Initiative législative et brochure officielle : violation de l'art. 34 al. 2 Cst.

Auteur : Camille de Salis

Date : 30 juin 2021

TF, 09.04.2021, 1C_130/2020*

*En affirmant sans équivoque la non-conformité au droit supérieur d'une initiative dans la brochure officielle d'informations, les autorités concernées ont violé l'*art. 34 al. 2 Cst. *et la libre formation de la volonté des votantes et des votants. Vu le résultat très serré et l'influence décisive qu'ont pu avoir les informations non objectives fournies par les autorités, il se justifie d'annuler la votation cantonale*.

Faits

Par décret du 16 septembre 2019, le Grand Conseil tessinois recommande au peuple de rejeter l'initiative législative « *Le vittime di agressioni non devono pagare i costi della legitima difesa* » (« Les victimes d'agressions ne doivent pas payer les coûts de la légitime défense »). Les Chancelleries des communes font parvenir aux électeurs **le matériel nécessaire à la votation, y compris la brochure d'informations approuvée par le gouvernement cantonal**.

Le 19 janvier 2020, le premier signataire de l'initiative forme un recours auprès du Conseil d'Etat. **Selon lui, la brochure contient des informations non vérifiées, notamment concernant une inégalité de traitement et une violation du droit fédéral**. L'autorité aurait donc outrepassé ses pouvoirs en fournissant des informations incomplètes aux citoyennes et aux citoyens. **Il demande le report du vote et la publication d'une nouvelle brochure**. Son recours est rejeté par décision du 3 février 2020. Le 9 février 2020, l'initiative est rejetée par 41'282 voix (50,26%) contre 40'856 (49,74%), **soit une différence de 426 voix**.

Le premier signataire de l'initiative exerce un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral, tant contre la décision de rejet de son recours que contre les résultats de la votation, en demandant leur annulation et un nouveau vote. Le Tribunal fédéral est amené à **évaluer à la lumière de la garantie des droits politiques** (art. 34 al. 2 Cst.) **le caractère objectif des informations contenues dans la brochure officielle**.

Droit

Le Tribunal fédéral commence par rappeler que l'art. 34 al. 2 Cst. protège **la libre formation et l'expression fidèle et sûre de la volonté des citoyennes et des citoyens**. Cette disposition garantit qu'aucun résultat de vote ne sera reconnu s'il ne reflète pas, de manière fidèle et sûre, l'expression de leur libre volonté. Selon la jurisprudence, le résultat d'un vote est considéré comme **faussé si les autorités influencent les votantes et les votants de manière illicite**. Sans être soumises à une obligation de neutralité, les autorités doivent néanmoins respecter **un devoir d'objectivité en présentant les informations de manière équilibrée et complète**.

Concernant la brochure, le recourant se plaint en particulier de deux affirmations des autorités. La première mettait en avant le fait que l'initiative violait le principe de l'égalité de traitement, par la création d'une catégorie « privilégiée » de personnes acquittées en cas de légitime défense par rapport à toutes les autres. La seconde la jugeait contraire au droit fédéral quant au remboursement des frais de procédure, non prévu par le droit fédéral pour les affaires simples. Le

recourant affirme que le gouvernement cantonal aurait manqué à son devoir d'objectivité par ces affirmations. En effet, **l'électeur moyen aurait été amené à croire que le texte de l'initiative créait des inégalités de manière illicite et n'était pas conforme au droit supérieur**.

S'il est vrai que ces deux aspects ont été discutés au sein du gouvernement tessinois, les termes employés dans la brochure ne véhiculent pas les nuances qui s'imposent. Selon le Tribunal fédéral, **un citoyen ou une citoyenne moyen·ne ne pourrait pas, sur la base de la brochure, se former librement une opinion**.

En effet, la brochure fait état d'inégalité de traitement, sans que cette dernière n'ait été établie par les autorités. De même, le Tribunal fédéral qualifie de « péremptoire, non ambiguë et sans équivoque » (*perentoria, univoca e inequivocabile*) la conclusion (« violation du droit fédéral »), mise en évidence en caractères gras dans la brochure, sans que cette prétendue violation n'ait été établie, que ce soit par le conseiller juridique du Grand Conseil ou par le Parlement. Le Tribunal fédéral rappelle en outre que si de telles violations avaient été constatées antérieurement, le Grand Conseil aurait pu examiner et discuter de la possibilité de déclarer tout ou partie de l'initiative irrecevable.

En l'espèce, le conseiller juridique et le Parlement se sont contentés de soulever un certain nombre de préoccupations concernant l'initiative, notamment du point de vue de l'égalité de traitement et de la conformité au droit supérieur, sans en tirer de conclusions. Selon le Tribunal fédéral, **la présentation de l'initiative faite aux citoyennes et citoyens a donc influencé ceux-ci de manière inadmissible, qui plus est sur des points cruciaux pour la votation**. En particulier, les autorités n'ont pas fait état des incertitudes et des objections soulevées au cours de la procédure parlementaire au sujet de la conformité au droit supérieur. Le principe de transparence exige pourtant qu'en cas d'incertitudes, **celles-ci soient clairement expliquées et non dissimulées** (ATF 145 I 207, résumé *in* LawInside.ch/763). En conséquence, **la libre formation de la volonté des votantes et des votants a été entravée, ce qui constitue une violation de** l'art. 34 al. 2 Cst.

Après avoir constaté l'existence d'irrégularités dans une votation, **le Tribunal fédéral n'annule cette votation que si les irrégularités sont importantes et ont pu influencer le résultat**. En l'espèce, la différence n'était que de 426 voix. Compte tenu de la faiblesse de cet écart, il est possible que les irrégularités aient exercé une influence décisive sur le résultat. Le Tribunal fédéral examine donc la situation globale de l'information fournie au public avant le vote, afin de savoir si les votantes et les votants étaient tout de même en mesure de se forger une opinion suffisante à l'aide des informations fournies par les différents médias et acteurs du débat politique.

La décision rejetant le recours du premier signataire de l'initiative ne mentionnait pas que l'inégalité de traitement et la non-conformité au droit supérieur n'avaient pas été établies, ce qui laissait penser que ces violations étaient acquises. Le fait que les médias aient repris le recours ne permet pas, selon le Tribunal fédéral, d'équilibrer l'information fournie aux votantes et aux votants. En effet, **la valeur de la brochure officielle est bien plus importante pour les votantes et les votants que d'autres médias** (arrêt du Tribunal fédéral 1C_632/2017 du 5 mars 2018 c. 7.4).

Pour ces motifs, **le Tribunal fédéral admet le recours et annule la décision gouvernementale attaquée, de même que la votation cantonale et la proclamation des résultats**.