celles-ci (art. 69 al. 1 LPA). 9) a. L'art. 34 al. 1 Cst. garantit de manière générale et abstraite les droits politiques, que ce soit sur le plan fédéral, cantonal ou communal. Selon l'art. 34 al. 2 Cst., qui codifie la jurisprudence rendue par le Tribunal fédéral sous l'empire de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 (arrêt du Tribunal fédéral 1P.298/2000 du 31 août 2000 consid. 3a), cette garantie protège la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. L'art. 44 Cst-GE contient un texte similaire.

b. En particulier, l'art. 34 al. 2 Cst. 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 possible 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 démocratie directe (ATF 140 I 394 consid. 8.2 ; 140 I 338 consid. 5 ; 139 I 2 consid. 6.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_130/2015 du 20 janvier 2016 consid. 3.1).

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. 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

- 22/28 - A/3536/2017 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 inexactes 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 ; ATF 138 I 61 consid. 6.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_130/2015 précité consid. 3.1 ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. 1, 3e éd., 2013, n. 928).

L'autorité ne doit pas non plus intervenir de manière inadmissible dans la campagne précédant une votation, en utilisant des moyens répréhensibles. Par exemple, une commune peut certes mettre en œuvre les mêmes moyens d'information que ceux généralement utilisés par les partisans et adversaires d'un projet mis en votation, mais elle doit faire preuve d'une certaine objectivité et s'abstenir d'engager dans la campagne des moyens financiers disproportionnés (ATF 119 Ia 271 consid. 3b ; 116 Ia 466 consid. 4b et 4c ; 114 Ia 427 consid. 4a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_424/2009 précité consid. 3.1 non publié de l'ATF 136 I 404). L'autorité peut également répondre aux prises de position souvent unilatérales des groupes de pression influents de la société civile, pour tenter de rétablir une certaine objectivité du débat politique (Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, op. cit., n. 929). Quant aux membres de l'autorité concernée, titulaires de la liberté d'expression et citoyens, ils peuvent en principe s'exprimer librement durant la campagne en prenant position dans la campagne référendaire à titre individuel, en signant des appels publics, en rédigeant des articles de presse ou en participant à des émissions tout en mentionnant leur nom et position pour conférer un poids particulier à leur engagement politique. Ce qu'ils doivent éviter en revanche est de donner une touche officielle à leurs interventions privées pour créer l'impression qu'il s'agit d'un acte d'autorité (ATF 130 I 290 consid. 3.3 ; 119 Ia 271 consid. 3d ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_424/2009 précité consid. 3.1 non publié de l'ATF 136 I 404 ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, op. cit., n. 935). Le Tribunal fédéral a par exemple jugé que, dans le cadre d'une campagne référendaire, le fait qu'un conseiller d'État ait répondu publiquement dans un article de presse aux objections qu'avaient soulevées le rapport explicatif du gouvernement ne violait pas la liberté de vote (ATF 130 I 290 consid. 5.3 ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, op. cit., p. 310 s. n. 935).

- 23/28 - A/3536/2017

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). 10) En droit genevois, l'art. 53 al. 1 LEDP prévoit que les électeurs reçoivent de l'État 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 (al. 1). Depuis le

E. 16

juin 2012, l'art. 53 al. 4 LEDP prévoit en outre 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. Cette disposition a la même teneur que l'art. 53 al. 3 LEDP et vise à éviter que les autorités ne puissent, à travers un titre neutre et trompeur, comme « L'essentiel en bref » jusqu'alors utilisé par les autorités cantonales, faire passer un message (exposé des motifs relatif au PL 10415, MGC 2008-2009 II/2 A 3173). La synthèse brève et neutre de l'art. 53 al. 3 et 4 LEDP doit ainsi se limiter à résumer les changements entraînés par l'objet soumis au vote, sans contenir de prise de position (rapport de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le PL 10415, MGC 2008-2009 X/1 A 1270).

L'art. 8A al. 1 du règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques du 12 décembre 1994 (REDP - A 5 05.01) précise en outre 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 (art. 8B al. 2 REDP). Le commentaire rédigé par les auteurs du référendum ou de l'initiative est soumis à l'approbation de l'exécutif (art. 8C al. 1 REDP). Il peut être modifié d'office lorsqu'il est trompeur, injurieux ou trop long. Les modifications doivent être communiquées aux auteurs (art. 8C al. 3 REDP). Par ailleurs, toute propagande unilatérale, déloyale ou trompeuse est interdite, de même que le financement occulte ou disproportionné de la campagne (art. 8D al. 1 REDP).

En application de l'ancien art. 53 LEDP, qui ne prévoyait pas encore l'établissement d'une synthèse brève et neutre de chaque objet soumis à votation,

- 24/28 - A/3536/2017 le Tribunal administratif avait jugé que d'intituler « Une initiative qui n'atteint pas sa cible » la rubrique « L'essentiel en bref » figurant dans la brochure explicative et précédant immédiatement le texte de l'initiative, objet du scrutin, allait au-delà de la portée descriptive à laquelle l'autorité devait se limiter. Cette prémisse ne pouvait être comprise autrement que par la volonté du Conseil d'État d'influencer l'électeur, ce d'autant que la rubrique en question laissait penser qu'il s'agissait d'un exposé objectif des enjeux, ce qui n'était pas le cas au regard de son contenu, dont la coloration négative transformait ce qui devait être une présentation en une interprétation de l'autorité exécutive (ATA/583/2008 précité consid. 9a). 11) a. En l'espèce, les recourants se plaignent du contenu de la brochure explicative rédigée par le conseil administratif, qui ne satisferait pas aux exigences de neutralité et d'objectivité et serait, par voie de conséquence, de nature à influencer de manière illicite la libre formation de la volonté des citoyens.

b. Dans ce cadre, les commentaires des autorités, qui sont réservés à leurs avis sur les objets soumis au vote et leur permettent d'exprimer leur point de vue, ne doivent pas respecter une stricte neutralité, à charge pour le citoyen de se forger une opinion sur cette base. Ainsi, le commentaire de la minorité ne saurait être lu sans se référer à celui de la majorité, et inversement, les deux avis étant complémentaires et permettant à l'électeur de se forger sa propre opinion. Il importe ainsi peu que, par exemple, l'un de ces textes n'indique pas que

certaines coupes résultaient d'arbitrages préalables effectués par le conseil administratif, dans la mesure où l'autre le précise. En tout état de cause, une telle information n'apparaît ici pas déterminante, l'objet soumis au vote étant le budget voté par la majorité du conseil municipal, et non pas le projet du conseil administratif, la première ayant au demeurant, tout en les augmentant, avalisé les coupes du second. Il n'est pas non plus incongru que le conseil administratif s'oppose, aux côtés de la minorité du conseil municipal, aux coupes effectuées par la majorité de celui-ci, malgré les arbitrages préalables effectués, inférieurs à celles finalement retenues par la délibération précitée. À cela s'ajoute que le commentaire de la minorité n'émane pas seulement du conseil municipal, mais également du conseil administratif, de sorte que son point de vue pouvait y être mentionné.

c. S'agissant de la synthèse brève et neutre de chacun des quatre référendums, celle-ci, comme son nom l'indique, doit être succincte et ne comporter que les éléments essentiels permettant de présenter l'objet soumis au vote, et n'a pas à mentionner en détail la chronologie des événements ayant conduit à son adoption, contrairement à ce que soutiennent les recourants. Le conseil administratif était d'ailleurs d'autant moins tenu de suivre les modifications proposées par la majorité du conseil municipal que la compétence de sa rédaction lui appartient.

Pour le premier référendum, les explications fournies par les autorités n'apparaissent pas problématiques, dès lors qu'elles se limitent à énumérer les

- 25/28 - A/3536/2017 domaines affectés par la réduction budgétaire de CHF 1'000'000.-, ainsi que les départements concernés et les coupes supportées par chacun de ceux-ci. Cette information n'est pas subjective et permet, au contraire, aux citoyens de mieux comprendre les domaines affectés par la coupe linéaire votée par la majorité du conseil municipal. S'agissant du quatrième référendum, si l'emploi du terme « amputé » pour parler de la diminution de l'allocation de rentrée scolaire décidée par la majorité du conseil municipal peut paraître subjectif, il est toutefois contrebalancé par le rappel, au paragraphe suivant, de l'amélioration du résultat financier dû à cette même coupe.

Les termes utilisés dans la synthèse brève et neutre pour les deux autres référendums sont bien plus problématiques. Il en va ainsi du texte du troisième référendum, qui indique que les coupes budgétaires de CHF 963'160.- dans l'encouragement à la culture « portent un préjudice certain » à l'accessibilité de la culture pour l'ensemble de la population, assertion dont la neutralité apparaît plus que douteuse. Tel est encore davantage le cas du texte de la synthèse du deuxième référendum, selon lequel les coupes votées par le conseil municipal « pénaliseraient gravement des dizaines de petits projets », avant d'ajouter que « le projet de budget 2017 présenté par le conseil administratif en décembre 2017 (sic) était équilibré, il dégagait au surplus un léger excédent financier de CHF 265'000.- ». Il ne mentionne au demeurant pas que le conseil municipal a simultanément alloué un montant de CHF 340'000.-, correspondant à la coupe litigieuse, à la Croix Rouge genevoise.

Ces indications sont dépourvues de toute objectivité et attentent à la réserve dont les autorités doivent faire preuve 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, comme en l'espèce, tenter de faire passer un message en faveur des référendums.

d. À ces derniers éléments s'ajoute encore l'« introduction du comité référendaire » figurant en tête de la brochure, après le texte de la délibération du conseil municipal du 28 avril 2017

mais avant les commentaires des quatre référendums, en particulier les synthèses brèves et neutres relatives à ceux-ci.

L'ajout d'une telle introduction apparaît non seulement problématique au regard de sa place dans la brochure, mais également quant à son contenu, fortement subjectif, et ainsi au poids démesuré accordé en particulier au comité référendaire, qui dispose déjà d'un argumentaire pour chacun des quatre référendums, et, de manière générale, aux partisans des référendums, à savoir également la minorité du conseil municipal et le conseil administratif.

Quoi qu'en dise la ville, l'intitulé de cette introduction, qui mentionne qu'elle est le fait du comité référendaire, ou qu'au final le nombre de signes pour les référendaires et les autorités soit équivalent, n'y change rien et ne saurait

- 26/28 - A/3536/2017 occulter l'apparence d'une prise de position des autorités en faveur de l'acceptation des référendums. Il n'est pas non plus déterminant, comme l'a indiqué la ville, que cette manière de procéder ait été dictée par des contingences organisationnelles, le dossier mettant en évidence que M. PAGANI souhaitait agir de la sorte bien avant la finalisation du texte. Comme l'ont relevé les recourants, le maire apparaît du reste avoir agi ainsi sans consulter ses collègues, ce qui ressort en particulier de l'article de la Tribune de Genève versé au dossier, étant précisé que l'intéressé a lui-même activement participé à la récolte des signatures pour les référendums, ce qui n'est au demeurant pas contesté. Par ailleurs, les réponses quelque peu laconiques du SVE aux demandes de M. PAGANI ne sauraient signifier un consentement ou une adhésion de sa part.

L'affirmation de la ville selon laquelle le texte du comité référendaire ne pouvait être réduit est d'autant moins satisfaisante que l'art. 8C al. 3 REDP permet à l'autorité de modifier d'office le texte du commentaire des auteurs d'un référendum lorsqu'il s'avère trop long. Il n'est au demeurant pas contesté que les modifications proposées par la majorité du conseil municipal s'agissant de leurs propres commentaires n'ont pas été prises en compte dans leur intégralité, non seulement par souci de lisibilité mais également de place. L'on ne voit ainsi pas pour quel motif autre que d'influencer les votants la ville a jugé bon de ne pas donner suite aux modifications proposées par la majorité s'agissant de leur propre commentaire tout en ne coupant pas le texte du comité référendaire.

e. Pris dans leur ensemble, ces éléments tendent à induire gravement le citoyen en erreur, de façon à influencer ou fausser de manière essentielle le résultat du vote. Ces irrégularités sont d'autant plus graves qu'elles émanent des autorités. Même s'il appartient à l'électeur de se forger sa propre opinion et, qu'outre les informations officielles, les débats publics et les articles de presse peuvent contribuer à la formation de cette volonté, il n'en demeure pas moins que pour l'électeur, du fait de la complexité liée au domaine budgétaire, il est particulièrement malaisé de se faire une opinion sur le sujet. Il ne peut donc se rattacher qu'aux explications qui lui sont fournies, en particulier par le matériel de vote. Ainsi, après avoir parcouru la brochure, l'électeur moyen, soit celui qui ne dispose pas de connaissances particulières dans l'affaire en cause, ne peut être qu'encouragé à voter en faveur des référendums, au vu des indications qui lui sont fournies.

Dans la mesure où le vote électronique et le vote par correspondance ont déjà débuté, il n'est plus possible d'ordonner une mesure rectificative. Les quatre référendums municipaux soumis à la votation du 24 septembre 2017 étant intimement liés, les graves irrégularités constatées sont de nature à fausser de manière essentielle le résultat de la votation, de sorte que l'opération électorale sur ces objets doit être annulée.

- 27/28 - A/3536/2017 12) Il s'ensuit que le recours sera admis au sens de ce qui précède. La chambre de céans ayant statué sur le fond, les mesures provisionnelles sollicitées par les recourants deviennent sans objet. 13) Vu ce qui précède, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la Ville de Genève, laquelle sera en outre condamné à payer aux recourants, pris conjointement et solidairement, une indemnité de procédure de CHF 1'500.- (art. 87 LPA). * * * * *

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