

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2430/2025-ELEVOT

ACST/39/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre constitutionnelle

Arrêt du 10 septembre 2025

dans la cause

A _____

recourant

contre

CONSEIL D'ÉTAT

et

GRAND CONSEIL

intimés

EN FAIT

A. a. A_____, de nationalité suisse, réside à B_____ (GE).

b. Lors de sa séance du 24 janvier 2025, le Grand Conseil a adopté la « loi modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'État (LGAF ; Pour préserver les prestations publiques, maîtrisons les charges lors de budgets déficitaires ; 12'574) » ainsi que la « loi modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'État (LGAF ; Pour préserver les prestations publiques, maîtrisons les engagements lors de budgets déficitaires ; 12'575) ».

c. Initialement, les lois n^{os} 12'574 et 12'575 avaient respectivement pour titres « Maîtrise des charges » et « Maîtrise des engagements ». Les titres ont été modifiés lors du troisième débat de la séance du Grand Conseil du 24 janvier 2025, par 51 oui contre 45 non.

d. La loi 12'574 prévoit, en particulier, qu'un budget ne peut présenter un déficit que si l'augmentation totale des charges, en pourcentage par rapport au budget de l'année précédente, n'excède pas la variation annuelle de la population du canton, au 31 mars de l'année en cours. Le Grand Conseil peut déroger à cette règle en cas de majorité de deux tiers de ses membres. Elle prévoyait d'être soumise au référendum facultatif.

e. La loi 12'575 limite, notamment, la création de nouveaux postes au sens de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 (LPAC - B 5 05) si le budget est déficitaire, sauf en cas de majorité de deux tiers des membres du Grand Conseil en décidant autrement. Elle prévoyait d'être soumise au référendum.

f. Par arrêtés séparés du Conseil d'État du 29 janvier 2025, publiés dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 31 janvier 2025, celui-ci a 1) ordonné la publication de la loi n^o 12'575, indiqué qu'elle devait être soumise au corps électoral et que la date du scrutin serait fixée par arrêté séparé et 2) ordonné la publication de la loi n^o 12'574, dit qu'elle était soumise au référendum facultatif, le nombre de signatures exigé étant de 1.5% des titulaires des droits politiques et a fixé le délai référendaire au 12 mars 2025.

g. A_____ et un tiers ont recouru contre les lois n^{os} 12'574 et 12'575 auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle). Ils se sont plaints du fait que ces lois avaient été modifiées, lors du débat devant le Grand Conseil, par l'ajout de titres trompeurs.

h. Par arrêt du 6 mars 2025 (ACST/12/2025), la chambre constitutionnelle a déclaré le recours irrecevable.

Les arrêtés relatifs aux lois n^{os} 12'574 et 12'575, soit l'objet du litige, étaient sujets à recours. En revanche, en tant que les recourants sollicitaient la modification des bulletins de vote et de l'ensemble du matériel électoral, leur recours était irrecevable, les bulletins de vote et le matériel électoral n'ayant pas encore été édités.

Les recourants ne critiquaient pas les seuls points sur lesquels le recours pouvait porter, à savoir le choix du référendum – obligatoire ou facultatif – ainsi que les conditions du référendum facultatif, si bien que leur recours était manifestement irrecevable pour cette raison également.

B. a. Par arrêté du 14 mai 2025, publié dans la FAO du 16 mai 2025, le Conseil d'État a constaté l'aboutissement du référendum contre la loi n^o 12'574.

b. Par arrêté du 21 mai 2025, le Conseil d'État a fixé au dimanche 28 septembre 2025 la votation portant notamment sur les lois n^{os} 12'574 et 12'575.

c. Par courrier du 16 juin 2025 adressé au Conseil d'État, A_____ a demandé que le matériel de vote de la votation du 28 septembre 2025 ne fasse pas mention des titres des lois n^{os} 12'574 et 12'575.

d. Le 2 juillet 2025, le Conseil d'État lui a répondu qu'il n'entrerait pas en matière sur sa demande. En effet, l'intitulé de la loi faisait partie intégrante de celle-ci et relevait des prérogatives du Grand Conseil.

C. a. Par acte remis à la poste le 8 juillet 2025, A_____ a interjeté recours auprès de la chambre constitutionnelle contre la « décision » du Conseil d'État du 2 juillet 2025. Sur mesures provisionnelles, il a conclu à ce que le Conseil d'État se voie enjoint de ne pas publier ni diffuser le message des autorités et le bulletin de vote aux citoyens avant que le Grand Conseil ne se prononce sur la rectification matérielle demandée ainsi qu'au report du scrutin en tant qu'il concernait les lois n^{os} 12'574 et 12'575, si le Grand Conseil n'était pas en mesure d'examiner la conformité au droit supérieur des titres des lois et de procéder aux rectifications matérielles qui s'imposaient. Principalement, il a conclu au constat que la mention dans le matériel de vote des titres « Pour préserver les prestations publiques, maîtrisons les engagements lors de budgets déficitaires » et « Pour préserver les prestations publiques, maîtrisons les charges lors de budgets déficitaires » était une atteinte inadmissible aux droits politiques des citoyens et au principe de la bonne foi et à ce qu'il soit fait interdiction d'utiliser ces titres dans la communication des autorités et dans le matériel de vote.

Les titres des nouvelles étaient trompeurs et leur présence dans le matériel de vote constituait une atteinte aux droits politiques des citoyens. Les nouvelles

constituaient un durcissement considérable des mécanismes de frein au déficit budgétaire. Or, les titres finalement retenus étaient en totale contradiction avec cette volonté. Le Grand Conseil utilisait, dans les titres amendés, la préposition « pour », ce qui signifiait que le but recherché était de préserver les prestations publiques, alors que l'objectif consistait à ne pas augmenter les dépenses de fonctionnement de l'État et du service public.

b. Le Conseil d'État a conclu à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet, ainsi qu'au rejet des mesures provisionnelles.

c. Après que le recourant a répliqué, la chambre constitutionnelle a rejeté la demande de mesures provisionnelles par décision du 14 août 2025 (ACST/37/2025).

d. La brochure explicative portant sur la votation populaire du 28 septembre 2025 a été publiée sur le site Internet de l'État le 15 août 2025.

Les titres des lois n^{os} 12'574 et 12'575 ont été repris tels qu'ils ont été adoptés par le Grand Conseil et publiés dans les divers arrêtés rendus par le Conseil d'État.

La « synthèse brève et neutre » des autorités, en tant qu'elle porte sur la loi n^o 12'574, prévoit que « la loi 12'574 vise à limiter l'augmentation des charges (dépenses de fonctionnement) lors de l'adoption par le Grand Conseil d'un budget annuel déficitaire, en limitant l'augmentation au pourcentage de la variation démographique de l'année écoulée. Les charges de fonctionnement, par opposition aux dépenses d'investissement qui portent sur plusieurs années, concernent toutes les dépenses de l'État pour son fonctionnement annuel, telles que l'achat de biens consommables, le paiement des salaires ou encore les subventions versées. La loi 12574 pose plusieurs exceptions [...] ».

Le commentaire des autorités, en tant qu'il porte sur la loi n^o 12'574, a le contenu suivant : « la majorité du Grand Conseil [...] considère que la loi 12'574 offre un remède raisonnable à l'augmentation continue des dépenses de l'État. Ainsi, tout en souhaitant garantir la pérennité des prestations publiques, la majorité du Grand Conseil a adopté la loi 12574, afin d'instaurer une règle de bon sens : en cas de budget déficitaire, les charges de fonctionnement de l'État ne doivent pas augmenter plus que la croissance de la population [...]. De manière générale, la majorité du Grand Conseil estime que la loi 12'574 n'a pas pour but de freiner arbitrairement les dépenses de fonctionnement, mais d'inciter les autorités à faire des choix responsables lorsqu'un budget est déficitaire, notamment en encourageant les réallocations de ressources. Il s'agit d'éviter une fuite en avant dans l'endettement ou une hausse des impôts pour les générations futures. Par la loi 12'574, la majorité du Grand Conseil souhaite poser un cadre de stabilité, garantir la maîtrise des finances publiques et renforcer la confiance dans la gestion des deniers publics ».

Du point de vue de la minorité, qui tient sur une page, « les mécanismes rigides auront des effets néfastes sur le fonctionnement de l'État et la qualité du service public, avec le risque de suppression de certaines prestations ».

Le Conseil d'État se dit défavorable à la loi n° 12'574. Son point de vue est développé sur dix lignes.

La « synthèse brève et neutre » des autorités, en tant qu'elle porte sur la loi n° 12'575, prévoit que « la loi 12'575 a pour but de prohiber toute augmentation des postes permanents de fonctionnaires lors de l'adoption par le Grand Conseil d'un budget annuel déficitaire. Cette règle est atténuée par plusieurs exceptions [...] ».

Le commentaire des autorités, en tant qu'il porte sur la loi n° 12'575, a le contenu suivant : « la majorité du Grand Conseil considère que [...] la loi 12'575 offre un remède raisonnable à l'augmentation continue des dépenses de l'État en matière de postes. Avec la loi 12'575, la majorité du Grand Conseil entend agir spécifiquement sur la croissance des effectifs de la fonction publique lorsqu'un budget annuel est déficitaire. Il s'agit d'une mesure complémentaire à la mesure de maîtrise des charges (soit des dépenses de fonctionnement de l'État inscrites au budget) prévue par la loi 12'574, qui vise pour sa part à contenir l'augmentation des engagements de personnel. La règle introduite est claire : lorsqu'un budget présente un excédent de charges, il ne peut entraîner une hausse du nombre de postes permanents, calculés en équivalents temps plein. Une dérogation est toutefois prévue, à condition que l'augmentation soit proportionnelle à la croissance de la population; cette décision doit être prise à la majorité des deux tiers du Grand Conseil. La majorité du Grand Conseil souligne que cette disposition concerne uniquement les postes permanents [...]. De manière générale, la majorité du Grand Conseil estime que la loi 12'575 n'a pas pour but de freiner arbitrairement les engagements, mais d'inciter les autorités à faire des choix responsables lorsqu'un budget est déficitaire, notamment en encourageant les réallocations de ressources. S'il existe des domaines dans lesquels des augmentations de postes sont nécessaires, d'autres domaines peuvent en revanche réduire leurs effectifs grâce à des gains d'efficacité. Il s'agit d'assurer que la croissance de l'administration soit justifiée, maîtrisée et durable. En effet, la loi 12'575 reste très modeste, puisqu'elle n'empêche pas la création de postes en cas d'excédents ni ne contraint à une diminution de postes. C'est uniquement l'augmentation des postes qui est limitée en cas de déficit ».

Du point de vue de la minorité du Grand Conseil, qui tient sur une page, la loi 12'575 « introduit des mécanismes absurdes et dangereux dont les effets seraient catastrophiques. L'engagement de nouveaux membres du personnel ne peut pas être purement et simplement " gelé ", ou corrélé uniquement à l'augmentation démographique [...]. La loi 12'575 n'a pas d'autre logique que celle de couper dans les prestations à la population et les services publics [...]. Ces mécanismes

rigides auront des effets néfastes sur le fonctionnement de l'État et la qualité du service public, avec le risque de voir certaines personnes passer au travers du " filet social " si certains besoins augmentent, mais non les postes liés ».

Le Conseil d'État se dit défavorable à la loi 12'575. Son point de vue est développé sur dix lignes.

e. Dans sa réplique sur le fond du 26 août 2025, le recourant a relevé que la brochure d'explication était désormais en ligne. Le recours restait actuel et il aurait été disproportionné de le contraindre à saisir la chambre constitutionnelle d'un recours contre le matériel de vote.

Le Grand Conseil lui avait indiqué que, pour comprendre la portée des nouvelles, il fallait les lire à la lumière des art. 66 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00) et 12 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'État (LGAF - D 1 05). Or, ces deux dispositions étaient des instruments de frein à l'endettement. Elles n'avaient pas pour finalité de préserver les prestations mais de limiter le niveau de l'endettement du canton. Les nouvelles venaient s'ajouter à ce mécanisme. Les explications des autorités en vue du scrutin ne mentionnaient pas ces dispositions, alors que le Grand Conseil estimait que la portée de ces lois ne pouvait se comprendre qu'en lien avec lesdites dispositions. Les nouvelles rompaient radicalement avec la logique d'alternatives et celle anticyclique en vigueur. Avec les titres des nouvelles, l'électeur considérerait les objectifs des deux lois dans un sens très différent de leurs contenus. Les explications des autorités en ligne ne faisaient aucune mention de ce qui changerait avec l'adoption des nouvelles. La « synthèse brève et neutre » ne corrigeait pas ni ne nuancait l'impression laissée aux citoyens par la lecture des titres trompeurs à la première page des deux parties de la brochure consacrée aux nouvelles.

f. Interpellé par la chambre constitutionnelle, le Grand Conseil a relevé que les titres des lois pouvaient faire l'objet de débats politiques, ce qui permettait de contribuer à la formation de l'opinion des citoyens. Le contenu de la brochure de votation était bref et synthétique. Le bureau du Grand Conseil s'assurait qu'il était en adéquation avec le débat ayant eu lieu au Grand Conseil. Le Conseil d'État avait soumis ses projets de commentaires au bureau, qui n'avait pas relevé de corrections à y apporter, si ce n'était quelques indications de nature purement formelle.

g. Le Conseil d'État a indiqué s'interroger sur la recevabilité des éléments contenus dans la réplique du recourant. L'analyse de celui-ci relative à la brochure explicative était erronée. L'intitulé de la loi faisait partie intégrante de celle-ci. Partant, le Conseil d'État ne pouvait pas le modifier. Les synthèses brèves et neutres présentaient les objets de manière neutre. La synthèse devait rester brève et n'avait pas à discuter le titre des nouvelles ni exposer l'ensemble du cadre

juridique. L'absence de référence aux arts. 66 Cst-GE, qui n'apportait rien en termes de compréhension des nouvelles, et 12 LGAF n'affectait pas la compréhension des membres du corps électoral des objets soumis au vote.

h. Dans ses observations du 4 septembre 2025, le recourant a relevé que le Conseil d'État évoquait le principe de la séparation des pouvoirs comme prétexte pour refuser de mettre un terme à un abus manifeste du pouvoir de la majorité parlementaire et priver un électeur d'accéder au juge. La défense des principes démocratiques interdisait d'utiliser un titre trompeur quel que soit le contenu de la brochure explicative. En outre, le minimum eût été que la brochure explicative explicite le changement de paradigme induit par les nouvelles.

i. Sur ce, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées le 5 septembre 2025.

j. Par acte remis au guichet universel le 8 septembre 2025, le recourant a saisi la chambre constitutionnelle d'un recours contre le contenu du matériel de vote adressé aux électeurs pour le scrutin du 28 septembre 2025 », concluant à la rectification immédiate du matériel de vote et subsidiairement à l'annulation de l'opération électorale.

Il a relevé qu'une procédure était déjà pendante devant la chambre constitutionnelle (cause A/2430/2025). Cette procédure avait le même objet que le recours, avec les mêmes griefs. Il sollicitait la jonction des causes.

La cause a été enregistrée sous le numéro A/3050/2025.

EN DROIT

- 1.** La chambre constitutionnelle est compétente pour connaître du recours – qui est un recours pour violation des droits politiques – en vertu de l'art. 124 let. b Cst-GE, concrétisé en cette matière notamment par l'art. 130B al. 1 let. b de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05) et par l'art. 180 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LEDP - A 5 05).

1.1 La présente cause présente la particularité que le recourant a d'abord recouru contre le courrier du 2 juillet 2025 du Conseil d'État puis a, dans sa réplique au fond, contesté le contenu du matériel, plus particulièrement celui de la brochure explicative, alléguant qu'il serait disproportionné de le contraindre à saisir à nouveau la chambre de céans d'un recours contre le matériel de vote. Ces deux actes sont distincts. Dans ces conditions, il convient d'abord d'examiner la recevabilité du recours déposé contre la première décision puis de déterminer si la

brochure explicative est un acte attaquant et si, le cas échéant, la cause peut être étendue au contenu de celle-ci.

1.2 Le recours contre la décision du 2 juillet 2025 a été formé dans le délai de six jours dès la notification de celle-ci (art. 62 al. 1 let. c de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). Il satisfait aux exigences de forme et de contenu prévues par les art. 64 al. 1 et 65 LPA. Il comporte, en particulier, un exposé des motifs suffisant (art. 65 al. 2 1^e phr. LPA).

1.3 Se pose la question de savoir si la décision du 2 juillet 2025 est sujette à recours devant la chambre constitutionnelle.

1.4 Entrent dans le cadre des opérations électorales, et sont donc sujets à recours au sens de cette dernière disposition, tous les actes destinés au corps électoral, de nature à influencer la libre formation et expression 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. La notion d'opérations électorales figurant à l'art. 180 LEDP est conçue largement : elle ne se réduit pas aux seules élections mais vise également les votations et englobe aussi bien les scrutins populaires eux-mêmes que les actes préparant ces derniers (ACST/33/2025 du 22 juillet 2025 consid. 1.1 ; ACST/5/2020 du 31 janvier 2020 consid. 1).

En l'espèce, le courrier du 2 juillet 2025 refuse d'entrer en matière sur la demande du requérant visant à ce que le matériel de vote de la votation du 28 septembre 2025 ne fasse pas mention des titres des lois n^{os} 12'574 et 12'575. La notion d'opérations électorales figurant à l'art. 180 LEDP étant conçue largement, il y a lieu d'admettre que ledit courrier constitue un acte s'inscrivant dans le cadre des opérations électorales à venir. Il est donc sujet à recours devant la chambre constitutionnelle.

1.5 En matière de droits politiques, la qualité pour recourir appartient 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 (ACST/37/2023 du 30 octobre 2023 consid. 1.1 et les arrêts cités).

En l'espèce, en tant que ressortissant suisse domicilié dans le canton et y exerçant ses droits politiques (art. 48 al. 1 Cst-GE et 2 LEDP), le requérant, destinataire de la décision querrelée, dispose de la qualité pour recourir.

Le recours contre la décision du 2 juillet 2025 est donc recevable, étant précisé que l'on comprend à la lecture du recours que le requérant sollicite l'annulation de ladite décision.

2. Se pose ensuite la question de savoir si la brochure explicative est un acte attaquant devant la chambre constitutionnelle.

2.1 Le recours à la chambre constitutionnelle est ouvert contre les violations de la procédure des opérations électorales indépendamment de l'existence d'une décision (art. 180 LEDP). La brochure explicative, incluse dans le matériel de vote envoyé aux électeurs en vue d'une votation (art. 52 ss LEDP), fait partie des actes attaquables au titre de la notion d'opérations électorales figurant à l'art. 180 LEDP (ACST/33/2025 précité consid. 1.1 ; ACST/5/2020 du 31 janvier 2020 consid. 1).

2.2 Comme vu *infra*, les recours en matière de votations et d'élections doivent être formés dans les six jours (art. 62 al. 1 let. c LPA), délai non susceptible d'être suspendu (art. 63 al. 2 let. a LPA). Ce délai court dès le lendemain du jour où, en faisant montre de la diligence commandée par les circonstances, le recourant a pris connaissance de l'irrégularité entachant, selon lui, les opérations électorales (ACST/33/2025 précité consid. 3.1).

À Genève, pour les votations cantonales et communales, les électeurs reçoivent de l'État pour les votations cantonales et des communes pour les votations communales, au plus tôt quatre semaines avant le jour de la votation mais au plus tard trois semaines avant cette date, le bulletin de vote, le texte 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, les recommandations du Grand Conseil ou du Conseil municipal (art. 53 al. 1 LEDP).

2.3 En l'espèce, le contenu du matériel de vote entre dans le cadre des opérations électorales. La brochure explicative de la votation populaire du 28 septembre 2025 est donc un acte attaquant devant la chambre de céans.

La brochure explicative a été publiée sur le site Internet de l'État le 15 août 2025. Or, indépendamment du moment où le recourant en a pris connaissance, le matériel de vote n'avait pas encore été expédié aux électeurs en format papier, comme le prévoit l'art. 53 al. 1 LEDP, lors du dépôt de la réplique du recourant le 26 août 2025. Dans ces circonstances, il convient de retenir que le délai pour recourir contre la brochure explicative n'avait pas encore commencé à courir au moment du dépôt de la réplique, bien que le recourant en ait pris connaissance par le biais du site Internet de l'État à une date indéterminée. On ne saurait en effet faire partir le délai de recours de six jours avant même que les citoyens n'aient reçu le matériel de vote en format papier.

La contestation de la brochure telle qu'elle ressort expressément de la réplique du recourant et implicitement de ses précédentes écritures satisfait aux exigences de forme et de contenu prévues par les art. 64 al. 1 et 65 LPA. Les écritures

comportent, en particulier, un exposé des motifs suffisant (art. 65 al. 2 1^{ère} phr. LPA).

Enfin, en tant que ressortissant suisse domicilié dans le canton et y exerçant ses droit politiques (art. 48 al. 1 Cst-GE et 2 LEDP), le recourant dispose de la qualité pour recourir contre le matériel de vote.

3. Reste à déterminer si la cause peut être étendue au contenu de la brochure explicative.

3.1 L'objet du litige est principalement défini par l'objet du recours (ou objet de la contestation), les conclusions du recourant et, accessoirement, par les griefs ou motifs qu'il invoque. L'objet du litige correspond objectivement à l'objet de la décision attaquée, qui délimite son cadre matériel admissible (ATF 136 V 362 consid. 3.4 et 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_581/2010 du 28 mars 2011 consid. 1.5). L'objet d'une procédure administrative ne peut donc pas s'étendre ou qualitativement se modifier au fil des instances, mais peut tout au plus se réduire dans la mesure où certains éléments de la décision attaquée ne sont plus contestés. (ATA/861/2025 du 11 août 2025 consid. 3.1). Néanmoins, selon la jurisprudence constante en matière d'assurances sociales, la procédure juridictionnelle administrative peut être étendue, pour des motifs d'économie de procédure, à une question en état d'être jugée qui excède l'objet de la contestation, c'est-à-dire le rapport juridique visé par la décision, lorsque cette question est si étroitement liée à l'objet initial du litige que l'on peut parler d'un état de fait commun et à la condition que l'administration se soit exprimée à son sujet dans un acte de procédure au moins. Les conditions auxquelles un élargissement du procès au-delà de l'objet de la contestation est admissible sont donc les suivantes : la question (excédant l'objet de la contestation) doit être en état d'être jugée ; il doit exister un état de fait commun entre cette question et l'objet initial du litige ; l'administration doit s'être prononcée à son sujet dans un acte de procédure au moins ; le rapport juridique externe à l'objet de la contestation ne doit pas avoir fait l'objet d'une décision passée en force de chose jugée (ATF 144 V 153 consid. 4.2.4 ; 130 V 503 consid. 1.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_678/2019 du 22 avril 2020 consid. 4.4.1).

3.2 En l'espèce, le recours porte en premier lieu sur la décision du 2 juillet 2025 du Conseil d'État, qui n'est pas entré en matière sur la demande du recourant tendant à ce que le matériel de vote de la votation du 28 septembre ne fasse pas mention des titres des lois n^{os} 12'574 et 12'575. On comprend de la réplique du recourant qu'il souhaiterait étendre l'objet du litige au contenu de la brochure explicative.

La décision du 2 juillet 2025 du Conseil d'État et le matériel de vote sont deux actes distincts. Néanmoins, ils sont intimement liés, puisqu'ils ont tous les deux pour seul objet la question des titres des lois n^{os} 12'574 et 12'575 et leur mention

dans le matériel de vote. En effet, le recourant a demandé sans succès au Conseil d'État que le matériel de vote de la votation du 28 septembre 2025 ne fasse pas mention de ces titres, ce qui a donné lieu au prononcé de la décision du 2 juillet 2025.

Par ailleurs, les deux actes reposent sur un même complexe de faits, soit l'opération électorale du 28 septembre 2025 et en particulier les titres des lois nos 12'574 et 12'575, soumises à votation. La cause, qu'elle porte sur la décision du Conseil d'État du 2 juillet 2025 ou sur le contenu de la brochure explicative, est en état d'être jugée et tant le Conseil d'État que le Grand Conseil ont pu s'exprimer sur les griefs du recourant en lien avec le contenu du matériel de vote. Enfin, le rapport juridique externe à l'objet de la contestation initiale, soit le contenu de la brochure explicative, n'a pas fait l'objet d'une décision passée en force de chose jugée.

Au vu de ce qui précède, les conditions auxquelles un élargissement du procès au-delà de l'objet de la contestation initiale est admissible sont réunies.

Ainsi, par souci d'économie de procédure et vu l'imminence du scrutin, la cause sera étendue au contenu de la brochure explicative. La chambre de céans traitera en un seul et même arrêt les deux actes datés des 8 juillet et 26 août 2025.

4. Le recourant sollicite la jonction de la présente procédure à la cause A/3050/2025.

4.1 L'art. 70 LPA prévoit que 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 (al. 1). La jonction n'est toutefois pas ordonnée si la première procédure est en état d'être jugée alors que la ou les autres viennent d'être introduites (al. 2).

4.2 L'art. 70 LPA est de nature potestative et n'oblige pas le juge à joindre des causes quand bien même celles-ci seraient connexes (ATA/1332/2024 du 12 novembre 2024 consid. 4.3). La décision de joindre des causes en droit administratif procède de l'exercice du pouvoir d'appréciation du juge, qui est large en la matière (arrêts du Tribunal fédéral 2C_850/2014 et 2C_854/2014 du 10 juin 2016 consid. 11.1). La jonction peut répondre à un souci d'économie de procédure et correspondre à l'intérêt de toutes les parties (ATF 122 II 368 consid. 1a).

4.3 En l'espèce, la présente procédure a été gardée à juger le 5 septembre 2025, soit avant le dépôt du recours, le 8 septembre 2025, enregistré sous le numéro de cause A/3050/2025. Par conséquent, et bien que les causes soient connexes, la jonction ne sera pas ordonnée, conformément à l'art. 70 al. 2 LPA.

5. Avant d'entrer en matière sur le fond, il convient de préciser que le recourant, en plus de demander qu'il soit fait interdiction aux autorités cantonales d'utiliser les titres des nouvelles dans leur communication et dans le matériel de vote, a conclu au constat que la mention dans le matériel de vote des titres « pour préserver les prestations publiques, maîtrisons les engagements lors de budgets déficitaires » et « pour préserver les prestations publiques, maîtrisons les charges lors de budgets déficitaires » est une atteinte inadmissible aux droits politiques des citoyens et au principe de la bonne foi.

Cette dernière conclusion, de nature constatatoire, sera déclarée irrecevable. En effet, selon un principe général de procédure, les conclusions en constatation de droit ne sont recevables que lorsque des conclusions condamnatoires ou formatrices sont exclues (ATF 148 I 160 consid. 1.6 ; 141 II 113 consid. 1.7 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_621/2024 du 30 avril 2025 consid. 1.5). Or, tel n'est pas le cas en l'espèce, puisque le recourant conclut également à ce qu'il soit fait interdiction aux autorités cantonales d'utiliser les titres des nouvelles dans leur communication et dans le matériel de vote, ce qui constitue une conclusion condamnatoire. Par ailleurs, la conclusion en constatation ne constitue *in casu* qu'une conclusion « préparatoire » puisqu'elle concerne une question qui doit être tranchée en vue d'examiner la conclusion condamnatoire. Une telle conclusion est irrecevable (ATF 148 I 160 consid. 1.6 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_1034/2017 du 16 mai 2019 consid. 1.3 ; 2C_543/2017 du 1^{er} février 2018 consid. 1.3).

6. Se pose la question de savoir si le Conseil d'État était fondé à ne pas donner suite à la demande du recourant tendant à ce que le matériel de vote de la votation du 28 septembre 2025, qui n'était alors pas encore publié, ne fasse pas mention des titres des lois n^{os} 12'574 et 12'575.

6.1 Le principe de la séparation des pouvoirs est garanti au moins implicitement par toutes les constitutions cantonales. Il sauvegarde le respect des compétences établies par la Constitution. Il appartient en premier lieu au droit public cantonal de fixer les compétences des autorités (ATF 149 I 329 consid. 5.2 ; 138 I 196 consid. 4.1 ; 134 I 269 consid. 3.3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_488/2024 du 5 mai 2025 consid. 4.8).

À Genève, l'art. 2 al. 2 Cst-GE prévoit que les structures et l'autorité de l'État sont fondées sur le principe de la séparation des pouvoirs. Le Grand Conseil exerce le pouvoir législatif (art. 80 Cst-GE) et adopte les lois (art. 91 al. 1 Cst-GE). Le Conseil d'État, pouvoir exécutif, organise et surveille les opérations électorales (art. 46 al. 1 Cst-GE).

Le principe de la séparation des pouvoirs impose en particulier le respect des compétences établies par la Constitution et vise à empêcher un organe de l'État d'empiéter sur les compétences d'un autre organe (ATF 142 I 26 consid. 3.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_38/2021 du 3 mars 2021 consid. 3.2.1 ;

ACST/14/2025 du 24 mars 2025 consid. 4.5). Le champ d'application du principe de la séparation des pouvoirs s'étend prioritairement aux rapports existants entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif des cantons. Il peut aussi concerner, les cas échéant, d'autres autorités, comme le pouvoir judiciaire (Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 4^e éd., 2021, p. 671 n. 1811).

6.2 En droit genevois, l'art. 53 LEDP prévoit que les électeurs reçoivent de l'État pour les votations cantonales et des communes pour les votations communales, au plus tôt quatre semaines avant le jour de la votation mais au plus tard trois semaines avant cette date, 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 et les recommandations du Grand Conseil ou du Conseil municipal (al. 1). En matière cantonale, le commentaire des autorités est rédigé par le Conseil d'État. Il comprend une synthèse brève et neutre de chaque objet soumis à votation, 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'État et d'importantes minorités. Le Conseil d'État soumet son projet de commentaire au bureau du Grand Conseil, dont il recueille les observations (al. 3).

6.3 L'intitulé de la loi fait partie intégrante de celle-ci (art. 4 al. 1 de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels du 8 décembre 1956 - LFPP - B 2 05 ; ACST/12/2025 précité consid. 3.3).

6.4 En l'espèce, le Conseil d'État a refusé d'entrer en matière sur la demande du recourant tendant à ce que le matériel de vote de la votation du 28 septembre 2025 ne fasse pas mention des titres des lois n^{os} 12'574 et 12'575.

Le citoyen ne dispose d'aucun droit à interférer dans le processus d'élaboration de la brochure explicative et du matériel de vote. En raison du principe de la séparation des pouvoirs, le Conseil d'État n'est pas non plus habilité à donner des instructions au Grand Conseil, qui adopte les lois (art. 91 al. 2 Cst-GE), y compris le titre qui s'y rapporte. L'intitulé d'une loi fait d'ailleurs partie intégrante de celle-ci, ce qui implique une obligation pour les autorités cantonales de reprendre dans leur totalité les titres des lois adoptées, y compris dans le matériel de vote. Par conséquent, le Conseil d'État était fondé à refuser d'entrer en matière sur la demande du recourant.

Au demeurant, les droits politiques des citoyens sont sauvegardés par la possibilité qui leur est offerte de recourir contre la brochure de vote une fois qu'ils la reçoivent, ladite brochure, incluse dans le matériel de vote envoyé aux électeurs en vue d'une votation (art. 52 ss LEDP), faisant partie des actes attaquables devant la chambre de céans.

Le grief sera donc écarté.

7. Le recourant se plaint de la violation des droits politiques (art. 34 Cst.) et conclut à ce qu'il soit fait interdiction d'utiliser les titres des lois n^{os} 12'574 et 12'575 dans la communication des autorités et dans le matériel de vote.

7.1 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, et il établit de manière générale les principes essentiels de la participation démocratique. La garantie revêt un caractère fondamental. L'art. 34 al. 1 Cst. ne définit en revanche pas en détail leur contenu et renvoie à cet égard aux constitutions et lois cantonales (ATF 150 I 17 consid. 4.1 = JdT 2024 I p. 35, 37 ; ATF 138 I 189 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_487/2024, 1C_491/2024, 1C_496/2024, 1C_497/2024 et 1C_504/2024 du 12 décembre 2024 consid. 5.1, destiné à la publication).

7.2 L'art. 34 al. 2 Cst. protège la libre formation de l'opinion des citoyens et leur garantit 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 et la loyauté du débat nécessaire au processus démocratique et à la légitimité des décisions prises en démocratie directe (ATF 150 I 17 consid. 4.1 = JdT 2024 I p. 35, 37 ; ATF 146 I 129 consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_160/2021 précité consid. 4.1). L'art. 44 Cst-GE garantit les droits politiques en des termes similaires (ATF 150 I 204 consid. 7.1 ; ACST/15/2025 du 24 mars 2025 consid. 6.1).

7.3 La liberté de vote se décompose en plusieurs maximes, au nombre desquelles figure celle qui, dans le but de cadrer les rôles respectifs complémentaires de l'État et de la société civile en démocratie, régit l'intervention de l'autorité dans les campagnes référendaires et électorales, en termes à la fois de devoirs et de restrictions. Dans les campagnes précédant une votation ou une élection, les diverses règles résultant de la liberté de vote imposent aux autorités un devoir à la fois d'exactitude et de réserve, à savoir un devoir d'informer le corps électoral au sujet du vote ou de l'élection mais aussi, de façon très stricte en matière d'élections, un devoir de s'abstenir de toute intervention illicite (ATF 139 I 2 consid. 6.2 ; 131 I 126 consid. 5 ; ACST/15/2025 précité consid. 6.1 et l'arrêt cité).

7.4 La brochure d'information revêt une grande importance dans le cadre de la formation de l'opinion. Ce document ne constitue pas un avis de droit, mais il doit être compréhensible et accessible également à des personnes sans formation juridique. Auréolé de l'autorité de l'État, il exerce une influence sur l'opinion des titulaires du droit de vote et il est devenu une sorte d'instrument incontournable de

la démocratie (ATF 147 I 297 consid. 5.3 = SJ 2021 I 265, 271 ; 130 I 290 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_247/2018, 1C_248/2018 du 12 mars 2019 consid. 9.1).

7.5 L'art. 34 al. 2 Cst. impose notamment aux autorités le devoir de donner une information correcte et retenue dans le contexte de votations (ATF 145 I 282 consid. 4.1). Une distinction doit être opérée entre les interventions des autorités lors de scrutins de leur propre collectivité (commune, canton, Confédération), d'une part, et celles lors de scrutins d'une autre collectivité (subordonnée, de même niveau ou de niveau supérieur), d'autre part (ATF 146 I 129 consid. 5.1 ; 145 I 1 consid. 4.1). Lors de scrutins de leur propre collectivité, un rôle de conseil leur incombe. Les collectivités assument ce rôle principalement par la rédaction d'un message explicatif préalable au vote. Elles ne sont pas astreintes à un devoir de neutralité et peuvent diffuser une recommandation. Elles sont en revanche tenues à un devoir d'objectivité, de transparence et de proportionnalité. Les informations qu'elles apportent doivent prendre place dans un processus ouvert de formation de l'opinion, ce qui exclut les interventions excessives et disproportionnées s'apparentant à de la propagande et propres à empêcher la formation de l'opinion (ATF 146 I 129 consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_321/2020 du 13 novembre 2020 consid. 4.1). L'autorité viole son devoir d'information objective lorsqu'elle informe de manière erronée sur le but et la portée du projet. Les explications de vote satisfont 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, et qu'elles mettent les électeurs en mesure d'acquérir une opinion ; au-delà d'une certaine exagération, elles ne doivent être ni contraires à la vérité ni tendancieuses, ni 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 143 I 78 consid. 4.4 ; 139 I 2 consid. 6.2). Le but principal de la brochure d'information n'est pas en effet de contribuer à la propagande politique, mais de fournir aux citoyens une information objective, équilibrée et si possible exhaustive sur les avantages et les inconvénients d'un projet législatif (ATF 147 I 297 consid. 3.1 = SJ 2021 I 265, 266 s. ; ATF 139 I 2 consid. 6.2).

7.6 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. Il faut se demander si les votants, sur la base de l'information délivrée par les différents organes de presse

et par les acteurs du débat politique, sont effectivement en mesure de se faire une opinion suffisante et objective sur l'objet soumis à la votation (ATF 147 I 297 consid. 3.2 = SJ 2021 I 265, 267 s. et les références citées ; ATF 138 I 61 consid. 7.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_130/2015 du 20 janvier 2016 consid. 3.2).

7.7 Le résultat d'une votation est faussé lorsque les autorités influencent de manière inadmissible les citoyens ; une influence de ce genre peut notamment s'exercer dans les explications officielles adressées aux citoyens. La liberté de vote admet les explications ou messages officiels relatifs à une votation où l'autorité explique l'objet du scrutin et recommande son acceptation ou son rejet (ATF 140 I 338 consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_665/2018 du 16 janvier 2019 consid. 3). Le résultat d'une votation est également faussé lorsque les citoyens ont été informés de manière erronée sur le but et la portée du projet soumis au vote. Il 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. Le principe de la transparence exige par ailleurs que s'il existe des incertitudes significatives lors de l'évaluation de la situation de départ, celles-ci soient clairement présentées comme telles (ATF 145 I 207 consid. 2.1 ; 139 I 2 consid. 6.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_487/2024, 1C_491/2024, 1C_496/2024, 1C_497/2024 et 1C_504/2024 du 12 décembre 2024 consid. 5.1, destiné à la publication).

7.8 En matière de recours contre les votations, la jurisprudence distingue ceux qui sont déposés avant ou peu après la votation des recours qui sont interjetés bien après la votation lorsque des irrégularités ont été connues ultérieurement. Dans le premier cas, la votation n'est annulée qu'à la double condition que la violation constatée est grave et qu'elle a pu avoir une influence sur le résultat du vote (ATF 147 I 194 consid. 4.1.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_487/2024, 1C_491/2024, 1C_496/2024, 1C_497/2024 et 1C_504/2024 du 12 décembre 2024 consid. 5.1, destiné à la publication). Dans ce cas, le citoyen n'a pas à prouver que le vice a eu d'importantes répercussions sur l'issue de la votation ; il suffit qu'une telle conséquence soit possible. Il y a lieu de tenir compte notamment de la gravité des vices de procédure et de leur portée sur le vote dans son ensemble (ATF 147 I 297 consid. 5.1 = SJ 2021 I 265, 270). Si la possibilité d'un résultat différent au cas où la procédure n'avait pas été viciée apparaît à ce point minime qu'elle ne puisse pas entrer sérieusement en considération, il y a lieu de renoncer à l'annulation du vote ; dans le cas contraire, il faut considérer le vice comme important et annuler la votation (ATF 145 I 207 consid. 4.1 ; 145 I 1 consid. 4.2 ; 143 I 78 consid. 7.1).

7.9 Le droit genevois ne contient pas de dispositions spécifiques sur le titre des lois ou sur celui d'une initiative populaire (cf. notamment l'art. 60 Cst-GE qui traite de l'examen de la validité d'une initiative populaire mais ne mentionne pas la

question du titre de celle-ci). En droit fédéral, l'art. 69 al. 2 LPD prévoit que lorsque le titre d'une initiative induit en erreur, contient des éléments de publicité commerciale ou personnelle ou prête à confusion, il incombe à la Chancellerie fédérale de le modifier.

Selon la doctrine, pour qu'un titre d'initiative soit admissible, il suffit que le titre et le texte portent sur le même domaine et qu'une personne avec des connaissances moyennes ne parvienne pas à une conclusion sur le but de l'initiative qui est très différente du contenu de son texte. Les initiants doivent disposer d'une large marge de manœuvre. Seules les tromperies manifestes, telles qu'un titre exprimant le contraire du texte de l'initiative, devraient entraîner une intervention de l'autorité. Un titre ne doit pas être neutre ou objectif. Au contraire, il doit pouvoir être accrocheur. Le titre d'une initiative n'est pas le texte de l'initiative, qui seul sera obligatoire en cas d'acceptation. Cependant, il va jouer un rôle central lors de la campagne de récolte de signature, puis lors de la campagne de votation. C'est le texte qui sera lu en premier sur la fiche de signature ou qui va figurer sur des affiches de campagne. Le titre d'une initiative joue donc un rôle central pour les initiants qui doivent le choisir avec soin, qu'il soit percutant, voire « accrocheur ». Il risque alors d'être réducteur, ce qu'il devrait pouvoir être. En revanche, il ne saurait être trompeur. S'il est trompeur, une invalidation (partielle) du titre peut entrer en ligne de compte (Stéphane GRODECKI, Brèves réflexions sur le titre d'une initiative populaire, *in* Frédéric BERNARD/Maya HERTIG RANDALL/Christian BOVET/Alexandre FLÜCKIGER (éd.), *Le droit au service de l'humanité, Mélanges en l'honneur de Michel HOTTELIER*, 2023, p. 171 ss.).

Selon la jurisprudence fédérale rendue en matière d'initiative, le texte d'une initiative doit être interprété selon les méthodes reconnues afin d'apprécier la validité de son contenu. Le libellé de l'initiative est en principe déterminant, à l'exclusion de la volonté subjective de ses auteurs. Une éventuelle motivation de l'initiative doit néanmoins être prise en considération si elle est indispensable à la compréhension du texte. Dans ce cadre uniquement (recours à l'exposé des motifs d'une initiative pour l'interpréter), la volonté des auteurs doit être prise en compte, à tout le moins, dans la mesure où elle délimite le cadre de l'interprétation de leur texte et du sens que les signataires ont pu raisonnablement lui attribuer. L'initiative doit être interprétée d'après le sens que les citoyens et, plus tard, les destinataires du texte doivent raisonnablement lui attribuer. Parmi plusieurs interprétations possibles, il faut retenir celle qui correspond le mieux au sens et au but de l'initiative, qui parvient à un résultat raisonnable et, du point de vue d'une interprétation conforme à la Constitution, qui se révèle compatible avec le droit fédéral et cantonal de rang supérieur. Si l'initiative peut recevoir un sens qui n'apparaisse pas clairement inadmissible, alors elle doit être reconnue valable et soumise au vote populaire conformément à l'adage *in dubio pro populo* (ATF 147

I 183 consid. 6.2 ; 144 I 193 consid. 7.3.1 = JdT 2019 I p. 39 ss, 42 ; ATF 139 I 292 consid. 7.2.5).

7.10 L'amendement est une proposition de modification d'un texte en délibération (art. 80 al. 1 LRGC). Lors du troisième débat devant le Grand Conseil, les éventuels amendements sont traités dans l'ordre des articles qu'ils concernent, puis il est procédé au vote sur l'ensemble (art. 134 al. 4 LRGC).

7.11 Aux termes de l'art. 5 Cst., le droit est la base et la limite de l'activité de l'État (al. 1). Celle-ci doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé (al. 2).

- 8.** Comme indiqué *supra*, le droit genevois ne contient pas de dispositions spécifiques sur le titre des lois, si ce n'est qu'il prévoit que l'intitulé de la loi fait partie intégrante de celle-ci (art. 4 al. 1 LFPP). Néanmoins, le titre d'une loi revêt une importance particulière, notamment lorsque celle-ci est soumise au référendum, dans la mesure où il doit globalement exprimer la portée d'une loi, pour des questions de sécurité du droit et de véracité de l'information notamment. Il joue un rôle central dans la campagne de votation, la loi étant portée à la connaissance des citoyens avec l'intégralité de son titre, y compris et surtout dans la brochure explicative. C'est notamment à la lumière du titre de la loi que le peuple votera.

Ainsi, comme en matière d'initiative populaire, il faut qu'un citoyen avec des connaissances considérées comme moyennes puisse arriver à la conclusion que le titre exprime de façon claire le but poursuivi par la loi, afin de pouvoir voter en connaissance de cause. *A contrario*, le titre ne doit pas exprimer le contraire du texte soumis à votation, ce qui irait à l'encontre du devoir d'exactitude des autorités en matière de votation mais aussi ébranlerait la confiance du citoyen dans les autorités. Par conséquent, un titre manifestement trompeur est susceptible, sur le principe et sous réserve du contenu des explications figurant dans le matériel de vote, d'influencer la formation de l'opinion et de constituer une violation des droits politiques.

8.1 En l'espèce, les titres des lois n^{os} 12'574 et 12'575 ont été repris, dans la brochure explicative, tels qu'ils ont été adoptés par le Grand Conseil et publiés dans les divers arrêtés rendus par le Conseil d'État. Le recourant estime que ces titres sont trompeurs et sont susceptibles d'influencer la formation de l'opinion, ce qui constituerait une violation des droits politiques.

Les nouvelles s'intitulent respectivement « pour préserver les prestations publiques, maîtrisons les charges lors de budgets déficitaires » et « pour préserver les prestations publiques, maîtrisons les engagements lors de budgets déficitaires ». Ces titres suggèrent ainsi sans équivoque que la maîtrise des charges et des

engagements lors de budgets déficitaires a pour objectif de préserver les prestations publiques.

Les nouvelles prohibent la création de nouveaux postes si le budget est déficitaire, sous réserve d'exceptions (art. 12B nLGAF) et, toujours dans l'hypothèse d'un budget déficitaire, limite l'augmentation des charges (dépenses de fonctionnement) en limitant l'augmentation au pourcentage de la variation démographique de l'année écoulée (art. 12A nLGAF). En outre, il ressort des travaux préparatoires relatifs aux lois n^{os} 12'574 et 12'575 que l'objectif des initiants du projet de loi n^o 12'574 consiste à ne pas accroître le « train de vie » de l'État quand ce dernier vit à crédit (PL 12'574, p. 3, exposé des motifs) et à maîtriser les charges quand le budget est déficitaire (PL 12'574-A et PL 12'575-A, p. 2). Celui du PL 12'575 est d'instaurer une impossibilité de créer des postes supplémentaires sans compensation interne (engagements de collaborateurs de l'État ; PL 12'574-A et PL 12'575-A, p. 104).

En d'autres termes, les nouvelles prévoient, en cas de budget déficitaire, une interdiction de principe de créer de nouveaux postes et limitent l'augmentation des charges. Dans cette mesure, les mentions, dans leurs titres, des phrases « maîtrisons les charges lors de budgets déficitaires » et « maîtrisons les engagements lors de budgets déficitaires » apparaissent appropriées. En revanche, vu le potentiel antagonisme entre des restrictions budgétaires et la fourniture de prestations à court terme, la question se pose de savoir si l'ajout litigieux – lors du troisième débat et en vue de la votation –, soit « pour préserver les prestations publiques », est de nature à modifier la compréhension du but des nouvelles. Tel ne semble pas être le cas.

En effet, il ressort de la brochure explicative que la majorité du Grand Conseil souhaite garantir la pérennité des prestations publiques, inciter les autorités à faire des choix responsables lorsqu'un budget est déficitaire, notamment en encourageant les réallocations de ressources, éviter une fuite en avant dans l'endettement ou une hausse des impôts pour les générations futures et assurer que la croissance de l'administration soit justifiée, maîtrisée et durable. Il n'est pas contesté que les deux nouvelles sont des instruments de frein à l'endettement, ce que le recourant admet également. L'Administration fédérale des finances rappelle que le frein à l'endettement a pour but de prévenir les déséquilibres structurels (chroniques) des finances fédérales et empêcher ainsi une croissance de la dette (https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/schuldenbremse.html, page consultée le 5 septembre 2025). Il n'apparaît donc pas insoutenable de considérer que les mécanismes de frein à l'endettement, qui visent l'équilibre des finances, peuvent avoir pour conséquence de préserver, à moyen ou long terme, les prestations publiques, en maintenant le « train de vie » de l'État. Dès lors, on ne saurait considérer que les titres des nouvelles contiennent des éléments manifestement exorbitants au but de la loi ou en contradiction avec

celle-ci. Par conséquent, ils ne peuvent être considérés comme manifestement trompeurs.

À cela s'ajoute que la brochure explicative ne semble pas contenir d'informations erronées, subjectives ou disproportionnées. Les synthèses brèves et neutres présentent les objets soumis au vote de manière neutre, comme l'admet implicitement le recourant. Elles exposent également le point de vue des opposants au projet, y compris la minorité du Grand Conseil mais aussi le comité référendaire, lesquels relèvent un risque de suppression de certaines prestations. En outre et au vu de ce qui précède, les avantages et les inconvénients des nouvelles, tous points de vue confondus, ont été exposés.

Le recourant se plaint encore de ce que la brochure explicative ne fait pas mention de ce qui changerait avec l'adoption des nouvelles. Cela ne suffit toutefois pas à considérer les explications comme lacunaires au sens de l'art. 34 Cst. En effet, comme exposé, les avantages et les inconvénients des nouvelles ont été présentés et l'autorité n'est pas tenue de discuter chaque détail du projet ni d'évoquer chaque objection qui pourrait être soulevée à son encontre, la synthèse devant rester brève. En outre, la brochure fait mention de ce que le canton est déjà doté de mécanismes de frein au déficit et à l'endettement et que le caractère automatique du mécanisme prévu ne permettrait pas au Conseil d'État, lorsqu'il arrête le budget annuel, d'exercer son rôle d'arbitrage quant aux prestations à fournir à la population (point de vue du Conseil d'État, p. 69). La brochure explicative contient donc des informations sur les éventuels changements induits par l'adoption des nouvelles, bien que ces explications soient brèves.

Le Grand Conseil a indiqué au recourant, dans le cadre de leurs échanges hors procédure, que pour comprendre la portée des nouvelles, il fallait les lire à la lumière des art. 66 Cst-GE et 12 LGAF. Comme le relève le recourant, ces deux dispositions n'ont pas été reprises dans la brochure explicative. Toutefois, cela n'emporte aucune conséquence. En effet, les explications données dans la brochure explicative permettent aux citoyens de comprendre la portée des nouvelles sans qu'il soit nécessaire de faire référence aux art. 66 Cst-GE et 12 LGAF, ceux-ci portant respectivement sur les modalités de référendum en matière d'assainissement financier et sur les calculs en matière de gestion financière conjoncturelle et n'apportant ainsi aucune information supplémentaire relative à une meilleure compréhension des nouvelles, contrairement à l'avis du Grand Conseil.

Enfin, le fait que les titres initiaux aient été modifiés lors du troisième débat devant le Grand Conseil n'a pas d'importance, le procédé étant admis (art. 134 al. 4 LRGC). Le titre d'une nouvelle qui n'abroge pas la loi qu'elle modifie disparaît du reste lors de la promulgation de la nouvelle.

Pour le surplus, le recourant a insisté sur l'absence supposée de pertinence des majorités prévues par les nouvelles, en tant que celles-ci rendraient la nouvelle règle incontournable. Ce grief relève toutefois du débat politique et d'une éventuelle conformité des nouvelles au droit supérieur, lesquels n'ont en toute hypothèse pas à être examinés dans le cadre d'un recours contre le contenu du matériel de vote.

Le grief sera donc écarté.

8.2 Même à considérer que les titres des nouvelles et leur reprise dans le matériel de vote soient constitutifs d'une violation des droits politiques, cela ne suffirait pas à faire droit aux conclusions du recourant.

L'éventuelle violation ne serait pas si grave qu'elle justifierait l'annulation ou le report du scrutin. En effet, l'éventuel caractère trompeur des titres serait compensé par les informations contenues dans la brochure de vote et la prise de positions des opposants aux nouvelles. En effet, comme vu *supra*, la brochure explicative ne semble pas contenir d'informations fausses ou erronées, subjectives ou disproportionnées. Les synthèses brèves et neutres présentent les objets soumis au vote de manière neutre. Le point de vue des opposants aux nouvelles, qui ont relevé un risque de suppression de certaines prestations, a également été exposé. Les avantages et les inconvénients des nouvelles ont donc été présentés, si bien que les citoyens peuvent se faire leur propre opinion en connaissance de cause. Ainsi, un report du scrutin serait disproportionné et ne répondrait à aucun intérêt public.

Au vu de ce qui précède, les recours seront rejetés.

9. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 800.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1 LPA) et aucune indemnité ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE

rejette, dans la mesure où ils sont recevables, les recours interjetés les 8 juillet 2025 et 26 août 2025 par A_____ contre la décision du Conseil d'État du 2 juillet 2025 et le contenu de la brochure explicative de la votation populaire du 28 septembre 2025 ;

met un émolument de 800.- à la charge de A_____ ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqué le présent arrêt à A_____, au Conseil d'État ainsi qu'au Grand Conseil.

Siégeant : Philippe KNUPFER, président, Florence KRAUSKOPF, Blaise PAGAN,
Jean-Marc VERNIORY, Eleanor McGREGOR, juges

Au nom de la chambre constitutionnelle :

le greffier-juriste :

J. PASTEUR

le président siégeant :

P. KNUPFER

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :