

05.054

**Message
concernant l'initiative populaire «Souveraineté du peuple
sans propagande gouvernementale»**

du 29 juin 2005

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le message concernant l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale» et vous proposons de soumettre l'initiative sans contre-projet au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter.

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

29 juin 2005

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Samuel Schmid
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

L'initiative demande qu'un complément soit ajouté à l'art. 34 Cst. relatif à la garantie des droits politiques. À peu d'exceptions près, le Conseil fédéral et l'administration fédérale doivent se voir interdire toute activité d'information. Les mesures proposées sont les suivantes:

- Interdiction de toute activité d'information et de propagande de la part du Conseil fédéral, des cadres supérieurs de l'administration fédérale et des offices de la Confédération en période de votation. Est exceptée une brève et unique information à la population par le chef du département compétent.*
- Interdiction faite à toutes les autorités fédérales de financer, d'organiser et de soutenir des campagnes d'information et de propagande concernant le scrutin ainsi que de produire, de publier et de financer du matériel d'information et de propagande. Est exceptée une brochure explicative du Conseil fédéral envoyée à tous les citoyens et les citoyennes ayant le droit de vote. Celle-ci expose de façon équitable les arguments des partisans et des opposants.*
- Obligation faite à la Confédération, aux cantons et aux communes de publier la date de la votation au moins six mois à l'avance.*
- Obligation faite à la Confédération, aux cantons et aux communes de mettre gratuitement à la disposition des citoyens et des citoyennes le texte soumis au vote et le texte en vigueur.*
- Obligation faite au législateur de fixer dans un délai de deux ans à partir de l'acceptation de l'initiative les sanctions applicables en cas de violation des droits politiques.*

Les institutions de la démocratie directe forment un des traits distinctifs de notre système politique, pour lequel elles représentent un acquis central. Le Conseil fédéral n'a jamais cessé de s'engager en faveur de cette démocratie directe et il s'est maintes fois penché sur son propre rôle et sur celui de l'administration fédérale en période de votation, avec pour résultat que des directives internes ont été mises en place, ce qui garantit le respect de certains principes par le Conseil fédéral et par l'administration fédérale.

Ce n'est toutefois pas au seul Conseil fédéral, mais aussi au Parlement et aux tribunaux qu'il incombe de s'engager en faveur du bon fonctionnement de la démocratie. Par le biais de nombreuses interventions, les parlementaires ont exprimé leur souci de préserver le bon fonctionnement de la démocratie directe. Le Tribunal fédéral et la jurisprudence ont précisé les limites dans lesquelles l'engagement des autorités et les interventions privées étaient admissibles en période de votation, apportant ainsi une contribution décisive à la sécurité du droit et à la sauvegarde de notre système de démocratie directe.

L'acceptation de l'initiative entraînerait une restriction drastique des activités d'information de l'Assemblée fédérale, du Conseil fédéral et de l'administration fédérale avant les votations. Seules des connaissances de base 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 particuliers. Il lui serait également interdit de fournir des informations sur de nouveaux faits importants, dont la connaissance serait nécessaire à toute prise de décision objective. Ce nouvel état de fait ne resterait pas sans conséquences pour la formation de l'opinion des citoyens, qui ont le droit de connaître l'avis de leur gouvernement et les raisons sur lesquelles il se fonde, ainsi que le droit d'être informés complètement et objectivement sur les conséquences éventuelles du résultat des votations pour l'Etat, la société et les particuliers. Le droit qu'ont les citoyens de s'informer auprès de sources officielles aussi bien que de sources privées pour se forger leur propre opinion ne serait plus respecté si le Conseil fédéral et l'administration fédérale ne pouvaient plus guère informer avant les votations et si l'activité d'information de l'Assemblée fédérale devait elle aussi être strictement limitée. Si les citoyens ne devaient pratiquement plus disposer que de sources privées, leur information reposerait sur des bases incomplètes.

Le Conseil fédéral en arrive donc à la conclusion que les mesures proposées par l'initiative ne seraient pas seulement inopportunes et inappropriées, si l'on entend sauvegarder la libre formation de l'opinion publique en période de votation, mais qu'elles contribueraient bien plutôt à mettre ce processus en danger. L'initiative méconnaît par ailleurs les nouvelles exigences en matière d'information par le Conseil fédéral et l'administration fédérale, dans un contexte en pleine évolution et fortement influencé par les médias. Elle ne fournit aucune réponse adéquate à ce sujet.

Se fondant sur ces considérations, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons de rejeter, sans contre-projet, l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale».

Table des matières

Condensé	4140
1 Aspects formels et validité de l'initiative	4144
1.1 Texte de l'initiative	4144
1.2 Aboutissement et délais de traitement	4144
1.3 Validité	4145
1.3.1 Unité de la forme	4145
1.3.2 Unité de la matière	4145
1.3.3 Compatibilité avec le droit international	4146
1.3.4 Praticabilité	4146
2 Contexte	4146
3 Buts et teneur de l'initiative	4147
4 Considérations sur les informations données par les autorités dans la perspective des votations	4149
4.1 Jurisprudence du Tribunal fédéral	4149
4.2 Doctrine	4151
5 La fonction dirigeante du Conseil fédéral dans la perspective des votations	4152
6 Pratique du Conseil fédéral dans le temps	4153
6.1 Evolution historique	4153
6.2 Evolution du contexte	4155
6.2.1 Contexte médiatique	4155
6.2.2 Interventions de milieux privés	4156
6.2.3 Complexité des objets soumis à la votation	4157
6.3 Adaptation au nouveau contexte	4158
7 Contribution du Conseil fédéral à la formation de l'opinion publique avant les votations	4158
7.1 Devoir d'intervention du Conseil fédéral	4158
7.2 Principes régissant la diffusion d'informations par le Conseil fédéral et par l'administration fédérale avant une votation	4159
7.2.1 Rapport du GT CSIC	4159
7.2.2 Faut-il inscrire dans une loi les principes devant régir l'information?	4161
7.3 Information et propagande	4162
7.4 Financement	4163
7.5 Attitude du Parlement face à la pratique du Conseil fédéral en matière d'information avant les votations	4164
8 La question des sanctions	4165

9 Conséquences de l'acceptation de l'initiative	4167
9.1 Conséquences pour la Confédération	4167
9.2 Conséquences pour les cantons et pour les communes	4168
9.3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel	4168
10 Conclusions	4168
Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale» (<i>Projet</i>)	4171

Message

1 Aspects formels et validité de l'initiative

1.1 Texte de l'initiative

L'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale» a la teneur suivante:

La Constitution fédérale du 18 avril 1999 est modifiée comme suit:

Art 34, al. 3 et 4 (nouveaux)

³ A partir du moment où les débats parlementaires sont clos, la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté sont garanties en particulier de la manière suivante:

- a. le Conseil fédéral, les cadres supérieurs de l'administration fédérale et les offices de la Confédération s'abstiennent de toute activité d'information et de propagande. Ils s'abstiennent notamment de toute intervention dans les médias et de toute participation à des manifestations concernant le scrutin. Est exceptée une brève et unique information à la population par le chef du département compétent;
- b. la Confédération s'abstient de financer, d'organiser et de soutenir des campagnes d'information et de propagande concernant le scrutin ainsi que de produire, de publier et de financer du matériel d'information et de propagande. Est exceptée une brochure explicative du Conseil fédéral envoyée à tous les citoyens et citoyennes ayant le droit de vote. Celle-ci expose de façon équitable les arguments des partisans et des opposants;
- c. la date de la votation est publiée au moins six mois à l'avance;
- d. le texte soumis au vote et le texte en vigueur sont mis gratuitement à la disposition des citoyens et des citoyennes.

⁴ La loi fixe dans un délai de deux ans les sanctions applicables en cas de violation des droits politiques.

1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale» a été soumise à l'examen préliminaire de la Chancellerie fédérale¹ le 28 janvier 2003 et a été remise le 11 août 2004 avec le nombre requis de signatures. Par décision du 31 août 2004, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait recueilli 106 344 signatures valables et qu'elle avait donc abouti².

¹ FF 2003 670
² FF 2004 4541

Cette initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral ne présentera pas de contre-projet. En vertu de l'art. 97, al. 1, let. a, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)³, le Conseil fédéral a donc jusqu'au 10 août 2005 au plus tard pour édicter un projet d'arrêté accompagné d'un message⁴. En vertu de l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a jusqu'au 10 février 2007 pour se prononcer sur l'initiative populaire. Elle peut prolonger le délai d'un an si l'un des conseils au moins a pris une décision sur un contre-projet ou un projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative populaire (art. 105, al. 1, LParl).

1.3 Validité

1.3.1 Unité de la forme

En vertu de l'art. 139, al. 2, de la Constitution fédérale (Cst.)⁵, une initiative populaire doit revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé; les formes mixtes ne sont pas admises.

L'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale» est présentée sous la forme d'un projet rédigé et remplit donc le prérequis relatif à la forme.

1.3.2 Unité de la matière

L'art. 139, al. 3, Cst. stipule les conditions relatives à l'unité de la matière: les initiatives populaires doivent porter sur un seul sujet, clairement circonscrit. Cette disposition vise à garantir la libre opinion des citoyens. Elle est concrétisée par l'art. 75, al. 2, de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP)⁶, qui précise qu'il doit exister un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative populaire.

L'initiative populaire prévoit les mesures suivantes pour garantir la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté:

- interdiction pour le Conseil fédéral, les cadres supérieurs de l'administration fédérale et les offices de la Confédération de toute activité d'information et de propagande lors des campagnes de votation. Une brève et unique information à la population par le chef du département compétent demeure autorisée;

³ RS 171.10

⁴ Par décision du 21 janvier 2005, la Chancellerie fédérale a constitué un groupe d'experts chargé de participer à l'élaboration du message. Ce groupe se composait des personnes suivantes: Thomas Säggerer, chef du service juridique de la Chancellerie fédérale (présidence), Thomas Abegglen, service d'information de la Chancellerie fédérale, Michel Besson, Office fédéral de la justice, Roger Blum, professeur à l'Université de Berne, Pascal Mahon, professeur à l'Université de Neuchâtel, Kurt Nuspliger, chancelier d'État du canton de Berne, Oswald Sigg, secrétariat général du DETEC, Gerold Steinmann, greffier au Tribunal fédéral suisse, Vera Beutler et Patrick Mägli, service juridique de la Chancellerie fédérale (secrétariat).

⁵ RS 101

⁶ RS 161.1

- interdiction pour toutes les autorités de la Confédération de financer, d’organiser et de soutenir des campagnes d’information et de propagande concernant le scrutin, de même que de produire, de publier et de financer du matériel d’information et de propagande, à l’exception d’une brochure explicative du Conseil fédéral, envoyée à tous les citoyens ayant le droit de vote, qui expose de façon équitable les arguments des partisans et des opposants;
- obligation faite à la Confédération, aux cantons et aux communes de publier la de la votation au moins six mois à l’avance;
- obligation faite à la Confédération, aux cantons et aux communes de mettre gratuitement à la disposition des citoyens le texte soumis au vote et le texte en vigueur;
- obligation faite au législateur de fixer dans un délai de deux ans à partir de l’acceptation de l’initiative les sanctions applicables en cas de violation des droits politiques.

Cette initiative porte sur plusieurs objets distincts. Cela ne signifie cependant pas que l’unité de la matière soit touchée. En effet, les différents points de l’initiative ont entre eux un lien sur le plan du *sujet*: ils portent tous sur la garantie des droits politiques dans la perspective des votations. En outre, ils poursuivent le même *but*, à savoir la garantie de la libre formation de l’opinion des citoyens et de l’expression fidèle et sûre de leur volonté. Il existe ainsi un rapport sur le fond entre les différents points de l’initiative; l’obligation relative à l’unité de la matière est donc respectée.

1.3.3 Compatibilité avec le droit international

L’art. 139, al. 3, Cst. requiert le respect des règles impératives du droit international. Or, l’initiative ne touche pas à des règles impératives du droit international.

1.3.4 Praticabilité

L’impraticabilité évidente, de facto, d’une initiative est considérée comme un obstacle matériel non écrit à la révision constitutionnelle. La pratique en l’occurrence est de ne pas soumettre au vote du peuple les initiatives populaires qui sont indubitablement impossibles à mettre en pratique.

Les exigences de la présente initiative ne sont ni irréalisables du point de vue juridique, ni impraticables dans les faits.

Le Conseil fédéral en vient ainsi à la conclusion que l’initiative doit être proclamée valide.

2 Contexte

Les auteurs de l’initiative refusent que le Conseil fédéral et l’administration fédérale donnent, dans le cadre de la campagne précédant les votations, des informations qui vont au-delà de celles figurant dans la brochure intitulée Explications du Conseil

fédéral⁷ et estiment que c'est aux citoyens seuls de s'informer à propos de l'objet et de se faire leur propre opinion. Toujours de l'avis des auteurs de l'initiative, le Conseil fédéral et l'administration fédérale investissent des ressources considérables dans les votations, en termes de finances et de personnel, et il existerait un véritable réseau d'information au moyen duquel, par l'intermédiaire de l'Internet ou d'autres supports, des brochures, des fiches techniques et des argumentaires seraient distribués aux hommes politiques, aux médias et aux personnes appartenant aux milieux économiques ou aux associations. Les auteurs de l'initiative craignent que l'opinion publique soit influencée dans la direction souhaitée par l'Etat et pensent que c'est incompatible avec le système de démocratie suisse. Pour autant, ils ne veulent pas que le Conseil fédéral soit totalement absent du processus de votation, mais plutôt qu'il renonce à vouloir imposer ses propres vues: en période de votation, il doit se borner à informer en temps utile sur le fond et sur la forme, de manière complète et en respectant le principe de la proportionnalité; les aspects positifs et négatifs d'un objet soumis à la votation doivent être présentés de façon équilibrée. Le seul instrument admis à cet effet, la brochure Explications du Conseil fédéral, doit être objectif et impartial.

Les auteurs de l'initiative étayaient leur hypothèse d'une implication démesurée du Conseil fédéral et de l'administration fédérale lors des votations par un nombre qu'ils estiment élevé de collaborateurs travaillant à l'information dans l'administration et par des dépenses considérables pour ses relations publiques.

Ils craignent une implication de plus en plus importante de la part des autorités et voient un danger fondamental pour une formation libre et indépendante de l'opinion des citoyens ayant le droit de vote. D'après les publications affichées sur son site, le comité d'initiative estime qu'il y a eu une implication inadmissible lors des votations portant sur l'entrée de la Suisse dans l'Espace économique européen, en 1992, sur la Constitution fédérale, en 1999, sur les accords bilatéraux I avec l'Union européenne, en 2000, sur la révision partielle de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire, en 2001, sur l'entrée dans l'Organisation des Nations Unies, en 2002, et sur les accords de Schengen et de Dublin, en 2005.

3 Buts et teneur de l'initiative

L'initiative demande que l'art. 34 Cst., qui concerne la garantie des droits politiques, soit complété.

Un nouvel *al.* 3 contient quatre mesures visant à garantir la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté (let. a à d), qui s'appliquent seulement une fois que les débats parlementaires sont clos (phrase introductive de l'*al.* 3). Par là, il faut entendre la date du vote final au niveau des chambres. L'initiative fixe donc le moment auquel les informations délivrées sont à considérer comme des informations relatives aux votations.

La *let. a* concerne directement le Conseil fédéral. L'initiative soumet les membres du Conseil fédéral à une interdiction d'intervenir dans les médias et de participer aux manifestations concernant le scrutin. Il est donc interdit aux membres du Conseil fédéral d'intervenir dans une émission-débat radiophonique ou télévisée («Arena»),

⁷ <http://www.freie-meinung.ch>

«Infrarouge» [émission qui remplace «Droit de cité»], «Democrazia diretta»), ou d'accorder une interview à un journal à propos des objets soumis au vote. De même, ils ne peuvent pas participer aux manifestations de partis politiques ou d'associations. Est *soustrait* à cette interdiction le fait que le chef du département compétent donne une brève et unique information à la population. L'initiative ne dit rien sur la forme que doit prendre cette information. Par conséquent, les déclarations uniques, télévisées ou radiophoniques, faites par les membres du Conseil fédéral à propos des votations sur les ondes de SSR ou sur les radios locales continuent donc, en principe, d'être autorisées. Toutefois, l'initiative stipule explicitement que l'information doit être communiquée par le chef du département compétent.

L'interdiction de donner des informations prévue à la let. a ne concerne pas seulement les membres de l'exécutif, mais elle englobe aussi les membres de l'administration et les offices. L'expression «cadres supérieurs de l'administration fédérale» n'est pas clairement définie. Elle doit donc être précisée. Du point de vue du Conseil fédéral, il s'agit de tous les cadres de l'administration fédérale dont les rapports de travail peuvent être conclus, modifiés et résiliés par le Conseil fédéral: secrétaires d'Etat, directeurs d'office, suppléants de ces derniers et personnes exerçant des responsabilités comparables au sein des départements, officiers généraux, secrétaires généraux des départements et leurs suppléants, vice-chanceliers de la Confédération, chefs de mission, procureurs généraux de la Confédération et procureurs généraux suppléants de la Confédération, procureurs fédéraux, procureurs fédéraux suppléants et membres des commissions fédérales de recours et d'arbitrage⁸.

Les cadres supérieurs des unités administratives décentralisées sont également concernés, par exemple le préposé fédéral à la protection des données, les membres du Conseil des EPF ou des directions des instituts de recherche. L'initiative ne dit pas clairement si l'interdiction d'intervenir dans les médias et de participer à des manifestations concernant le scrutin concerne uniquement les cadres supérieurs des différentes unités de l'administration fédérale auxquels sont confiés les travaux préparatoires concrets d'une votation, ou s'il s'agit d'une interdiction générale pour tous les cadres supérieurs. Si l'on interprète l'initiative comme une interdiction frappant tous les cadres supérieurs de l'administration fédérale, sa mise en œuvre aurait pour conséquence une restriction considérable du droit fondamental qu'est la liberté d'opinion (art. 16 Cst.).

D'après l'initiative, les offices doivent également s'abstenir de donner des informations en période de votation. Cette interdiction ne concerne pas seulement les cadres supérieurs, mais l'ensemble des collaborateurs des offices dans la mesure où ils interviendraient dans leur fonction officielle. Là encore, le droit fondamental à la liberté d'opinion est considérablement restreint.

L'interdiction d'informer ne concerne pas les membres des chambres fédérales. Contrairement au Conseil fédéral et à l'administration fédérale, les membres des chambres peuvent intervenir dans les médias au sujet des votations et participer à des manifestations concernant le scrutin.

⁸ Art. 2, al. 1, de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3).

La *let. b* prévoit que la Confédération s’abstiendra de financer, d’organiser et de soutenir des campagnes d’information et de propagande concernant le scrutin, mais aussi de produire, de publier et de financer du matériel d’information et de propagande. Contrairement aux dispositions de la *let. a*, celles de la *let. b* visent non seulement les membres du Conseil fédéral et de l’administration fédérale, mais aussi toutes les autorités de la Confédération, ce qui inclut surtout l’Assemblée fédérale. Dès lors, il serait également interdit à cette dernière de mettre à disposition des informations concernant des objets ayant un rapport avec ’une votation, que ce soit sous forme électronique ou sur papier.

L’initiative émet une seule exception, qui concerne la brochure Explications du Conseil fédéral. Les explications conformes à l’art. 11 LDP sont donc toujours autorisées.

La *let. c* ordonne que la date de la votation soit publiée au moins six mois à l’avance, ce qui représente un délai plus long que celui prévu dans la législation en vigueur (l’art. 10, al. 1^{bis}, LDP prévoit un délai d’au moins quatre mois).

La *let. d* prescrit que les documents mis gratuitement à la disposition des citoyens en vue de la votation contiennent également le texte en vigueur. La conséquence serait que l’ensemble des textes ayant trait aux objets soumis à la votation devrait être mis à la disposition des citoyens, qu’il s’agisse de petites révisions partielles, de la révision totale d’actes législatifs en vigueur ou de trains de réformes impliquant la modification de plusieurs lois.

Les *let. c* et *d* ne concernent pas uniquement la Confédération: elles englobent aussi les cantons et les communes. On peut le déduire de deux choses: d’une part, ces lettres ne contiennent pas de restriction permettant de viser uniquement la Confédération; d’autre part, la place qu’elles occupent dans la systématique de la Constitution les rend applicables aux trois niveaux de représentation de l’Etat. L’initiative porte donc atteinte à la compétence des cantons et des communes⁹.

Le nouvel *al. 4* du texte de l’initiative ordonne de légiférer dans les deux ans, à compter de l’acceptation de l’initiative, sur les sanctions applicables en cas de violation des droits politiques. Cette disposition vaut également pour la Confédération, les cantons et les communes. La question des sanctions reste ouverte: on ne sait pas s’il faut prévoir des sanctions à l’encontre du Conseil fédéral et de l’administration fédérale, ou si les membres de l’Assemblée fédérale, des autorités cantonales et communales ou même les milieux privés sont concernés.

4 Considérations sur les informations données par les autorités dans la perspective des votations

4.1 Jurisprudence du Tribunal fédéral

Selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral, le droit de vote et d’éligibilité, garanti par le droit constitutionnel de la Confédération, implique pour les citoyens le droit général de réclamer que le résultat d’une votation ou d’une élection ne soit pas reconnu s’il ne reflète pas de manière fidèle et sûre leur libre

⁹ Voir le chiffre 9.2 concernant les conséquences pour les cantons et les communes.

opinion¹⁰. Il faut garantir que les citoyens ayant le droit de vote fondent leurs décisions sur un processus qui leur permette de se faire une opinion de manière aussi libre que possible, en ayant tous les éléments en main, et d'exprimer cette opinion en conséquence lors du scrutin. Le résultat d'un scrutin peut être faussé, entre autres, par le fait d'influencer par des moyens inadmissibles la formation de l'opinion des citoyens dans la perspective de ce scrutin; cette tentative d'influence peut émaner des autorités, mais aussi des milieux privés.

En vertu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, les autorités publiques doivent faire montre de retenue dans le contexte des votations, car ce sont avant tout les acteurs politiques et sociaux qui doivent participer à la formation de l'opinion publique. Les explications des pouvoirs publics contenant un projet assorti de recommandations (acceptation ou rejet) sont admises de manière générale. De ce point de vue, le Tribunal fédéral reconnaît l'existence d'une fonction de conseil¹¹. On est en présence d'un cas d'influence inadmissible seulement si les autorités contreviennent à leur devoir d'informer de manière objective¹². Ces principes sont respectés si les explications relatives aux votations donnent une image complète du projet en présentant ses avantages et ses inconvénients, permettant ainsi aux citoyens de se faire leur propre jugement sur les objets en votation. Le devoir d'informer objectivement ne signifie pas que les explications doivent préciser le moindre détail d'un objet ou la totalité des arguments qui pourraient être opposés à l'objet concerné. Ce serait superflu, car les explications des autorités ne sont pas supposées constituer le seul moyen d'information dans un processus démocratique de formation de l'opinion. En effet, les citoyens peuvent trouver des arguments pour ou contre le projet dans d'autres sources d'information. Par contre, il est inadmissible que les explications cachent des éléments qui seraient indispensables à la décision des citoyens, ou qu'elles informent mal sur le but et la portée d'un objet. En soi, des informations exagérées ou des déclarations imprécises dans les explications n'enfreignent pas l'obligation d'objectivité.

L'intervention des autorités au-delà de ce cadre n'est autorisée par le Tribunal fédéral dans les campagnes de votations qu'à titre exceptionnel, dans les cas où il existe un bien-fondé à ce genre d'intervention¹³, notamment pour rectifier des informations trompeuses ou si la complexité du sujet le justifie. En revanche, toute tentative d'exercer une influence qui déborderait de ce cadre est considérée comme inadmissible.

Sur la question de l'*engagement actif de membres du gouvernement dans la perspective des votations*, le Tribunal fédéral a établi qu'on ne peut empêcher les membres du gouvernement ni de participer aux campagnes précédant les votations, ni d'exprimer leur avis librement au sujet d'une loi ou d'un objet soumis à la votation¹⁴. Le Tribunal fédéral estime très restrictif et contraire à sa jurisprudence une opinion selon laquelle les membres d'un gouvernement ne devraient intervenir lors d'une campagne que pour rectifier les faits en cas de propagande trompeuse, pour annoncer de nouveaux faits concernant un objet soumis à la votation ou pour donner

¹⁰ ATF 121 I 138, p. 141 s. avec renvois.

¹¹ ATF 130 I 290, p. 294. Voir également ATF 129 I 232, p. 244, en vertu duquel il pourrait même résulter de l'art. 34, al. 2, Cst. un devoir d'information des autorités dans certains cas.

¹² ATF 130 I 290, p. 294.

¹³ ATF 117 Ia 456, ATF 114 Ia 433.

¹⁴ ATF 130 I 290, p. 295 s.; ATF 119 Ia 271, p. 275.

des informations complémentaires sur des objets sortant de l'ordinaire¹⁵. Les membres du gouvernement peuvent donc intervenir dans des comités d'initiative, signer des pétitions ou intervenir à titre personnel (par exemple dans les médias). Ils peuvent même se servir de leur nom et de leur fonction pour mettre en évidence leurs compétences particulières et leur engagement politique pour les choses d'intérêt public. Par contre, ces représentants de la puissance publique ne peuvent pas donner à leurs interventions personnelles l'apparence d'une prise de position officielle, par exemple en utilisant du papier à en-tête officiel ou un logo officiel.

4.2 Doctrine

Jadis, la doctrine jugeait clairement que les autorités devaient se tenir à l'écart des votations et des élections, car les informations données par les autorités lors des campagnes de votation étaient considérées comme un danger potentiel pour le processus de libre formation de l'opinion¹⁶. Cette vision des choses est aujourd'hui rare¹⁷.

En revanche, la doctrine dominante déduit de l'art. 34, al. 2, Cst. que les autorités ont le droit d'informer, voire l'obligation d'informer¹⁸. Elle voit dans la liberté de vote inscrite dans le droit constitutionnel davantage qu'un droit qui protège la liberté d'opinion, car elle considère le fait d'informer selon les principes de l'objectivité et de la pondération comme une contribution essentielle au fait que les citoyens puis-

¹⁵ ATF 130 I 290, p. 304.

¹⁶ Aubert, *Bundesstaatsrecht der Schweiz*, vol. II, Bâle 1995, p. 620 s.; Auer, L'intervention des collectivités publiques dans les campagnes référendaires, in: *Revue de droit administratif et de droit fiscal et Revue genevoise*, 41 (1985), p. 185 ss, ici p. 188 à 190; Barrelet, L'Etat entre le devoir d'informer et le désir de cultiver ses relations publiques, in: Auer (éd.), *De la constitution*, Mélanges J.-F. Aubert, Bâle 2003, p. 303 ss, ici p. 310 s.; Haefliger, Die Information des Bürgers vor dem Urnengang in der Bundesgerichtlichen Rechtsprechung, in: Auer (éd.), *De la constitution*, Mélanges J.-F. Aubert, Bâle 2003, p. 223 ss, ici p. 227; Widmer, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Zurich 1989, p. 189 s.

¹⁷ Ainsi, selon Hansjörg Seiler en particulier, le rôle du Conseil fédéral, dans la perspective des votations, se borne à offrir un cadre général aussi équitable que possible de sorte à permettre la libre formation de l'opinion des citoyens et son expression fidèle et sûre. Si le Conseil fédéral dépasse ce cadre lors de la communication d'informations, ce procédé est incompatible avec le caractère collégial de l'exécutif. Selon Seiler, la prise de position du gouvernement pour ou contre un projet est en contradiction avec notre système de démocratie directe (voir Seiler, *Auf dem Weg zur gelenkten Demokratie*, in: Hänni [éd.], *Mensch und Staat*, Festschrift Fleiner, Fribourg 2003, p. 573 à 591).

¹⁸ Besson, *Behördliche Information vor Volksabstimmungen*, Berne 2003, p. 175; Caldéron, *Die «offensive» Information der Bundesbehörden im Hinblick auf Abstimmungen*, in: *Cahiers de l'IDHEAP n° 154* (1996), p. 49 ss; Decurtins, *Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf*, Fribourg 1992, p. 259 ss; Häfelin/Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 6. A., Zurich 2005, p. 403; Mahon, L'information par les autorités, in: *ZSR NF 118*, 1999, II, p. 199 ss, ici p. 257; Georg Müller, *Die Behörden im Abstimmungskampf: vom Neutralitätsgebot zur Teilnahmepflicht*, in: Auer (éd.), *De la constitution*, Mélanges J.-F. Aubert, Bâle 2003, p. 255 ss, ici p. 260 ss; J.-P. Müller, *Grundrechte in der Schweiz*, 3^e éd., Berne 1999, p. 370 s.; Ramseyer, *Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen*, Bâle 1992, p. 29 ss; Steinmann, *Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf*, in: *Aktuelle Juristische Praxis (AJP/PJA)* 3/96, p. 255 ss, ici p. 268; Steinmann, in: *St. Galler Kommentar zu Art. 34 BV*, Zurich 2002, p. 475 s.; Steinmann, *Die Gewährleistung der politischen Rechte durch die neue Bundesverfassung*, in: *Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins (ZBJV)*, vol. 139/2003, p. 481 ss, ici p. 493 s.; Tschannen, *Stimmrecht und politische Verständigung*, Bâle 1995, p. 425 ss.

sent se former une opinion de manière complète avant une votation. Dans un processus aussi libre et complet que possible de formation de l'opinion, les informations données par les autorités sont considérées comme un élément indispensable: les citoyens ayant le droit de vote doivent disposer de connaissances générales suffisantes pour exercer leurs droits démocratiques avec le bon sens, l'efficacité et la responsabilité requis. Les explications relatives aux votations ne suffisent pas toujours à remplir ces exigences, surtout s'il est question d'objets complexes. Pour des considérations relevant de la politique générale, le Conseil fédéral et l'administration fédérale sont donc tenus d'améliorer l'état des connaissances des citoyens au sujet des objets soumis à la votation et de combler les lacunes en matière d'information sur les points décisifs. Si les autorités ne pouvaient pas garantir la communication d'informations suffisantes et correctes, le droit de vote risquerait de perdre ses fonctions de participation et de contrôle¹⁹.

5 La fonction dirigeante du Conseil fédéral dans la perspective des votations

La Constitution fédérale décrit le Conseil fédéral comme l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération (art. 174 Cst.); il est donc *l'organe dirigeant de l'Etat*. La direction de l'Etat implique d'entretenir une communication constante non seulement avec l'Assemblée fédérale, mais aussi avec la population et, dans la perspective des votations, avec les citoyens. Ainsi, l'art. 180, al. 2, Cst. et l'art. 10 de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)²⁰ obligent le Conseil fédéral à renseigner le public, en temps utile et de manière détaillée, sur son appréciation de la situation, sa planification, ses décisions et les mesures qu'il prend. La loi prévoit à cette fin une fonction spéciale: celle de porte-parole du Conseil fédéral. Elle va encore un peu plus loin et attribue au Conseil fédéral, outre la responsabilité d'informer le public, celle de communiquer avec lui (art. 11 LOGA, Relations publiques).

Ces dispositions légales sont l'expression de la position institutionnelle particulière du Conseil fédéral dans l'information et la communication officielles. Le Conseil fédéral, en tant qu'organe autonome et constitutionnellement indépendant, ne s'occupe pas des affaires d'un groupe d'intérêt politique; ses informations découlent de l'exercice de ses tâches de direction de l'Etat et servent donc la matière elle-même. Le Conseil fédéral offre aussi une garantie de neutralité, d'équilibre et d'objectivité des informations qu'il donne par sa composition collégiale, avec des membres de partis différents, issus de régions, de cantons, de langues et de confessions différents²¹.

Diriger l'Etat de manière responsable et prévoyante signifie aussi identifier les problèmes concrets suffisamment tôt pour leur trouver des solutions ciblées. Mais ce n'est possible que si le Conseil fédéral peut exposer ses propositions de solutions au peuple en soulignant le but de ses projets de réforme. Les citoyens doivent savoir quelle est la position adoptée par leur gouvernement et quelles en sont les raisons. La direction de l'Etat par le Conseil fédéral impose donc que ce dernier continue

¹⁹ Ramseyer, Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen, Bâle 1992, p. 29.

²⁰ RS 172.010

²¹ Eichenberger, in Commentaire de l'art. 95 de la Constitution de 1874, Bâle, ch. marg. 23.

d'être présent dans le débat y compris lors des votations, lors desquelles on prend les décisions de grande portée pour notre pays. Ce serait donc une méprise que d'exiger des autorités de la Confédération qu'elles soient absentes du débat précisément pendant ces périodes de prise de décision.

La participation du Conseil fédéral à la formation de l'opinion en période de votation se situe dans la continuité de son devoir général d'informer tel qu'il ressort de l'art. 180, al. 2, Cst. et de l'art. 10 LOGA: cette dernière disposition soumet même le Conseil fédéral au devoir d'informer de manière *continue*. Pour assurer la continuité de l'information, le gouvernement ne doit donc pas donner des informations seulement pendant le processus interne à l'administration, mais aussi pendant la période précédant une votation. Cette participation du Conseil fédéral au processus de formation de l'opinion avant les votations n'est aucunement une nouveauté, puisqu'elle correspond à une longue pratique, même si celle-ci n'est pas absolument uniforme.

6 Pratique du Conseil fédéral dans le temps

6.1 Evolution historique

La question de l'implication du Conseil fédéral dans la perspective des votations fait l'objet de discussions depuis le 19^e siècle. En 1872, les majorités des deux chambres de l'Assemblée fédérale ont voté une proclamation sur la Constitution fédérale révisée²². Après l'échec du projet, ce fut le Conseil fédéral qui édicta en 1874 immédiatement avant le scrutin une proclamation sur le projet de Constitution fédérale révisée²³. En 1875, l'Assemblée fédérale invitait le Conseil fédéral à «présenter un rapport, après examen, sur la question de savoir si, pour les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux, il n'y aurait pas lieu de faire adresser au peuple suisse un manifeste officiel de l'Assemblée fédérale (délégation) ou du Conseil fédéral». En vertu de l'arrêté proposé par le Conseil fédéral suite à cette demande, «chaque fois qu'une loi ou un arrêté fédéral devra être [...] soumis à une votation populaire, il sera distribué aux citoyens ayant droit de vote, en même temps que la loi ou l'arrêté, un manifeste officiel exposant d'une manière objective les motifs qui ont fait adopter cette loi ou cet arrêté par l'Assemblée fédérale»²⁴.

De même, plusieurs interventions parlementaires ont exprimé, de différentes façons, le besoin d'explications émanant de l'administration²⁵. Depuis les années 1950, le Conseil fédéral joint aux documents relatifs aux votations la brochure intitulée Explications du Conseil fédéral. La question des explications de l'administration a de nouveau été abordée dans le cadre des travaux préliminaires de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques²⁶ (LDP). Dans son message du 9 avril 1975²⁷, le Conseil fédéral avançait que l'explication avait pour but de rendre le

²² FF 1872 I 725 à 733.

²³ FF 1874 I 497 à 503 pour la version allemande.

²⁴ Message et arrêté fédéral du 14 février 1877 du Conseil fédéral «concernant la publication d'un manifeste officiel à l'appui des lois et arrêtés fédéraux soumis à une votation populaire». Le projet d'arrêté a été approuvé par le Conseil des États (27.3.1877), le Conseil national n'étant pas entré en matière (24.3.1877).

²⁵ Voir p. ex. Po. Reichlin (27.3.1934), Po. Haeberlin (10.12.1945), Po. Muheim (2.6.1971), Po. Amstad (15.3.1972); FF 1950 III 624 à 627; FF 1951 I 780 à 783.

²⁶ RS 161.1

²⁷ FF 1975 I 1337, 1353.

contenu des objets plus accessible et de présenter la position du Conseil fédéral et l'opinion de minorités importantes. Ses opposants ont alors avancé que l'autorité du Conseil fédéral était si particulière que les informations qu'il donnait faisaient automatiquement pencher la balance dans l'opinion publique. Ses partisans firent valoir que la complexité croissante des objets soumis à la votation et les campagnes d'information organisées par les partis, les associations et d'autres milieux intéressés rendaient les explications du Conseil fédéral nécessaires pour créer les conditions propices à la libre formation de l'opinion. Pour finir, les explications relatives aux textes soumis à la votation ont été inscrites dans la loi sur la base de ces arguments²⁸.

L'engagement officiel de certains membres du Conseil fédéral dans la perspective des votations obéit à une longue tradition. En 1895, par exemple, le conseiller fédéral Emil Frey participait à une assemblée à Bâle, où se mobilisaient 2000 personnes pour l'acceptation de l'article constitutionnel sur l'armée; en 1898, le premier conseiller fédéral catholique-conservateur, Joseph Zemp, faisait campagne dans son propre camp de manière décisive pour le rachat des chemins de fer. Avec la prise de position du Conseil fédéral dans la perspective de la votation populaire du 16 mai 1920 concernant l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations (SDN), une nouvelle étape est franchie. Lors de manifestations publiques, les conseillers fédéraux Häberlin et Motta se prononçaient alors avec force pour l'entrée de la Suisse dans la SDN. Le collège gouvernemental et chacun de ses membres avaient assumé la responsabilité politique du projet avec un engagement qui, d'après Carlo Moos, n'avait jamais été égalé et qui, en conséquence, s'est heurté à une critique stéréotypée des opposants à l'entrée de la Suisse dans la SDN selon laquelle le Conseil fédéral devait se tenir au-dessus des partis et livrer exclusivement des informations objectives²⁹. En 1965, le conseiller fédéral Hans Schaffner fit campagne de manière volontaire pour les mesures «anti-surchauffe». Il fut le premier conseiller fédéral à intervenir à la télévision pour répondre aux questions de deux conseillers nationaux et de deux journalistes. De même, en 1986, le conseiller fédéral Pierre Aubert défendit l'entrée de la Suisse dans l'ONU, notamment en allant présenter le projet dans les universités.

Au début des années 70, le Conseil fédéral a adopté la pratique qui consiste à intervenir régulièrement à la radio et à la télévision. Cette pratique est désormais fixée dans un accord entre la Chancellerie fédérale et la SSR. À partir de la fin des années 80, le Conseil fédéral évolue par rapport à sa position précédente de refus de participer aux émissions-débat. En certaines occasions, ses membres se sont mis à intervenir dans ce type d'émissions; ainsi, en 1988, le conseiller fédéral Adolf Ogi participe à l'émission «zur Sache». Et l'héritière de celle-ci, la «Freitagsrunde», invite régulièrement des membres du Conseil fédéral, notamment le conseiller fédéral Flavio Cotti, pour la votation de mai 1992 au sujet de la protection des eaux. Fin août 1993 est lancée l'émission «Arena», qui invite pour la première fois en octobre de la même année un conseiller fédéral en la personne d'Otto Stich pour participer à une discussion publique sur l'introduction de la TVA. Depuis lors, les conseillers fédéraux interviennent régulièrement dans des émissions-débat via des médias électroniques en Suisse alémanique et francophone et, occasionnellement, en Suisse italophone.

²⁸ Art. 11, al. 2, LDP.

²⁹ Moos, Ja zum Völkerbund – nein zur UNO, in: Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte, vol. 4, Zurich 2001, p. 153 s.

6.2

Evolution du contexte

Le contexte des votations a fortement évolué au fil du temps. Les médias ont une fonction qui a pris une importance considérable; de même, la généralisation de la télévision et l'apparition de nouvelles sources d'information, comme l'Internet, ont grandement modifié la façon dont les citoyens se font une opinion. Les médias ont pris leurs distances par rapport aux partis politiques, et le domaine des télécommunications est très déréglementé; il s'est commercialisé, internationalisé, numérisé. L'information est marquée par une personnalisation de plus en plus marquée. Depuis les années 70, on constate que les partis, les associations et d'autres milieux intéressés sont de plus en plus disposés à engager de l'argent afin de gagner en influence sur le résultat des votations. Par ailleurs, les objets soumis à la votation deviennent incontestablement plus complexes.

6.2.1

Contexte médiatique

La Suisse, comme les autres pays d'Europe occidentale avant elle, a vu la presse quotidienne se distancier peu à peu par rapport aux partis politiques et évoluer vers un rôle de tribune publique. Au début des années 90, ce processus était achevé. De ce fait, les partis politiques représentés au Conseil fédéral, qui soutiennent fréquemment la position du gouvernement, ne disposent plus de médias bien implantés pour s'exprimer et défendre leur point de vue. Le comportement des médias n'est plus nécessairement guidé par des intérêts centrés sur la politique³⁰.

En effet, les concessions commerciales sur les médias électroniques – radios et télévisions privées – ne forcent pas seulement ces médias à se rendre attrayants pour gagner des parts de publicité, mais contraignent également la SSR à fournir le même effort et, partant, à surveiller les indices d'audience et les parts de marché. Cette commercialisation croissante a conduit à une rude concurrence sur le terrain du divertissement. Les mêmes mécanismes jouent également dans la presse écrite. Conséquence de ce phénomène, la continuité de l'information politique est rompue par des effets à court terme et par les nouvelles à sensation.

La télévision par satellite et l'Internet ont conduit à une forte internationalisation de la consommation d'informations. Dans les ménages suisses, l'actualité internationale est aujourd'hui plus présente que les objets soumis à une votation fédérale. Bien sûr, l'Internet permet d'accéder aux documents concernant la politique fédérale, mais il ne remplace pas les médias classiques.

Tandis que la communication politique classique demeurerait plutôt passive – ses responsables informaient lorsqu'ils étaient informés de quelque chose –, de plus en plus souvent, ce sont les médias eux-mêmes qui choisissent les sujets journalistiques. À l'exception de la SSR, les médias ne sont pas tenus, sur le plan juridique, de rendre compte de manière équilibrée des objets soumis à la votation. Selon l'actualité, ils peuvent accorder plus de poids et de temps à d'autres sujets. Ce type de journalisme, qui choisit ses sujets en toute indépendance, est imprévisible et

³⁰ Blum, Medienstrukturen der Schweiz, in: Bentele, Günter/Brosius, Hans-Bernd/Jarren, Otfried (éd.): Öffentliche Kommunikation. Handbuch Kommunikations- und Medienwissenschaft, Wiesbaden 2003, p. 366 à 381.

beaucoup plus agressif que celui qui se limite au compte rendu des déclarations officielles.

Les médias modernes mettent davantage l'accent sur les personnes, car cela leur permet d'augmenter l'attrait des sujets choisis. Par conséquent, les objets soumis à la votation sont plus fréquemment qu'auparavant associés au membre du Conseil fédéral qui les présente. Les nouvelles tendances du journalisme et la personnalisation de l'information conduisent à leur tour à de nouvelles formes de comptes rendus. De nos jours, les objets soumis à la votation sont souvent discutés sur le mode du débat contradictoire, avec un membre du Conseil fédéral parmi les invités. Ces formes de débat réduisent de nouveau l'avantage de la position dont le Conseil fédéral pouvait être crédité jadis et exigent de lui qu'il soit actif dans les débats.

6.2.2 Interventions de milieux privés

Les interventions officielles précédant les votations ne sont pas les seules susceptibles d'influencer de manière inadmissible la formation de l'opinion des citoyens; l'intervention de certains milieux privés peut avoir le même effet. On parle notamment d'influence inadmissible lorsqu'on intervient au dernier moment dans la campagne de votation au moyen de publications privées, avec des données visiblement fausses et trompeuses, de sorte que les citoyens n'ont pas le temps de se tourner vers d'autres sources d'information pour se faire une idée exacte des enjeux réels³¹. En outre, les partis, les associations et les autres milieux intéressés sont soumis au devoir de protection des droits civils de la personne et aux limites imposées par le droit pénal.

Toutefois, dans la pratique, l'utilisation de données fausses ou trompeuses lors des campagnes de votation est inévitable dans une certaine mesure. Mais c'est aux citoyens d'identifier les exagérations évidentes parmi les différentes opinions qui leur sont proposées et de décider selon leurs propres convictions³². Ce mécanisme d'autorégulation ne fonctionne cependant que si les partisans et les opposants d'un projet disposent de ressources suffisantes pour réagir aux arguments de leurs adversaires et se faire entendre³³. La problématique est encore plus brûlante lorsque les campagnes de votation sont financées avec de fortes sommes. Néanmoins, on ne connaît pas les chiffres exacts sur l'étendue des investissements privés. Ce manque de transparence a été critiqué de différentes manières, sans pour autant déboucher sur une base légale qui oblige à divulguer de telles informations. Les données recueillies par sondage ont donné des résultats très imparfaits, car ni les partis politiques, ni les associations, ni les donateurs divers ne souhaitent divulguer leurs budgets de campagne³⁴.

³¹ ATF 119 Ia 271 p. 274.

³² ATF 119 Ia 271 p. 274 s.

³³ Voir Rapport de la CIP-N du 25 octobre 2001 en réponse à l'Iv.pa. 99.427 Stamm Judith: Campagnes de votation. Création d'une autorité de recours.

³⁴ Voir à ce sujet «Moneyputation...?», Rapport du 14 décembre 1998 du Conseil fédéral en réponse au Po. 94.3435 Gross Andreas: Démocratie directe et moyens financiers; voir aussi la réponse du Conseil fédéral à la question ordinaire 88.683 Longet René: Campagnes de votations fédérales. Egalisation des chances.

Le Conseil fédéral a souligné à plusieurs reprises que la créativité et l'engagement ne sauraient être remplacés par des moyens financiers, aussi importants soient-ils, lors d'une campagne. Très souvent, des groupes qui ne disposent pas des moyens financiers de leurs adversaires voient les objets qu'ils défendaient approuvés en votation.

La Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil national établit dans son rapport sur l'initiative parlementaire de Hans Fehr que «la formation de l'opinion n'est guère menacée de nos jours par les informations fournies par les autorités mais bien davantage par des groupes disposant de moyens financiers considérables et qui agissent sur les opinions en «occupant le terrain» et en usant parfois d'arguments trompeurs»³⁵. Cette idée selon laquelle les campagnes de votation des partis, des associations et d'autres milieux intéressés pourraient menacer la libre formation de l'opinion est également défendue dans le rapport de la CIP du Conseil national du 25 octobre 2001³⁶. Le fait que des personnes pourvues de moyens financiers importants s'engagent dans une campagne en poursuivant des intérêts particuliers a également fondé la décision du Conseil national de donner suite à une initiative parlementaire du conseiller national Andreas Gross, qui propose de créer de meilleures conditions pour que les partis puissent contribuer davantage à la formation de l'opinion et de la volonté publiques³⁷.

6.2.3 Complexité des objets soumis à la votation

L'usage qui consiste pour le Conseil fédéral à informer la population de manière active dans la perspective des votations s'explique notamment par la complexité des objets. Les explications du Conseil fédéral ont été dotées d'une base légale en 1976, en partie parce que les objets avaient atteint une telle complexité qu'ils n'étaient plus compréhensibles en soi³⁸. Or, pour diverses raisons, cette caractéristique n'a cessé de s'accroître jusqu'à nos jours.

Les citoyens ont dû se prononcer récemment sur des objets particulièrement exigeants, tant sur le plan scientifique que sur celui de l'éthique, concernant notamment le génie génétique (votation du 12 mars 2000 relative à l'initiative populaire «pour la protection de l'être humain contre les techniques de reproduction artificielle» et du 7 juin 1998 relative à l'initiative populaire «pour la protection de la vie et de l'environnement contre les manipulations génétiques») ou la médecine. L'internationalisation progressive du droit conduit par ailleurs à une mise en relation de plusieurs questions techniques, ce qui a des conséquences à plusieurs niveaux étatiques.

S'ajoute à cela une tendance récente au regroupement d'objets sous forme de trains de mesures. Ce fut le cas par exemple pour la Constitution de 1999, pour la réforme de la justice en 2000, pour les accords bilatéraux avec l'Union européenne en 2000, pour la révision des droits populaires en 2003, pour le thème Armée 21 en 2003, pour le train de mesures fiscales en 2004 et pour la réforme de la péréquation finan-

35 02.419 Iv.pa. Fehr Hans: Votations populaires. Objectivité des informations fournies par les autorités.

36 Rapport de la CIP du Conseil national du 25 octobre 2001 en réponse à l'Iv.pa. 99.427, Campagnes de votation. Création d'une autorité de recours, FF 2002 379.

37 03.436 Iv.pa. Gross Andreas: Pour des campagnes de votation équitables.

38 Voir FF 1975 I 1353.

cière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons en 2004. Enfin, pour appliquer la disposition inscrite à l'art. 164 Cst., selon laquelle toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale, il a fallu légiférer davantage.

6.3 Adaptation au nouveau contexte

Le Conseil fédéral et l'administration fédérale ne peuvent pas se soustraire au nouveau contexte médiatique, eu égard à la tendance croissante à l'investissement privé dans les campagnes de votation et à la complexité grandissante des objets soumis à la votation. Ils doivent donc adapter leur mode d'information, dans le cadre des votations, à la nouvelle donne et à des attentes qui ont évolué. Depuis les années 90, pour répondre à un besoin croissant d'informations avant les votations, les services de l'administration proposent régulièrement des informations thématiques. De plus, les membres du Conseil fédéral interviennent plus fréquemment et de manière mieux répartie géographiquement, lors de différentes manifestations dans la période précédant les votations, par exemple lors des assemblées de délégués de leurs partis respectifs. Au cours des dernières années, on s'est accoutumé à voir le Conseil fédéral donner une conférence de presse au Palais fédéral, à propos des objets en votation, environ deux mois avant chaque votation. Lorsque les objets sont importants au point de toucher plusieurs départements, il arrive même que quatre conseillers fédéraux interviennent ensemble. Les informations données de cette manière sont attendues des médias et du grand public.

On attend aujourd'hui des membres du Conseil fédéral qu'ils participent à des émissions-débat pour parler des objets avant une votation («Arena», «Infrarouge» [qui succède à «Droit de cité»], «Democrazia diretta»). Toutefois, comme ces émissions sont, par nature, l'occasion de vives discussions lors desquelles il n'est pas possible d'approfondir ses arguments, le Conseil fédéral se demande régulièrement si la présence d'un de ses membres est appropriée³⁹. Il a demandé de plusieurs manières que ces émissions prennent en considération le caractère collégial du gouvernement, reflété par la position de ses membres, et qu'elles évitent de positionner les conseillers qui y participent selon un schéma «pour ou contre».

7 Contribution du Conseil fédéral à la formation de l'opinion publique avant les votations

7.1 Devoir d'intervention du Conseil fédéral

Les citoyens ont le droit non seulement de connaître l'avis de leur gouvernement quant à un objet soumis à la votation, mais encore les raisons pour lesquelles il se prononce pour ou contre cet objet. Le Conseil fédéral estime que l'obligation légale qui lui est faite de communiquer avec le public s'applique également en période de votation. C'est précisément lors de la phase la plus intense de la formation de l'opinion publique que le Conseil fédéral doit rester un interlocuteur pour les citoyens, qu'il doit répondre à des questions, éclaircir des points obscurs, réagir de

³⁹ Voir réponse du Conseil fédéral à l'intervention 97.3508 de Hegetschweiler Rolf: Conseil fédéral. Apparition hebdomadaire à la télévision.

façon convaincante à de nouveaux arguments et présenter les tenants et les aboutissants d'une acceptation ou d'un rejet. Le Conseil fédéral et l'administration fédérale fournissent ainsi une contribution essentielle à la libre formation, en toute connaissance de cause, de l'opinion des citoyens. La libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes, garantie par la Constitution (art. 34, al. 2, Cst.), oblige donc le Conseil fédéral à intervenir dans les débats précédant une votation. S'il devait s'en abstenir, il n'assumerait plus que de manière incomplète sa fonction d'autorité directoriale suprême. L'activité d'information du Conseil fédéral et de l'administration fédérale avant les votations doit toutefois respecter des critères clairement définis.

7.2 Principes régissant la diffusion d'informations par le Conseil fédéral et par l'administration fédérale avant une votation

7.2.1 Rapport du GT CSIC

Le 24 août 1999, la Conférence des services d'information de la Confédération (CSIC) a instauré un groupe de travail (GT CSIC) en lui donnant pour mandat d'exposer tout d'abord les activités d'information et de communication du Conseil fédéral et de l'administration fédérale avant les votations et de préparer ensuite des directives pour la poursuite des activités dans ce domaine. Le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport du GT CSIC⁴⁰ le 21 novembre 2001. En février 2003, il a pris acte des lignes directrices de la CSIC relatives à l'information et à la communication du Conseil fédéral et de l'administration fédérale.

Le rapport du GT CSIC part du principe que le Conseil fédéral, à titre d'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération, a le devoir de s'engager en faveur des projets que le Parlement a adoptés, même lorsque la campagne en vue des votations est déjà engagée⁴¹. Etant donné l'évolution des conditions cadre dans les médias, la politique et la société, le GT CSIC est d'avis que la libre formation de l'opinion des citoyens et la libre expression de leur volonté lors des votations ne peut être garantie que si les autorités font elles aussi entendre leur voix. Le rapport conclut qu'il serait incompréhensible que les autorités puissent préparer les affaires les plus importantes, sans pour autant pouvoir les défendre si ce n'est passivement. Dans une démocratie moderne, l'exposé de l'état des connaissances, la mise en évidence des interdépendances, l'explication de la position des autorités et le dialogue entre les citoyens et l'Etat sont devenus les préalables indispensables à une prise de décision politique rationnelle⁴². Le rapport du GT CSIC expose quatre principes devant régir l'activité d'information du Conseil fédéral et de l'administration fédérale avant une votation si l'on veut que la libre formation de l'opinion du peuple soit

⁴⁰ 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 (cité comme: rapport GT CSIC).

⁴¹ Rapport GT CSIC, p. 30.

⁴² Rapport GT CSIC, p. 25.

garantie et qu'on puisse faire la différence entre une gestion acceptable de l'information par les autorités et une propagande d'Etat inadmissible⁴³.

Le principe de la *continuité* exige du Conseil fédéral et de l'administration fédérale qu'ils n'attendent pas la phase finale de la campagne de votation pour communiquer leur opinion et les raisons qui l'étayent, mais qu'elles s'expriment dès le départ, que ce soit dans le cadre d'une procédure de consultation ou lors des débats parlementaires. Il s'agit d'éviter ainsi que l'issue des votations puisse être influencée par la divulgation au dernier moment d'arguments décisifs.

Le principe de la *transparence* interdit aux autorités de dissimuler le fait qu'elles sont elles-mêmes la source d'une information. La connaissance de l'origine d'une information est essentielle à la libre formation de l'opinion des citoyens. Le principe de la transparence garantit ainsi la libre formation de l'opinion et de la volonté populaires. Il n'est d'ailleurs pas interdit de confier à des tiers le mandat d'informer le peuple sur un objet soumis à la votation, pas plus qu'il n'est interdit de s'adjoindre des conseillers. Le fait que ces mandats émanent d'une autorité déterminée doit toutefois être clairement annoncé. Les documents mis à la disposition de tiers doivent être accessibles à tous les milieux intéressés, notamment lorsque ces derniers défendent un autre point de vue que celui du Conseil fédéral. Il serait donc inadmissible que le Conseil fédéral ou l'administration fédérale réservent certaines informations à des organisations sélectionnées.

Le principe de la transparence revêt une importance particulière en matière de financement par les pouvoirs publics. Les frais engagés par des organes officiels en vue d'une votation doivent être divulgués. L'impératif de la transparence exige en outre la publication des résultats des sondages d'opinion réalisés avant les votations.

Le principe de l'*objectivité* garantit que l'information soit impartiale et complète, qu'elle présente aussi bien les aspects positifs que les aspects négatifs d'un projet, sans pour autant que le Conseil fédéral et l'administration fédérale soient tenus de n'exposer que des faits: ils peuvent parfaitement avoir leur propre opinion et la défendre. Le principe de l'objectivité n'est pas enfreint, pour autant que le Conseil fédéral et l'administration fédérale ne recourent pas à des moyens déloyaux, comme la propagande ou la polémique, lorsqu'ils s'engagent pour ou contre un projet. Il est juste de chercher à convaincre les citoyens au moyen d'arguments pertinents, mais il est inadmissible de chercher à influencer l'opinion par des arguments fallacieux.

Le principe de la *proportionnalité* garantit que le Conseil fédéral et l'administration fédérale informent de manière appropriée, tant au point de vue de la forme adoptée qu'à celui des moyens mis en œuvre, et que ces informations soient nécessaires aux citoyens pour qu'ils puissent former librement leur opinion. Il s'agit ici de garantir l'égalité des chances dans les campagnes de votation et d'empêcher tout exercice unilatéral du pouvoir qui pourrait aboutir à la falsification des résultats.

Le rapport du GT CSIC s'est avéré efficace dans la pratique. Les principes qu'il énonce en matière d'activité d'information sont respectés par les organes de l'administration fédérale. Ainsi, le rapport a d'une part contribué à l'uniformisation des activités de l'administration en la matière, et, de l'autre, il a rendu transparents les

⁴³ Voir chiffre 7.3; rapport GT CSIC, pp. 26–28; voir aussi Georg Müller, Bericht über das Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von eidgenössischen Abstimmungen: Welche Aufgaben sollen Bundesrat und Bundesverwaltung erfüllen können? Welchen Handlungsspielraum braucht es?, Erlinsbach 2000.

principes sur lesquels se fonde la politique d'information du Conseil fédéral et de l'administration fédérale en période de votation.

7.2.2 Faut-il inscrire dans une loi les principes devant régir l'information?

La question de l'introduction d'une disposition normative réglant les principes essentiels applicables à la politique d'information pratiquée par le Conseil fédéral et l'administration fédérale avant une votation n'est pas nouvelle et a souvent été évoquée.

Par une initiative parlementaire datée du 28 avril 1993⁴⁴, le conseiller national Rudolf Hafner a demandé que «l'activité d'information du Conseil fédéral lors des votations populaires soit réglementée au niveau législatif.» Le projet prévoyait d'imposer au Conseil fédéral l'obligation d'exposer sans omission ni parti pris les avantages et les inconvénients d'un objet soumis à la votation, assortie de l'interdiction faite à ce même Conseil fédéral, en raison de son statut d'autorité suprême, de puiser dans les fonds publics pour faire de la propagande en faveur de son opinion. En cas de non-respect de ces dispositions, la réglementation prévoyait une possibilité de recours devant le Tribunal fédéral. Après que la Commission des institutions politiques du Conseil national a recommandé de ne pas donner suite à ladite initiative parlementaire, celle-ci a été retirée le 8 décembre 1994.

Le 22 mars 2002, le conseiller national Hans Fehr a déposé une initiative parlementaire⁴⁵ visant à compléter la LOGA par un nouvel art. 11a, aux termes duquel l'information par le Conseil fédéral pendant les campagnes précédant les votations devait rester strictement objective. La loi devait interdire au Conseil fédéral et à l'administration fédérale de faire campagne eux-mêmes ou d'apporter leur soutien à une campagne. Le 22 septembre 2003, le Conseil national l'a toutefois décidé de ne pas donner suite à cette initiative parlementaire.

La motion du 11 avril 2003⁴⁶ de la Commission des institutions politiques du Conseil national chargeait le Conseil fédéral de «présenter un projet de réglementation légale permettant de mieux cerner les compétences du Conseil fédéral et de l'administration fédérale s'agissant des informations qu'ils fournissent avant une votation fédérale.» Le projet devait notamment proposer des critères applicables à l'emploi des fonds publics et au contenu des informations que les autorités seraient habilitées à communiquer pendant une campagne de votation fédérale. Dans son avis du 28 mai 2003, le Conseil fédéral a proposé de transformer la motion en postulat. A l'appui de sa proposition, il a évoqué les directives exposées dans le rapport du GT CSIC. Bien que n'étant pas convaincu que des dispositions légales puissent empêcher les abus et préserver en même temps la flexibilité nécessaire, le Conseil fédéral s'est néanmoins déclaré prêt à étudier la question d'un éventuel cadre législatif. La motion a été transmise le 23 septembre 2003, à l'unanimité du Conseil national, et elle est actuellement pendante devant le Conseil des Etats.

⁴⁴ 93.433 Iv.pa. Hafner Rudolf: Votations populaires. Réglementation de la propagande.

⁴⁵ 02.419 Iv.pa. Fehr Hans: Votations populaires. Objectivité des informations fournies par les autorités.

⁴⁶ 03.3179 Mo. Commission des institutions politiques CN: Votations populaires. Informations fournies par les autorités fédérales.

Par une initiative parlementaire du 7 octobre 2004⁴⁷, le conseiller national Didier Burkhalter a demandé un complément à l'art. 10 LOGA. Un nouvel al. 3 doit préciser que le Conseil fédéral s'engagera activement dans le cadre de l'information relative aux objets soumis à la votation fédérale et qu'il défendra la position des autorités fédérales de manière claire et objective. Les commissions du Conseil national et du Conseil des Etats ayant traité l'objet ont toutes deux décidé de donner suite à l'initiative parlementaire.

Le Conseil fédéral est d'avis qu'avec les principes largement reconnus du rapport du GT CSIC l'activité d'information avant les votations est suffisamment réglée. Il ne juge donc pas nécessaire d'inscrire ces principes dans une loi, d'autant moins qu'une réglementation de cet ordre ne permettrait pas de couvrir sans lacune la pratique nuancée actuellement en vigueur. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé de ne pas soumettre à l'Assemblée fédérale de contre-projet indirect à l'initiative populaire.

7.3 Information et propagande

Concrètement, la délimitation de la frontière entre information et propagande repose surtout sur des critères et des appréciations subjectifs. Là où certains verront une information factuelle et objective, d'autres trouveront que la frontière de la propagande a déjà été franchie. Pour le Conseil fédéral et l'administration fédérale, l'information est admissible dès lors que les principes du rapport du GT CSIC applicables en la matière sont respectés: les principes de la continuité, de la transparence, de l'objectivité et de la proportionnalité garantissent aux citoyens une information qui contribue à la libre formation de l'opinion. La propagande, par contre, vise à influencer l'opinion des citoyens dans un sens bien précis en vue de modifier le comportement de ceux-ci au moment du vote. Le Conseil fédéral rejette résolument toute propagande et attache la plus grande importance au respect des principes énoncés ci-dessus.

Dans son rapport du 29 mai 1997 consacré aux activités déployées par le Conseil fédéral et l'administration fédérale en matière d'information lors de situations extraordinaires⁴⁸, la Commission de gestion du Conseil national est parvenue à la même conclusion en ce qui concerne les relations publiques. Il en découle que les opérations de relations publiques ne sont pas interdites par principe, pour autant qu'elles respectent des limites clairement établies: de même que les activités d'information au sens strict, les relations publiques doivent répondre aux critères de la véracité, de l'intégralité, de l'homogénéité et de la transparence. Tant que les relations publiques de l'Etat respectent ces principes, le problème de la délimitation de la notion de relations publiques (dans le sens d'une présentation complète des activités d'une collectivité publique) par rapport à la notion d'information du public en tant que telle est secondaire. La limite qui les sépare est floue et, dans de nombreux cas, une distinction entre les deux ne peut qu'être artificielle⁴⁹.

⁴⁷ 04.463 Iv.pa. Burkhalter Didier: Engagement du Conseil fédéral lors des votations fédérales.

⁴⁸ FF 1997 III 1401

⁴⁹ FF 1997 III 1411

Enfin, le rapport de la Commission de gestion en arrive à la conclusion que les relations publiques sont indispensables si l'on veut que le Conseil fédéral et l'administration fédérale puissent se faire entendre, pour autant que ces relations publiques soient comprises comme l'effort constant, planifié et conscient ayant pour objet de provoquer et de maintenir la compréhension et la confiance du public pour les activités de l'Etat et que cet effort soit caractérisé par l'application des critères de véracité, d'intégralité, d'homogénéité et de transparence. La complexité croissante des projets et des affaires dont s'occupe aujourd'hui l'Etat les rend de plus en plus difficiles à expliquer à la population *a posteriori*, c'est-à-dire en ne s'occupant de la transmission du contenu qu'au moment où l'information doit être portée à la connaissance du public. Ce qui est désormais requis, c'est d'informer de manière intégrée. En d'autres termes, l'information doit faire partie, dans une mesure adéquate, de chaque objet et reposer sur des concepts et sur des stratégies plutôt que de suivre une logique du coup par coup⁵⁰.

7.4 Financement

La question du financement, de son montant et de la transparence de son attribution se pose de manière répétée, non seulement dans le contexte de l'information fournie par les autorités avant les votations, mais davantage encore dans le contexte des relations publiques proprement dites.

Dans sa réponse à l'interpellation Borer⁵¹, le Conseil fédéral a énuméré en détail les sommes consacrées à l'information par l'administration fédérale durant l'année 1999. Une enquête réalisée par l'Administration fédérale des finances et la Chancellerie fédérale a par ailleurs révélé qu'en 2003 l'ensemble de l'administration fédérale a consacré quelque 73,6 millions de francs à ses activités d'information, soit près de 7 millions de moins que l'année précédente. Les deux tiers environ de ces dépenses correspondent aux coûts salariaux, le tiers restant étant imputable aux frais de matériel. Les départements et les offices employaient alors l'équivalent de 286 personnes à plein temps pour effectuer leurs tâches d'information. Alors que la Confédération a dépensé un total de 49 962 millions de francs en 2003, les tâches liées à l'information ont absorbé 0,14 % de cette somme. Enfin, l'administration fédérale a consacré quelque 61 millions de francs à ces tâches en 2004, avec une proportion inchangée entre les frais de matériel et de personnel. En équivalents de postes à plein temps, le secteur de l'information occupait 252 personnes dans l'administration fédérale.

Ces coûts comprennent l'ensemble des activités d'information du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, et pas seulement les activités en période de votation. Avant les votations, la réalisation des textes soumis au vote et des brochures explicatives correspondantes, rédigés dans les quatre langues nationales, exige un investissement considérable. Au sein de l'administration fédérale, plusieurs personnes sont impliquées, par exemple le porte-parole du Conseil fédéral et ses collaborateurs de la Chancellerie fédérale, la Conférence des services d'information de la Confédération (CSIC), des collaborateurs du département concerné par l'objet soumis à la votation et des représentants d'autres départements.

⁵⁰ FF 1997 III 1410

⁵¹ 00.3146 Ip. Borer Roland F.: Administration fédérale. Avalanche d'informations.

Dans son message concernant le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération, le Conseil fédéral a proposé de réduire les dépenses consacrées aux publications et aux opérations de relations publiques à hauteur de 6 millions de francs pour 2004, 9 millions de francs pour 2005 et 13 millions de francs pour 2006⁵². Pour 2006, le Parlement est allé encore plus loin que la proposition du Conseil fédéral, en supprimant un total de 20 millions de francs du poste «Publications et relations publiques», au lieu des 13 millions proposés.

Conformément à l'art. 167 Cst., c'est le Parlement qui dispose de la souveraineté en matière de finances. Dans le cadre du débat relatif au budget, il alloue des crédits au Conseil fédéral pour que celui-ci puisse effectuer ses tâches. Les départements, quant à eux, ne disposent d'aucun budget séparé consacré à l'information. Leurs dépenses en la matière sont imputées sur les crédits ordinaires de personnel et de matériel. Lorsque, pour un objet donné, les coûts liés à l'information ne peuvent pas être couverts par les moyens ordinaires en matériel et en personnel prévus par le budget, les sommes concernées sont inscrites séparément au budget et à ses suppléments. Ces cas représentent toutefois des exceptions. C'est ainsi que le Parlement a accordé un crédit supplémentaire de près de 6 millions de francs pour la votation sur l'EEE, de 1,6 million de francs pour la votation sur les bilatérales I et de 1,2 million de francs pour la votation sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU⁵³. Le fait que ces crédits aient été approuvés signifie, pour le Conseil fédéral, que son activité d'information avant les votations en question s'est exercée avec l'approbation du Parlement et conformément aux intentions de celui-ci.

7.5 Attitude du Parlement face à la pratique du Conseil fédéral en matière d'information avant les votations

De nombreuses interventions parlementaires ont été consacrées à la pratique du Conseil fédéral en matière d'information avant les votations et au financement des activités officielles d'information, mais le Parlement est très loin de parler d'une seule voix.

La pratique adoptée par le Conseil fédéral et par l'administration fédérale en matière d'information est critiquée par plusieurs interventions parlementaires, qui avancent notamment que le Conseil fédéral et l'administration fédérale se sont trop engagés

⁵² Message du 2 juillet 2003 concernant le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération, FF **2003** 5091; pp. 5217 à 5219.

⁵³ Voir la réponse du Conseil fédéral à 01.3440 Ip. groupe UDC: Adhésion de la Suisse à l'ONU. Soutien de l'administration fédérale à la campagne de votation.

ces dernières années et qu'ils ont fait de la propagande. Les dépenses engendrées par l'activité d'information avant les votations ont par ailleurs été jugées excessives⁵⁴.

Au contraire, d'autres interventions soutiennent une présence plus active du Conseil fédéral ou des organes de l'administration dans les débats et considèrent que leurs activités d'information sont indispensables pour des raisons politiques et sociétales⁵⁵.

Le Conseil fédéral a maintes fois répété qu'il considérait comme étant de son devoir de fournir des informations bien fondées concernant les objets soumis à la votation et que, réciproquement, les citoyens, les parlementaires, les partis et les associations avaient le droit d'être informés sur l'opinion du gouvernement national et sur les raisons motivant cette opinion. Dans sa réponse à une question du conseiller national Hans Fehr⁵⁶, le Conseil fédéral a explicitement signalé que les objets soumis à la votation relèvent des affaires essentielles du gouvernement et qu'il n'en découle pas seulement un droit à informer, mais bien plus le devoir de le faire. À différentes reprises, le Conseil fédéral a par contre souligné son rejet de toute forme de propagande d'Etat.

8 La question des sanctions

En cas d'atteinte aux droits politiques à l'échelon des scrutins cantonaux, il est possible de déposer un recours pour violation de dispositions relatives au droit de vote devant le Tribunal fédéral⁵⁷. Dans ce cas, la possibilité de sanctionner un abus est suffisamment garantie. À l'échelon des scrutins fédéraux, il n'existe pas de voie de recours comparable, assortie de sanctions judiciaires correspondantes. Un recours touchant les votations peut toutefois être interjeté auprès du Conseil fédéral contre les décisions d'un gouvernement cantonal⁵⁸. Par contre, il est impossible de recourir contre les explications que le Conseil fédéral fournit avant les votations. Il s'agit là

⁵⁴ 04.3449 Ip. Groupe UDC: Schengen/Dublin. Propagande de l'État; 02.3148 Ip. Baumann J. Alexander: Utilisation abusive des rapports de division par le gouvernement à des fins de propagande; 01.5135 Qst. Fehr Hans: Propagande de votation non démocratique du Conseil fédéral et de l'administration; 01.3440 Ip. Groupe UDC: Adhésion de la Suisse à l'ONU. Soutien de l'administration fédérale à la campagne de votation; 01.3256 Ip. Baumann J. Alexander: Un ministère de la propagande d'État; 96.3320 Ip. Gonseth Ruth: EPFZ: création d'un service d'information destiné à combattre aux frais du contribuable l'initiative sur le génie génétique?; 99.5121 Qst. Schlüter Ulrich: Membres de l'armée participant à des manifestations politiques; 94.3503 Ip. Keller Rudolf: Hauts fonctionnaires. Prises de position politiques; 94.1140 QO.U Dreher Michael E.: Campagnes électorales. Immixtion des offices fédéraux; 93.5037 Qst. Gross Andreas: DMF. Campagne contre l'initiative populaire «pour une Suisse sans nouveaux avions de combat»; 93.5028 Qst. Zisyadis Joseph: Votations populaires concernant l'armée. Devoir de réserve des officiers supérieurs; 92.1010 QO Moser René: Campagne officielle en faveur de l'adhésion à l'EEE.

⁵⁵ 04.3661 Ip. Allemann Evi: Informations émanant du Bureau de l'intégration; 04.463 Iv.pa. Burkhalter Didier: Engagement du Conseil fédéral lors des votations fédérales; 01.5013 Qst. Tillmanns Pierre: Votation populaire sur l'adhésion à l'ONU; 97.3508 Ip. Hegetschweiler Rolf: Conseil fédéral. Apparition hebdomadaire à la télévision.

⁵⁶ 03.5042 Qst. Fehr Hans: L'État confond information et propagande.

⁵⁷ Art. 85, let. a, de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (RS 173.110; OJ).

⁵⁸ Art. 81, LDP.

de ce qu'on nomme un acte de gouvernement, contre lequel aucun recours ne peut être formulé⁵⁹.

Dans son avis du 9 janvier 2002 relatif à l'initiative parlementaire Stamm⁶⁰, le Conseil fédéral avait déjà exposé les raisons pour lesquelles il rejette l'idée d'instaurer une autorité habilitée à imposer des sanctions en matière de votations fédérales. En effet, quand un intervenant répand des contre-vérités à l'occasion d'une campagne de votation, aucune critique n'est aussi efficace que celle émanant de ses adversaires politiques. L'instauration d'une autorité de recours irait à l'encontre du but visé, dans la mesure où les affirmations déloyales obtiendraient davantage encore de publicité du fait de la prise de position de l'autorité de recours saisie et que cette prise de position pourrait à son tour être attaquée dans les médias par les auteurs de l'affirmation incriminée. Le débat, plutôt que de porter sur l'équité de la campagne de votation, se reporterait sur la question de l'équité de l'autorité de recours. En outre, les prises de positions ne pourraient le plus souvent pas être publiées à temps pour être encore efficaces auprès des citoyens induits en erreur.

Le Conseil fédéral ne voit pas de raison de dévier de la position qui a été la sienne jusqu'ici. Si les auteurs de l'initiative songent à des sanctions *politiques*, notamment la non-réélection d'un membre du Conseil fédéral ou des Chambres fédérales, ces possibilités existent déjà et n'exigent pas de normes juridiques supplémentaires. Par ailleurs, le Conseil fédéral s'oppose à toute légifération excessive dans le domaine des votations et des débats politiques qui les accompagnent.

Comme on l'a dit plus haut, les principes énoncés par le rapport GT CSIC constituent des garde-fous pour le traitement de l'information par le Conseil fédéral et par l'administration fédérale en période de votation. Ils contribuent ainsi de manière décisive à garantir le respect des droits politiques, ce qui fait que la nécessité de créer une instance judiciaire dans ce domaine ne s'impose pas.

On peut d'ailleurs signaler que le Tribunal fédéral sera désormais compétent pour juger les litiges liés au non-respect des dispositions cantonales et fédérales relatives aux droits politiques, conformément à l'art. 189, al. 1, let. f, Cst.-réforme de la justice⁶¹. Le projet de nouvelle loi fédérale sur le Tribunal fédéral et le projet de révision de la loi fédérale sur les droits politiques fournissent les bases légales sur lesquelles se fonde cette innovation. La possibilité, prévue à l'art. 81 LDP, d'interjeter un recours auprès du Conseil fédéral doit être supprimée. Conformément aux art. 77, let. c, et 82, let. b, du projet de nouvelle loi fédérale sur le Tribunal fédéral⁶² (p-LTF) et à l'art. 80 du projet de révision de la loi fédérale sur les droits politiques⁶³ (p-LDP), il sera désormais possible de recourir également au Tribunal fédéral pour des affaires fédérales. En raison de la séparation des pouvoirs, les actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral resteront toutefois exclus de l'examen

⁵⁹ BO 1976 E 518; JAAC 2000 n° 101, pp. 1076 s.; ATF du 3 février 1992 dans ZBl 1992, p. 308.

⁶⁰ 99.427 Iv.pa. Stamm Judith: Campagnes de votation. Création d'une autorité de recours; voir également 00.3397 Po. Suter Marc F.: Défendre la démocratie directe.

⁶¹ Disposition non encore entrée en vigueur de l'arrêt fédéral du 8 octobre 1999 relatif à la réforme de la justice, accepté en votation population du 12 mars 2000; RO 2002 3148.

⁶² Message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire (FF 2001 4000) comprenant un projet de loi fédérale sur le Tribunal fédéral (FF 2001 4281).

⁶³ Message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire (FF 2001 4000) comprenant un projet de révision de la loi fédérale sur les droits politiques (FF 2001 4313).

par le Tribunal fédéral, sous réserve de dispositions contraires de la loi (art. 189, al. 4, Cst.-réforme de la justice).

9 Conséquences de l'acceptation de l'initiative

9.1 Conséquences pour la Confédération

L'acceptation de l'initiative entraînerait une restriction drastique des activités d'information du Conseil fédéral et de l'administration fédérale avant les votations. Seules les explications du Conseil fédéral et une brève et unique information à la population par le chef du département compétent resteraient autorisées. Le Conseil fédéral ne pourrait pas même réagir à des affirmations visiblement fausses ou trompeuses que propageraient des partis, des associations ou d'autres milieux intéressés. Il lui serait également interdit de fournir des informations sur de nouveaux faits importants, dont la connaissance serait nécessaire à toute prise de décision objective concernant l'objet soumis à la votation. Le droit qu'ont les citoyens de former librement leur opinion en toute connaissance de cause ne serait plus respecté.

La disposition selon laquelle seul le chef du département compétent serait autorisé à fournir une brève et unique information à la population va à l'encontre du quadrilinguisme de notre pays: conformément à la pratique en vigueur, ce sont souvent ceux des membres du Conseil fédéral qui disposent des connaissances linguistiques nécessaires qui participent aux séances d'information organisées dans telle ou telle région du pays. Cette approche améliore la communication des informations relatives aux objets souvent complexes soumis à la votation, favorise la transparence et contribue, de ce fait, à la formation en toute connaissance de cause de l'opinion des citoyens. En cas d'acceptation de l'initiative, il faudrait y renoncer.

La disposition conformément à laquelle la date de la votation devra impérativement être publiée au moins six mois à l'avance aurait pour conséquence que des lois fédérales déclarées urgentes ne pourraient pas, dans certains cas, être soumises à la votation populaire dans le délai d'un an prévu à l'art. 165 Cst.

L'obligation de mettre également à la disposition des citoyens le texte en vigueur, et non seulement le texte soumis à la votation, aurait, elle aussi, des conséquences non négligeables. Avec des paquets de réforme impliquant la modification de plusieurs lois, ou lors de la révision totale d'actes législatifs en vigueur, le matériel d'information prendrait souvent une ampleur considérable. Entre 1990 et le premier semestre de 2005, plus de 49 révisions de lois ont été mises en votation, dont des modifications portant sur des actes volumineux, comme le code pénal, le code des obligations ou la loi sur l'AVS; la loi sur le partenariat, soumise à la votation le 5 juin 2005, entraîne la modification de 31 lois. L'envoi répété de textes aussi volumineux ne contribuerait pas à l'intelligibilité de l'objet soumis à la votation et pourrait même semer la confusion chez les citoyens, plutôt que de leur fournir un complément d'information utile. Cette mesure entraînerait en outre des coûts supplémentaires. Les seuls cas non problématiques seraient ceux des révisions partielles de peu d'ampleur et ceux des actes législatifs nouveaux, ne remplaçant aucun texte existant et auxquels aucun texte en vigueur ne pourrait donc être adjoit.

9.2 Conséquences pour les cantons et pour les communes

Les let. b et c de l'al. 3 et l'al. 4 du texte de l'initiative ne s'appliquent pas seulement à la Confédération, mais aussi aux cantons et aux communes. En cas d'acceptation de l'initiative, ces derniers devraient donc eux aussi publier la date des votations six mois à l'avance. Les votations passant par les urnes ne seraient pas les seules concernées: les Landsgemeinden et les assemblées communales seraient touchées elles aussi. Ces dernières, notamment, éprouveraient les plus grandes difficultés à appliquer cette disposition. Il en va de même pour l'obligation de fournir les textes en vigueur. L'obligation d'introduire des sanctions n'aurait probablement aucune incidence au niveau des cantons et des communes, les actes relatifs à une votation cantonale ou communale pouvant déjà être contestés jusque devant le Tribunal fédéral.

9.3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Les conséquences financières et les effets sur l'état du personnel en cas d'acceptation de l'initiative populaire ne peuvent pas être évalués précisément, car les activités d'information relatives à une votation sont en règle générale imputées au budget ordinaire des départements et des offices. Certes, l'initiative prévoit de supprimer les crédits spéciaux destinés à l'information portant sur des objets complexes. Cette réduction des dépenses serait toutefois contrebalancée par les dépenses supplémentaires engendrées par l'obligation de mettre gratuitement les textes en vigueur à la disposition des citoyens, comme le prévoit l'initiative. Les brochures d'explication pour les votations deviendraient plus volumineuses et, partant, occasionneraient d'importants coûts supplémentaires.

10 Conclusions

Le Conseil fédéral n'a jamais cessé de s'engager en faveur de notre démocratie directe, non seulement en proposant une réforme des droits politiques, mais encore en examinant attentivement son propre rôle et celui de l'administration fédérale en période de votation, avec pour résultat que des directives internes ont été mises en place pour garantir le respect de certains impératifs par l'administration fédérale avant les votations.

Le Parlement a lui aussi exprimé à maintes reprises son souci de préserver l'efficacité de notre démocratie en période de votation, ce dont témoignent les nombreuses interventions parlementaires qui ont abordé la question sous différents aspects. Le Tribunal fédéral, dont la jurisprudence s'est étoffée au cours des ans, a précisé les conditions d'admissibilité et les limites de l'engagement des autorités avant les votations, contribuant ainsi de manière décisive à la sécurité du droit et à la défense de notre démocratie directe. Or, si la jurisprudence du Tribunal fédéral a développé des principes à l'usage des autorités, elle a également abordé la question des interventions illégitimes des partis et des groupes d'intérêts. Les autorités, et en premier lieu le gouvernement, doivent parfois intervenir à titre correctif pour garantir la libre formation de l'opinion des citoyens; elles ne peuvent pas se contenter d'observer sans intervenir. Diverses études scientifiques ont quant à elles contribué

de façon décisive à mettre en évidence les modalités du traitement de l'information par les autorités avant les votations, ce qui a permis d'adapter au fur et à mesure ces modalités aux exigences nouvelles, afin de sauvegarder les institutions de notre démocratie directe.

Dans la mesure où, en règle générale, ce sont le Conseil fédéral et l'administration fédérale qui préparent, à l'attention du Parlement, les objets soumis à la votation et que ce sont eux qui accompagnent ces objets lors des discussions par les Chambres fédérales, ils disposent d'une somme considérable d'informations dont l'accès ne doit pas être refusé aux citoyens et aux médias, alors que ces informations pourraient contribuer de manière importante à la libre formation de l'opinion publique. C'est précisément lorsque les objets sont complexes qu'il importe d'informer de manière complète. Pour une bonne part, les connaissances matérielles se trouvent là où les objets ont été élaborés, à savoir, en règle générale, au sein du Conseil fédéral et au Parlement. Si l'on restreint de manière drastique le devoir de participation du gouvernement en période de votation, des pans entiers de l'information pertinente resteraient cachés aux citoyens, ce qui entraverait la libre formation de leur opinion. Les citoyens ont le droit de savoir ce que leur gouvernement pense d'un objet soumis à la votation et pourqu'il a adopté telle ou telle position.

On peut se demander si les informations en cause ne pourraient pas également être diffusées par les partis, les associations et d'autres milieux intéressés. Deux raisons permettent d'en douter: tout d'abord, l'auteur d'un projet dispose naturellement de plus d'informations que toute autre personne; ensuite, les partis, les associations et les autres milieux intéressés ne disposent généralement pas des moyens nécessaires pour intervenir plusieurs fois par année dans les votations avec un investissement constant. Ils sont au contraire forcés de mettre en œuvre de manière ciblée les ressources dont ils disposent et de privilégier les objets qui leur semblent particulièrement importants. En dernière analyse, seule l'information gouvernementale présente la garantie d'être objective, factuelle et équilibrée, grâce à la mise en œuvre des directives internes évoquées précédemment.

Le Conseil fédéral en arrive ainsi à la conclusion que les mesures proposées par l'initiative ne sont pas seulement inopportunes et inappropriées, si l'on entend sauvegarder la libre formation de l'opinion publique en période de votation, mais qu'elles tendent bien plutôt à mettre ce processus en danger. L'initiative méconnaît par ailleurs les nouvelles exigences en matière d'information par le Conseil fédéral et l'administration fédérale, dans un contexte en pleine évolution et fortement influencé par les médias. Elle ne fournit aucune réponse adéquate à ce sujet. Sur plusieurs points essentiels, elle reste en outre peu claire.

Se fondant sur ces considérations, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons de rejeter, sans contre-projet, l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale».

Message concernant l'initiative populaire "Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale"

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2005
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	28
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	05.054
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.07.2005
Date	
Data	
Seite	4139-4170
Page	
Pagina	
Ref. No	10 138 773

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.