

04.463 Initiative parlementaire Burkhalter. Engagement du Conseil fédéral lors des votations fédérales.

Avant-projet de modification de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur
les droits politiques

Résultats de la procédure de consultation

Chancellerie fédérale

sur mandat de la Commission des institutions politiques
du Conseil national

Juillet 2006

Table des matières

Liste des destinataires (et des abréviations)	3
1. Contexte	5
2. Procédure de consultation - participation	6
2.1 Destinataires	6
2.2 Avis exprimés	6
3. Résultats	7
3.1 Appréciation globale de l'avant-projet.....	7
3.2 Art. 10a, al. 1: avis exprimés	9
3.3 Art. 10a, al. 2: avis exprimés	10
3.4 Entreprises proches de la Confédération	11
3.5 Transparence des coûts	11

Annexe: Résultats du dépouillement des avis exprimés

Liste des destinataires (et des abréviations)

Cantons

ZH	Canton de Zurich
BE	Canton de Berne
LU	Canton de Lucerne
UR	Canton d'Uri
SZ	Canton de Schwyz
OW	Canton d'Obwald
NW	Canton de Nidwald
GL	Canton de Glaris
ZG	Canton de Zoug
FR	Canton de Fribourg
SO	Canton de Soleure
BS	Canton de Bâle-Ville
BL	Canton de Bâle-Campagne
SH	Canton de Schaffhouse
AR	Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures
AI	Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures
SG	Canton de Saint-Gall
GR	Canton des Grisons
AG	Canton d'Argovie
TG	Canton de Thurgovie
TI	Canton du Tessin
VD	Canton de Vaud
VS	Canton du Valais
NE	Canton de Neuchâtel
GE	Canton de Genève
JU	Canton du Jura
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux

Partis

PDC	Parti démocrate-chrétien suisse
PRD	Parti radical-démocratique suisse
PSS	Parti socialiste suisse
UDC	Union démocratique du Centre
AdG	Alliance de Gauche
PCS	Parti chrétien-social
UDF	Union Démocratique Fédérale
PEV	Parti évangélique suisse
Les Verts	Les Verts / Alliance Verte et Sociale
GL	Grünliberale Zürich
Lega	Lega dei Ticinesi
PLS	Parti libéral suisse
PST – POP	Parti Suisse du Travail – POP
DS	Démocrates Suisses
Sol	Solidarités
SGA	Sozialistisch Grüne Alternative

Associations faîtières nationales regroupant les villes, les communes et les régions de montagne

Communes Suisses	Association des Communes Suisses
UVS	Union des villes suisses
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne

Associations faîtières nationales du monde de l'économie

ES	economie suisse - Fédération des entreprises suisses
USAM	Union suisse des arts et métiers
SAGV	Union patronale suisse
USP	Union suisse des paysans
ASB	Association suisse des banquiers
USS	Union syndicale suisse
SEC Suisse	Société suisse des employés de commerce
TS	Travail.Suisse

Milieux intéressés

VBB	Verein Bürger für Bürger
-----	--------------------------

Autres organisations ayant donné leur avis

CP	Centre patronal
AGK	Aargauer Komitee für eine direkt-demokratische, souveräne und neutrale Schweiz

1. Contexte

Le 31 mars 2006, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N), qui avait rédigé un projet de modification de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP) pour mettre en oeuvre l'initiative parlementaire Burkhalter (04.463), a chargé la Chancellerie fédérale de recueillir l'avis des cantons, des partis politiques, des associations faîtières nationales des villes, des communes, des régions de montagne et du monde de l'économie, ainsi que des autres milieux intéressés.

La Chancellerie fédérale a alors lancé la consultation. Elle en a annoncé l'ouverture dans la Feuille fédérale datée du 11 avril 2006 (FF **2006** 3601) et fixé la date limite d'envoi des avis au 30 juin 2006, mention ayant été faite de l'adresse à laquelle tout un chacun pouvait se procurer la documentation afférente.

La Chancellerie fédérale a pris en compte tous les avis qui lui sont parvenus jusqu'au 31 juillet 2006. Les organes ayant répondu sont mentionnés dans les notes et dans les tableaux par leur abréviation.

2. Procédure de consultation - participation

2.1 Destinataires

Ont été invités à répondre par lettre du président de la CIP-N les cinquante-cinq destinataires que voici, soit:

- les vingt-six gouvernements des cantons¹,
- la CdC,
- les seize partis politiques envoyant des représentants à l'Assemblée fédérale²,
- les trois associations faîtières nationales regroupant les villes, les communes et les régions de montagne³,
- huit associations faîtières nationales du monde de l'économie⁴,
- enfin une dernière association⁵.

2.2 Avis exprimés

Au 31 juillet 2006, la Chancellerie fédérale a reçu quarante-six avis au total. Des cinquante-cinq destinataires susmentionnés, trente-neuf ont répondu par écrit; seize ne se sont pas manifestés et deux⁶ ont expressément refusé de se prononcer. En revanche, deux organisations et cinq particuliers ont donné leur avis sans y avoir été invités. Au total donc, se sont prononcés:

- vingt-cinq cantons⁷,
- six partis⁸,
- les deux associations faîtières nationales regroupant les villes et les communes⁹,
- cinq associations faîtières nationales du monde de l'économie¹⁰,
- l'association mentionnée en dernier plus haut¹¹,
- deux autres organisations non invitées¹², et
- cinq particuliers.

¹ ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU

² PRD, PDC, PSS, UDC, AdG, PCS, UDF, PEV, Les Verts, GL, Lega, PLS, PST-POP, DS, Sol, SGA

³ Communes Suisses, UVS, SAB

⁴ ES, USAM, Union patronale suisse, USP, ASB, USS, SEC Suisse, TS

⁵ VBB

⁶ PCS; Union patronale suisse

⁷ ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VS, NE, GE, JU

⁸ PDC, PRD, PSS, UDC, UDF, PLS

⁹ Communes Suisses, UVS

¹⁰ ES, USAM, USP, USS, SEC Suisse

¹¹ VBB

¹² CP, AGK

3. Résultats

3.1 Appréciation globale de l'avant-projet

L'avant-projet de modification de la LDP devant régler l'information fournie aux électeurs par le Conseil fédéral et l'administration fédérale dans le cadre de la campagne précédant toute votation populaire a été approuvé par une nette majorité (24 sur 46¹³) des organismes consultés.

Ils l'ont jugé nécessaire, adéquat et placé au bon endroit. Ils approuvent l'inscription dans la loi des directives régissant la manière d'informer du Conseil fédéral dans ces circonstances. Ils sont convaincus qu'il est très important que le gouvernement fédéral informe les électeurs avant toute votation populaire fédérale, estimant que cet acte constitue de sa part une contribution indispensable à la formation de l'opinion des citoyens. Pour l'un deux, les électeurs doivent être suffisamment informés, faute de quoi ils ne sauraient exercer leurs droits démocratiques en citoyens responsables¹⁴. Pour deux autres, le Conseil fédéral doit avoir la possibilité de les informer dans la perspective du scrutin car c'est lui qui prépare les grandes décisions et par conséquent qui connaît le mieux tous les aspects du problème¹⁵. Autorité démocratiquement élue et chargée de tâches de direction, il peut, mieux que quiconque, assurer dix autres, contribuer à la libre formation de l'opinion des citoyens en leur fournissant des informations objectives et de qualité¹⁶. Cinq soulignent toutefois que leur oui à l'avant-projet de la CIP-N ne signifie pas que le Conseil fédéral ou l'administration fédérale soient autorisés à se livrer à une campagne de propagande qui les arrangerait¹⁷, raison pour laquelle il est juste que l'information fournie par les autorités réponde à des critères précis devant être inscrits dans la loi. Economie suisse propose la création d'un rapport annuel des commissions de gestion ou des commissions des institutions politiques sur le respect, par le Conseil fédéral et par les Chambres, des principes régissant l'information des citoyens dans la perspective des votations populaires fédérales. Quatre enfin¹⁸, qui approuvent pourtant l'avant-projet, relèvent encore que l'inscription dans la loi, telle qu'elle est proposée ici, n'empêchera pas l'apparition de distorsions lors des campagnes précédant les votations fédérales ni de divergences d'opinion sur la manière d'interpréter la nouvelle disposition et de la mettre en oeuvre dans tel ou tel cas précis.

Six organes consultés¹⁹ n'approuvent l'avant-projet qu'en partie:

Quatre des six cantons en question²⁰ ne s'opposent pas à l'inscription du principe dans la loi, mais ils mettent en question sa nécessité et son utilité pratique. Le canton de Genève regrette de plus que le rapport que l'art. 10a proposé entretient avec l'art. 11 LDP n'ait pas été précisé; il propose encore que ledit art. 11 règle expressément les autres instruments d'information mis à la disposition du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, et donc pas seulement le fascicule des Explications du

¹³ ZH, BE, UR, NW, BS, SH, AR, SG, AG, TI, VS, NE, JU; PDC, PRD, PSS, PLS; Communes Suisses, UVS; ES, USAM, USP, USS, SEC Suisse

¹⁴ BE

¹⁵ ZH; PSS

¹⁶ ZH, UR, NW, BS, SH, JU; PRD, PSS; UVS; SEC Suisse

¹⁷ BE; UVS; USAM, USP, SEC Suisse

¹⁸ NW; PDC; ES, USAM

¹⁹ LU, OW, GL, ZG, GR, GE

²⁰ LU, OW, GL, GE

Conseil fédéral. Le canton de Zoug approuve l'inscription du devoir d'information du Conseil fédéral dans la loi et des principes régissant ce devoir; il attache aussi une grande importance au fait que le texte proposé ne limite pas par trop les possibilités d'informer du gouvernement. A l'inverse, le canton des Grisons n'approuve l'avant-projet qu'à condition que quiconque invoquant le non-respect, par le Conseil fédéral, des principes régissant l'information en question puisse s'en remettre au Tribunal fédéral.

Seize organes ayant pris part à la consultation rejettent l'avant-projet²¹:

Pour cinq cantons²², la disposition proposée est superflue car elle restreint par trop la marge de manoeuvre du Conseil fédéral; pour eux, la jurisprudence et les principes actuels suffisent largement à assurer l'information des citoyens; de plus, disent trois d'entre eux²³, il n'est pas possible de standardiser l'engagement du Conseil fédéral.

Pour le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, les critères énoncés à l'art. 10a, trop lâches, donnent une trop grande marge de manoeuvre aux autorités fédérales, raison pour laquelle il ne faut pas, dit-il, que cet avant-projet serve de contre-projet indirect à l'initiative populaire fédérale "Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale".

Deux partis²⁴ approuvent la marge de manoeuvre donnée au Conseil fédéral en matière d'information dans la perspective des votations populaires, mais l'un²⁵ estime que l'avant-projet ne va pas assez loin tandis que l'autre²⁶ est d'avis qu'il va dans la mauvaise direction. Le premier, l'UDF demande que le mandat du Conseil fédéral en la matière soit défini et délimité avec davantage de précision; que le gouvernement et l'administration fédérale aient notamment - sauf dans le fascicule des Explications du Conseil fédéral et sur des plateformes d'Internet - l'interdiction de s'engager dans les campagnes précédant les votations populaires en utilisant les deniers du contribuable; enfin, que les médias électroniques financés par l'argent provenant des concessions - outre leurs émissions sur le contenu des votations proches et leurs commentaires - servent de plateforme à toutes les opinions exprimées sur les objets présentés aux électeurs et ce, en toute équité et dans le respect des autres. A l'inverse, le second, l'UDC, estime que le Conseil fédéral a cessé, depuis quelques années, de s'en tenir à son rôle d'informateur placé en retrait, ce qui avait été son attitude pendant très longtemps, et que par conséquent il ne garantissait plus la libre formation de l'opinion des citoyens visée à l'art. 34, al. 2, Cst., raison pour laquelle elle, UDC, était résolument favorable à une réglementation. Pour elle toutefois, l'avant-projet ne va pas dans la bonne direction. Elle critique encore le fait que l'avant-projet fasse état de quelques formulations délicates car peu claires: informer de manière continue n'étant pas en effet le travail du Conseil fédéral et les termes "objectif", "transparent" et "approprié" n'étant pas suffisamment définis par le droit selon elle. Elle défend encore l'idée que les campagnes précédant les votations populaires sont l'affaire des partis, des comités d'initiative ou référendaires et des associations professionnelles, et non celle du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. Elle envisage de soutenir l'initiative populaire fédérale "Souveraineté du peuple

²¹ SZ, FR, SO, BL, AI, TG; UDC, UDF; VBB; CP, AGK, 5 particuliers

²² SZ, FR, SO, BL, TG

²³ SO, BL, TG

²⁴ UDC, UDF

²⁵ UDF

²⁶ UDC

sans propagande gouvernementale" au cas où les deux Chambres adopteraient le texte de l'avant-projet sans l'avoir modifié.

Pour justifier son refus, le VBB invoque le fait que le texte de l'avant-projet est diamétralement opposé au libellé de l'initiative populaire fédérale "Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale" et qu'il équivaudrait, s'il était adopté par les Chambres, à une redistribution des compétences au profit du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, et donc au détriment de l'Assemblée fédérale. Il en naîtrait alors, dit-il, une nouvelle forme de l'Etat, qui donnerait à la modification de la LDP le caractère d'une norme constitutionnelle sur laquelle le peuple et les cantons devraient donc se prononcer comme ils doivent le faire pour toute disposition de nature constitutionnelle. Il estime encore que l'art. 11, al. 2, LDP donne déjà au Conseil fédéral la possibilité d'influencer la formation de l'opinion des citoyens. Enfin, il critique le fait qu'il ne soit pas prévu de soumettre en même temps au verdict du peuple la modification en question de la LDP et l'initiative populaire fédérale "Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale".

Pour finir, sept autres organes ou personnes ayant pris part à la consultation²⁷ exigent un retour à une politique plus restrictive du Conseil fédéral et de l'administration fédérale en matière d'information des électeurs dans la perspective des votations populaires, raison pour laquelle ils refusent en bloc l'avant-projet proposé. Ils critiquent en particulier le fait que la nouvelle disposition, si elle était adoptée par les Chambres, consacrerait dans la loi ce qu'ils appellent la manipulation des citoyens par le Conseil fédéral et l'administration fédérale. A leurs yeux, l'art. 11, al. 2, LDP sur les Explications du Conseil fédéral règle déjà de manière satisfaisante l'information des électeurs, qui n'ont pas besoin de plus d'informations. La disposition envisagée changerait la répartition des compétences en attribuant davantage au gouvernement fédéral et à l'administration fédérale et elle transformerait notre démocratie directe en une démocratie dirigée. La force du Conseil fédéral et de l'administration fédérale s'en trouverait encore grandie. En participant aux campagnes précédant les votations fédérales, le Conseil fédéral s'arrogerait, disent-ils, la qualité de partie au débat; il ne se tiendrait donc plus au-dessus de la mêlée et ne pourrait plus servir le peuple. Quant aux termes utilisés à l'art. 10a, al. 2, de l'avant-projet ("de manière continue, objective, transparente et appropriée"), ils sont trop imprécis. De plus, ce n'est pas dans la loi, mais bien dans la Constitution fédérale qu'il faudrait inscrire le travail d'information du Conseil fédéral. Un particulier enfin, à la manière du VBB plus haut, critique le fait qu'il n'ait pas été prévu de soumettre en même temps au verdict du peuple le contre-projet et l'initiative populaire fédérale "Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale".

3.2 Art. 10a, al. 1: avis exprimés

Onze organes ayant pris part à la consultation²⁸ approuvent expressément le fait que le Conseil fédéral soit tenu d'informer les électeurs sur les objets qui leur seront soumis lors d'une votation populaire fédérale (cf. l'art. 10a, al. 1, de l'avant-projet de modification de la LDP).

Vu l'importance de l'enjeu, le canton de Zurich propose que l'adjectif "richtig" (correct, exact) soit ajouté à la première phrase de l'art. 10a, al. 1. Le canton d'Argovie

²⁷ CP, AGK, 5 particuliers

²⁸ ZH, BE, UR, NW, BS, SH, JU; PRD, PSS; UVS; SEC Suisse

est d'avis que le Conseil fédéral ne doit pas informer uniquement de manière exhaustive, mais aussi "ausgewogen" (équilibrée); il propose donc que la première phrase du même alinéa soit complétée en conséquence. Le canton de Genève n'est pas satisfait par la formulation "de manière exhaustive"; il demande par conséquent que cette première phrase soit repensée. Le PLS estime lui aussi que la formulation en question est sujette à caution et propose qu'on la biffe.

Pour le canton de Berne, la deuxième phrase de l'art. 10a, al. 1, doit faire mieux ressortir le fait que le Conseil fédéral est tenu de défendre la position de l'Assemblée fédérale. Quant au canton de Thurgovie, il propose tout bonnement qu'on biffe cette deuxième phrase, faute de quoi il faudra adapter les Explications du Conseil fédéral, ce dernier n'étant en effet pas seulement tenu d'exécuter les décisions de l'Assemblée fédérale, mais devant aussi se forger sa propre opinion et s'acquitter de son devoir d'informer les citoyens, sachant qu'il est le pouvoir exécutif suprême du pays. Le canton de Genève exige également que cette deuxième phrase de l'al. 1 soit précisée afin que, si sa position diverge de celle de l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral ait aussi le droit de l'exposer.

Le canton du Valais propose que les deux alinéas de cet article 10a soient regroupés en un seul, qui serait libellé comme suit: "Le Conseil fédéral informe de manière exhaustive, objective, transparente et appropriée sur les objets soumis à votation fédérale. Il défend la position des autorités fédérales."

L'UDF demande que le mandat d'information du Conseil fédéral soit précisé et fasse l'objet de contours bien définis.

L'UDC, le VBB et trois particuliers rejettent expressément l'art. 10a, al. 1.

3.3 Art. 10a, al. 2: avis exprimés

Onze organes ayant pris part à la consultation²⁹ approuvent expressément l'inscription dans la loi à l'art. 10a, al. 2, des principes régissant la politique d'information des électeurs qui doit être celle du Conseil fédéral dans la perspective des votations populaires.

Cinq autres³⁰ estiment en revanche que les critères proposés sont imprécis et ne peuvent donc pas faire l'objet d'une interprétation correcte par les juges.

Pour éviter toute méprise, le canton de Berne propose qu'on ne mentionne pas ici expressément le principe de la continuité, car le devoir général d'information des autorités fédérales en dehors des votations populaires ne saurait être réglé par une modification de la loi sur les droits politiques.

Le canton de Genève n'est pas satisfait par les termes utilisés. Selon lui, le commentaire ne permet pas non plus de faire la lumière sur les ambiguïtés qui subsistent.

Economie suisse propose de compléter ce deuxième alinéa par la mention qu'il est interdit au Conseil fédéral de faire de la propagande.

²⁹ ZH, BE, AR, AG, JU; PDC, PRD; USAM, USP, USS, SEC Suisse

³⁰ UDC; CP, AGK, 2 particuliers

3.4 Entreprises proches de la Confédération

Cinq organes ayant pris part à la consultation³¹ regrettent que l'avant-projet soit muet sur le devoir d'information des entreprises proches de la Confédération. Le canton de Zurich mentionne que l'insécurité du droit est particulièrement grave en ce qui les concerne et que la jurisprudence n'y a jamais remédié jusqu'ici. Le canton de Lucerne estime qu'il n'est guère judicieux de vouloir n'inscrire dans la loi que les principes régissant le devoir d'information du Conseil fédéral alors que celui des entreprises proches de la Confédération continue à être laissé à l'appréciation des juges fédéraux. Quant au canton d'Argovie et à l'USS, ils doutent que la jurisprudence du Tribunal fédéral soit suffisante dans ce domaine.

Trois autres organes ayant pris part à la consultation³² s'opposent résolument à l'inscription dans la loi du devoir d'information des entreprises proches de la Confédération. Pour le PRD, elle n'est pas nécessaire, vu le nombre d'arrêts prononcés jusqu'à présent et les nouveaux recours qui permettent désormais de demander au Tribunal fédéral qu'il contrôle que l'application des droits politiques sur le plan fédéral s'est faite correctement.

Quant aux autres organes ayant pris part à la consultation, ils ne se prononcent pas sur la question.

3.5 Transparence des coûts

L'USS se prononce pour un calcul par projet présenté aux citoyens du coût de la campagne d'information en prévision d'une votation populaire.

A l'inverse, trois organes ayant pris part à la consultation³³ se prononcent contre une inscription dans la loi de la transparence des coûts.

Quant aux autres organes ou personnes ayant pris part à la consultation, ils ont élué la question.

Annexe: Résultats du dépouillement des avis exprimés

³¹ ZH, LU, AG; UDF; USS

³² SH; PRD; ES

³³ LU, SH; PRD