

Projet présenté par les députés :

Mmes et MM. Frédéric Hohl, Gabriel Barrillier, Michel Ducret, Michèle Ducret, Jacques Follonier, Jacques Jeannerat, Patricia Läser, Jean-Marc Odier et Charles Sellegger

Date de dépôt : 3 décembre 2008

Projet de loi

modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (A 5 05)

(Synthèse brève et neutre des enjeux pour les objets soumis à votation cantonale ou communale)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Article 1 Modifications

La loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, est modifiée comme suit :

Art. 53, al. 1, 3^e tiret (nouvelle teneur)

¹ Les électeurs reçoivent de l'Etat pour les votations cantonales et des communes pour les votations communales, au plus tôt quinze jours avant le jour de la votation mais au plus tard dix jours avant cette date :

- des explications qui comportent pour chaque objet une synthèse brève et neutre des enjeux de la votation et, s'il y a lieu, un commentaire des autorités d'une part et des auteurs du référendum ou de l'initiative d'autre part;

Art. 53 al. 2 et 3, 1^{re} et 2^e phrases (nouvelle teneur)

² En matière cantonale, la synthèse et le commentaire des autorités sont rédigés par le Conseil d'Etat. Le commentaire 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'Etat et d'importantes minorités. ...

³ En matière communale, la synthèse et le commentaire des autorités sont rédigés par l'exécutif. Le commentaire 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. ...

Article 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le présent projet de loi a pour finalité d'éclaircir une situation relativement floue sur le plan légal, à savoir celle des explications pouvant (devant ?) être données par les autorités (de manière neutre ?), autrement dit par l'exécutif, lors de votations populaires au niveau cantonal aussi bien que communal.

Si elle intervient dans un contexte certes un peu particulier, la proposition du groupe radical se veut résolument pragmatique. Il s'agit d'ancrer dans la loi sur l'exercice des droits politiques (A 5 05) le principe d'une courte explication obligatoire et neutre de la part de l'exécutif sous la forme d'une synthèse succincte des enjeux représentés par chaque objet soumis à votation. L'objectif étant que tout un chacun puisse rapidement prendre connaissance d'un projet sans devoir forcément étudier soit un texte légal hautement technique, soit des explications clairement partisans.

Les auteurs du présent projet sont en effet d'avis qu'une troisième section, concise et neutre, doit figurer dans les brochures explicatives. Le récent désaveu subi par le Conseil d'Etat¹ a mis le doigt sur une zone d'ombre de notre législation cantonale qui doit par conséquent être révisée.

I. Motifs

Au sens du droit actuel, le Conseil d'Etat² peut faire, "s'il y a lieu, un commentaire", tout comme par ailleurs les auteurs du référendum ou de l'initiative (art. 53, al. 1 LEDP). En pratique, cette prérogative donne naissance aux brochures explicatives³ bien connues, et plus précisément aux deux sections "Explications des autorités" et "Explications du comité d'initiative/référendaire". Les textes présentés sous ces titres ne posent guère de problème – bien qu'ils soient parfois remis en question – puisque le lecteur

¹ Annulation de la votation sur l'IN 134 et son contre-projet (Arrêt du Tribunal administratif du 18 novembre 2008 – ATA/583/2008).

² Ou tout exécutif communal, voir art. 53 LEDP; nous ferons cependant plus particulièrement référence au gouvernement cantonal.

³ Pour un exemple récent : <http://www.geneve.ch/votations-elections/prochains-scrutins/prochaine-votation.asp>.

sait à la lecture du titre qu'il prend connaissance d'arguments "pour" ou "contre" un objet.

En sus, le gouvernement a l'habitude d'ajouter un petit résumé appelé "L'essentiel en bref", plutôt pratique pour le lecteur non averti, c'est-à-dire pour une majorité de la population. L'idée est excellente, pour autant qu'elle remplisse les deux conditions cumulatives suivantes, à savoir la neutralité dans le propos et la concision.

Nous pouvons admettre d'emblée que la seconde est la plupart du temps remplie par les autorités compétentes, qui en principe n'utilisent pas plus d'une page pour leur résumé⁴. En revanche, la première pose problème, puisque le Conseil d'Etat peut être tenté de faire passer un message en profitant d'un titre neutre et donc trompeur.

Si l'interdiction des messages explicatifs subjectifs découle de la garantie constitutionnelle fédérale de la liberté de vote (art. 34, al. 2 Cst.)⁵, il n'en reste pas moins que la législation cantonale est muette sur le sujet. La loi sur l'exercice des droits politiques prescrit que les électeurs reçoivent "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" (art. 53, al. 1) et que "(...) le commentaire des autorités est rédigé par le Conseil d'Etat [et qu'] il défend de façon objective le point de vue du Grand Conseil (...)." (art. 53, al. 2). La même chose vaut pour les exécutifs communaux.

Rien ne permet donc d'imposer au gouvernement une partie explicative séparée du "commentaire", même s'il l'a fait jusqu'à présent. Il faut donc préciser le texte de l'art. 53 LEDP, d'une part de manière à ce qu'il permette d'éviter toute incertitude quant au contenu du résumé (ou *synthèse*) qui se doit d'être neutre, et d'autre part pour rendre la synthèse obligatoire, ce qui anticipe une éventuelle et malheureuse décision du Conseil d'Etat de supprimer purement et simplement "L'essentiel en bref".

⁴ Voir également les brochures du Conseil fédéral, dont les explications "neutres" se divisent en deux parties, "L'essentiel en bref" et "L'objet en détail" (<http://www.admin.ch/aktuell/abstimmung/00102/index.html?lang=fr>). L'exemple est à suivre jusqu'à un certain point seulement, puisque le gouvernement ajoute toujours dans ce résumé un ou deux paragraphes sur sa position et celle du parlement : pour les auteurs du présent projet, il est inopportun de mélanger position officielle et présentation neutre.

⁵ En effet, tous les citoyens ont "la faculté d'exiger qu'aucun résultat de votation ou d'élection ne soit reconnu s'il ne traduit pas d'une manière fidèle et sûre la volonté librement exprimée du corps électoral. Ils doivent pouvoir prendre leurs décisions politiques dans le cadre d'un processus de formation de la volonté qui soit conforme à la loi et aussi libre et complet que possible" (ATF 129 I 185; 123 I 63).

Il est primordial que la population puisse conserver la faculté de prendre facilement connaissance d'un objet. La complexité croissante des textes soumis au scrutin populaire et la taille des brochures laissent bien souvent nos concitoyens perplexes, au point qu'il faut nous poser à ce stade une question bien simple : qui lit encore les brochures ? Les pages de prises de position des partis politiques ont peut-être encore la cote, mais ce qui compte, c'est le niveau d'information des votants. Une synthèse claire, précise et brève pour chaque objet est plus que jamais d'actualité : il faut donc en garantir l'existence et la neutralité.

III. Précisions quant aux modifications du texte légal

Art. 53, al. 1, 3^{ème} tiret

Au texte en vigueur qui prévoit que les électeurs reçoivent "des explications qui comportent s'il y a lieu, un commentaire (...)", est ajouté que les explications "comportent pour chaque objet une synthèse brève et neutre des enjeux de la votation et, s'il y a lieu, un commentaire (...)"

Cette formulation distingue la synthèse brève et neutre (résumé) du commentaire des autorités, et rend donc obligatoire une courte présentation neutre (ladite synthèse) indépendamment de l'avis officiel. Autrement dit, la notion plus large d'"explications" englobe désormais un (éventuel) commentaire *et* la (nécessaire) synthèse, et non plus seulement un commentaire.

Art. 53, al. 2 et 3, 1^{ère} phrase

Il s'agit uniquement de préciser la disposition par l'ajout des termes "la synthèse".

Art. 53, al. 2 et 3, 2^{ème} phrase

Le pronom "Il" est remplacé par "Le commentaire", sans quoi le texte porterait à croire que la synthèse neutre défend elle aussi le "point de vue du Grand Conseil", ce qui naturellement, au vu de ce qui a été dit, serait un non-sens.

IV. Conclusion

Ce projet de loi apolitique affiche deux modestes ambitions. D'abord, permettre aux encadrés résumant les enjeux principaux d'un objet de pouvoir continuer à exister sans être sous la menace d'une suppression hâtive – les

aléas de la politique sont ce qu'ils sont – par le Conseil d'Etat ou tout autre exécutif. Ce sont des textes peu importants en nombre de caractères, mais tout à fait décisifs en termes d'information du public. Mieux encore, cette modification de la loi sur l'exercice des droits politiques, précisant de manière on ne peut plus claire le caractère nécessairement neutre de la courte synthèse, ne pourra que renforcer la protection du lecteur face aux tentatives de manipulation.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.