

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 346/2018

Arrêt du 4 mars 2019

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Chaix, Président,
Merkli, Karlen, Fonjallaz et Kneubühler.
Greffière : Mme Tornay Schaller.

Participants à la procédure

1. Syndicat de la police judiciaire,
2. Union du Personnel du Corps de Police,
3. Philippe Bignens,
4. Olivier Droz,
5. Lucien Schreiber,
6. Sabine Steinmann,,

tous représentés par Me Romain Jordan, avocat,
recourants,

contre

Conseil d'Etat du canton de Genève,
rue de l'Hôtel-de-Ville 2, 1204 Genève,

Objet

Droits politiques; résultat de la votation cantonale
du 10 juin 2018 (loi modifiant la loi sur la caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et des établissements pénitentiaires),

recours contre l'arrêt de la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice du canton de Genève du 7 juin 2018 (A/1781/2018-ELEVOT - ACST/13/2018) et contre l'arrêté du 13 juin 2018 du Conseil d'Etat du canton de Genève.

Faits :

A.

Le 12 octobre 2017, le Grand Conseil du canton de Genève a adopté une loi 11773 modifiant les art. 29 à 31 de la loi sur la caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et des établissements pénitentiaires du 4 octobre 2013 (LCPFP; RS/GE B 5 33), de façon à supprimer le financement par l'Etat de Genève des rappels de cotisations dus en cas de promotion ou de perception d'une annuité au-delà du plan de carrière de base et à le faire supporter par les fonctionnaires concernés. Deux référendums ayant été déposés contre cette modification législative, le Conseil d'Etat du canton de Genève a fixé au 10 juin 2018 la date de la votation cantonale sur la loi 11773.

La brochure explicative du Conseil d'Etat, sous la rubrique «Synthèse brève et neutre», indique que la caisse de prévoyance des fonctionnaires de la police et des établissements pénitentiaires (ci-après: la caisse de prévoyance) fonctionne selon le système de primauté des prestations et applique le système de capitalisation complète

exigeant que la fortune de l'institution de prévoyance couvre la totalité de ses engagements actuels ou futurs. Elle comprend en outre les deux paragraphes suivants:

« [Les]prestations [de la caisse de prévoyance]sont financées en bonne partie par l'Etat qui, jusqu'en 2010, a pris en charge 80 % du financement général des prestations, contre 20 % pour les employés. Dès 2011, la participation de l'Etat est passée de 80 % à 67 %, soit une répartition deux tiers / un tiers.

Jusqu'ici, l'Etat finançait en moyenne le 80 % des rappels de cotisations en cas d'augmentation de salaire. Il est proposé aujourd'hui de mettre fin à cette pratique. Les policiers et les agents de détention devront ainsi assumer eux-mêmes les coûts des rappels en cas de promotion ou de perception d'une annuité au-delà du plan de carrière de base, comme c'est le cas pour les autres employés de la fonction publique ».

B.

Par acte du 24 mai 2018, le Syndicat de la police judiciaire, l'Union du Personnel du Corps de Police, Philippe Bignens, Olivier Droz, Lucien Schreiber et Sabine Steinmann (ci-après: le Syndicat de la police judiciaire et consorts) ont saisi la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice du canton de Genève (ci-après: la Cour de justice) d'un recours contre la brochure explicative en lien avec l'objet de la votation référendaire précitée. Ils ont conclu à l'annulation du scrutin du 10 juin 2018 portant sur la loi 11773 et à son report à une date ultérieure suffisamment éloignée pour dissiper l'influence que le contenu violant les droits politiques des citoyens de cette brochure exerçait sur le corps électoral. Par arrêt du 7 juin 2018, la Cour de justice a dénié la qualité pour recourir au Syndicat de la police judiciaire et à l'Union du Personnel du Corps de Police et a rejeté dans la mesure de sa recevabilité le recours.

Par arrêté du 13 juin 2018, le Conseil d'Etat a constaté que les résultats de la votation cantonale du 10 juin 2018 sur la loi modifiant la LCPFP faisaient état de 54'484 votes en faveur du "oui", de 38'159 en faveur du "non", de 12 bulletins nuls et de 4'432 bulletins blancs.

C.

Par acte du 9 juillet 2018, agissant par la voie du recours en matière de droit public, le Syndicat de la police judiciaire et consorts demandent principalement au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du 7 juin 2018 ainsi que l'arrêté du Conseil d'Etat du 13 juin 2018 constatant les résultats du scrutin et le scrutin lui-même. Ils concluent subsidiairement au renvoi de la cause pour nouvelle décision au sens des considérants.

Invitée à se déterminer, la Cour de justice s'en rapporte à justice quant à la recevabilité du recours et persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt. Le Conseil d'Etat s'en rapporte à justice quant à la recevabilité du recours et conclut à son rejet. Les recourants ont répliqué par courrier du 15 novembre 2018.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

1.1. Selon l'art. 82 let. c LTF, le Tribunal fédéral connaît des recours concernant le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et votations populaires. Cette voie de recours permet en particulier au citoyen de s'en prendre aux actes préparatoires, au processus de vote ainsi qu'au résultat du vote, et de dénoncer par ce moyen toute circonstance propre à fausser la manifestation de la volonté des électeurs (arrêt 1C 136/2014 du 22 juillet 2014 consid. 1).

La qualité pour recourir dans le domaine des droits politiques appartient à toute personne disposant du droit de vote dans l'affaire en cause (art. 89 al. 3 LTF), même si elle n'a aucun intérêt juridique personnel à l'annulation de l'acte attaqué (ATF 138 I 171 consid. 1.3 p. 176). Citoyens actifs du canton de Genève, Philippe Bignens, Olivier Droz, Lucien Schreiber et Sabine Steinmann ont la qualité pour recourir, au sens de l'art. 89 al. 3 LTF. Le Syndicat de la police judiciaire et l'Union du Personnel du Corps de Police, à qui la cour cantonale a dénié la qualité pour recourir, sont directement touchés par cette irrecevabilité et ont un intérêt digne de protection à en obtenir l'annulation.

Pour le surplus, interjeté en temps utile et dans les formes requises contre une décision finale prise en dernière instance cantonale non susceptible de recours devant le Tribunal administratif fédéral, le recours dirigé contre l'arrêt du 7 juin 2018 est recevable au regard des art. 42, 86 al. 1 let. d, 90 et 100 al. 1 LTF.

1.2. Les recourants ont aussi déposé un recours contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 13 juin 2018, lequel consacre l'acte final de validation du scrutin. Les recourants n'ont pas d'autre motif de recours à faire valoir contre l'arrêté du 13 juin 2018 que ceux déjà énoncés devant la Cour de justice, conformément à l'obligation qui leur incombait. En effet, le droit de contester le résultat d'une votation - pour cause d'irrégularités découvertes avant le scrutin - tombe en principe si lesdites irrégularités ne sont pas attaquées immédiatement. Le but poursuivi est de permettre la réparation immédiate, avant le scrutin, d'éventuelles irrégularités dont la procédure préparatoire serait entachée et de prévenir ainsi la répétition d'un vote qui, d'emblée, apparaît vicié (ATF 118 Ia 271 consid. 1d p. 274; 99 Ia 638 consid. 5a p. 644; arrêt 1C 320/2015 du 20 janvier 2016 consid. 4). Dans ces circonstances particulières, l'arrêté de validation du scrutin peut être attaqué conjointement avec l'arrêt cantonal qui a constaté la validité des actes préparatoires à la votation, dans la mesure où le second influe sur le contenu du premier (cf. art. 93 al. 3 LTF). Le dépôt d'un nouveau recours auprès de la Cour de justice contre l'arrêté de validation du scrutin n'est pas nécessaire. Par conséquent, le recours contre l'arrêté du 13 juin 2018 doit aussi être déclaré recevable.

2.

Le mémoire de recours doit contenir les conclusions et les motifs à l'appui de celles-ci (art. 42 al. 1 LTF). Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit (art. 42 al. 2 LTF). Pour satisfaire à cette exigence, la partie recourante doit discuter les motifs de la décision entreprise et indiquer précisément en quoi elle estime que l'autorité précédente a méconnu le droit. Il faut qu'à la lecture de son exposé, on comprenne clairement quelles règles de droit auraient été, selon elle, transgressées par l'autorité cantonale (ATF 140 III 86 consid. 2 p. 89 et les références).

Les griefs de violation des droits fondamentaux sont en outre soumis à des exigences de motivation accrues. La partie recourante doit en particulier mentionner les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ceux-ci auraient été violés, respectivement démontrer où résiderait l'arbitraire (art. 106 al. 2 LTF; cf. ATF 136 II 489 consid. 2.8 p. 494; 133 IV 286 consid. 1.4 p. 287; en matière de contestation des faits, cf. plus spécialement ATF 137 II 353 consid. 5.1 p. 356).

3.

Les recourants se plaignent d'abord d'une violation de l'art. 89 LTF en lien avec l'art. 111 LTF, au motif que la qualité pour recourir n'a pas été reconnue au Syndicat de la police judiciaire et à l'Union du Personnel du Corps de Police.

3.1. Aux termes de l'art. 111 al. 1 LTF, la qualité de partie à la procédure devant toute autorité cantonale précédente doit être reconnue à quiconque a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral.

La qualité pour recourir dans le domaine des droits politiques appartient à toute personne disposant du droit de vote dans l'affaire en cause (art. 89 al. 3 LTF). Les personnes morales n'ont en principe pas la qualité pour recourir, faute d'être titulaires des droits politiques. La qualité pour recourir est néanmoins reconnue aux partis politiques et aux organisations à caractère politique formées en vue d'une action précise - telle que le lancement d'un référendum ou d'une initiative - pour autant qu'ils soient constitués en personne morale, qu'ils exercent leur activité dans la collectivité publique concernée par la votation en cause et qu'ils recrutent principalement leurs membres en fonction de leur qualité d'électeurs (ATF 134 I 172 consid. 1.3.1 p. 175 et les arrêts cités).

3.2. La cour cantonale a relevé que ni l'une ni l'autre des deux associations recourantes n'étaient auteurs d'un référendum. Elle a jugé, à bon droit, que le Syndicat de la police judiciaire et l'Union du Personnel du Corps de Police ne constituaient ni des partis politiques, ni des organisations à caractère politique formées en vue d'initier ces référendums, de sorte qu'ils n'avaient pas la qualité pour recourir à de tels titres.

Il est vrai que le Tribunal fédéral avait admis, une seule fois dans une affaire particulière, la qualité pour recourir pour violation des droits politiques à des associations ayant vocation statutaire de défendre les intérêts professionnels et politiques de leurs membres dans une votation concernant leur champ d'activité, étant précisé qu'une grande partie de ceux-ci disposaient du droit de vote pour ladite votation (ATF 130 I 290 consid. 1.3 p. 292 s.). Cet arrêt, critiqué, est cependant resté isolé (STEINMANN/MATTLE, BSK/BGG, 3ème éd., 2018, n. 73 ad art. 89; BÉNÉDICTE TORNAY SCHALLER, Le recours au Tribunal fédéral en matière d'élections fédérales,

PJA 2017 p. 351 ss, 363; FLORENCE AUBRY GIRARDIN, Commentaire de la LTF, in: Corboz/Würzburger/Ferrari/Frésard/Aubry Girardin, 2ème éd. 2014 n. 58 ad art. 89 LTF; MICHEL BESSON, Legitimation zur Beschwerde in Stimmrechtssachen, RJB 2011, p. 843 ss, 854). Le Syndicat de la police judiciaire et l'Union du Personnel du Corps de Police ne peuvent déduire de cet arrêt isolé leur qualité pour recourir et il convient de s'en tenir à la jurisprudence bien établie exposée au consid. 3.1 ci-dessus. Mal fondé, le grief de violation de l'art. 89 LTF en lien avec l'art. 111 LTF doit être rejeté.

4.

Les recourants se plaignent ensuite d'une violation de leur droit d'être entendus sous l'angle du droit à la preuve, au motif que la procédure de consultation du bureau du Grand Conseil par le Conseil d'Etat prévue à l'art. 53 al. 3 de la loi cantonale sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LEDP; RS/GE A 5 05) n'a pas été respectée. Ils font valoir une violation de l'art. 29 al. 2 Cst. et de l'art. 8 CC. Ils dénoncent aussi un établissement manifestement inexact des faits (art. 97 et 105 al. 1 LTF), dans la mesure où la cour cantonale aurait retenu inexactement que le Conseil d'Etat avait consulté le bureau du Grand Conseil selon la procédure prévue à l'art. 53 al. 3 LEDP.

4.1. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 298 s. et les références citées). L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 298 s. et les références citées).

L'art. 53 al. 3 LEDP prévoit qu'en matière cantonale, le commentaire des autorités est rédigé par le Conseil d'Etat; 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'Etat et d'importantes minorités; le Conseil d'Etat soumet son projet de commentaire au bureau du Grand Conseil, dont il recueille les observations.

4.2. En l'espèce, les recourants avaient mis en doute, dans la procédure cantonale, le fait que le Conseil d'Etat ait respecté la procédure prévue par l'art. 53 al. 3 LEDP et ait consulté le bureau du Grand Conseil sur le texte de la brochure. La cour cantonale avait ainsi demandé au Conseil d'Etat de confirmer cet élément. Le Conseil d'Etat y avait répondu en fournissant une copie des courriers qu'il avait adressés au bureau du Grand Conseil à ce sujet. Se fondant sur ces courriers, la cour cantonale a considéré que les exigences posées par l'art. 53 LEDP quant aux auteurs des textes à insérer dans la brochure explicative avaient été respectées, de même que celle de consulter le bureau du Grand Conseil prévue par l'art. 53 al. 3 phr. 3 LEDP. Dès lors, par appréciation anticipée des preuves, la Cour de justice a renoncé à exiger la production des réponses du Grand Conseil au Conseil d'Etat, telle que requise par les recourants.

L'instance précédente, ayant procédé à l'examen anticipé des moyens de preuve demandés par les recourants, ces derniers devaient démontrer, conformément aux exigences accrues de motivation de l'art. 106 al. 2 LTF, en quoi cette appréciation serait arbitraire. Or les recourants se contentent de reprocher à l'instance précédente de ne pas avoir recherché si le Grand Conseil avait réellement été consulté et quelles avaient été ses observations. Cette argumentation ne répond pas aux exigences accrues de motivation précitées, de sorte que sa critique est irrecevable. Il en va de même du grief d'établissement manifestement inexact des faits.

5.

Les recourants se prévalent encore d'une violation du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.), au motif que le contenu de la brochure explicative ne leur a pas été soumis.

5.1. Le droit d'être entendu prévu par l'art. 29 al. 2 Cst. est garanti essentiellement dans le cadre des procédures

administratives ou judiciaires, notion figurant à l'alinéa 1 de cette disposition. Ainsi, en matière administrative, il prévaut dans les procédures conduisant à l'adoption de décisions administratives, donc de mesures individuelles et concrètes fondées sur le droit public portant sur des droits ou obligations des administrés, soit, dans toutes les procédures d'application du droit (JACQUES DUBEY, Droits fondamentaux, 2018, n. 4057 s.; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse vol. I, 3ème éd., 2013, n. 1331 ss).

Dans le cadre d'une procédure législative, c'est-à-dire dans une procédure qui conduit à l'adoption de normes générales et abstraites, la Constitution fédérale ne confère pas aux citoyens le droit d'être entendus. Selon la jurisprudence, une exception n'est admise que lorsque certaines personnes (destinataires dits "spéciaux") sont touchées de façon sensiblement plus grave que le plus grand nombre des destinataires "ordinaires", par exemple lorsqu'un décret de portée générale ne touche concrètement qu'un très petit nombre de propriétaires (arrêt 1C 136/2018 du 26 novembre 2018 consid. 4.1 destiné à publication et les arrêts cités).

Un droit d'être entendu peut aussi se déduire de la protection qu'offrent certains droits fondamentaux, comme la liberté syndicale (art. 28 Cst.) dans sa dimension collective, en tant qu'elle confère aux syndicats du secteur public le droit de s'exprimer sous une forme appropriée en cas de modifications législatives ou réglementaires significatives touchant le statut de leurs membres (ATF 140 I 257 consid. 5.1.1 p. 261; arrêt du Tribunal fédéral 2C 589/2016 du 8 mars 2017 consid. 7.3).

5.2. L'élaboration de la brochure explicative, en vue de sa diffusion aux électeurs avec le matériel de vote, ne s'inscrit pas dans le cadre d'un processus normatif, ni dans celui d'une procédure administrative, mais relève d'un processus de mise en oeuvre des droits politiques. Le Tribunal fédéral a reconnu que les initiants peuvent, dans certaines circonstances, bénéficier du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) lorsqu'un exécutif cantonal statue sur la validité d'une initiative, avant que les signatures soient récoltées (arrêt 1C 136/2018 du 26 novembre 2018 consid. 4.3 destiné à publication).

En l'espèce, le Syndicat de la police judiciaire et l'Union du Personnel du Corps de Police n'ont cependant pas lancé le référendum contre la loi litigieuse. Par conséquent, la cour cantonale n'a pas violé le droit fédéral en retenant que, quand bien même le sujet de la loi en question les intéressait en tant que syndicats, ces organisations syndicales ne détenaient pas de droit d'être entendues sur le contenu de la brochure explicative, en vertu de l'art. 29 Cst. La liberté syndicale collective ne fonde pas non plus un quelconque droit d'être entendu des syndicats au stade de la procédure des opérations électorales, donc en marge du processus normatif stricto sensu.

Au demeurant, les deux organisations syndicales recourantes ont été entendues de façon appropriée au cours des travaux parlementaires ayant abouti à l'adoption de la loi 11773 (rapport de la Commission ad hoc sur le personnel de l'Etat chargée d'étudier le projet de loi litigieux du 21 août 2017, p. 3 et 7-24), et leur prise de position sur l'objet considéré de la votation - soit leur recommandation de voter «NON» à la loi 11773 - figure dans ladite brochure.

Pour le reste, un droit d'être entendu sur le contenu de la brochure explicative ne saurait être reconnu aux très nombreux individus susceptibles d'être concernés par l'objet soumis au vote, comme en particulier les personnes physiques recourantes. Le grief de violation du droit d'être entendu soulevé par les recourants est donc mal fondé.

6.

Sur le fond, les recourants estiment que le contenu de la brochure explicative viole l'art. 34 Cst. Ils critiquent quatre éléments.

6.1. L'art. 34 al. 2 Cst. garantit aux citoyens 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 du débat nécessaire au processus démocratique et à la légitimité des décisions prises en démocratie directe (ATF 139 I 2 consid. 6.2 p. 13).

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. L'autorité n'est pas tenue à un devoir de neutralité et

elle peut donc formuler une recommandation de vote, mais elle doit respecter un devoir d'objectivité, de transparence et de proportionnalité. Les informations qu'elle apporte 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 140 I 338 consid. 5.1 p. 342). L'autorité viole ainsi 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 p. 82; 139 I 2 consid. 6.2 p. 13).

Lorsque des irrégularités sont constatées, 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. Il y a lieu de tenir compte notamment de l'écart de voix, de la gravité des vices de procédure et de leur portée sur le vote dans son ensemble. 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. Lorsque la différence de voix est très nette, seules de graves irrégularités sont de nature à remettre en cause la validité du résultat du vote (ATF 143 I 78 consid. 7.1 p. 90; 138 I 61 consid. 4.7.2 p. 78).

6.2. Premièrement, les recourants reprochent à la cour cantonale d'avoir retenu que le deuxième paragraphe de la "synthèse brève et neutre" de la brochure explicative permettait à l'électeur moyen de faire la distinction entre les notions de "financement général des prestations de prévoyance" et de "financement de prévoyance de la caisse de pension".

Le paragraphe litigieux a la teneur suivante: "[Les]prestations [de la caisse de prévoyance]sont financées en bonne partie par l'Etat qui, jusqu'en 2010, a pris en charge 80 % du financement général des prestations, contre 20 % pour les employés. Dès 2011, la participation de l'Etat est passée de 80 % à 67 %, soit une répartition deux tiers / un tiers". Le but de ce paragraphe est de relater, en termes de pourcentages, que l'Etat employeur assume de longue date une part prépondérante (de l'ordre de 80% jusqu'en 2010, puis de 67%) du financement général des prestations de la caisse de prévoyance.

La cour cantonale a, à bon droit, retenu qu'à la lecture de ce paragraphe, l'électeur moyen pouvait et devait comprendre qu'il s'agissait de comparer les parts respectives de l'Etat employeur et des employés; c'était d'autant plus le cas que ces parts, additionnées, donnaient manifestement un pourcentage total de 100 %.

La cour cantonale a aussi expliqué que le financement général des prestations de prévoyance de la caisse de prévoyance comprenait en outre - et en cela se distinguait du financement des prestations de prévoyance de la caisse de prévoyance - les montants des adaptations des rentes, entièrement à la charge de l'Etat employeur. L'instance précédente a toutefois relevé que les proportions précitées s'en trouvaient modifiées dans le sens d'une accentuation de la part incombant à l'Etat employeur par rapport à celle assumée par les employés. Elle a estimé que l'ordre de grandeur des pourcentages litigieux figurant dans la brochure explicative n'en restait pas moins proche de la réalité. Elle en a déduit qu'il n'y avait dès lors pas lieu, dans la brochure explicative, de faire la nuance précitée entre le financement des prestations de prévoyance et leur financement général.

Face à ce raisonnement, les recourants se bornent à répéter que l'électeur moyen n'est pas en mesure de saisir la distinction entre ces deux types de prestation. Fût-il suffisamment motivé et recevable, cet argument ne serait pas en mesure de démontrer que la cour cantonale aurait violé l'art. 34 al. 2 Cst. en retenant qu'aucun vice n'affectait la brochure litigieuse.

6.3. Deuxièmement, les recourants reprochent à la cour cantonale d'avoir considéré que les pourcentages précités étaient corrects. Ils soutiennent que lesdits pourcentages auraient dû tenir compte du rendement de la fortune, élément dont l'électeur moyen ne pouvait avoir connaissance sans indication expresse. Ils avancent que la contribution de l'Etat employeur au financement général des prestations serait d'au mieux 24 %, compte

tenu des rendements de la fortune.

La Cour de justice a analysé de manière détaillée les pourcentages présentés dans la brochure et ceux soutenus par les recourants. Elle a d'abord exposé minutieusement pourquoi les recourants avaient interprété les pièces comptables de la caisse de prévoyance de façon erronée (arrêt attaqué consid. 7 b/aa p. 17). La cour cantonale a ensuite démontré que les pourcentages indiqués par le Conseil d'Etat dans le passage litigieux de la brochure explicative étaient d'un ordre de grandeur correct, sur le point pertinent des contributions respectives de l'Etat employeur et des employés (arrêt attaqué consid. 7 b/bb p. 17 et 18). Elle a encore expliqué dans le détail pourquoi les pourcentages donnés par les recourants ne pouvaient être retenus (arrêt attaqué consid. 7 c/bb p. 18 et 19). Elle a enfin et surtout exposé pourquoi les pourcentages indiqués ne tenaient pas compte des rendements de la fortune de la caisse de prévoyance, alors que les résultats nets des placements ressortant des comptes d'exploitation de la caisse de prévoyance étaient importants (87'463'666 fr. en 2016). La Cour de justice a en effet démontré que la formule utilisée dans la synthèse correspondait à la terminologie et à la classification usuelles en la matière

pour la caisse de prévoyance considérée. Elle a cité les comptes et rapports d'activité de la caisse de prévoyance établis par son comité, lesquels renvoient aux apports de base respectivement «employeur» et «employés», sans faire état du revenu de la fortune, qui est en revanche abordé sous des rubriques distinctes desdits documents; par ailleurs, dans son rapport du 24 mars 2009 sur le Corps de police concernant l'audit de légalité et de gestion de la caisse de prévoyance (p. 27 s.), la Cour des comptes n'avait pas non plus intégré les rendements des placements dans le financement des prestations de cette caisse de prévoyance, mais a présenté des pourcentages de cotisations respectivement «employeur» et «employés» totalisant un 100 %. L'instance précédente en a déduit qu'il n'y avait pas, dans l'absence de mention des rendements de la fortune de la caisse de prévoyance, de distorsion susceptible d'affecter la libre formation de la volonté des électeurs sur le point, objet du scrutin considéré, de savoir s'il se justifie que les rappels de cotisations soient désormais assumés financièrement par les fonctionnaires concernés.

Les recourants ne répondent à aucun des différents points de l'argumentation de la Cour de justice. De façon appellatoire, ils se contentent d'affirmer, sans le démontrer, que les pourcentages donnés dans la brochure sont erronés et se réfèrent à leur tableau de pourcentages. Insuffisamment motivée (voir consid. 2 supra), cette critique est irrecevable.

Au demeurant, il convient de souligner que, sur l'objet même de la modification soumise au vote référendaire en question, les recourants ne contestent pas que jusqu'ici l'Etat employeur a assumé et assume en moyenne le 80 % des rappels de cotisations des fonctionnaires de police et agents de détention, ni d'ailleurs que les autres employés de la fonction publique portent eux-mêmes la charge financière de tels rappels.

6.4. Troisièmement, les recourants mentionnent brièvement que le taux de 80 % du financement général des prestations n'avait été évoqué, au cours des travaux préparatoires, qu'au titre des conditions de prise en charge d'un rattrapage.

Cette remarque ne permet cependant pas de conclure que les pourcentages repris au deuxième paragraphe de la synthèse soient erronés ou trompeurs. Mal fondé, ce grief peut être écarté.

6.5. Quatrièmement, les recourants soutiennent, de manière purement appellatoire, que la comparaison intégrée dans la synthèse avec la situation des autres employés de la fonction publique laisserait à penser que les policiers et agents de détention bénéficieraient, sans raison, d'un avantage par rapport aux autres employés de la fonction publique.

La Cour de justice a démontré de manière convaincante pourquoi cet élément ne saurait être considéré comme trompeur dans le contexte financier dans lequel s'inscrivait la modification législative. En effet, comme l'a relevé la cour cantonale, une bonne compréhension du sujet et de l'enjeu de l'objet soumis au vote suppose qu'il soit présenté dans son contexte, tant matériel que financier, et ce d'autant plus qu'il relève du domaine complexe de la prévoyance professionnelle. C'est pourquoi le Conseil d'Etat a inséré dans la "synthèse brève et neutre" un premier paragraphe indiquant que la caisse de prévoyance fonctionne selon le système de primauté des prestations et applique le système de capitalisation complète, et un deuxième paragraphe relatant, en termes de pourcentages, que l'Etat employeur assume de longue date une part prépondérante (de l'ordre de 80 % jusqu'en 2010, puis de 67 %) du financement général des prestations de la caisse de prévoyance. La Cour de justice a considéré qu'on ne pouvait déduire du contexte financier dans lequel s'inscrivait la modification

législative soumise au scrutin un message trompeur et réducteur, selon lequel les fonctionnaires de police et agents de détention concernés seraient d'indus

privilegiés auxquels il y aurait donc lieu de transférer la charge de leurs rappels de cotisations; le Conseil d'Etat avait signalé objectivement que, depuis 2011, la part de l'Etat employeur au financement général des prestations avait baissé de 80 % à 67 %, d'où se comprenait qu'un effort financier avait déjà été exigé des fonctionnaires considérés il y a quelques années, mais aussi - et on ne voit pas ce qui aurait dû le conduire à taire cette information - que les coûts des rappels de cotisations étaient déjà assumés par les autres employés de la fonction publique, en ce qui les concerne. Les recourants ne contestent d'ailleurs pas l'objectivité de cette information. A nouveau, les recourants ne se prononcent pas sur le raisonnement de la cour cantonale. Comme s'ils plaidaient devant une cour d'appel, ils se contentent de répéter que cette façon de présenter la situation est de nature à induire en erreur le citoyen moyen en donnant une coloration assurément négative à la question du statut de la rémunération générale des policiers genevois. Le moyen ne satisfait donc pas non plus à l'exigence de motivation requise (supra consid. 2) et se révèle ainsi irrecevable.

7.

Il s'ensuit que le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité aux frais des recourants qui succombent (art. 65 et 66 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 francs, sont mis à la charge des recourants pris solidairement entre eux.

3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire des recourants, au Conseil d'Etat du canton de Genève et à la Cour de justice du canton de Genève, Chambre constitutionnelle.

Lausanne, le 4 mars 2019

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Chaix

La Greffière : Tornay Schaller