

ad 03.436

**Initiative parlementaire
Pour des campagnes de votation équitables**

**Rapport de la Commission des institutions politiques
du Conseil national du 7 mai 2009**

Avis du Conseil fédéral

du 19 août 2009

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent avis, nous prenons position sur le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 7 mai 2009 relatif à l'initiative parlementaire «Pour des campagnes de votation équitables», conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement.

Nous vous adressons, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'expression de notre haute considération.

19 août 2009

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Hans-Rudolf Merz
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Avis

1 Conséquences de l'initiative parlementaire

Dans son rapport du 7 mai 2009, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) propose un projet de «loi fédérale précisant le rôle des partis dans la formation de l'opinion et de la volonté populaires».

Ce projet trouve son origine dans l'initiative parlementaire déposée par le conseiller national Andreas Gross qui demandait que le maximum soit fait, sur le plan légal, pour que les campagnes de votation soient équitables. Dans un premier temps, la CIP-CN a confié la mise en œuvre de l'iv. pa. Gross 03.436 à une sous-commission, qui a conduit des auditions et identifié des solutions pratiques pour renforcer le rôle des partis dans notre système démocratique en général et pendant les campagnes de votations en particulier. La sous-commission s'est penchée en détail sur les solutions suivantes:

- a. ajout (sans nouvelle base légale) d'une présentation des partis représentés à l'Assemblée fédérale dans la notice explicative que la Chancellerie fédérale publie avant chaque renouvellement intégral du Conseil national, (art. 34 de la loi fédérale du 17 déc. 1976 sur les droits politiques; LDP; RS 161.1); cette proposition a été mise en œuvre dans la notice explicative de 2007;
- b. ajout (sans nouvelle base légale) d'une présentation des partis représentés à l'Assemblée fédérale dans la brochure «La Confédération en bref» que la Chancellerie fédérale publie chaque année cette proposition est mise en œuvre depuis l'édition de 2008;
- c. réalisation de l'idée des Chemins de fer fédéraux d'afficher dans les grandes gares un panneau commun pour les partis représentés à l'Assemblée fédérale et leurs consignes de vote, pendant une durée déterminée avant les votations fédérales, la réalisation du panneau incombant aux partis; ces derniers ne sont encore jamais prévalus de cette possibilité;
- d. aucune proposition adaptée à l'objectif visé n'étant venue de la Société suisse de radiodiffusion SSR SRG idée suisse, la sous-commission a envisagé de modifier la loi afin que les partis puissent diffuser gratuitement à la télévision et à la radio des messages politiques avant les votations et a consulté les cantons, les partis, les associations faitières de l'économie et les milieux intéressés sur un avant-projet en 2007; la CIP-N a chargé sa sous-commission d'analyser les résultats de la consultation de manière approfondie: celle-ci a donc élaboré le projet simplifié sur lequel nous sommes appelés à nous prononcer.

2 Motifs à l'appui de l'abandon des projets d'acte

Des motifs de nature politique et juridique plaident en faveur de l'abandon des projets d'acte.

2.1 Motifs politiques

Toutes catégories confondues, les participants à la consultation ont rejeté les propositions de la CIP-N dans une proportion de 3 à 1. Ces résultats n'ont toutefois pas fait dévier la sous-commission de son cap et la prolifération normative demeure problématique. De nombreuses dispositions de l'avant-projet de 2007 ont trouvé place dans le projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale. Leur transfert dans une ordonnance non soumise au référendum n'est pas de nature à corriger les résultats décevants de la consultation, d'autant plus que la conformité de ce déclassement normatif à l'art. 164, al. 1, de la Constitution (Cst.; RS 101) n'est pas d'une clarté absolue.

Dans leur grande majorité, les participants à la consultation n'ont pas contesté des points de détails de la réglementation proposée ni son niveau normatif mais son principe même. Le Conseil fédéral estime lui aussi que celle réglementation n'est pas aboutie.

La Chancellerie fédérale a immédiatement répondu à l'appel de la CIP-N, dans la mesure où les prestations de soutien aux partis que la commission attendait de l'administration étaient de son ressort. Les Chemins de fers fédéraux ont fait preuve de la même disponibilité. La possibilité pour les partis de faire connaître leurs mots d'ordre par des affiches communes à tous les partis représentés à l'Assemblée fédérale est incontestablement un pas dans la direction des campagnes de votation équitables que l'auteur de l'initiative appelle de ses vœux. Le fait qu'en trois ans aucun parti n'ait pris les dispositions nécessaires pour que cette mesure incontestée soit mise en œuvre laisse planer un doute sur la nécessité d'aller plus loin et tout particulièrement d'édicter de nouvelles dispositions légales, très contestées, réglant les messages politiques liés aux votations.

Il paraît douteux que des spots politiques puissent favoriser l'équité des campagnes de votation. Que les diffuseurs de programmes accordent un temps d'antenne gratuit aux partis ne change rien au fait que ceux-ci doivent financer eux-mêmes les messages politiques. Loin d'être comblé, le chasme entre partis riches et partis pauvres risque de se creuser.

2.2 Motifs juridiques

Le présent projet pose des problèmes délicats au regard de la Constitution.

2.2.1 Points essentiels de la solution proposée

Les projets d'acte visent à créer, dans la LDP, la loi fédérale du 26 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV; RS 784.40) et une ordonnance de l'Assemblée fédérale, les bases légales permettant à certains partis et à certains comités de bénéficier d'un temps d'antenne gratuit à la télévision et à la radio avant les votations populaires. Les points essentiels sont les suivants:

- a. obligation pour certains diffuseurs d'accorder un temps d'antenne ou de diffuser des messages politiques liés à une votation;

- b. mise à disposition d'un temps d'antenne en fonction de la date des votations plutôt que des objets soumis au vote;
- c. production des spots par les partis et les comités ayants droit;
- d. ont droit à un temps d'antenne gratuit:
 1. les partis dans le registre des partis politiques qui sont représentés à l'Assemblée fédérale et au sein d'un groupe parlementaire;
 2. lorsqu'il s'agit d'un vote sur un référendum facultatif, le comité référendaire;
 3. lorsqu'il s'agit d'un vote sur une initiative populaire, le comité d'initiative;
- e. spots de 15 à 30 secondes;
- f. temps d'antenne proportionnel au nombre de sièges que les partis occupent au Parlement;
- g. réglementation détaillée des modalités de diffusion des spots;
- h. exigences quant au contenu des spots (respect des droits de la personnalité, interdiction de présenter les faits de manière manifestement inexacte, etc.);
- i. contrôle préalable des spots par l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision, en cas de doute quant à leur légalité.

2.2.2 Constitutionnalité

2.2.2.1

La diffusion de programmes de radio et de télévision est protégée par les art. 16 et 17 Cst. (libertés d'opinion et d'information et liberté des médias) et l'art. 10 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH; RS 0.101; liberté d'expression). Au surplus, l'art. 93, al. 3, Cst., garantit expressément l'indépendance de la radio et de la télévision et l'autonomie dans la conception des programmes. Les aspects économiques de la diffusion des programmes sont protégés par l'art. 27 Cst. (liberté économique). Nous utiliserons par la suite l'expression «liberté des diffuseurs» pour désigner ces droits fondamentaux et ces garanties constitutionnelles.

Les dispositions proposées portent considérablement atteinte à la liberté des diffuseurs. Certains d'entre eux sont contraints de diffuser des contributions de tiers sans contre-prestations économiques. L'atteinte portée à leur droits fondamentaux et aux garanties constitutionnelles n'est admissible que si elle est fondée sur une base légale suffisante, justifiée par un intérêt public et proportionnée au but visé (art. 36 Cst.).

La solution proposée inscrit dans la loi des dispositions qui doivent y figurer en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst.

Les tâches confiées à la Chancellerie fédérale pèchent par contre par leur manque de précision (cf. ch. 2.3.2.1).

2.2.2.2

L'art. 34, al. 2, Cst., garantit les droits politiques et protège la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté (cf. ATF 119 Ia 271 consid. 3). La protection de la libre formation de l'opinion des citoyens et de l'expression fidèle et sûre de leur volonté lors d'un scrutin est un intérêt public qui justifie une restriction de la liberté des diffuseurs (pour autant qu'elle soit proportionnée). Toutefois, toute réglementation des interventions lors des campagnes de votation doit elle aussi être proportionnée au but visé (art. 5, al. 2, Cst.). La réglementation doit être adaptée et nécessaire pour atteindre le but visé (protection de la libre formation de l'opinion des citoyens et de l'expression fidèle et sûre de leur volonté) et le rapport entre le but et les moyens doit être raisonnable (pesée des intérêts publics et privés, «exigibilité», cf. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5^e édition, Zurich/Saint-Gall 2006, N 613ss).

2.2.2.3

La constitutionnalité de la solution proposée doit être examinée à la lumière des questions suivantes:

- a. Les dispositions proposées servent-elles à protéger la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté? Respectent-elles les principes établis par la jurisprudence (et la doctrine)?
- b. Dans l'affirmative, justifient-elles une atteinte à la liberté des diffuseurs?
- c. Dans la négative, servent-elles d'autres intérêts publics qui justifieraient l'atteinte à la liberté des diffuseurs?

2.2.3

Les spots politiques peuvent-ils contribuer à la libre formation de l'opinion des citoyens et à l'expression fidèle de leur volonté?

2.2.3.1

La protection de la libre formation de la volonté vise à permettre un débat aussi pluraliste et ouvert que possible sur l'objet soumis au vote, afin que les citoyens puissent fonder leur décision sur une connaissance suffisante des faits et des arguments essentiels (cf. Michel Besson, *Behördliche Information vor Volksabstimmungen*, Berne 2003, p. 180).

Des spots politiques ne dépassant pas 30 secondes et consacrés à un ou plusieurs objets soumis au vote tiendraient forcément plus du slogan réducteur que d'un instrument d'approfondissement favorisant un débat de qualité. Pire encore, les partis forts disposeraient d'un temps d'antenne plus long et le nombre de diffusions de leur message servirait essentiellement à faire passer leurs mots d'ordre. Le niveau et l'intensité des débats n'y gagneraient pas grand-chose. Si le principe des messages politiques n'est pas mauvais, leur contribution à la réflexion qui permet aux électeurs de prendre des décisions rationnelles, fondées sur une connaissance suffisante des faits et des arguments essentiels, ne peut être que marginale dans le meilleur des cas.

2.2.3.2

Dans son rapport du 7 mai 2009 (ch. 2.2.4), la commission justifie par ailleurs les messages politiques par le fait que les membres de l'Assemblée fédérale portent «la responsabilité de l'ordre juridique dans son ensemble». Les partis regroupant des représentants du peuple «cela justifie, qu'ils (les partis) défendent l'opinion de leurs membres». Cette argumentation est discutable à plusieurs titres. L'hypothèse implicite selon laquelle les partis se serviraient des spots politiques en premier lieu pour rendre le Souverain attentif au risque de contradiction dans l'ordre juridique, paraît peu défendable. Si ces appels à la vigilance ne peuvent que participer à l'amélioration de la qualité du débat, force est toutefois de constater qu'ils ne trouveraient un écho que chez les personnes familières des questions juridiques, lesquelles ne sont pas, *a priori*, la cible des partis. Par ailleurs, les partis représentent rarement l'opinion de tous leurs membres. Des minorités apparaissent dans tous les partis (et dans les groupes parlementaires), pour chaque objet ou presque. Nous ne pouvons donc nous rallier à l'idée que les partis seraient de quelque manière «responsables de la cohérence de l'ordre juridique» et que cette responsabilité légitimerait le passage de leurs messages politiques à l'antenne.

2.2.3.3

Les partis ne doivent pas être privilégiés par rapport aux comités. La jurisprudence et la doctrine montrent que l'égalité d'accès aux médias électroniques entre les partis et les formations politiques est cruciale en matière d'élections (cf. par ex. Urs Thönen, *Politische Radio- und Fernsehwerbung in der Schweiz*, Bâle 2004, p. 173s.; ATF 125 II 504 s. consid. 3d/bb). On comprend bien la nécessité de l'égalité dans ce contexte, puisque les formations politiques en présence sont celles qui entendent effectivement participer à une élection. Si le même principe devait être appliqué tel quel à une campagne de votation, il ne faudrait pas perdre de vue que lors d'un scrutin sur un projet controversé (par ex. interruption de grossesse, référendum du 28 mai 1978; naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers, référendum du 12 juin 1994; interdiction de la discrimination raciale, référendum du 25 septembre 1994), les comités référendaires contraires au projet côtoient ceux qui font campagne pour son acceptation. L'application du principe de l'égalité des chances exige que ces derniers aient aussi le droit de diffuser gratuitement des messages. L'idée selon laquelle les spots des partis compenseraient en quelque sorte les messages des comités d'initiative ou de référendum se heurte à la réalité: lorsque les objets soumis au vote sont controversés ce ne sont pas les partis et les comités qui s'affrontent mais les partisans et les opposants, qu'il s'agisse de partis ou de comités.

2.2.3.4

L'application de la réglementation proposée aux comités d'initiative ou de référendum créerait également une inégalité de traitement des objets soumis au vote. En effet, en cas de référendum obligatoire (projets constitutionnels de l'Assemblée fédérale, certains traités internationaux) aucun comité n'aurait le droit de diffuser un message alors que les objets soumis au vote sont parfois très controversés (par ex.

l'arrêté fédéral sur l'EEE, soumis au vote le 6 décembre 1992) et suscitent la création de comités de partisans et d'opposants. Une réglementation équitable devrait garantir à tous les comités le droit de diffuser des messages.

2.2.3.5

Dans son rapport du 7 mai 2009 (ch. 2.3), la commission justifie la différence de traitement des comités d'initiative ou de référendum par le fait qu'une initiative ou un référendum sont soutenus par un grand nombre de citoyens. Nous ne pouvons nous rallier à ce raisonnement ne serait-ce que parce qu'il est incompatible avec l'exigence d'un débat politique aussi libre et ouvert que possible, souci premier du présent projet. Ce n'est pas parce qu'une opinion est partagée depuis longtemps par un grand nombre de gens que le débat est libre et ouvert, bien au contraire. La vivacité du débat est assurée par le renforcement de courants d'opinion encore peu présents au début d'une campagne. Vu sous cet angle, il n'y a pas de raison d'avantager les comités d'initiative ou de référendum par rapport aux autres, qui ne peuvent faire valoir des signatures à l'appui de leur projet.

2.2.3.6

Le droit de diffuser des spots n'est pas synonyme de relèvement du niveau des débats. La solution proposée rate sa cible sur point et crée par ailleurs des inégalités. Elle ne satisfait donc pas le critère de la proportionnalité ni celui de l'égalité des chances dans les campagnes précédant les élections et les votations. L'extension du droit de diffuser des messages à tous les acteurs d'une campagne n'est pas envisageable car elle conduirait inéluctablement à une prolifération insupportable de spots sur des objets controversés.

2.2.4 Utilité des spots pour l'image des partis et la mobilisation de leur base

2.2.4.1

La solution proposée sert-elle d'autres intérêts publics qui justifieraient l'atteinte à la liberté des diffuseurs? Il est indéniable que la diffusion de spots permettrait aux partis de gagner un plus large public à leur point de vue et d'inciter ce nouvel électorat à se rendre aux urnes. Il est légitime que les partis se saisissent de ce moyen eu égard à leur importance dans le système politique. Les spots sont susceptibles d'éveiller l'intérêt des électeurs sans sympathies politiques particulières au départ, car les mots d'ordre qu'ils véhiculent sont plus porteurs que des programmes politiques ou électoraux, que les électeurs ne connaissent de toute façon pas dans leur intégralité. Vu sous cet angle, on pourrait reconnaître dans les spots quelques-uns des éléments de la «campagne permanente», caractéristique de la polarisation politique actuelle.

2.2.4.2

Si la fonction première des spots est de permettre aux partis de se présenter, de se profiler et de mobiliser leur électorat en faveur de leurs consignes de vote, la question de l'égalité des chances entre les partis se pose sous un jour nouveau. En particulier, dans quelle mesure peut-on priver les petits partis du droit de diffuser des messages politiques?

En matière *d'élections*, la position du Tribunal fédéral est claire (ATF 124 I 55 consid. 5a): l'égalité de traitement a toujours eu une portée particulière dans le domaine des droits politiques. Seuls quelques éléments spécifiques peuvent justifier qu'on y déroge. Le principe de l'égalité de traitement et des chances doit être appliqué de manière stricte et formelle et restreint le pouvoir d'appréciation du législateur, de sorte que toute inégalité de traitement des partis qui n'est pas justifiée par un motif particulièrement impérieux est anticonstitutionnelle. L'idée de la concordance s'est imposée dans la conception suisse des débats politiques, tout particulièrement dans le contexte des *élections* à tous les niveaux. Selon le Tribunal fédéral, cette concordance profite toutefois de manière excessive aux partis établis et organisés et peut gêner les nouveaux acteurs. Des élections libres ne doivent pas confirmer *a posteriori* le partage du pouvoir mais décider de la future répartition des forces. *Tout citoyen remplissant les conditions reconnues conformes à la Constitution doit pouvoir participer à une élection à égalité des chances. En conséquence, le principe de l'égalité des chances ne s'applique pas seulement aux candidats mais également et tout particulièrement aux partis* (cf. ZBl 98/1997 p. 355). Son but est de permettre à d'autres groupements que les partis traditionnels ou à de nouveaux acteurs de participer au processus politique.

Un autre arrêt du Tribunal fédéral montre que le principe de l'égalité des chances s'applique également aux *votations populaires* (ATF 114 Ia 427 consid. 5c): tout citoyen doit pouvoir former son opinion de manière aussi libre et complète que possible avant de faire son choix. Autant que possible, tous les arguments, leurs avantages et leur inconvénients, doivent donc pouvoir être exprimés, diffusés, débattus et pondérés à armes égales avant le vote.

Le principe de l'égalité des chances doit s'appliquer aussi à l'attribution du temps d'antenne. Or ce n'est pas le cas si le droit de diffuser des messages politiques n'est accordé qu'aux partis représentés à l'Assemblée fédérale et que le nombre de diffusions de leurs spots dépend du nombre de sièges qu'ils y occupent. Cette appréciation est corroborée par la jurisprudence strasbourgeoise récente. L'arrêt du 11 décembre 2008 de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti c. Norvège* (requête n° 21132/05) protège l'accès des petits partis à la télévision pour y diffuser leurs messages. Pour satisfaire à cette exigence, le droit de diffuser des spots doit être accordé à un cercle de partis plus large.

S'agissant des messages liés à des élections conçus par les partis, la doctrine prône l'approche égalitaire: tous les partis, indépendamment de leur force, doivent disposer du même temps d'antenne (cf. Thönen, *loc. cit.*, p. 186 ss et références). Pour les spots liés à des votations, il faut toutefois trouver une solution qui permette également d'accorder un temps d'antenne aux partis qui ne sont pas encore représentés à l'Assemblée fédérale mais qui ont participé à l'élection de la législature en cours et qui ont une certaine importance au niveau cantonal.

2.2.4.3

Sous l'angle de l'égalité des chances des différents points de vue, le fait que la diffusion d'un grand nombre de spots convergents puisse donner une visibilité excessive aux partisans ou aux opposants d'un projet est préoccupant. Le risque d'unilatéralité est consubstantiel au système puisqu'il est impossible de prédire quelle sera la consigne de vote des partis. L'attribution d'un temps d'antenne aux comités d'initiative ou de référendum ne permet toutefois pas de corriger l'unilatéralité des spots.

2.2.4.4

Si les spots servent avant tout à soigner l'image de marque des partis et à mobiliser leur électorat, on ne voit pas pourquoi ils devraient impérativement être liés à des campagnes de votation. Afin d'éviter qu'une prolifération de mots d'ordre convergents ne donne une visibilité excessive aux partisans ou aux opposants d'un objet soumis au vote, il faudrait interdire la diffusion de spots publicitaires dans les quatre ou cinq semaines précédant la votation. On pourrait par contre autoriser les partis à diffuser leurs spots avant les élections, au vu du rôle qu'ils jouent dans celles-ci.

2.3 Propositions subsidiaires

2.3.1 Attribution du temps d'antenne par un organe parlementaire

Si les projets d'acte ne sont pas abandonnés, il faut qu'*un organe parlementaire*, en lieu et place de la Chancellerie fédérale, soit chargé de fixer le temps d'antenne accordé aux ayants droit dans une décision sujette à recours. La loi impose à la Chancellerie fédérale d'organiser et de mettre en œuvre les scrutins fédéraux dans le respect de la plus stricte neutralité. Cette neutralité est cruciale dans le contexte de la démocratie directe. Elle est inconciliable avec des tâches qui supposent l'exercice d'un pouvoir d'appréciation (cf. ch. 2.3.2), lequel ne peut que mettre en question l'impartialité de la Chancellerie fédérale lors des scrutins fédéraux.

2.3.2 Réglementation de l'attribution du temps d'antenne

Comment régler l'attribution du temps d'antenne aux partis représentés à l'Assemblée fédérale de manière à ce qu'elle soit applicable? Ni le projet de loi, ni le projet d'ordonnance ne sont suffisamment clairs à cet égard.

2.3.2.1

Les projets d'acte ne répondent pas à des questions essentielles concernant les *partis* représentés à l'Assemblée fédérale:

- a. Qu'advierait-il si un conseiller national *changeait de parti* pendant la législature? Les cas de ce genre n'étaient pas rares par le passé [concernant le cas plus récent du candidat élu (dans un canton) sur une liste qui a rallié un autre parti après son élection, voir ATF 135 I 19].
- b. Quel est le *moment déterminant* pour l'attribution du temps d'antenne? Cette attribution peut-elle être modifiée? L'apparition de nouveaux partis ou la fusion de partis existants pendant la législature en cours montre bien l'importance de cette question. Qu'en est-il des élections de remplacement au Conseil national (cf. celle du 8 février 2009 dans le canton de Glaris)?
- c. Le temps d'antenne doit-il être attribué en fonction du nombre total de sièges occupés par un groupe ou un parti à l'*Assemblée fédérale (Chambres réunies)* ou faut-il considérer les *deux conseils séparément*? Ces derniers n'étant pas de la même taille, le mode de calcul influence considérablement le temps d'antenne attribué. Cette question a une dimension politique: l'élection du Conseil des Etats est régie par le *droit cantonal* et tous les cantons ont opté pour l'élection au système majoritaire, sauf le canton du Jura. Si le projet de loi se fonde sur le système proportionnel pour l'attribution du temps d'antenne, il ne tient compte que de l'élection du Conseil national.
- d. La répartition proportionnelle des sièges au Conseil national est considérablement influencée par l'*apparentement de listes*, ce qui fausse la majorité. Si l'attribution du temps d'antenne se fait sur cette base, les petits partis sont sous-représentés. Les apparentements de listes ne sont pas conclus au niveau fédéral mais au niveau cantonal. On ne peut donc pas en tenir compte pour l'attribution du temps d'antenne. Faut-il alors appliquer à celle-ci la *méthode Hagenbach-Bischoff* ou le *système «double Pukelsheim»*?
- e. On peut légitimement se demander si l'attribution *du même temps* d'antenne à tous les partis ayants droit ne serait pas plus simple, plus pratique et plus objective que l'attribution proportionnelle.

2.3.2.2

La répartition du temps d'antenne entre les *comités référendaires* opposés à un projet de loi n'est pas moins épineuse: depuis 1978, 40 % des référendums ayant abouti ont été demandés par des groupes disparates, réunis pour la circonstance mais souvent pour des raisons opposées: certains jugeant le projet en cause trop radical, d'autres trop timoré. Au cours des dix dernières années, il est arrivé qu'un référendum soit demandé par onze comités. Il est pratiquement impossible de déterminer combien de signatures reviennent à chaque comité car, dans un souci d'efficacité remarquable, les demandes d'attestation de la qualité d'électeur ne sont parfois pas classées par comité mais selon des critères régionaux.

2.3.2.3

Tant que ces questions ne sont pas éclaircies, le projet de réglementation de la CIP-N délègue à la Chancellerie fédérale une tâche hautement politique et discrétionnaire. Il est probable que les décisions relatives à l'attribution du temps d'antenne fassent l'objet de recours devant le Tribunal fédéral. La réputation de neutralité de la Chancellerie fédérale, organisatrice des scrutins fédéraux et de l'élection du Conseil national, y perdrait sans que l'intérêt bien compris de la démocratie directe et du pays y gagne.

3 Propositions du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose:

- a. *de ne pas entrer en matière* sur les projets d'acte;
- b. *subsidiatement*, en cas d'entrée en matière, de *renvoyer* les projets d'acte à la commission, *afin qu'elle*:
 1. charge un organe parlementaire, au lieu de la Chancellerie fédérale, de fixer le temps d'antenne accordé aux ayants droit dans une décision sujette à recours;
 2. affine les critères d'attribution du temps d'antenne aux partis représentés à l'Assemblée fédérale, de sorte qu'ils soient pour le moins applicables.

