

GE_GERICHTE ACST/8/2016 vom 3. Juni 2016

GE Cour de justice, 2016-06-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ACST_8_2016

FR: GE_GERICHTE ACST/8/2016 du 3 juin 2016

IT: GE_GERICHTE ACST/8/2016 del 3 giugno 2016

Erwägungen

E. 1

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

E. 2

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 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/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

E. 6

En l'espèce, le recours a été déposé auprès d'un office de poste le 23 mai 2016. En tant qu'il est dirigé contre l'article de presse paru le 19 mai 2016, le recours a été interjeté dans le délai de l'art. 62 al. 1 let. c LPA, de sorte qu'il est recevable de ce point de vue.

Il reste à savoir s'il l'est également s'agissant de la brochure explicative relative au scrutin du 5 juin 2016. Il ressort du dossier que le SVE a requis de la poste la distribution du matériel de vote, dans lequel elle figurait, afin que tous les électeurs le reçoivent au plus tôt le lundi 9 mai 2016 et au plus tard le samedi 14 mai 2016, ce que la poste a confirmé avoir fait, indiquant avoir procédé à sa distribution du lundi 9 au vendredi 13 mai 2016. Les personnes physiques recourantes devaient ainsi avoir reçu ces documents au plus tard le 13 mai 2016, comme l'exige du reste le délai prévu tant par la LDP que la LEDP, et pouvaient en prendre connaissance dès cette date. À cela s'ajoute que la brochure explicative est

également publiée sur le site internet du canton de Genève, à l'instar de celles des autres objets soumis au scrutin du même jour, avant même sa distribution dans le matériel de vote. Il paraît ainsi fort douteux que les recourants dans leur

- 16/23 - A/1695/2016 ensemble n'aient eu connaissance du contenu de la brochure qu'à compter du mardi 17 mai 2016, après le week-end de Pentecôte, ce d'autant qu'ils n'allèguent aucun empêchement. La question de la recevabilité du recours en lien avec les griefs dirigés contre la brochure explicative peut néanmoins souffrir de rester ouverte au regard de ce qui suit, tout comme celle de la recevabilité sous le même angle du recours des deux partis politiques concernés, qui disposent chacun d'un représentant au bureau du conseil municipal, lequel a été amené à se prononcer sur le contenu de la brochure explicative dans sa séance du 23 mars 2016.

E. 7

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 ceans 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).

E. 8

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 lorsqu'elles sont équilibrées et répondent à des motifs importants, qu'elles fournissent une image complète du projet avec ses avantages et ses inconvénients

- 17/23 - A/1695/2016 et qu'elles mettent les électeurs en mesure d'acquérir 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).

- 18/23 - A/1695/2016

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).

E. 9

a. 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 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.

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).

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, 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).

b. Aux termes de l'art. 83 LEDP, les communes ne sont pas autorisées à faire de la propagande électorale, ni à supporter les frais de celle des partis politiques, autres associations ou groupements (al. 1). Elles peuvent en revanche organiser des débats contradictoires ou y participer (al. 2). L'art. 8D REDP précise que toute propagande unilatérale, déloyale ou trompeuse est interdite, de même que le

- 19/23 - A/1695/2016 financement occulte ou disproportionné de la campagne (al. 1). L'exécutif peut faire parvenir aux électeurs des informations supplémentaires et notamment des avis rectificatifs en cas de changement significatif des circonstances de droit ou de fait durant la campagne ou lorsque la liberté de vote risque d'être faussée par une information erronée ou tendancieuse provenant de tiers (al. 2). Pour les votations communales, les communes peuvent en outre organiser des débats contradictoires ou y participer (al. 3).

E. 10

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, ils font d'abord valoir que la « synthèse brève et neutre » des comptes 31 et 36 serait de nature à décrédibiliser le budget voté par le conseil municipal, au regard des termes employés pour décrire l'objet soumis au vote ainsi que ses conséquences.

Il ressort du document en question que celui-ci commence à rappeler, de manière chronologique, les faits ayant donné lieu à la délibération du conseil municipal du 15 décembre 2015, en mentionnant les deux projets de budgets déposés auprès du législatif communal entre les mois d'août et novembre 2015. Contrairement à ce que soutiennent les recourants, le rappel que ce dernier projet a été voté à l'unanimité des membres du conseil administratif ne relève pas de la polémique. Il souligne simplement le consensus qui a régné au sein du conseil administratif à ce sujet, ce qui constitue au demeurant un fait notoire, déjà porté à la connaissance des citoyens par le même conseil en novembre 2015. Il permet en sus d'expliquer pourquoi le conseil administratif s'est rallié à l'avis de la minorité. Les recourants oublient d'ailleurs que la synthèse indique, par la suite, le nombre de voix récoltées par la délibération du conseil municipal en lien avec ce projet, adopté par quarante-et-une voix contre trente-sept.

Il en va de même de l'utilisation du terme « touché », qui ne revêt pas la connotation négative que lui prêtent les recourants, dès lors qu'il se réfère aux domaines concernés par les réductions budgétaires décidées par le conseil municipal. Le document en question indique d'ailleurs par la suite que celles-ci avaient amélioré le résultat financier, passant de CHF 8'200'000.- d'excédents à CHF 15'500'000.-.

Lue dans son ensemble et dans son contexte, la synthèse respecte ainsi les exigences de neutralité et d'objectivité et ne contient aucune prise de position.

c. Les recourants contestent ensuite le caractère objectif de la partie consacrée au commentaire de la minorité et du conseil administratif pour les comptes 31 et 36.

- 20/23 - A/1695/2016

Ils perdent toutefois de vue que ces parties de la brochure explicative, précédées d'un commentaire de la majorité pour chacun des deux objets, sont réservées à l'avis des autorités sur l'objet soumis au vote, dans le cadre duquel elles peuvent exprimer leur point de vue et ne doivent pas respecter une stricte neutralité, à charge pour le citoyen de se forger une opinion sur cette base. Dans ce cadre, contrairement à ce que prétendent les recourants, 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.

Ainsi, le fait que le commentaire de la minorité ne mentionne pas le montant de la dette de la ville, qui figure déjà dans la présentation de la majorité, n'apparaît pas déterminant et ne saurait préjuger de la santé financière communale, dont l'évaluation repose sur une série d'éléments, auxquels le commentaire contesté se réfère en rappelant que « diverses études saluent les performances de gestion de la commune ».

Quant à l'utilisation du terme « coupe », il n'a rien de dévalorisant au regard du contexte et des importantes réductions budgétaires, linéaires, décidées par le conseil municipal, comme cela résulte de la comparaison entre le projet de budget présenté par le conseil administratif en novembre 2015 et le budget finalement adopté par le législatif en décembre 2015.

Par ailleurs, l'utilisation de termes ou de titres dans le commentaire de la minorité qui pourraient, hors contexte, paraître forts et alarmistes, sont largement contrebalancés par le commentaire de la majorité, qui en contient également, dans un sens opposé. Au demeurant, quoi qu'en disent les recourants, les réductions budgétaires de 2.5 % et 2 % sont loin d'être minimales, dès lors qu'elles portent sur plusieurs millions de francs. Dans ce cadre, le conseil

administratif se limite à énumérer les domaines et les politiques publiques concernés par les réductions projetées, en particulier dans le domaine social, sans que cette énumération puisse déjà être qualifiée d'alarmiste, mais permet au citoyen de connaître l'opinion de l'exécutif communal sur les enjeux du scrutin, laquelle reste néanmoins mesurée. Certes, le fait de qualifier les réductions budgétaires effectuées par le conseil municipal d'« infondées financièrement » et d'« irresponsables » (par opposition à la « mesure responsable » figurant dans l'avis de la majorité) constituent des termes forts. Ils sont toutefois admissibles dans le cadre d'une appréciation des autorités, contenus dans une partie spécifique de la brochure explicative destinée à cette fin. Dans ce cadre, les recourants ne sauraient se prévaloir de l'arrêt de l'ancien Tribunal administratif susmentionné, dans lequel celui-ci a condamné l'appréciation à laquelle s'étaient livrées les autorités dans une partie censée décrire de manière neutre et objective l'initiative objet du scrutin en cause.

d. Les recourants contestent enfin le nombre de pages consacrées à l'avis de la majorité, qui serait moindre par rapport à celui de la minorité et du conseil

- 21/23 - A/1695/2016 administratif et des référendaires. Ils oublient ce faisant que les avis exprimés dans les rubriques correspondantes répondent aux exigences de l'art. 53 LEDP, qui prévoit non seulement une synthèse brève et neutre, mais également le point de vue du conseil municipal ainsi que celui de l'exécutif et d'importantes minorités, étant précisé que l'avis du conseil administratif a été intégré dans celui de la minorité. Quant à celui des référendaires, qui ne contient au demeurant aucun élément nouveau par rapport aux explications des autorités, mais est exprimé de manière moins mesurée, il apparaît également nécessaire afin que le citoyen comprenne ce qui a conduit une fraction du corps électoral à demander la soumission au vote populaire de la délibération du conseil municipal. Le fait que l'avis de la majorité tienne sur une page et demie n'apparaît pas déterminant et disproportionné, étant précisé que celui de la minorité et du conseil administratif tient sur le même nombre de pages.

e. Il s'ensuit que la brochure explicative ne contient aucune information qui induirait gravement le citoyen en erreur, ni aucune appréciation insoutenable de nature à influencer ou fausser de manière essentielle le résultat du vote.

E. 11

Les recourants voient dans l'article de presse du 19 mai 2016 une intervention illicite du conseil administratif dans le débat politique, en violation de l'interdiction de toute propagande électorale.

Ils ne sauraient toutefois être suivis sur ce point, ce d'autant que l'article en question, dans lequel intervient Mme N_____, à titre personnel avec mention - admissible - de ses fonctions de conseillère administrative, se limite à reprendre dans ses grandes lignes le contenu de la brochure explicative, à savoir le commentaire de la minorité et du conseil administratif, sans qu'il ne soit possible de discerner en quoi ces explications pourraient paraître trompeuses ou inadmissibles, comme précédemment mentionné.

Il ne saurait dans ce cadre être reproché à Mme N_____ de s'être livrée à une quelconque propagande électorale, ce d'autant que l'article en question est précédé de celui de Mme M_____, intervenant en tant que conseillère municipale – qui plus est membre de l'un des partis recourants – et faisant état de l'avis opposé, à savoir celui de la majorité du conseil auquel elle appartient. Le fait qu'il ne s'agisse pas d'un débat stricto sensu mais d'une tribune libre n'y change rien, dès lors que la rubrique « Face-à-face » de l'édition du 19 mai

2016 avait pour thème « Pour ou contre les coupes budgétaires votées par le Conseil municipal de la Ville de Genève », dans le cadre de laquelle chacune des intervenantes a pu exprimer l'avis qu'elle défend à titre personnel.

Le choix des intervenants ne prêle pas non plus le flanc à la critique et permet précisément le respect de l'égalité des armes, en rendant possible un débat contradictoire, de manière à ce que le citoyen, en présence d'arguments « pour » et « contre », soit en mesure de se forger une opinion sur l'objet soumis au vote.

- 22/23 - A/1695/2016

E. 12

Entièrement mal fondé, le recours sera rejeté en tant qu'il est recevable.

E. 13

Le prononcé du présent arrêt rend ainsi sans objet la demande de mesures provisionnelles des recourants, dont les conclusions à ce titre se limitent à reprendre celles prises au fond, ainsi que l'appel en cause du comité référendaire sollicité par l'autorité intimée.

E. 14

Les recourants, qui succombent, seront astreints, conjointement et solidairement, au paiement d'un émolument de CHF 1'500.- (art. 87 al. 1 LPA). Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne leur sera allouée, ni d'ailleurs à l'autorité intimée qui dispose de son propre service juridique (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

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