

Projet présenté par les députés :

MM. Patrick Lussi, Bernhard Riedweg, Christo Ivanov

Date de dépôt : 1^{er} décembre 2014

Projet de loi

modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05) (Pour une libre formation de l'opinion publique sans propagande du Conseil d'Etat)

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 31A Propagande gouvernementale (nouveau)

¹ Le Conseil d'Etat et les cadres supérieurs de l'administration s'abstiennent, dès l'expédition des bulletins destinés à une votation fédérale, cantonale ou communale, de toute communication ou intervention dans les médias et les réseaux sociaux concernant le scrutin. Est excepté un bref rectificatif quand une information est manifestement inexacte.

² Les membres du Conseil d'Etat ne peuvent pas prêter leur nom, leur titre et leur image dans des campagnes de votations financées par des tiers.

Art. 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,

La Constitution fédérale et la constitution cantonale garantissent les droits politiques. Cette garantie des droits politiques « protège la libre formation de l'opinion des citoyennes et des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté » (art. 34 Cst ; art. 44 Cst-GE).

En effet, la libre formation de l'opinion publique appartient, du moins en démocratie, aux acteurs politiques et sociaux. S'il est admis que l'autorité informe le plus objectivement possible les électeurs jusqu'à un certain temps avant le scrutin, l'expédition des bulletins de vote avec les explications et les commentaires de l'autorité doit être considérée comme le moment à partir duquel l'autorité doit s'abstenir d'influencer le scrutin.

Une fois les bulletins de vote destinés aux votations comportant les questions posées aux électeurs expédiés, l'autorité doit en théorie cesser ses interventions pour permettre aux citoyens de se faire leur propre opinion sur l'objet soumis en votation.

Le dialogue entre le gouvernement et l'opinion publique, qui se produit par exemple dans le cadre des débats parlementaires, par le biais des communiqués du gouvernement ou à l'occasion de prises de position publiques des magistrats, est au surplus un élément indispensable de la démocratie. La jurisprudence reconnaît que le gouvernement a le droit - et même le devoir - d'intervenir dans le débat politique en dehors des périodes précédant les votations (ATF 121 I 252 consid. 2 p. 256). En revanche, les votations doivent être organisées de telle manière que la volonté des électeurs puisse s'exercer le plus librement possible (ATF 130 I 290 consid. 3.1 p. 294; ATF 129 I 185 consid. 5 p. 192; ATF 121 I 138 consid. 3 p. 141).

En 2009, à l'occasion de la votation sur le PL 10444 (crédit complémentaire CEVA), le Conseil d'Etat s'est très justement abstenu de mener une conférence de presse pour répondre aux arguments des opposants. Le directeur du Service des votations avait alors précisé que « la jurisprudence tant du Tribunal administratif que du Tribunal fédéral exige de l'autorité politique qu'elle prenne beaucoup de recul lors d'une campagne de votation. Elle doit éviter de faire ce qui est considéré comme de la propagande. » D'après l'ancien chancelier d'Etat, « c'est lorsque le matériel de vote a été distribué que l'autorité politique doit éviter de trop intervenir dans la campagne ».

Cette traditionnelle retenue de l'exécutif lors des campagnes de votations tend à disparaître. En effet, les membres de notre Conseil d'Etat s'expriment de plus en plus dans les médias, même après l'expédition des bulletins de vote. Ils apparaissent également dans des encarts publicitaires payés par des groupements ou des comités. Enfin, le développement relativement récent des réseaux sociaux sur internet permet aux membres du Conseil d'Etat de mener une propagande soutenue sur la toile en publiant leurs opinions et leurs commentaires, y compris les jours précédant le scrutin.

Or, le droit à la libre formation de l'opinion exclut en principe toute intervention directe des autorités qui serait de nature à fausser la formation de la volonté des citoyens lors de la campagne précédant les votations (ATF 114 Ia 427 consid. 4a p. 432). L'apparition du Conseil d'Etat, ou de ses membres à titre privé dans des supports de campagne dans la presse, sur des affiches ou sur internet, pose également problème. On se souvient de la campagne en vue de la votation du 9 février 2014, où plusieurs membres du Conseil d'Etat avaient prêté leur image dans de très nombreuses annonces publicitaires, financées par des tiers, parues dans les principaux quotidiens genevois et romands.

Pour ces raisons, le présent projet de loi propose non pas de réduire notre exécutif au silence, mais d'entériner la coutume et la jurisprudence qui impliquent une certaine retenue quand le matériel de vote a été expédié. Ainsi, lorsque les électeurs reçoivent au plus tôt 4 semaines avant le jour de la votation les bulletins de vote (art. 52 LEDP), le Conseil d'Etat et les cadres supérieurs de l'administration, c'est-à-dire, d'après le règlement sur les cadres supérieurs de l'administration cantonale, « les fonctionnaires appelés, par leurs responsabilités hiérarchiques ou fonctionnelles, à préparer, proposer ou prendre toute mesure ou décision propre à l'élaboration et à l'exécution des tâches fondamentales de pouvoir exécutif » s'abstiennent de mener une campagne déguisée au moyen d'interventions et de communications dans les médias, mais aussi sur les réseaux sociaux. Le Conseil d'Etat disposerait toutefois de la possibilité de rectifier brièvement des informations manifestement inexactes. Enfin, pour éviter toute confusion auprès des électeurs, la publication d'annonces, d'affiches et de tout autre support de campagne dans lequel des conseillers d'Etat prêteraient leur image, leur nom ou leur fonction serait prohibé.

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