

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/424/2025-ELEVOT

ACST/12/2025

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre constitutionnelle**

**Arrêt du 6 mars 2025**

dans la cause

A\_\_\_\_\_ et B\_\_\_\_\_

**recourants**

contre

**CONSEIL D'ÉTAT**

**intimé**

---

## EN FAIT

- A. a.** 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 engagements lors de budgets déficitaires) (12575) » ainsi que 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) (12574) ».

La loi 12575 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 prévoit d'être soumise au referendum.

La loi 12574 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 prévoit d'être soumise au referendum.

**b.** 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 12575, 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 12574, 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.

- B. a.** Par acte expédié le 6 février 2025 à la chambre constitutionnelle de la Cour de justice, A\_\_\_\_\_ et B\_\_\_\_\_ ont recouru « contre les lois 12574 et 12575 ».

Ces lois avaient été modifiées, lors du débat devant le Grand Conseil, par l'ajout de titres trompeurs. Les auteurs des initiatives parlementaires, à l'origine des deux lois, avaient intitulé leurs initiatives « Maîtrise des charges » et « Maîtrise des engagements ». Le rajout « Pour préserver les prestations publiques » laissait entendre que ces prestations étaient menacées en cas de budget déficitaire, ce qui était trompeur. Un budget déficitaire n'influe pas sur les prestations, mais le niveau de l'endettement. Les mécanismes de frein à l'endettement proposés dans les deux lois risquaient en revanche de prêter les prestations publiques. Le Grand Conseil perdrait la possibilité de maintenir le même niveau de prestations. Ils citaient de nombreux exemples des prestations de l'État qui pourraient être ainsi réduites ou

dont la qualité actuelle ne pourrait plus être assurée. Les deux lois changeaient les règles de délibération du parlement concernant le budget.

L'autorité devait s'abstenir d'informer de manière erronée les électeurs. Il convenait ainsi d'annuler la décision du Grand Conseil prévoyant que les lois pouvaient être soumises au scrutin populaire avec leur nouveau titre et d'ordonner que les bulletins de vote et l'ensemble du matériel électoral ne mentionnent pas ces nouveaux titres.

**b.** La chambre constitutionnelle a invité les recourants à préciser quels points de l'arrêté ils contestaient et en quoi ils violaient leurs droits politiques.

**c.** Dans le délai prolongé, les recourants ont exposé que leurs recours avaient pour objectif de garantir la libre formation de l'opinion des votants. À cette fin, il convenait que les titres des deux lois soient supprimés ou ne soient publiés que sous leur formulation d'origine.

Ils contestaient les arrêtés en tant qu'ils reprenaient les intitulés adoptés par le Grand Conseil. La feuille de récolte des signatures pour le referendum contre la loi 12574 allait devoir porter le titre de cette loi. Celui-ci étant trompeur, il avait un impact sur le processus démocratique, en ce qu'il pouvait dissuader ou inciter à signer la demande de referendum. L'arrêté publiant cette loi devait donc être partiellement annulé.

Les deux arrêtés publiant les lois 12574 et 12575 déterminaient la suite du processus de votation. La brochure explicative et le bulletin de vote seraient rédigés sur la base de ces deux arrêtés. Le matériel de vote était ainsi susceptible de jouer un rôle déterminant dans le choix des votants.

**d.** Sur ce, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

**e.** Le Conseil d'État n'a pas été invité à formuler des observations.

**f.** Par publication du 14 février 2025 dans la FAO, la chancellerie a indiqué que le comité référendaire avait informé le Conseil d'État du lancement du referendum contre la loi 12574.

## **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 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00), 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** Le recours a été formé dans le délai de six jours dès la publication des arrêtés dans la FAO (art. 62 al. 1 let. c de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). Il satisfait, par ailleurs, 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 suffisants (art. 65 al. 2 1<sup>ère</sup> phr. LPA), un exposé détaillé des griefs pour les recours en matière de validité des actes normatifs (art. 65 al. 3 LPA) n'étant pas exigé pour les recours en matière de votations et d'élections.

**1.2** Les recourants, qui disposent du droit de vote dans le canton de Genève, ont la qualité pour recourir (ACST/16/2023 du 25 avril 2023 consid. 2.1 et l'arrêt cité).

**2.** Se pose la question de savoir si les arrêtés contestés sont sujets à un recours devant la chambre constitutionnelle.

**2.1** Entrent dans le cadre des opérations électorales, et sont donc sujets à recours au sens de l'art. 180 LEDP, 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 (ACST/21/2023 du 17 mai 2023 consid. 1.2). 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/21/2023 précité consid. 1.2).

Tel est le cas du matériel de vote, en particulier la brochure explicative transmise aux citoyens, qui fait partie de la procédure des opérations électorales et peut faire l'objet d'un recours auprès de la chambre de céans (ACST/30/2020 du 2 octobre 2020 consid. 1b ; ACST/16/2017 du 21 septembre 2017 consid. 3b). La constatation du résultat exact d'une élection, de même que le respect de la procédure en matière électorale, font partie de la liberté de vote (ATF 140 I 394 consid. 8.2).

À teneur de la jurisprudence, sont également attaquables pour violation de la procédure des opérations électorales le lancement d'un referendum en tant que le spécimen des listes destinées à recevoir les signatures (art. 86 al. 1 let. c LEDP) ne serait prétendument pas conforme aux prescriptions, notamment comporterait un intitulé ou un argumentaire contraire à la liberté de vote (ACST/15/2015 du 27 août 2015 consid. 3d ; arrêt du Tribunal administratif en la cause B. Annen et consorts du 18 mars 1992 consid. 1, RDAF 1993 p. 45 ; arrêt du Tribunal administratif en la cause Payot et consorts du 7 mars 1988, ayant donné lieu à l'arrêt du Tribunal fédéral du 2 décembre 1988, SJ 1989 p. 90).

Peu importe que le contrôle qu'effectue le service des votations et élections lorsqu'il approuve ou refuse d'approuver le spécimen des listes destinées à recevoir les signatures soit essentiellement sinon exclusivement formel (art. 86 al. 1 let. c LEDP ; arrêt du Tribunal fédéral précité du 2 décembre 1988 consid. 2 où le Tribunal fédéral

a indiqué, à propos du titre d'un référendum, qu'il aurait été souhaitable que l'autorité ne se limitât pas à examiner le seul respect des conditions formelles de l'art. 87 LEDP sur les formules destinées à recevoir les signatures ; Stéphane GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, 2008, p. 261 s. n. 924 s. ; Michel BESSON, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, 2002, p. 236 ; Yvo HANGARTNER/Andreas KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2000, n. 2077 ; Andreas AUER, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, 1987, n. 137).

Si un citoyen estime qu'un acte, se traduisant par une telle approbation ou la publication du lancement d'un référendum ou d'une initiative, consacre une violation des droits politiques, il lui incombe de l'attaquer sans attendre les étapes ultérieures du traitement du référendum ou de l'initiative, dès qu'il en a connaissance. En matière cantonale, le lancement d'un referendum ou d'une initiative est publié dans la FAO (art. 85 al. 1 et 2 et art. 89 al. 6 LEDP ; ACST/15/2015 précité consid. 3d).

**2.2** Au vu de ce qui précède, il convient d'admettre que l'arrêté relatif à la loi 12574 constitue un acte préparant les opérations électorales à venir. En effet, cet arrêté publie la loi 12574, indique qu'elle est soumise au referendum facultatif, fixe le délai référendaire et détermine le nombre de signatures requis pour que le referendum aboutisse. En tant que cette publication lance le referendum, elle est, comme exposé ci-dessus, sujette à recours devant la chambre constitutionnelle.

Il en va de même de l'arrêté annonçant que la loi 12575 qu'il publie va être soumise au corps électoral et que la date du scrutin va être fixée. En effet, cet arrêté annonce que la modification législative en question est soumise au référendum obligatoire.

Les deux arrêtés sont donc sujets à recours devant la chambre constitutionnelle.

En tant que les recourants sollicitent la modification des bulletins de vote et de l'ensemble du matériel électoral, leur recours est irrecevable, les bulletins de vote et le matériel électoral n'ayant pas encore été édités.

- 3.** Les recourants soutiennent que les arrêtés sont contraires à leurs droits politiques, car l'intitulé des deux nouvelles était trompeur.

**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).

**3.2** 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). Le Conseil d'État, pouvoir exécutif, organise et surveille les opérations électorales (art. 46 al. 1 Cst-GE).

**3.3** Aux termes de l'art. 4 al. 1 de loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels du 8 décembre 1956 (LFPP - B 2 05), l'intitulé de la loi fait partie intégrante de celle-ci. Les erreurs formelles contenues dans une loi peuvent être rectifiées selon la procédure prévue à l'art. 7B LFPP (qui prévoit qu'après l'adoption d'une loi et avant la publication de l'acte législatif, le secrétariat général du Grand Conseil peut, en coordination avec la chancellerie d'État, procéder de lui-même à la rectification d'erreurs orthographiques, grammaticales, typographiques ou légistiques, pour autant que ces erreurs soient manifestes et ne modifient en rien l'acte législatif sur le fond). À teneur de l'art. 7D LFPP, la rectification d'erreurs matérielles doit suivre la procédure prévue par la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13 septembre 1985 (LRGC - B 1 01). L'art. 216A al 3 LRGC prévoit que le Grand Conseil rectifie les erreurs matérielles.

**3.4** Selon l'art. 67 al. 1 Cst-GE, les lois ainsi que les autres actes du Grand Conseil prévoyant des dépenses, sont soumis au corps électoral si le referendum est demandé par 1,5% des titulaires des droits politiques. Les objets visés par l'art. 67 Cst-GE sont également soumis au corps électoral si le Grand Conseil le décide à la majorité des deux tiers des voix exprimées, les abstentions n'étant pas prises en considération, mais au moins à la majorité de ses membres (art. 67 al. 3 Cst-GE).

Sont également soumises au corps électoral si le referendum est demandé par 500 titulaires des droits politiques : a) les lois qui ont pour objet un nouvel impôt ou qui portent sur la modification du taux ou de l'assiette d'un impôt existant et b) les lois qui comportent une modification de la législation sur le logement, la protection des locataires et l'habitat, y compris les voies de droit en la matière (art. 67 al. 2 Cst-GE).

Le referendum est exclu contre la loi annuelle sur les dépenses et les recettes prise dans son ensemble, sauf en ce qui concerne ses dispositions spéciales établissant un nouvel impôt ou modifiant le taux ou l'assiette d'un impôt (art. 69 Cst-GE). Selon l'art. 78 Cst-GE, le référendum est exclu contre le budget communal pris dans son ensemble (al. 1). Il ne peut être demandé que contre les dispositions budgétaires qui introduisent une recette ou une dépense nouvelle ou qui modifient le taux d'un impôt ou le montant d'une dépense de l'exercice précédent (al. 2).

**3.5** Sous réserve des art. 69 et 78 Cst-GE, un referendum facultatif ne peut s'exercer qu'à l'endroit de l'intégralité de la loi ou de l'acte soumis à ce référendum (art. 85A al. 1 LEDP). Une loi contenant des dispositions soumises aux art. 67 al. 1 et al. 2 Cst-GE est soumise dans son ensemble au référendum prévu par l'art. 67 al. 2 Cst-GE (art. 85A al. 2 LEDP). En dérogation aux art. 85A al. 1 et 2 LEDP, s'il n'existe pas de lien intrinsèque entre les dispositions soumises à l'art. 67

al 1<sup>er</sup> Cst-GE et celles soumises à l'art. 67 al. 2 Cst-GE, le Conseil d'État scinde la loi les contenant aux fins de sa publication (art. 85A al. 3 LEDP).

**3.6** L'art. 53 LEDP prévoit que les électeurs reçoivent de l'État pour les votations cantonales, 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 (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 (art. 53 al. 3 LEDP).

**3.7** En l'espèce, les actes attaqués sont les deux arrêtés du Conseil d'État relatifs aux lois 12574 et 12575. L'objet du litige est ainsi circonscrit au contenu de ceux-ci.

L'arrêté relatif à la loi 12575 ne fait qu'indiquer que cette loi est soumise à un referendum obligatoire et que la date du scrutin sera fixée par arrêté séparé. Ce faisant, le Conseil d'État s'est conformé à l'art. 67 al. 3 Cst-GE, le Grand Conseil ayant prévu de soumettre la loi 12575 au corps électoral. Ladite loi visant, en cas de budget déficitaire, spécifiquement des mesures particulières – la limitation de l'augmentation de postes permanents au sein de l'État et les conditions auxquelles le Grand Conseil peut déroger à celle-ci –, le Conseil d'État se devait de soumettre la loi 12575 dans son ensemble au corps électoral, conformément à l'art. 85A al. 1 LEDP.

L'arrêté relatif à la loi 12574, outre le fait qu'il publie la loi, informe les titulaires du droit de vote au plan cantonal qu'elle est soumise au referendum facultatif et précise le délai dans lequel les signatures nécessaires à celui-ci doivent être réunies. Ce faisant, le Conseil d'État s'est conformé à l'art. 67 al. 1 Cst-GE, qui prévoit que les lois ainsi que les autres actes du Grand Conseil prévoyant des dépenses, sont soumis au corps électoral si le référendum est demandé par 1,5% des titulaires des droits politiques.

Les recourants ne critiquent pas le fait de soumettre à un referendum obligatoire, respectivement facultatif les deux lois, ni les conditions du referendum facultatif. Leur seule critique, directement en lien avec les deux arrêtés, porte sur l'intitulé des deux nouvelles publiées dans ces deux actes. Se pose ainsi la question de savoir si les griefs qu'ils soulèvent à cet égard et qui, selon eux, doivent conduire à la modification de l'intitulé des deux nouvelles, sont recevables.

Or, selon l'art. 4 al. 1 LFPP, l'intitulé de la loi fait partie intégrante de celle-ci. Le Conseil d'État devait donc publier les deux lois contenant les nouvelles litigieuses

avec leur intitulé. Il convient, à cet égard, de relever que les nouvelles, si elles étaient admises par le corps électoral, ne modifieraient pas l'intitulé de la loi à laquelle elles se rapportent, à savoir la loi modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'État du 4 octobre 2013 (LGAF- D 1 05).

Par ailleurs, l'intitulé des deux nouvelles relève des prérogatives du Grand Conseil. Le Conseil d'État n'aurait ainsi pas été habilité à les modifier. Comme exposé ci-dessus, des voies spécifiques sont prévues pour obtenir l'éventuelle rectification d'erreurs matérielles ou formelles des lois cantonales. La compétence pour statuer sur des demandes de rectification des lois n'est cependant pas du ressort du Conseil d'État. Partant, quand bien même celui-ci aurait estimé les titres des deux nouvelles inadéquats, il aurait violé le principe de la séparation des pouvoirs s'il les avait modifiés dans ses deux arrêtés.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État ne disposait d'aucune marge de manœuvre relative à l'intitulé des deux nouvelles lors de la publication des deux arrêtés s'y rapportant.

Les recourants ne critiquant pas les seuls points sur lesquels le recours pouvait porter, à savoir le choix du referendum – obligatoire ou facultatif – ainsi que les conditions du referendum facultatif, leur recours s'avère manifestement irrecevable, ce que la chambre constitutionnelle peut constater sans échange d'écritures (art. 72 LPA).

4. Vu l'issue du litige, un émoulement de CHF 500.- sera mis à la charge solidaire des recourants, qui ne peuvent se voir allouer d'indemnité de procédure (art. 87 LPA).

\* \* \* \* \*

## **PAR CES MOTIFS**

### **LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE**

déclare irrecevable le recours formé par A\_\_\_\_\_ et B\_\_\_\_\_ contre les arrêtés du Conseil d'État du 29 janvier 2025 relatifs aux lois 12574 et 12575 ;

met un émoulement de CHF 500.- à la charge solidaire d'A\_\_\_\_\_ et de B\_\_\_\_\_ ;

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 des recourants invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqué le présent arrêt à A\_\_\_\_\_ et B\_\_\_\_\_ ainsi qu'au Conseil d'État.

Siégeant : Florence KRAUSKOPF, présidente, Blaise PAGAN, Francine PAYOT  
ZEN-RUFFINEN, Patrick CHENAUX, Eleanor McGREGOR.

Au nom de la chambre constitutionnelle :

le secrétaire-juriste :

J. PASTEUR

la présidente :

F. KRAUSKOPF

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :