

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

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

Par la même occasion, la commission propose de classer l'intervention suivante:

2003 P 03.3179 Votations populaires. Informations fournies par le Conseil fédéral (N 23.9.2003, Commission des institutions politiques CN, E 29.9.2005)

15 septembre 2006

Pour la commission:

Le président, Andreas Gross

Condensé

Les informations fournies par les autorités fédérales lors de votations fédérales ont donné matière à polémique à plusieurs reprises ces quinze dernières années. Alors que les uns reprochent au Conseil fédéral en particulier de ne pas s'investir suffisamment, les autres estiment au contraire que les autorités fédérales sont trop présentes dans les campagnes d'information précédant les votations. L'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale», actuellement examinée par les Chambres fédérales, vise même à empêcher dans une large mesure toute intervention des autorités fédérales lors de votations.

Pour la Commission des institutions politiques du Conseil national, les autorités fédérales doivent absolument informer les électeurs lors de votations populaires. Le Conseil fédéral, qui assume en grande partie cette tâche en sa qualité d'organe chargé d'exécuter les décisions des autorités législatives, est cependant tenu de respecter certains principes, qui figurent aujourd'hui dans des lignes directrices. Le présent projet vise à intégrer dans la loi fédérale sur les droits politiques le devoir d'information du Conseil fédéral lors de votations populaires, de même que les principes déterminant les informations fournies par les autorités et influant de ce fait sur la démocratie directe. Ainsi, le Conseil fédéral doit informer les électeurs de manière complète sur les objets soumis à votation fédérale. Concrètement, il doit défendre la position de l'Assemblée fédérale et informer les électeurs au fur et à mesure en respectant les principes de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité.

Le présent projet vise à définir clairement dans une loi fédérale la pratique existante. Il est conçu comme un contre-projet à l'initiative populaire susmentionnée, afin que les électeurs puissent se prononcer en connaissant l'avis de l'Assemblée fédérale sur les informations fournies par les autorités lors de votations fédérales.

Rapport

1 Historique

1.1 L'initiative parlementaire Burkhalter «Engagement du Conseil fédéral lors des votations fédérales» (04.463)

Le 7 octobre 2004, le conseiller national Didier Burkhalter (PRD, NE) a déposé une initiative parlementaire visant à modifier l'art. 10 de la loi fédérale du 21 mai 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA). La disposition proposée prévoit que le Conseil fédéral informe activement les électeurs sur les objets soumis à votation fédérale et qu'il défende la position des autorités fédérales de manière claire et objective.

L'initiative vise à poser une règle de principe simple, applicable aux informations que doit donner le gouvernement sur la position des autorités: le Conseil fédéral doit intervenir de manière active, claire et objective lors de toutes les votations fédérales. Dans la société moderne de l'information, en effet, une attitude claire et sans ambiguïté renforcerait la confiance de la population dans les autorités.

1.2 Examen préalable dans les Commissions des institutions politiques

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. Elle a estimé que les informations fournies par les autorités sont nécessaires, en particulier dans un système de démocratie directe: les électeurs doivent connaître la position des autorités pour se former une opinion. Le dialogue entre les autorités et le corps électoral constitue en effet un des piliers de la démocratie directe.

La commission a toutefois insisté sur le fait que les autorités doivent respecter certaines règles dans leurs campagnes d'information: le rôle du Conseil fédéral n'est pas de faire de la propagande mais de présenter les arguments qui ont fondé la décision des autorités et présidé au choix d'une solution majoritaire. Aussi la commission a-t-elle considéré qu'il conviendrait d'examiner l'opportunité de créer des bases légales pour certaines lignes directrices lors de la mise en œuvre de l'initiative. C'est d'ailleurs ce qu'elle avait demandé en déposant une motion, transmise au Conseil fédéral sous la forme d'un postulat (Mo. 03.3179 «Votations populaires. Informations fournies par les autorités fédérales») (BO 2003 N 1437; BO 2005 S 804; voir ch. 1.4.3). Lors des délibérations de la commission, il a également été précisé que les membres du Conseil fédéral doivent informer les électeurs sur la position des autorités sans se distancier du texte tel qu'il a été approuvé par l'Assemblée fédérale.

Une minorité de la commission a estimé que le Conseil fédéral doit au contraire s'exprimer avec la plus grande retenue avant les votations. Créer des bases légales disposant qu'il a l'obligation d'informer activement la population sur les votations fédérales serait donc une mesure non souhaitable. Un engagement trop soutenu du

Conseil fédéral avant la votation se retournerait contre lui en cas de vote contraire du peuple et nuirait à sa crédibilité.

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 1 abstention, donnant ainsi le feu vert à l'élaboration d'un projet visant à mettre en œuvre l'initiative parlementaire.

1.3 Le contre-projet indirect à l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale» (05.054)

1.3.1 L'initiative

Le sujet des informations fournies par les autorités a également été abordé par une initiative populaire. Déposée le 11 août 2004 et munie de 106 344 signatures valables¹, l'initiative «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale» vise à limiter fortement les informations fournies par le Conseil fédéral et les cadres supérieurs de l'administration. Ces derniers ne pourraient par exemple plus faire de déclarations aux médias ni participer à des séances d'information avant des votations fédérales, à l'exception d'une «brève et unique information à la population par le chef du département compétent». La Confédération, elle, ne pourrait ni organiser ni financer de campagnes d'information.

1.3.2 Le message du Conseil fédéral

Dans son message du 29 juin 2005², le Conseil fédéral a proposé à l'Assemblée fédérale de soumettre l'initiative au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter. Il a prévenu que l'acceptation de cette initiative entraînerait une restriction drastique des activités d'information des autorités fédérales: «Seules des connaissances de bases relatives à l'objet soumis à la votation pourraient être diffusées, et ce dans un cadre très restrictif. Le Conseil fédéral ne pourrait plus réagir à des affirmations visiblement fausses ou trompeuses que propageraient des particuliers³». Or les électeurs ont le droit d'être informés de manière complète et objective par les autorités fédérales, a affirmé le Conseil fédéral, rappelant par ailleurs qu'il est tenu à certains principes dans sa politique d'information. Il a cité à cet égard les lignes directrices élaborées en 2001 par le Groupe de travail de la Conférence des services d'information élargie, ainsi que les principes sur lesquels se fonde le Tribunal fédéral dans ses nombreux arrêts sur la question⁴.

¹ FF 2004 4541

² FF 2005 4139

³ FF 2005 4141

⁴ Rapport du Groupe de travail de la Conférence des services d'information élargie (GT CSIC), 2001, *L'engagement du Conseil fédéral et de l'administration dans les campagnes précédant les votations fédérales*, Berne, http://www.admin.ch/ch/f/pore/pdf/Eng_BR_f.pdf (cit. rapport GT CSID). Le Conseil fédéral a pris acte du rapport le 21 novembre 2001.

Etant d'avis qu'il n'est pas nécessaire de donner des bases légales à ces lignes directrices et ces principes, le Conseil fédéral a renoncé à présenter un contre-projet indirect à l'initiative.

1.3.3 Examen de l'initiative populaire par le Conseil des Etats

Le Conseil des Etats s'est penché en premier sur cette initiative et a recommandé le 29 septembre 2005 par 34 voix contre 3 de la rejeter, suivant la proposition de sa commission (BO 2005 E 808). Dans un premier temps, le Conseil des Etats a renoncé à présenter un contre-projet. Durant les débats, certains membres du conseil ont jugé qu'il conviendrait d'examiner plus avant cette problématique dans le cadre des objets 04.473 (Iv.pa. Burkhalter) et 03.3179 (Po. 03.3179 «Votations populaires. Informations fournies par les autorités fédérales»). Le Conseil des Etats souhaitait cependant attendre les décisions du Conseil national, puisqu'il incomberait à sa commission de mettre en œuvre l'initiative parlementaire (voir par ex. l'intervention Inderkum BO 2005 E 797).

1.3.4 Mise en œuvre de l'initiative parlementaire en tant que contre-projet indirect

La CIP-N s'est demandé lors de sa séance du 4 novembre 2005 si elle traiterait la mise en œuvre de l'initiative parlementaire Burkhalter indépendamment de l'initiative populaire ou si elle lierait les deux objets.

Aux termes de l'art. 105 de la loi sur le Parlement, l'Assemblée fédérale peut prolonger d'un an le délai dans lequel elle doit traiter une initiative populaire lorsque «l'un des conseils a pris une décision sur un contre-projet ou un projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative». Cette disposition a pour but d'assurer aux électeurs une certaine transparence: ceux-ci devraient en effet savoir lors d'une votation fédérale comment le Parlement entend légiférer dans le domaine concerné. Ils doivent également pouvoir prendre une décision en connaissant les différentes solutions qui entrent en ligne de compte.

En acceptant l'initiative parlementaire Burkhalter, les deux CIP ont décidé de légiférer dans le domaine des informations fournies par les autorités lors de votations fédérales. Contrairement au Conseil fédéral, qui n'estimait pas nécessaire de légiférer, les CIP et les partisans de l'initiative populaire pensent que des limites légales doivent être posées. Ces limites sont certes différentes selon les conceptions: il est d'autant plus important pour l'électeur de connaître les intentions du Parlement au moment de se prononcer sur l'initiative populaire.

Alors que l'initiative populaire cherche à réduire les autorités au silence lors de votations fédérales, les CIP, en mettant en œuvre l'initiative parlementaire, souhaitent définir clairement la pratique actuelle et lui donner un cadre légal. Elles sont d'avis qu'il est souhaitable de mettre un terme aux incertitudes qui règnent sur la manière dont les autorités doivent informer les électeurs. Leur projet se veut une réponse constructive à une initiative muselière.

1.3.5 Le projet mis en consultation

Réunie le 24 février 2006, la CIP-N a examiné différentes propositions visant à mettre en œuvre l'initiative. Le 31 mars 2006, ayant adopté l'avant-projet par 15 voix contre 8, elle a décidé de mettre son rapport en consultation, jugeant légitime de faire connaître son projet à un large public étant donné sa vocation de contre-projet indirect à l'initiative populaire.

1.3.6 Résultats de la consultation et adoption du rapport à l'intention du conseil

Réunie le 15 septembre 2006, la commission a pris acte qu'une nette majorité des participants à la consultation avaient accueilli favorablement l'avant-projet qui leur avait été soumis. En effet, 24 des 46 participants, dont la majorité des cantons et trois des quatre partis gouvernementaux, ont exprimé leur soutien à la modification proposée de la loi fédérale sur les droits politiques, jugeant que les dispositions prévues étaient tant nécessaires qu'opportunes, et que leur insertion dans la loi précitée était judicieuse. Ils se sont par ailleurs déclarés convaincus de l'importance des informations fournies par le Conseil fédéral avant une votation et de la contribution essentielle qu'elles apportaient à une formation complète de l'opinion des citoyens.

Six participants à la consultation ne soutiennent que partiellement le projet, tandis que seize participants le rejettent, soit six cantons, deux partis (UDC et UDF), trois associations et cinq particuliers. Les opposants avancent des arguments divers: cinq cantons jugent le projet superflu ou craignent à l'inverse qu'il ne réduise excessivement la marge de manœuvre du Conseil fédéral. Un canton, l'UDC et l'UDF, ainsi que les associations et particuliers précités demandent que la formulation des dispositions soit plus précise, afin d'imposer davantage de retenue au Conseil fédéral dans ses activités d'information. Pour ces opposants, le projet va tout simplement dans la mauvaise direction.

Vu la clarté des résultats de la consultation, la commission a décidé de maintenir son projet. Certains participants à la consultation avaient fait des propositions concrètes de reformulation des dispositions du projet d'acte. Deux d'entre eux avaient ainsi respectivement proposé que le Conseil fédéral ne soit pas seulement tenu d'informer «de manière complète», mais aussi de manière «correcte» et «équilibrée». Deux autres participants avaient respectivement proposé de biffer l'expression «de manière complète» et le principe de la continuité des informations. La commission juge toutefois peu judicieux de compléter la mission d'informer la population «de manière complète» (al. 1) par de nouvelles notions manquant de précision. Elle tient par ailleurs à conserver les principes – éprouvés – régissant la politique d'information visés à l'al. 2.

Lors de sa séance du 15 septembre 2006, la commission a aussi adopté quelques modifications d'ordre rédactionnel proposées par la Commission interne de rédaction. Enfin, elle a apporté une modification au ch. II, al. 2, répondant ainsi à une demande des auteurs de l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale»: ces derniers ne doivent pas se voir obligés de demander le référendum contre le projet de la commission avant de connaître le sort de leur initiative populaire devant le peuple. La commission a dès lors décidé que, une fois

adoptée par les Chambres, la modification législative ne serait publiée dans la Feuille fédérale qu'après la votation sur l'initiative populaire.

1.4 Les débats antérieurs

Les interventions parlementaires portant sur les informations fournies par les autorités lors de votations populaires sont légion. Souvent déposées à la suite d'une votation, elles dénoncent soit l'invisibilité des autorités dans le débat, soit au contraire leur présence trop massive. Un exemple récent est donné par l'interpellation du 22 septembre 2004 du groupe UDC (Ip. V 04.3449 «Schengen/Dublin. Propagande de l'Etat»): leurs auteurs y jugent excessives les informations fournies par les autorités dans le cadre des votations fédérales sur les Accords bilatéraux II et demandent au Conseil fédéral de s'expliquer à cet égard. A l'inverse, lors de l'heure des questions du 26 septembre 2004, plusieurs conseillers nationaux ont reproché au Conseil fédéral de n'avoir pas suffisamment soutenu les projets de loi sur la nationalité sur lesquels le peuple devait se prononcer et, en particulier, de ne pas avoir réfuté de fausses informations (BO 2004 N 1543). L'intervention d'entreprises proches de l'Etat lors de votations fédérales a également été critiquée à plusieurs reprises, notamment par le conseiller national Walter Donzè (Question 05.1144 «Propagande des CFF concernant la votation sur les heures d'ouverture dominicale des magasins»). Déposée le 6 octobre 2005, cette intervention dénonce la campagne d'affichage des CFF dans le cadre de la votation du 25 septembre 2005 sur les heures d'ouverture des commerces dans les gares.

Parallèlement à ces interventions ponctuelles, des propositions ont aussi été déposées dans le but de régler la question de manière globale.

1.4.1 L'initiative parlementaire Hafner Rudolf «Votations populaires. Réglementation de la propagande» (93.433)

La question des informations fournies par les autorités avant les votations populaires occupait déjà la CIP-N au début des années 90. Le 28 avril 1993, en effet, le conseiller national Rudolf Hafner (Verts, BE) déposait une initiative parlementaire visant à réglementer au niveau législatif les activités d'information du Conseil fédéral lors des votations populaires. Le projet prévoyait que le Conseil fédéral expose sans omission ni parti pris les avantages et les inconvénients des objets soumis au vote et qu'il ne puisse puiser dans les fonds publics pour faire de la propagande en faveur de son opinion. En cas de non-respect de ces dispositions, l'auteur de l'initiative souhaitait instaurer une possibilité de recours devant le Tribunal fédéral.

A l'époque, la CIP n'avait pas estimé utile de légiférer en la matière: par 9 voix contre 1, et 6 abstentions, elle avait proposé de ne pas donner suite à l'initiative. Dans son rapport du 4 février 1994, elle constatait en effet que le problème ne représentait pas une urgence politique et que la réglementation proposée allait trop loin et n'était guère applicable. A ses yeux, en outre, les termes «sans omission ni parti pris» pouvaient difficilement donner lieu à une interprétation claire et elle se refusait à laisser les campagnes de votation aux mains des seuls milieux privés.

L'auteur a retiré son initiative le 8 décembre 1994.

1.4.2 L'initiative parlementaire Fehr Hans «Votations populaires. Objectivité des informations fournies par les autorités» (02.419)

Une dizaine d'années plus tard, la CIP-N s'est retrouvée devant une intervention semblable: le 22 mars 2002, le conseiller national Hans Fehr (UDC, ZH) déposait une initiative parlementaire visant à compléter la LOGA de manière à ce que les autorités doivent se cantonner à une information strictement objective lors de votations populaires. L'initiative faisait notamment interdiction au Conseil fédéral et à l'administration fédérale de faire campagne eux-mêmes ou d'apporter leur soutien à une campagne.

L'argumentation de la commission a suivi les mêmes lignes que pour l'initiative Hafner. La proposition a donc de nouveau été rejetée, en l'occurrence par 12 voix contre 8, et 2 abstentions. La commission a mentionné dans son rapport du 8 novembre 2002 le pouvoir des milieux privés fortunés et a souligné que les autorités devaient avoir la possibilité et les moyens d'informer la population et de répondre aux allégations mensongères avancées dans les campagnes de votation.

Le 23 septembre 2003, le conseil a suivi l'argumentation de sa commission et a décidé par 106 voix contre 41 de ne pas donner suite à l'initiative (BO 2003 N 1437).

1.4.3 Le postulat 03.3179 «Votations populaires. Informations fournies par les autorités fédérales»

Bien que la CIP-N se soit prononcée contre l'initiative parlementaire Fehr Hans, elle a estimé qu'il était nécessaire d'agir. Alors que dix ans auparavant, au moment de l'examen de l'initiative Hafner, la politique d'information des autorités était relativement peu contestée, les critiques s'étaient multipliées depuis. La politique d'information menée par les autorités fédérales lors de différentes votations populaires a en effet été désapprouvée, ce qui a donné lieu à de nombreuses interventions parlementaires (cf. ch. 1.4). C'est dans ce contexte que la CIP-N a déposé le 11 avril 2003 une motion chargeant le Conseil fédéral de mieux cerner, en les inscrivant dans une loi, les compétences du Conseil fédéral et de l'administration fédérale lors de votations populaires, et de proposer en particulier des critères justifiant l'utilisation de fonds publics ainsi que le contenu des campagnes d'information des autorités. A l'appui de sa motion, la commission a confirmé la nécessité pour le Conseil fédéral et l'administration de défendre et d'expliquer les décisions du Parlement, mais elle a émis des doutes concernant:

- a. les moyens engagés (crédits, mandats confiés à des agences de relations publiques, etc.);
- b. le contenu des informations fournies (distinction entre éléments objectifs et arguments de propagande).

Dans son avis du 28 mai 2003, le Conseil fédéral a exprimé son scepticisme quant à l'utilité de légiférer. Doutant que des normes législatives fussent de nature à éviter les abus tout en garantissant la souplesse nécessaire, il s'est néanmoins déclaré prêt à étudier la question et a proposé de transformer la motion en postulat.

Alors que le Conseil national a suivi la recommandation de sa commission, qui proposait de transmettre la motion (BO 2003 N 1437), le Conseil des Etats s'est prononcé le 29 septembre 2005 pour l'examen de ces questions dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire Burkhalter et a transmis la motion sous forme de postulat (BO 2005 E 804).

1.4.4 L'initiative parlementaire Rechsteiner Rudolf «Financement public des campagnes de votation» (03.434)

Déposée le 20 juin 2003, l'initiative Rechsteiner Rudolf visait l'engagement de fonds publics par des entreprises proches de l'Etat dans les campagnes de votation. Son auteur proposait d'interdire aux entreprises suivantes de participer au financement des campagnes précédant les votations populaires fédérales:

1. entreprises à participation majoritaire de la Confédération, de cantons ou de communes;
2. entreprises dont le financement est assuré par les contributions que la loi impose aux citoyens (assurances obligatoires, caisses-maladie, caisses de retraite, par ex.);
3. entreprises assurant à la population la fourniture de prestations de base.

La CIP-N a proposé par 12 voix contre 8 de ne pas donner suite à l'initiative. Elle ne voyait pas de raison d'intervenir: de son point de vue, M. Rechsteiner surestimait l'influence des campagnes précédant les votations. De plus, elle était d'avis que la mise en œuvre de l'initiative poserait des problèmes d'ordre pratique. D'une part, il serait difficile de cerner juridiquement les entreprises concernées et d'autre part, celles-ci pourraient contourner la loi sans difficulté en versant indirectement des fonds dans les campagnes de votation par le biais de participations dans des associations.

Suivant la majorité de sa commission, le Conseil national a rejeté l'initiative le 28 février 2005 par 109 voix contre 66 (BO 2005 N 27).

2 Grandes lignes du projet

2.1 Teneur

La disposition proposée règle sur le plan législatif l'obligation du Conseil fédéral d'informer les électeurs de manière complète sur les votations fédérales. Conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant l'information officielle dans le cadre de votations cantonales et à la doctrine actuelle, qui, se fondant sur l'art. 34, al. 2, de la Constitution fédérale (Cst.), postule un droit à l'information, voire une obligation d'informer⁵, elle codifie la pratique appliquée jusqu'ici par le Conseil fédéral⁶, à

⁵ Voir message du 29 juin 2005 concernant l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale», FF 2005 4151.

⁶ Voir message du 29 juin 2005 concernant l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale», FF 2005 4139.

savoir que le Conseil fédéral doit défendre la position de l'Assemblée fédérale lors de votations.

Le présent projet répond ainsi aux objectifs de l'initiative parlementaire du conseiller national Didier Burkhalter, qui demandait qu'une règle de principe inscrite dans une loi régisse les informations fournies par le Conseil fédéral avant les votations fédérales. Le postulat 03.3179 – qui visait à mieux cerner les compétences du Conseil fédéral en matière d'information lors de votations et à définir des critères justifiant l'utilisation de fonds publics ainsi que la marge de manœuvre des autorités en matière d'information (cf. ch. 1.4.3) – a également été examiné à cette occasion. La commission est cependant parvenue à la conclusion qu'il n'y avait pas lieu de légiférer, et propose de classer le postulat.

A l'heure actuelle, les principes régissant l'information officielle lors de votations sont définis dans le rapport de la Conférence des services d'information élargie (CSIC) sur l'engagement du Conseil fédéral et de l'administration dans les campagnes précédant les votations fédérales (voir note 4). Les rapports et directives de la Confédération n'ayant aucune valeur normative, les exigences de l'art. 164, al. 1, Cst. – qui prévoit que les dispositions importantes doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale – ne sont pas remplies, étant entendu que les principes régissant les informations fournies par le Conseil fédéral et l'administration lors de votations sont sans nul doute des dispositions importantes. L'intégration de ces principes dans la législation fédérale est donc conforme au droit constitutionnel.

La commission s'est également penchée (notamment dans le cadre de l'examen du postulat 03.3179) sur deux autres questions, à savoir la transparence du financement des campagnes de votation, d'une part, et l'application aux entreprises appartenant majoritairement à la Confédération des principes régissant l'information, d'autre part. Elle a toutefois décidé de ne pas légiférer en la matière (voir ch. 4).

2.2 Obligation d'informer sans verser dans la propagande

Le présent projet crée une obligation d'information des autorités fédérales. Les citoyens ont en effet le droit d'être informés de manière complète par les autorités sur les objets soumis au vote (voir ch. 3, commentaire de l'art. 10a, al. 1, LDP).

Les autorités ne doivent cependant pas mener de campagne proprement dite et doivent notamment s'abstenir de toute activité susceptible d'être assimilée à de la propagande, comme il ressort des principes auxquels l'information sur les votations sera soumise (voir ch. 3, commentaire de l'art. 10a, al. 2, LDP): la continuité («au fur et à mesure»), la transparence, l'objectivité et la proportionnalité des informations fournies garantissent aux citoyens une information qui contribue à la libre formation de l'opinion. La propagande, par contre, vise à faire pencher l'opinion des citoyens dans un sens bien précis pour influencer leur vote⁷. Les autorités doivent s'en tenir à une stricte activité d'information.

⁷ Pour une délimitation plus précise entre information et propagande, voir le message du 29 juin 2005 concernant l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale» (FF 2005 4162).

C'est aux partis politiques qu'il revient d'œuvrer à la formation de l'opinion. Or, selon certains membres de la commission, les partis ne pourraient assurer ce rôle comme ils le souhaiteraient, par manque de moyens. D'après eux, si les partis étaient plus présents dans les débats, les autorités montreraient davantage de retenue: aujourd'hui, en effet, les autorités en sont parfois réduites à susciter elles-mêmes le débat sur certains objets soumis au vote. La commission n'est cependant pas parvenue à s'entendre sur le principe du soutien aux campagnes d'information des partis avant les votations, et encore moins sur son montant.

2.3 Insertion de la disposition

Le présent projet prévoit l'introduction d'une nouvelle disposition dans la loi du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP)⁸, mais il aurait aussi été possible de modifier la loi fédérale du 21 mai 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), dont l'art. 10 traite des informations fournies par les autorités. Une option mixte consistant à modifier les deux lois aurait également été envisageable. Les avantages de la solution choisie sont présentés ci-dessous.

La disposition proposée concerne uniquement les informations fournies par le Conseil fédéral lors de votations fédérales, à l'exclusion des activités d'information officielles extérieures à ce cadre. Le type d'informations traité est donc étroitement lié au domaine des droits politiques. D'ailleurs, cette distinction figure déjà dans la Constitution elle-même, puisque son art. 34 touche à l'information liée aux votations populaires alors que son art. 180, al. 2, règle les autres activités d'information.

Le présent projet suit la même logique en réglant, de manière uniforme et dans la LDP uniquement, le devoir d'information du Conseil fédéral lors de votations fédérales ainsi que les principes régissant cette obligation. L'art. 10 LOGA continue de régler les autres activités d'information des autorités, à savoir celles qui ne concernent pas les votations populaires. Enfin, la finalité de la disposition et la simple lisibilité plaident elles aussi en faveur d'une modification de la seule LDP.

2.4 L'avis de la minorité: ne pas légiférer

Une minorité de la commission veut renoncer à la présente proposition de modification de la LDP ou, subsidiairement, renvoyer le projet à la commission avec le mandat de reformuler le projet afin de décrire exactement l'obligation d'information du Conseil fédéral et de déterminer avec précision ses limites par rapport à la pratique actuelle. De son point de vue, en effet, les interventions précitées, qui proviennent de tous les bords politiques, montrent que l'action des autorités avant les votations populaires est souvent ressentie comme partisane. Le Conseil fédéral devrait dès lors faire preuve d'un maximum de retenue pour prévenir tout soupçon de partialité. Il ne faut pas oublier par ailleurs que c'est au gouvernement qu'il revient d'appliquer la décision du souverain, même si elle ne répond pas à ses vœux: à trop s'exposer en amont, le Conseil fédéral risque de perdre la confiance des citoyens quant à une mise en œuvre fidèle des projets.

⁸ RS 161.1

Pour la minorité, le Conseil fédéral peut déjà s'appuyer sur les dispositions pertinentes de la LOGA – largement suffisantes – pour informer les électeurs. Aller plus loin et inscrire dans la législation l'obligation d'informer sur les objets soumis à votation donnerait en définitive un mauvais signal.

En informant au fur et à mesure, et souvent avant même que les campagnes de votation n'aient véritablement commencé, le Conseil fédéral produit des inégalités qui ne peuvent plus être gommées, avec l'administration, d'une part, et avec les partis politiques, d'autre part. Ce faisant, il ne se contente pas de remettre en cause d'emblée le principe de l'égalité de traitement entre les acteurs politiques, mais bloque aussi les partis dans l'exercice de leur mandat constitutionnel, à savoir leur contribution à former l'opinion et la volonté populaires.

3 **Commentaire par article**

Art. 10a, al. 1, première phrase

L'al. 1 dispose que le Conseil fédéral a le droit voire l'obligation d'informer les électeurs de manière complète sur les votations fédérales.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant la libre expression de la volonté des citoyens (art. 34 Cst.), les autorités fédérales doivent garder une certaine retenue dans le cadre des votations populaires, car la formation de l'opinion doit reposer en priorité sur les mouvements sociaux et politiques. Cette jurisprudence semble toutefois évoluer puisque dans une affaire récente, le Tribunal fédéral n'a pas exclu que dans certains cas, une obligation d'information des autorités puisse être déduit de l'art. 34, al. 2, Cst⁹.

La jurisprudence du Tribunal fédéral se rapproche ainsi du point de vue dominant chez les spécialistes de droit constitutionnel: la liberté de vote est davantage qu'un droit qui protège la liberté d'opinion, et les informations fournies par les autorités avant une votation représentent une contribution essentielle à la formation, libre et complète, de l'opinion des citoyens. On peut donc affirmer que l'art. 34, al. 2, Cst. implique un droit à l'information, voire une obligation d'informer¹⁰.

Le Conseil fédéral part aussi du principe qu'il a l'obligation de participer aux campagnes d'information, comme il l'explique de manière circonstanciée dans son message concernant l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale»¹¹. De son point de vue, les électeurs ont le droit de connaître la position des autorités, qui ont étudié de près les objets soumis au vote. Le citoyen qui veut exercer ses droits démocratiques de manière responsable et efficace doit posséder les connaissances suffisantes pour comprendre les tenants et les aboutissants de la votation. La libre formation de l'opinion, garantie par l'art. 34, al. 2, Cst., implique donc que le Conseil fédéral intervienne également en fin de campagne, puisque la plupart des électeurs ne se penchent pas sur les objets soumis au vote avant les dernières semaines précédant les votations.

⁹ FF 2005 4150, note 11

¹⁰ FF 2005 4151 s.

¹¹ FF 2005 4139

Cette obligation d'information relève également de la fonction directoriale et exécutive suprême du Conseil fédéral, qui se fonde sur l'art. 174 Cst. Pour diriger l'Etat de manière responsable et prévoyante, en effet, il faut identifier les problèmes à un stade précoce et élaborer des solutions ciblées, ce qui n'est possible que si le Conseil fédéral peut expliquer aux électeurs, dans un dialogue constant, les objectifs de ses projets de réforme.

Art. 10a, al. 1, 2^e phrase

Dans sa seconde phrase, l'al. 1 fait obligation au Conseil fédéral de défendre la position de l'Assemblée fédérale. L'art. 182, al. 2, Cst., qui prévoit que le Conseil fédéral veille à la mise en œuvre des décisions de l'Assemblée fédérale, est ainsi transposé en droit. La formulation n'exclut pas que le Conseil fédéral est autorisé à rendre compte en toute transparence du processus législatif ayant conduit à la décision du Parlement et il doit donc également avoir le droit de dire, le cas échéant, qu'il défendait une autre position avant la décision finale. Mais la formulation exclut expressément que le Conseil fédéral puisse prendre position contre un projet adopté par l'Assemblée fédérale.

Art. 10a, al. 2

L'al. 2 fixe les principes applicables aux informations fournies avant les votations fédérales. Les principes retenus dans le rapport susmentionné du GT CSIC sont ainsi transposés en droit, comme le veut la Constitution («les dispositions importantes [...] doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale»). Ils prennent davantage de poids et deviennent plus contraignants, du fait que seule l'Assemblée fédérale peut désormais les modifier.

Ces principes sont déjà appliqués et ont fait leurs preuves. Leur inscription dans une loi n'implique pas de changement de pratique.

Informé *au fur et à mesure* (principe de la continuité) suppose que le Conseil fédéral expose dès le début du processus les principales raisons qui motivent son soutien ou son opposition à un projet, afin que ses arguments puissent, le cas échéant, être contestés. Le principe de la continuité est dans l'intérêt des électeurs, qui doivent pouvoir se faire un avis dans le cadre d'une large procédure de formation de l'opinion et en toute connaissance de cause.

Le principe de l'*objectivité* implique une information impartiale et sobre. Si les autorités doivent pouvoir prendre part à la campagne d'information et s'exprimer sur l'objet soumis au vote, elles doivent cependant le faire avec objectivité: elles peuvent présenter des arguments mais il leur est interdit de se livrer au prosélytisme. Une information objective présente aussi bien les avantages que les inconvénients de la solution choisie. Les avis exprimés par des tiers doivent être rendus correctement, les incertitudes présentées comme telles; enfin, les autorités doivent être cohérentes dans leur appréciation du projet et de ses conséquences.

Le principe de la *transparence* fait interdiction aux autorités d'exercer une influence en sous-main. Si l'origine d'une information est essentielle pour la libre formation de l'opinion, il n'est pas interdit de confier à des tiers des mandats d'information dans le cadre de votations ou de faire appel ponctuellement à des tiers, pour autant que l'électeur en soit informé. Les documents fournis à des tiers doivent être acces-

sibles à tous les milieux intéressés, en particulier ceux qui défendent un autre point de vue que les autorités.

Le principe de la *proportionnalité* signifie que la nature, l'intensité et le choix des moyens utilisés doivent être appropriés et nécessaires à la libre formation de l'opinion. Il en va en fin de compte de l'égalité des chances dans le cadre des campagnes de votation.

Lors de l'élaboration du projet de loi, la commission a envisagé d'établir une liste des instruments et techniques d'information non autorisés, mais elle y a renoncé pour diverses raisons.

En effet, une telle liste devrait se limiter aux instruments et techniques les plus importants, sous peine de surcharger le texte de loi. Or, si elle se cantonnait au domaine des généralités, elle ne pourrait être exhaustive et ne revêtirait dès lors qu'une valeur illustrative. Elle devrait donc être interprétée cas par cas, donnerait une fausse impression de sécurité et prêterait à des discussions inutiles dans les périodes précédant les votations.

Le présent projet vise la sécurité du droit et fixe à cet effet dans une loi *ce qui est nécessaire* et *ce qui est admissible*, et non ce qui est interdit. Une liste négative ne correspondant pas à cette conception normative, la commission y a renoncé.

4 Les autres propositions étudiées

4.1 Transparence financière

Aux termes de l'art. 167 Cst., le Parlement approuve dans le cadre du budget les fonds dont le Conseil fédéral a besoin pour exécuter ses tâches. Cependant, les départements ne disposent pas de budgets séparés pour ce qui concerne les tâches d'information et ces dépenses sont donc comptabilisées dans les crédits d'équipement ou dans les crédits relatifs au personnel.

Lorsque les dépenses liées à un objet donné dépassent les moyens alloués, elles sont inscrites séparément dans le budget et dans les suppléments, mais il s'agit là de situations exceptionnelles. Citons pour exemple les votations sur l'EEE (6 millions de francs), sur les accords bilatéraux I (1,6 million) et sur l'ONU (1,2 million).

Depuis l'an 2000, le Conseil fédéral indique les sommes dépensées annuellement par la Confédération pour ses relations avec le public, mais les coûts des campagnes d'information précédant les votations ne font pas l'objet d'une mention séparée. Exception faite des cas mentionnés ci-dessus, dans lesquels le Parlement a adopté des crédits supplémentaires, les coûts des activités d'information liées à une votation populaire ne sont pas comptabilisés séparément.

La commission salue l'intention du Conseil fédéral d'instaurer la transparence concernant les fonds affectés aux relations publiques. Bien qu'elle soit d'avis que les coûts des campagnes de votation doivent faire l'objet d'une rubrique séparée pour être vraiment transparents, elle a décidé de renoncer à une contrainte légale explicite. Elle estime en effet qu'il s'agirait là d'une réglementation excessive et dont les effets seraient minimes puisque le Conseil fédéral ne devrait rendre des comptes qu'*a posteriori*. D'autre part, le public finirait par s'habituer au coût de ces campagnes et l'effet de compression des coûts s'éroderait au fil du temps. La commission a également décidé de ne pas fixer un plafond de dépenses pour les activités d'in-

formation liées aux votations. Cette solution aurait été trop rigide et n'aurait pas tenu compte du fait que les besoins peuvent varier fortement d'une votation à l'autre. Elle attend cependant du Conseil fédéral qu'il chiffre les coûts annuels de ses campagnes de votation, comme l'exige le principe de transparence prévu à l'al. 2.

4.2 Application aux entreprises liées à la Confédération

Le rôle joué lors des votations fédérales par les entreprises liées à la Confédération ou exerçant des tâches publiques a déjà été abordé à plusieurs reprises dans des interventions parlementaires¹². Le 28 février 2005, le Conseil national n'a ainsi pas donné suite à l'initiative parlementaire Rechsteiner (03.434), conformément à la proposition de sa commission (voir ch. 1.4.4).

Lors des travaux préparatoires du présent projet, la commission s'est demandé s'il convenait ou non de régler les activités d'information des entreprises liées à la Confédération dans le même article de loi que les campagnes de votation du Conseil fédéral. Une telle réglementation aurait été moins contraignante que l'interdiction pure et simple demandée par Rudolf Rechsteiner dans son initiative parlementaire. Elle aurait disposé que les principes régissant l'information donnée par le Conseil fédéral lors de votations populaires sont applicables aux entreprises dont le capital et les voix sont détenus à titre majoritaire par la Confédération, dans la mesure où elles sont directement concernées par la votation.

La jurisprudence du Tribunal fédéral concernant l'intervention des entreprises liées à la Confédération dans les campagnes de votation est abondante et suffisante; son développement ne doit pas être contenu par une réglementation légale.

De plus, les voies de droit seront élargies à l'entrée en vigueur de la réforme de la justice et de la loi sur le Tribunal fédéral. La réforme de la justice (art. 189, al. 1, let. f, Cst.) prévoit en effet un contrôle des droits politiques fédéraux par le Tribunal fédéral: aux termes des art. 80 LDP¹³ ainsi que 82, let. c, 88, al. 1, let. b, et 89, al. 3, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral, les décisions des gouvernements cantonaux portant sur des recours en matière de votations fédérales pourront faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral¹⁴. De même, les interventions des entreprises liées à la Confédération dans les campagnes de votation fédérales pourront aussi être portées devant le Tribunal fédéral.

Au vu de ce qui précède, la commission est parvenue à la conclusion qu'un article de loi prévoyant explicitement d'étendre les principes qui régissent l'information donnée par le Conseil fédéral lors de votations aux entreprises liées à la Confédération n'est pas nécessaire au regard de la jurisprudence existante et des voies de droit prévues par le nouveau droit.

¹² 03.434 Iv.pa. Rechsteiner Rudolf «Financement public des campagnes de votations»; 05.1122 QU Groupe socialiste «Ouverture dominicale des commerces situés dans les gares. Rôle actif des CFF dans la campagne de votation»; 05.1144 Q Donzé Walter «Propagande des CFF concernant la votation sur les heures d'ouverture dominicale des magasins».

¹³ RS 161.1

¹⁴ FF 2005 3829 (texte soumis au vote)

5 Effets

Le présent projet de loi ne contient aucune disposition susceptible d'entraîner des conséquences financières ou des effets sur le personnel.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le présent projet de loi règle les informations fournies par le Conseil fédéral lors de votations fédérales et se fonde sur l'art. 34 de la Constitution fédérale.

6.2 Forme de la disposition

Aux termes de l'art. 164, al. 1, let. a, Cst., toutes les dispositions fondamentales relatives à l'exercice des droits politiques doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Les informations données par le Conseil fédéral lors de votations populaires concernent les droits politiques et doivent par conséquent être réglées dans une loi fédérale.