

ad 04.463

**Initiative parlementaire**  
**Engagement du Conseil fédéral lors des votations fédérales**

**Rapport de la Commission des institutions politiques**  
**du Conseil national du 15 septembre 2006**

**Avis du Conseil fédéral**

du 8 novembre 2006

---

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement (LParl, RS 171.10), nous vous soumettons notre avis sur le rapport du 15 septembre 2006 de la Commission des institutions politiques du Conseil national relatif à l'initiative parlementaire «Engagement du Conseil fédéral lors des votations fédérales».

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

8 novembre 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger  
La Chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

# Avis

## 1 **Rappel**

Le 7 octobre 2004, le conseiller national Didier Burkhalter a déposé une initiative parlementaire ayant pour but de compléter l'art. 10 de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)<sup>1</sup>. Il propose d'intégrer dans cet article une disposition qui impose au Conseil fédéral de mener une campagne d'information active sur les objets soumis à une votation fédérale et de défendre de manière claire et objective la position des autorités fédérales.

Cette initiative parlementaire va dans un sens complètement différent de l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale», déposée le 11 août 2004 et pourvue de 106 344 signatures valables, qui entend proscrire dans une large mesure l'intervention des autorités fédérales dans les campagnes précédant les votations populaires.

La Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a procédé à l'examen préalable de l'initiative parlementaire le 27 janvier 2005 et a décidé par 17 voix contre 6 d'y donner suite.

La Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) s'est ralliée à la majorité de la CIP-N le 28 avril 2005 par 6 voix contre 1 et une abstention, donnant ainsi le feu vert à l'élaboration d'un projet visant à mettre en œuvre l'initiative parlementaire Burkhalter.

Le 4 novembre 2005, la CIP-N a décidé par 11 voix contre 5 et 4 abstentions d'élaborer un avant-projet de mise en œuvre de l'initiative parlementaire Burkhalter comme contre-projet indirect à l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale»; elle a chargé la Chancellerie fédérale d'engager les travaux nécessaires.

La CIP-N a adopté le 31 mars 2006 le rapport et l'avant-projet portant mise en œuvre de l'initiative parlementaire Burkhalter, puis les mis en consultation. Le projet envoyé en consultation prévoyait d'inscrire dans la loi sur 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP)<sup>2</sup> une norme faisant obligation au Conseil fédéral et à l'administration fédérale d'informer le public sur les objets mis en votation et définissant les principes que les autorités fédérales doivent respecter dans cette activité (continuité, transparence, objectivité, proportionnalité).

Cet avant-projet a reçu un accueil favorable lors de la consultation. Il a été approuvé par 24 des 46 collectivités, organisations et particuliers qui se sont prononcé. 6 participants à la consultation l'ont approuvé en partie, mais ont émis des réserves quant à l'utilité des dispositions proposées. 5 cantons ont rejeté le projet en faisant valoir qu'il restreignait trop la marge de manoeuvre du Conseil fédéral et de l'administration fédérale avant une votation. 9 organisations, collectivités et particuliers l'ont rejeté au contraire parce qu'ils considéraient que la modification de loi proposée ne fixait pas de règles suffisamment claires et ne restreignait pas assez l'activité d'information du Conseil fédéral et de l'administration fédérale avant une votation.

<sup>1</sup> RS 172.010

<sup>2</sup> RS 161.1

Le 15 septembre 2006, la CIP-N a pris acte du rapport rendant compte des résultats de la consultation relative à l'avant-projet portant mise en œuvre de l'initiative Burkhalter et a approuvé le projet d'acte tenant lieu de contre-projet indirect à l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale» qui lui était soumis. Ce projet d'acte reprend pour l'essentiel le contenu de celui qui avait été envoyé en consultation.

## **2 Avis du Conseil fédéral**

Dans son message du 29 juin 2005 concernant l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale», le Conseil fédéral a indiqué que la garantie de protection de la libre formation de l'opinion posée à l'art. 34, al. 2, de la Constitution (Cst.) lui imposait de participer aux campagnes précédant les votations. Dans l'exercice de cette activité d'information, a-t-il rappelé, le Conseil fédéral et l'administration fédérale doivent respecter les principes de continuité, de transparence, d'objectivité et de proportionnalité que le Groupe de travail de la Conférence des services d'information élargie a définis dans son rapport de 2001 concernant «l'engagement du Conseil fédéral et de l'administration dans les campagnes précédant les votations fédérales» (rapport GT CSIC).

Le Conseil fédéral rejette donc l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale», qui entend réduire considérablement son activité d'information. Il a décidé également de n'opposer à cette initiative aucun contre-projet qui prévoirait d'inscrire dans la loi l'obligation d'information existante ainsi que les principes régissant l'activité d'information avant une votation, d'une part parce qu'une telle norme n'est pas nécessaire, d'autre part parce qu'elle ne permettrait pas «de couvrir sans lacune la pratique nuancée actuellement en vigueur»<sup>3</sup>.

Le Conseil fédéral est d'avis, comme la majorité de la Commission le fait valoir dans le rapport de la CIP-N portant mise en œuvre de l'initiative parlementaire Burkhalter, que les autorités fédérales ont l'obligation de fournir des informations complètes aux électeurs avant une votation.

Il maintient cependant qu'il n'est pas nécessaire de fixer cette obligation d'information ni les principes de l'information dans une loi, comme il l'a indiqué et réaffirmé à plusieurs reprises dans ses réponses à des interventions parlementaires et dans son message concernant l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale». Il considère que les art. 180, al. 2, Cst. et l'art. 10 LOGA fournissent une réglementation suffisante du mandat d'information du Conseil fédéral. Les principes régissant l'activité d'information avant une votation sont largement reconnus et ils sont respectés autant par le Conseil fédéral que par l'administration fédérale. Les fixer dans la loi n'apporterait aucune amélioration et on peut donc s'en abstenir.

<sup>3</sup> FF 2005 4162

Le Conseil fédéral se réserve toutefois d'émettre une recommandation de vote s'écartant de celle de la majorité du Parlement. Il est certain qu'il fera un usage retenu de cette possibilité, soucieux qu'il est de pourvoir à une intervention concertée du législatif et de l'exécutif. En tant qu'exécutif, et détenteur à ce titre d'un pouvoir indépendant, et en vertu de la responsabilité que lui confère ce pouvoir, il est cependant tenu d'exprimer sa position au Souverain, dût-elle s'écarter de celle de la majorité du législatif.