

Date de dépôt : 30 mars 2015

Rapport

de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de MM. Patrick Lussi, Bernhard Riedweg, Christo Ivanov 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)

Rapport de majorité de Mme Frédérique Perler (page 1)

Rapport de minorité de M. Bernhard Riedweg (page 17)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Frédérique Perler

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a étudié ce projet de loi lors des séances des 21 janvier et 4 février 2015, sous la présidence successive de MM. Bernhard Riedweg et Pierre Vanek, assistés de M^{me} Irène Renfer, secrétaire scientifique au Secrétariat général du Grand Conseil) et de M. Fabien Mangilli, directeur des affaires juridiques, Chancellerie d'Etat. Les procès-verbaux ont été tenus par MM. Grégoire Pfaeffli et Gérard Riedi.

Présentation du projet de loi

M. Lussi (premier signataire), explique que ce projet de loi a été déposé suite à des débordements et certaines libertés prises par le Conseil d'Etat.

Il constate que dans le cadre de votations populaires, les exécutifs s'immiscent dans le débat démocratique. L'objectif de ce projet de loi ne vise pas à interdire aux exécutifs de s'exprimer en tout temps, mais seulement à partir du moment où les bulletins de vote ont été envoyés aux électeurs et que la prise de position officielle a été donnée.

En effet, il estime que dès le moment où les exécutifs se sont prononcés, en principe ils ne s'expriment plus, car c'est le jeu des partis politiques que d'amener la propagande.

Le but est donc d'interdire aux membres du Conseil d'Etat de prendre position au moment précité sauf lorsqu'une information est manifestement inexacte. Cette disposition permet d'empêcher les partis de polémiquer de façon outrancière ou de propager des informations totalement erronées.

A titre d'exemple d'agissement incorrect, M. Lussi cite la campagne de votation du 9 février¹ où des entités privées ont financé des encarts dans la presse pour un conseiller d'Etat. En effet, après l'envoi des bulletins de vote, on ne se situe plus dans la période normale et légale où tout magistrat fait part de son opinion. De ce point de vue, un organisme privé ayant des moyens financiers et de l'influence, n'a pas à utiliser le nom et le titre d'un membre du Conseil d'Etat pour argumenter sa campagne.

Enfin, si le gouvernement se positionne défavorablement sur un objet soumis aux électeurs, cela ne signifie pas pour autant qu'il a raison.

C'est pourquoi les initiants demandent tout simplement que les membres de l'exécutif n'interviennent plus après l'envoi des bulletins de vote.

Questions des commissaires

Dans le cadre des campagnes, certains estiment que les informations diffusées par les adversaires sont toujours inexactes. Dès lors, quel est le facteur déterminant pour juger l'inexactitude d'une information ?

Le critère est à rechercher dans la similarité d'une situation décrite par rapport à la situation réelle. Les conseillers d'Etat ne pourraient intervenir durant la campagne des partis politiques seulement en cas d'argument manifestement inexact.

Ce même commissaire (PLR) cite l'exemple concret des forfaits fiscaux, et rappelle que les arguments des initiants se basaient principalement sur le fait que cela n'aurait pas d'influence sur les rentrées fiscales, alors que pour

¹ Initiative populaire UDC « Contre l'immigration de masse »

sa part, le Conseil d'Etat estimait qu'au contraire l'influence serait importante et il a donc communiqué en conséquence. Ce cas de figure entre-t-il dans le cadre du présent projet de loi, sachant que l'inexactitude n'est peut-être démontrable qu'a posteriori ?

Cela relève de l'appréciation que l'on peut avoir. Le projet de loi ne veut se référer qu'aux certitudes et à des déclarations qui ne correspondent manifestement pas à la réalité.

Qu'en est-il de la pratique du Conseil fédéral ? Par exemple, le Conseil fédéral était resté très actif jusqu'au jour de la votation sur l'avion Gripen.

M. Mangilli indique que la pratique du Conseil fédéral est encadrée par la jurisprudence, laquelle indique que les interventions doivent être objectives, proportionnées et transparentes. Un arrêt du Tribunal fédéral datant de l'été dernier sur différents recours relatifs à la propagande des caisses maladies rappelle ce contexte-là.

En outre, une initiative UDC intitulée « Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale », a été rejetée par le peuple en juin 2008.

Dans le modèle de démocratie suisse, le Conseil d'Etat n'est-il pas légitimé à donner des informations à la population ?

M. Lussi ne conteste pas que le gouvernement puisse informer, cependant, ce projet de loi propose de limiter la parole des conseillers d'Etat après que les informations aient été transmises. De plus, le projet de loi prévoit une exception pour le cas où il y aurait lieu de corriger une information erronée.

Quelles seraient alors les sanctions prévues en cas d'abus du Conseil d'Etat ?

Cette question a été appréciée, et finalement, les initiants ont estimé qu'il n'était pas pertinent de faire figurer des sanctions dans un projet de loi, le but étant de fixer des limites.

Un commissaire (S) estime qu'un conseiller d'Etat peut prendre part de deux manières à une campagne. D'un côté, il peut en être le représentant et à ce titre être invité par les médias, et de l'autre, apparaître dans une campagne financée par des entités privées. Le projet de loi en fait-il la distinction ?

Le projet fait bien la distinction entre une invitation et une campagne. Dans le premier cas, il pourrait s'agir d'un débat organisé par un parti politique. Cependant, M. Lussi précise que le projet de loi vise les campagnes en tant que telles, à savoir des articles dans la presse ou des spots télévisés.

Lors de la campagne du 9 février, le conseiller d'Etat en question était apparu dans la presse avec son titre et son nom, en disant tout le mal qu'il

pensait de l'initiative. M. Lussi aurait à la rigueur compris qu'il agisse ainsi lors d'un débat ; en revanche, il s'oppose à ce que des articles clairement marqués et financés par des tiers apparaissent dans la presse.

Ce même commissaire (S) observe que le projet de loi interdit toute apparition d'un membre du Conseil d'Etat dans un débat ou sur les réseaux sociaux. Concrètement, cela prive le Conseil d'Etat de défendre jusqu'au bout les textes qu'il propose, alors qu'il considère que c'est légitime de sa part, faute de quoi c'est comme s'il se défaussait de toutes ses responsabilités. Ce projet de loi amènerait à un Conseil d'Etat muet, alors que pour la majorité de la population les campagnes de votations sont l'occasion de mieux connaître son gouvernement.

M. Lussi affirme que ce projet de loi ne rend pas le Conseil d'Etat muet. Des articles dans la presse et des débats auront déjà eu lieu avant l'envoi des bulletins de vote, et ce n'est que dans les trois semaines précédant le scrutin que ce projet demande au Conseil d'Etat de ne plus intervenir.

Jusqu'ici, l'habitude voulait qu'à ce moment-là les partis se chargent de la campagne, les magistrats ayant alors eu largement le temps pour exprimer leur opinion, cette dernière figurant même dans la brochure officielle pour la votation.

Un commissaire (UDC) s'étonne que l'interdiction proposée par ce projet de loi soit limitée à partir du moment où les bulletins de vote ont été distribués. De son point de vue, un conseiller d'Etat ne devrait jamais s'exprimer à titre personnel, mais uniquement de manière collégiale. Il observe que dans les débats actuels, un conseiller d'Etat a tendance à défendre son département, lui-même ou ses idées, plutôt que la position du Conseil d'Etat.

Selon lui, un conseiller d'Etat devrait pouvoir continuer à s'exprimer en tout temps, mais au nom du Conseil d'Etat. C'est là qu'il faut nuancer et prévoir qu'un membre du Conseil d'Etat doit s'exprimer au nom de son collège, plutôt que d'imposer une interdiction de communication plusieurs semaines avant la votation.

Un commissaire (EAG) se demande s'il n'y aurait pas lieu de supprimer l'expression « manifestement inexacte ». Hors, si le propos est manifestement inexact, il n'est pas besoin de le dire, car tout le monde l'aura remarqué. Dans le cas contraire, c'est subjectif, et ne peut donc être déterminé comme tel.

De plus, il indique que le texte du projet laisse supposer qu'il vise le Conseil d'Etat comme organe, et non les conseillers d'Etat à titre personnel.

Il estime pour sa part que le texte vise bien ces deux aspects, mais aimerait savoir ce qu'entendaient par-là les initiants.

M. Lussi indique que dans le cadre d'un exécutif, il y a peut-être une nuance à avoir lorsqu'un conseiller d'Etat s'exprime au nom de l'organe. Il est normal que la campagne vienne des partis et non de l'exécutif.

Ce même commissaire rappelle que la loi fixe la réception des bulletins de vote, mais n'en fixe pas l'expédition, laquelle se poursuit sur plusieurs jours. Il se demande s'il n'y aurait pas lieu de s'aligner sur la réception, ce qui reviendrait à fixer un délai de trois ou quatre semaines. Dans le cas contraire, il estime que cela pourrait poser un problème si une intervention du Conseil d'Etat était à la limite de l'expédition des bulletins de vote.

M. Lussi précise que les initiants ont examiné cette possibilité. Il s'avère que le danger serait que des électeurs ne reçoivent pas leurs bulletins et contestent le délai. C'est pourquoi la norme devrait être l'envoi des bulletins.

Un commissaire (S) se dit perplexe par rapport à ce projet de loi et demande des précisions en ce qui concerne l'éventuelle préséance de la liberté d'expression orale plutôt qu'écrite mentionnée par M. Lussi, car de son point de vue, la liberté d'expression ne connaît pas une telle hiérarchie.

De même, s'agissant de dérapages de la part du Conseil d'Etat, il rappelle que le devoir de réserve existe. Dans le cas où ce devoir serait outrepassé, quelle serait la procédure en la matière ?

Enfin, il s'interroge sur l'utilité de légiférer à partir d'un événement pour lequel il existe aujourd'hui déjà des garde-fous.

Par rapport à une éventuelle hiérarchie entre l'expression orale et écrite, M. Lussi indique que le projet vise les communications écrites et les spots publicitaires. Le cas d'une invitation à un débat, même organisé par une entité privée de l'économie par exemple, n'entre pas dans le cadre du projet de loi.

M. Mangilli précise qu'il existe une jurisprudence abondante, que ce soit au niveau fédéral, cantonal ou communal, issue des cas de contestations d'opérations électorales où il a été reproché à l'exécutif d'avoir exercé une influence prohibée sur les votations.

Il y a eu récemment une contestation liée à une prise de position de M^{me} Simonetta Sommaruga dans le cadre de l'initiative sur les pédophiles. Il se trouve que la recourante était favorable à l'initiative, et que la procédure, qui est allée jusqu'au Tribunal fédéral, s'est retrouvée sans objet lorsque l'initiative a été acceptée.

Dans la jurisprudence l'influence décisive de l'exécutif est régulièrement reconnue, mais avec très peu d'annulations de scrutins.

Le même commissaire s'interroge sur le nombre de situations où il y réellement eu des abus. Il comprend que l'on soit mécontent lorsqu'un conseiller d'Etat émet un avis contraire au sien, mais jusqu'ici il n'a pas souvenir qu'il y ait eu des excès à Genève. La difficulté, dans ce type de situation, réside dans la différence d'opinion entre les uns et les autres. En outre, le fait qu'il y ait peu ou pas de contestation laisse entendre que la situation actuelle est satisfaisante et qu'il s'avère donc inutile de légiférer.

Une commissaire (Ve) exprime également sa perplexité au sujet de ce projet de loi, en regard de l'arsenal législatif déjà existant, et par les arrêts du Tribunal fédéral cités dans l'exposé des motifs à titre d'illustration.

De plus, elle observe que le texte, tel que formulé, ne concernerait à priori que l'exécutif cantonal, ce qui exclut de fait les exécutifs communaux.

Elle souhaite aussi savoir de quelle manière les initiants définissent la notion de cadres supérieurs et pour quelle raison ces derniers sont mentionnés spécifiquement dans le projet de loi, étant donné qu'ils sont déjà soumis à un devoir de réserve de par leur fonction.

M. Lussi précise que les cadres supérieurs visés par le projet de loi sont ceux qui sont frappés d'inéligibilité. Quant aux exécutifs communaux, il s'agit d'un oubli de leur part.

Un commissaire (PLR) rappelle que pour les votations, à tous les niveaux, le pouvoir exécutif est passé par la moulinette du pouvoir législatif, qui donne un mot d'ordre, correspondant généralement à la proposition initiale du gouvernement collégial et figurant dans la brochure de votation. Et le gouvernement doit défendre cette prise de position.

Reprenant l'exemple de la votation sur les Gripen, même si certains étaient probablement opposés à son achat, le Conseil fédéral l'a défendu collectivement jusqu'au dernier moment.

Si le parlement vote par exemple un budget de construction et que celui-ci est ensuite contesté par un référendum, cela ne le dérange pas que le Conseil d'Etat, collégialement, défende jusqu'au bout ce budget de construction.

Il estime que c'est le fonctionnement des institutions qui veut cela, et ne voit pas pour quelle raison il faudrait museler le Conseil d'Etat. Il n'évoque pas le cas d'un conseiller d'Etat qui aurait figuré dans une prise de position de l'économie. Cependant, cela ne le dérange pas que lors d'une votation fédérale, un conseiller d'Etat figure dans un appel lancé par un parti ou une association, car les citoyens aiment bien savoir où se situent leurs élus.

Pour ces différentes raisons, il considère que ce projet de loi est trop maximaliste et demande si l'UDC, respectueux des institutions et à la lumière de ces arguments, n'estimerait pas dès lors qu'il faille poursuivre avec la pratique actuelle.

M. Lussi confirme que c'est justement parce que l'UDC est respectueuse des institutions qu'il demande à revenir à la pratique antérieure à cette dérive observée depuis quelques mois. A partir du moment où les bulletins sont envoyés, il convient de laisser la campagne se dérouler entre les partis.

Un commissaire (S) pense qu'il ne faut pas tomber dans l'excès qui serait de museler le Conseil d'Etat et la haute fonction publique. Ce serait une erreur de les empêcher de s'exprimer. Il rappelle que les membres du Conseils d'Etat sont des citoyens à part entière et que l'on ne peut priver les autorités élues d'exprimer leur point de vue.

M. Lussi fait remarquer que l'un des buts recherché par ce projet est aussi d'éviter une mercantilisation des hommes politiques.

Ce même commissaire rétorque que ce qui le dérange n'est pas la limitation des annonces privées. Il a le sentiment que le problème est pris par le mauvais bout, et se demande pour quelle raison il faudrait interdire lesdites annonces pour les conseillers d'Etat et non pour d'autres. Il n'en voit pas la logique, ce type d'annonces continuera d'exister avec d'autres porte-paroles et la différence en termes de financement des campagnes subsistera. Il se demande plutôt pour quelle raison ce projet ne place pas les magistrats communaux ou les députés dans la même situation, car là où l'un de ces élus pourra apparaître sur une affiche, un conseiller d'Etat ne le pourra pas. Pour ces raisons, il est opposé à ce projet de loi.

M. Lussi indique que la distinction est faite dans la fonction, en l'occurrence il s'agit de l'exécutif auquel il faudrait ajouter les membres des exécutifs communaux. Par ailleurs, ce genre de prestation n'est jamais inscrit dans les frais de campagne, ce qui permet de faire d'autres actions en dehors des budgets de campagne.

Une commissaire (PDC) estime que les conseillers d'Etat sont des élus comme les autres, et qu'il n'y a aucune raison de les empêcher de s'exprimer. La campagne bat son plein après l'envoi des bulletins de vote, et ce projet de loi les priverait réellement d'être présents, car c'est à ce moment-là que les médias organisent des débats. Dire qu'ils ne seraient pas muselés, car ils auront eu la parole durant les semaines précédant l'envoi des bulletins n'a pas de sens, ce d'autant plus que les citoyens souhaitent connaître l'avis du gouvernement.

Un commissaire (MCG) rappelle que ce projet de loi provient d'un effet émotionnel, puisque le Conseil d'Etat a été très actif dans la campagne de communication sur les TPG, de même que pour le 9 février. De son point de vue, un conseiller d'Etat se doit d'être plus discret parce qu'il représente tous les résidents du canton, et non uniquement son parti ou ses propres convictions. A partir du moment où l'on est dans un exécutif, il faut déposer sa casquette de parti pour représenter tous les genevois. C'est ainsi que ce projet de loi prend tout son sens en fixant des limites pleines de bon sens.

A la suite de cette audition, un débat s'engage sur l'opportunité d'entendre le Président du Conseil d'Etat afin qu'il puisse donner des informations sur la pratique actuelle en la matière.

Certains commissaires estiment qu'il serait contreproductif pour la commission d'entendre le Conseil d'Etat, car la position de la commission sur ce projet de loi sera basée sur l'appréciation politique en tant que parti alors que la décision de la commission aurait plus de poids sans l'audition du Conseil d'Etat.

D'autres au contraire sont convaincus de l'utilité d'entendre le Conseil d'Etat sur les règles de communication qu'il se donne, ne serait-ce que pour éclairer les travaux de la commission et trouveraient surprenant de refuser d'auditionner le Conseil d'Etat alors que ce dernier souhaite être entendu.

D'autres membres de la commission considèrent que de connaître l'avis du Conseil d'Etat ne changera pas l'opinion de la commission, et que de toute manière celui-ci aura l'occasion de donner son avis durant le débat en plénière.

Au final, l'audition d'un membre du Conseil d'Etat est acceptée à une courte majorité.

Audition de M. François Longchamp, Président du Conseil d'Etat

M. Longchamp précise qu'il s'exprime au nom du Conseil d'Etat dans son ensemble et que ce projet de loi ne suscite pas l'enthousiasme du Conseil d'Etat. Il procède probablement, dans l'esprit de ses auteurs, d'une vision de l'Etat déjà débattue avec une initiative populaire fédérale similaire, laquelle visait à empêcher le Conseil fédéral de s'exprimer durant les votations. Le peuple suisse l'avait refusée, et les Genevois à plus de 85 %.

M. Longchamp estime que le gouvernement a un message à porter, et ne doit pas seulement avoir la possibilité de corriger des erreurs, mais doit pouvoir s'impliquer et participer à la formation de l'opinion afin de défendre ses projets, notamment au niveau cantonal.

Il explique que le Conseil d'Etat a pour règle de participer avec diligence au débat politique avant les votations, car il existe un certain nombre de règles, y compris jurisprudentielles, qui s'appliquent. Ainsi, le gouvernement ne doit pas s'impliquer de manière trop importante, c'est pourquoi il évite de tenir des conférences de presse durant la période que dure la campagne, de même qu'il n'adresse pas d'envoi aux électeurs.

En outre, le Conseil d'Etat s'est aussi donné des règles internes, lesquelles impliquent une certaine retenue, notamment pour les objets fédéraux. Par définition, le gouvernement est toujours directement concerné par les objets cantonaux, ce qui n'est pas forcément le cas les objets fédéraux, bien qu'ils intéressent évidemment le Conseil d'Etat.

S'agissant des objets fédéraux, la règle est de s'impliquer de manière forte lorsque le gouvernement considère que les intérêts supérieurs du canton sont en jeu.

Cependant, de telles situations se sont produites de manière extrêmement réduite au cours des vingt dernières années. Par exemple, le Conseil d'Etat avait estimé unanimement que cela s'avérait nécessaire dans le cadre des votations sur l'ONU, sur les bilatérales I et II, sur le fond ferroviaire, sur les minarets ainsi que sur l'immigration de masse. Le gouvernement s'est chaque fois exprimé pour expliquer les enjeux pour Genève.

Pour l'ONU, il était important d'expliquer que le canton ne pouvait pas représenter la Genève internationale en fermant ses portes à l'ONU. Dans le cadre des accords bilatéraux, il s'agissait de rappeler les intérêts économiques supérieurs, de même que pour l'immigration de masse.

S'agissant des minarets, le Conseil d'Etat a estimé que les risques liés à l'image de Genève étaient grands, au vu du caractère international de Genève et de la taille de la population musulmane, notamment par la présence d'une mosquée sur son territoire.

Pour la votation sur le fond ferroviaire, il s'agissait d'expliquer qu'un crédit important allait être alloué à la rénovation de la gare de Cornavin.

Pour les objets fédéraux qui n'entrent pas dans cette catégorie, le Conseil d'Etat ne se prononce normalement pas en tant que gouvernement, mais il peut arriver que des magistrats s'impliquent dans des comités de soutien ou acceptent que leur image soit utilisée. Cela reste toutefois relativement rare sur les sujets pour lesquels le gouvernement a décidé de ne pas s'impliquer de manière déterminante.

M. Longchamp ajoute que les conseillers d'Etat ont pour règle de ne pas s'opposer entre eux sur les objets fédéraux, afin d'éviter de donner l'image

d'une division au sein du gouvernement. Il considère qu'il s'agit d'un principe important.

Finalement, il souligne que l'implication du Conseil d'Etat dans les votations cantonales est nécessaire pour porter les informations et éclairer les différents éléments du débat. Elle est de plus prévue par des dispositions de liberté d'expression qu'il est peu usuel de la voir réduite parce que l'on est membre d'un gouvernement.

Toutes ces raisons incitent le Conseil d'Etat à souhaiter que le Grand Conseil ne donne pas suite à cette proposition, d'autant plus que le gouvernement a de la peine à identifier les raisons qui ont conduit à l'élaboration de ce projet de loi. Malgré les possibilités de recours, il n'a jamais été établi que l'intervention du gouvernement dépassait la mesure des règles, notamment jurisprudentielles. Si des situations dans les cantons de Neuchâtel et de Berne ont amené à annuler des votations, à Genève, la seule annulation effectuée concernait la publication d'une brochure électorale jugée partielle et partiale.

Pour conclure son propos, M. Longchamp indique qu'au-delà de ces principes élémentaires d'action politique et de liberté d'expression, le Conseil d'Etat ne perçoit guère le fond du problème.

Echange avec la commission

Tout en souscrivant à la position du Conseil d'Etat, un commissaire (S) estime toutefois que l'article 31 A de la proposition mérite d'être examiné.

En pratique, il demande si pour tout objet de communication ou de propagande politique, l'éditeur responsable doit figurer sur tout prospectus ou affiche, ce que M. Longchamp confirme.

Ce même commissaire s'étonne alors de la parution d'un *flyer* distribué dans les foyers, notamment à Onex. Pour lui, il s'agit d'un tract de communication politique sur la loi sur la police, avec une invitation à des conférences données par un conseiller d'Etat représenté sur cette affichette, avec les couleurs de son parti. Il n'y figure pourtant aucun éditeur, ni entité responsable, ce qui est gênant. Ce commissaire estime que le citoyen est trompé, car il ne peut distinguer s'il s'agit d'une communication officielle du Conseil d'Etat, de celle d'un parti politique ou d'une autre entité.

Ainsi, sur le premier alinéa de l'article évoqué, il pense qu'il est légitime que le Conseil d'Etat prenne part au débat, en tout cas sur les objets cantonaux. En revanche, sur le deuxième alinéa, il est toujours ambigu d'être

à la fois le magistrat cantonal et le membre d'un parti politique, et dans le cas d'espèce, cela est problématique.

M. Longchamp rappelle que la loi précise que les moyens d'affichage doivent faire mention de l'éditeur responsable, et le service des votations veille à cela. Cette mention permet d'avoir une personne pénalement responsable vis-à-vis du contenu figurant sur l'affiche.

Dans le cas évoqué, il s'agit d'un *flyer* édité par un parti politique invitant à des assemblées de ce même parti, et doute qu'un lecteur attentif puisse se tromper. Il s'agit des sections de ce parti qui organisent des événements et en profitent pour entendre leur conseiller d'Etat, cela se fait dans tous les partis politiques.

Il ne peut avoir de confusion entre des affiches ou invitations officielles sur lesquelles figurent les armoiries de l'Etat, et les événements de ce genre. Le *flyer* en question présente toute une série de lieux et de dates qui sont des moments durant lesquels se réunissent les sections locales de ce parti. On est précisément dans le cadre d'une campagne, le sujet est la loi sur la police, elle concerne directement le magistrat en question.

Il ajoute que les conseillers d'Etat sont régulièrement sollicités sur les sujets et les lois qui les concernent. Personnellement, depuis neuf années qu'il siège au Conseil d'Etat, il n'a pris qu'une seule fois son téléphone pour appeler un journaliste, afin de démentir des propos manifestement erronés. A cet égard, il précise que le Conseil d'Etat ne fait pas de campagne active, mais répond simplement à la presse.

Un commissaire (MCG) rejoint les propos précédents, il y a clairement confusion de voir le conseiller d'Etat en charge de la sécurité faire campagne avec l'appui financier de son parti.

Un commissaire (UDC) conçoit la nécessité de prendre position lorsque des informations inexactes sont répandues, mais rappelle que certains partis politiques n'ont pas de conseiller d'Etat. Il y voit une certaine inégalité.

M. Longchamp répond que par définition, un parti avec un conseiller d'Etat bénéficie d'un certain avantage. Cependant, il observe que les présidents de partis ou d'autres personnes se mobilisent via leurs blogs ou d'autres vecteurs de communication. Les partis qui ne sont pas représentés au gouvernement ne sont pas non plus inertes sur ce plan.

Néanmoins, il rappelle qu'en tant que conseillers d'Etat, ces derniers sont astreints à une certaine réserve, dont peuvent s'affranchir ceux qui n'ont pas cette fonction. En tant que Président du Conseil d'Etat, il a le devoir de toujours défendre les positions du Conseil d'Etat, même si elles ne sont pas

les siennes, ce qui n'est pas le cas d'un parti qui n'est pas représenté au gouvernement.

Un autre commissaire (UDC) rappelle que ce projet de loi n'a pas été déposé par hasard, mais qu'il vient en réaction à ce que certains ont ressenti comme un débordement. S'agissant de la campagne sur la caisse maladie publique, de façon plus marquée dans le canton de Vaud qu'à Genève, il a eu l'impression que c'était presque une campagne personnelle, et non plus le Conseil d'Etat qui s'exprimait, mais quelqu'un qui défendait sa position. S'il est normal que le Conseil d'Etat s'exprime, cela ne devrait pas déboucher sur un engagement plus personnel que gouvernemental.

Peut-être que ce projet de loi va trop loin et il admettrait un délai plus court, car M. Longchamp a raison, les conseillers d'Etat doivent pouvoir s'exprimer. Cependant, ce que vise ce projet, c'est une certaine retenue de leur part. M. Longchamp entrevoit-il une solution dans ce sens ?

A nouveau, M. Longchamp explique qu'il ne voit toujours pas les problèmes qui auraient amené à cette réaction, car il n'a pas le souvenir que le gouvernement genevois se soit exprimé de la manière critiquée, durant ces vingt dernières années.

Il considère que gouverner, c'est indiquer un cap, et donc fondamentalement le gouvernement doit indiquer comment il voit les choses.

A chaque fois que le Conseil d'Etat s'est exprimé sur des objets fédéraux, les résultats ont été massivement favorables, même s'il est possible que ces derniers auraient été les mêmes sans l'intervention du Conseil d'Etat.

En outre, le Conseil d'Etat a toujours veillé à ce qu'il n'y ait pas de cas particulier ou de dérive critiquable, en évitant d'utiliser de manière excessive les conférences de presse et les tribunes libres en périodes de votations. Cela étant, si l'on veut des gouvernements muets qui ne gouvernent pas, il faut effectivement leur demander de tout faire sauf de la politique.

S'agissant de la campagne pour la caisse publique, il y a eu des débats au sein du Conseil d'Etat, et assez logiquement les conseillers d'Etat ont suivi la ligne de leurs partis, si bien qu'il a décidé de ne pas s'impliquer dans la campagne.

Toutefois, le conseiller d'Etat en charge de la santé a été membre du comité d'initiative pour la caisse publique avant d'être conseiller d'Etat, et en tant que tel, il n'a pas pris position. En revanche, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAF) a pris position, ce qui est normal. Il rappelle aussi que la Conférence suisse des directeurs des finances (CDF) s'était également positionnée sur l'initiative

sur les forfaits fiscaux, de même que la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) avait pris position sur l'immigration de masse.

Au vu de ces éléments, M. Longchamp ne perçoit pas la confusion objective soutenue par ce commissaire.

Une commissaire (MCG) a l'impression de voir une auréole au-dessus de la tête de M. Longchamp lorsqu'il décrit la retenue observée par le gouvernement pendant la période qui précède une votation. Dès lors que le texte proposé précise, dans son article 31A, qu'il s'agit de la courte période comprise entre l'envoi des bulletins et la votation, elle comprend mal que M. Longchamp considère que la visibilité du Conseil d'Etat soit en péril, en particulier du fait qu'il dispose tout le reste du temps d'une visibilité gratuite et bien supérieure à celle des partis politiques.

A ce propos, M. Longchamp répond qu'il est fort probable que leur visibilité soit supérieure à celle d'autres politiciens genevois, mais qu'elle tire sa légitimité par l'élection populaire, qui n'a justement pas été donnée aux autres politiciens. Par ailleurs, si un conseiller d'Etat s'implique en politique comme il le fait, c'est afin de porter son projet politique et de faire avancer des idées, une vision de société et une vision des institutions. Il entend partager son opinion, estimant que ce n'est pas parce que l'on est arrivé à la fonction de conseiller d'Etat que l'on doit se taire, précisément durant les périodes de votations lorsqu'il s'agit d'objets cantonaux. Les combats doivent être menés pour aller au bout du projet politique.

Aujourd'hui, les projets législatifs d'importance sont quasiment systématiquement combattus par des référendums, et cela suppose qu'il faille aller plaider surtout devant le peuple.

Ainsi, le Conseil d'Etat doit s'impliquer, ou alors ne plus s'exprimer du tout ; mais cela ne correspond pas à la vision institutionnelle vu la séparation des pouvoirs et l'état de droit.

Vote de la commission

Une commissaire (PDC) rappelle qu'elle s'était opposée à l'audition du Conseil d'Etat, craignant que les décisions prises par la commission puissent être interprétées comme ayant été conditionnées par les propos du Conseil d'Etat. Son groupe estime qu'il n'y a eu aucun abus de la part du Conseil d'Etat et qu'il est nécessaire, pour la formation de l'opinion publique, d'entendre la position du gouvernement sur des objets où les intérêts supérieurs du canton sont en jeu. Il est en cela important qu'au moment où les débats sont les plus vifs et que les opinions se forment, soit après la

réception des bulletins de vote, que le gouvernement puisse s'exprimer. En conclusion, le PDC refusera l'entrée en matière.

Le PLR estime qu'à partir du moment où il y a une campagne pour les uns, elle doit être possible pour les autres. Pour se forger une opinion, il faut bien que ceux qui en ont une puisse la communiquer à ceux qui n'en ont pas.

Le gouvernement doit pouvoir donner un cap, en cela il ne doit pas être muselé. Celui-ci a le droit, et c'est même son rôle, de défendre ses positions. Les conseillers d'Etat sont des citoyens comme les autres. Pour ces raisons, il refusera l'entrée en matière.

Le parti socialiste refusera également l'entrée en matière. Il souscrit aux arguments exposés. De plus, la question de la temporalité est importante, car l'intérêt pour l'objet soumis à votation augmente dès lors que la population reçoit les bulletins de vote et cela est visible. Il est donc tout à fait légitime que le Conseil d'Etat puisse prendre part au débat et exprime son opinion.

Les Verts refuseront également l'entrée en matière. Le Conseil d'Etat doit pouvoir participer activement au débat et ce jusqu'au moment du scrutin ; de la sorte, les conseillers d'Etat n'ont pas à s'abstenir de toute communication dès lors que les bulletins de vote sont adressés à la population ; cela fait partie de la légitimité d'un gouvernement.

Le MCG soutiendra ce projet de loi pour son bon sens. M. Longchamp a insisté sur l'importance de la possibilité de s'exprimer. Cependant, le MCG estime qu'un conseiller d'Etat ne représente pas son parti mais l'ensemble de la population genevoise. Pour cette raison, le MCG considère qu'un conseiller d'Etat ne doit pas s'exprimer, car il représente le canton et la population.

Le groupe EAG estime que certains points de ce projet de loi mériteraient d'être étudiés et l'exemple soulevé autour de la loi sur la police démontre qu'il serait possible de se passer de l'intervention directe d'un conseiller d'Etat. La dimension de personnalisation autour de la figure d'un conseiller d'Etat le dérange et ne voit pas de problème démocratique quant à l'adoption de ce texte. L'adhésion ou le refus d'un objet soumis à votation peut trouver d'autres défenseurs que forcément le conseiller d'Etat concerné. De son point de vue, il est donc plutôt mieux indiqué institutionnellement que le Conseil d'Etat adopte une certaine réserve, qu'il pousserait à une abstention de parole durant les trois semaines préconisées par ce projet de loi.

L'UDC soutiendra l'entrée en matière et souhaiterait même qu'elle soit acceptée afin de soumettre des amendements. En effet, bien que ce projet de loi aille un peu loin, il soulève certains points d'importance. Il rappelle que

l'esprit de ce texte est la résultante de plusieurs débordements qui pourraient être évités par l'adoption d'une version allégée.

Il rappelle également que tant la jurisprudence du Tribunal fédéral que celle du Tribunal administratif fédéral appelle à la retenue pour le gouvernement lors des votations, et c'est bien ce que propose ce projet de loi.

Vote de la commission

Entrée en matière

Le Président propose le vote d'entrée en matière sur le PL 11573 :

Pour : 6 (1 EAG, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : 8 (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR)

Abstention : --

L'entrée en matière sur le PL 11573 est refusée.

La majorité de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser ce projet de loi.

Préavis sur la catégorie de débat

Catégorie : catégorie II, 30 minutes.

Projet de loi (11573)

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.

Date de dépôt : 2 mars 2015

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Bernhard Riedweg

Mesdames et
Messieurs les députés,

Les membres du Conseil d'Etat ainsi que les cadres supérieurs de l'administration cantonale ne devraient pas prêter leur nom, leur fonction et leur image afin de ne pas influencer les campagnes de votation fédérale, cantonale et communale et ceci dès l'envoi des bulletins. Sont concernées par ce projet de loi, les communications et les interventions dans les médias ainsi que sur les réseaux sociaux mais pas nécessairement dans le cadre de débats.

L'esprit de ce projet de loi est de protéger la libre formation de l'opinion des citoyennes et des citoyens dans le cadre d'un scrutin. L'autorité politique informe le plus objectivement possible les électeurs jusqu'à un certain temps avant la votation, la date butoir étant celle de l'expédition des bulletins de vote avec ses explications et ses commentaires. Ainsi, l'électeur se fait sa propre opinion sur l'objet soumis à la votation et de ce fait, sa volonté peut s'exercer le plus librement possible. Une seule exception peut être envisagée dans le cas où une information concernant la votation est manifestement fausse ou manifestement inexacte.

La jurisprudence du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral exige que l'autorité politique prenne du recul lors d'une campagne de votation.

Malheureusement, cette traditionnelle retenue de l'exécutif lors des campagnes de votation tend à disparaître. Les membres du Conseil d'Etat s'expriment de plus en plus dans les médias ou spots télévisés après l'envoi du matériel de vote; ils apparaissent même à titre privé dans des encarts publicitaires et des affiches que financent certains groupements et comités. Les réseaux sociaux facilitent à certains conseillers d'Etat de mener une propagande soutenue sur des sites internet en transmettant leurs opinions et commentaires et cela même lors des jours proches du scrutin. Cette manière d'agir peut fausser la formation de la volonté des électeurs.

Lors de la campagne en vue de la votation du 9 février 2014, plusieurs membres du Conseil d'Etat avaient prêté leur image dans le cadre de nombreuses annonces publicitaires dans les journaux locaux d'importance qui ont été financées par des tiers. Ce n'est pas forcément parce que le gouvernement décide que la teneur d'une votation n'est pas bonne pour le canton qu'il a automatiquement raison.

Ce projet de loi demande donc que l'exécutif ainsi que les cadres supérieurs de l'administration cantonale respectent la jurisprudence en vigueur ce qui implique une certaine retenue de leur part lorsque le matériel de vote a été remis aux citoyennes et citoyens soit environ quatre semaines avant l'échéance de la votation. Les cadres supérieurs sont ceux qui sont frappés d'inéligibilité. La jurisprudence connaît beaucoup de recours et régulièrement, l'influence décisive de l'exécutif est reconnue, mais il y a eu très peu d'annulation de scrutin.

Par contre, dans les quelques quatre semaines qui précèdent le scrutin, c'est le jeu des partis d'amener la polémique ou la propagande dans la campagne pour les votations; cette remarque ne concerne pas les élections ni l'invitation à un débat.

Un député relève que l'UDC ainsi qu'Ensemble à Gauche ne sont actuellement pas représentés au Conseil d'Etat et de ce fait, ces partis sont désavantagés ; il y a là une inégalité manifeste. M. Longchamp répond que ces partis ne sont pas en reste de se manifester par la voie de blogs ou autres moyens de communication et ceci à tous moments. En tant que Président du Conseil d'Etat, il doit défendre les positions du Conseil d'Etat et il les défend même si ce ne sont pas les siennes ; ce n'est pas le cas d'un parti qui n'est pas représenté au gouvernement.

Un député (MCG) estime qu'un conseiller d'Etat ne doit pas s'exprimer car il représente le canton et la population en entier.

Le député (EAG) estime que le oui ou le non à une votation peut trouver d'autres défenseurs que forcément le conseiller d'Etat concerné par l'objet de la votation. Il estime que le rôle de gouverner à l'aide des lois existantes et celui de débattre sur un plan législatif sont séparés. Il lui semble plutôt mieux indiqué institutionnellement que le Conseil d'Etat adopte une certaine réserve qui le pousserait à une abstention de parole pendant les trois semaines précédant le scrutin.

Pour mémoire, l'entrée en matière a été refusée en commission par 8 voix contre 6. L'Union Démocratique du Centre vous demande de voter l'entrée en matière de ce projet de loi ce qui permettrait de présenter un amendement. Il vous en remercie.