03.436

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

**Avant-projet et commentaire de la Commission
des institutions politiques du Conseil national**

du 27 août 2007

Condensé

Plusieurs campagnes menées en vue de votations fédérales ces dernières années ont été dominées par des groupes d'intérêts qui, disposant de puissants moyens financiers, ont occupé le premier plan dans les médias. A contrario, les partis politiques, qui contribuent traditionnellement à former l'opinion et la volonté populaires sur des dossiers concrets, ont vu leur influence s'éroder. Par ailleurs, il arrive que les comités d'initiative et de référendum à l'origine de scrutins soient confrontés à la difficulté que représente le manque d'intérêt des médias pour les projets ayant un faible impact financier ou suscitant peu d'opposition au parlement. Les conditions d'exercice de la démocratie nécessaires à des campagnes de votations équitables se sont donc détériorées à bien des égards.

Dans le projet de « Loi fédérale précisant le rôle des partis politiques dans la formation de l'opinion et de la volonté populaires », la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) présente des bases légales qui permettront d'améliorer l'équité dans les campagnes de votation fédérales. Il faut en effet que les personnes ayant participé activement au travail parlementaire d'élaboration d'un projet soumis à votation et les personnes ayant obtenu la tenue d'une votation fédérale par voie d'initiative ou de référendum puissent exposer leur position publiquement, même si elles ne disposent que de moyens financiers modestes.

C'est pourquoi les partis inscrits dans le registre des partis politiques et qui sont représentés à l'Assemblée fédérale au sein d'un groupe parlementaire, de même que les comités d'initiative et de référendum à l'origine de scrutins, se verront accorder un temps d'antenne gratuit pour diffuser des messages dans des émissions de radio et de télévision déterminées de la Société suisse de radiodiffusion et télévision ainsi que dans les programmes des autres diffuseurs détenteurs d'une concession donnant droit à une quote-part de la redevance.

Le projet de loi préparé par la commission comporte la révision de deux lois :

- Il est prévu d'ancrer dans la loi fédérale sur les droits politiques (LDP) le droit au temps d'antenne gratuit accordé aux partis politiques ainsi qu'aux comités d'initiative et de référendum. C'est également dans la LDP que sont inscrites les dispositions générales applicables à l'obligation des diffuseurs ainsi qu'à la durée, la production et la diffusion des messages. Les messages envisagés auront une durée maximale de 30 secondes et seront diffusés dans les programmes radiophoniques et télévisés concernés du cinquième à l'avant-dernier samedi précédant le jour du scrutin, aux heures de grande écoute.
- Les modalités de surveillance et de recours sont inscrites dans la nouvelle loi sur la radio et la télévision (LRTV).

Autant la commission est convaincue de la nécessité des nouvelles dispositions légales proposées, autant elle tient à cerner étroitement le droit d'expression que celles-ci instaurent. Elle souhaite instamment que ce nouveau support d'information et de propagande soit utilisé avec modération. Il serait contre-productif de saturer de messages politiques les consommateurs de radio et de télévision.

Tandis qu'elle élaborait le présent projet de loi, la commission a mené des entretiens avec la Chancellerie fédérale et les Chemins de fer fédéraux, au cours desquels elle a obtenu des avis favorables concernant la mise en place de plates-formes médiatiques nouvelles susceptibles d'améliorer la formation de l'opinion et de la volonté populaires. Les résultats de ces entretiens sont résumés dans le chapitre consacré à la genèse du projet.

Rapport

1 Genèse

1.1 Initiative parlementaire Gross Andreas du 20 juin 2003

1.1.1 Objet de l'initiative parlementaire

L'initiative parlementaire déposée par le conseiller national Andreas Gross le 20 juin 2003 demande que la loi fédérale sur les droits politiques soit modifiée de sorte que le maximum soit fait, sur le plan légal, pour que les campagnes de votation soient équitables et que les partis soient les premiers à contribuer à la formation de l'opinion et de la volonté publiques. Dans son développement, l'auteur de l'initiative se réfère à l'expérience des dernières campagnes de votation, qui, selon lui, a clairement révélé l'existence d'un besoin de légiférer dans le sens d'une plus grande équité et d'une amélioration du rôle des partis lors de ces campagnes.

L'initiative a été cosignée par trois autres membres de la Commission des institutions politiques appartenant aux délégations de trois partis représentés au Conseil fédéral, l'UDC, le PDC et le PRD. Cela montre que l'objet de l'initiative est considéré, par-delà les frontières partisans, comme revêtant une grande importance politique pour les institutions et la démocratie et que la nécessité de légiférer est reconnue.

1.1.2 Examen préalable par la Commission des institutions politiques du Conseil national

La commission a consacré plusieurs séances à l'examen préalable de l'initiative parlementaire. Le 28 janvier 2005, elle a proposé au Conseil national, par 16 voix contre 5 et 2 abstentions, de donner suite à l'initiative.

Une majorité de la commission a admis que le problème de fond était que les campagnes de votation sont largement dominées par des groupes d'intérêts particuliers disposant de puissants moyens financiers, reléguant les partis politiques à un rôle de plus en plus marginal alors qu'ils devraient être les premiers à contribuer à la formation de l'opinion et de la volonté populaires.

Comme le texte de l'initiative n'indique pas comment aborder ce problème, l'auteur de l'initiative, après des entretiens informels avec plusieurs membres de la commission, a présenté un ensemble de solutions envisageables. Au niveau législatif, c'est la diffusion gratuite de messages radiophoniques et télévisés des partis avant les votations fédérales qui a été retenue comme axe principal. Des mesures secondaires ont été envisagées, comme un affichage dans les gares et l'amélioration de la présentation des partis dans le matériel de vote et les autres imprimés officiels de la Confédération.

Une minorité de la commission a reconnu dans une certaine mesure le problème que pose la trop grande présence médiatique des groupes d'intérêts financièrement puissants, mais elle a estimé que l'équité dans les campagnes de votation ne pouvait pas être imposée par la loi. Pour la minorité, c'est au citoyen qu'il revient de juger *in fine* si une campagne est surdimensionnée ou inéquitable. Les débats radiophoniques ou télévisés offrent aux partis un nombre suffisant de plates-formes adéquates pour

développer leurs arguments. Ces émissions intéressent en outre davantage le citoyen que les messages des partis.

L'initiative ayant été déposée avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le parlement le 1^{er} décembre 2003, elle a fait l'objet d'un examen préalable selon les règles de l'ancienne loi sur les rapports entre les conseils (LREC) et, conformément à l'art. 21^{ter} LREC, elle a été soumise pour décision au Conseil national. Lorsque celui-ci a examiné l'initiative le 1^{er} mars 2005, des voix se sont élevées de diverses parts pour souligner que c'était avant tout aux partis politiques qu'il incombait d'assurer l'équité dans les campagnes de votation et qu'il fallait donc leur permettre de mieux faire entendre leurs arguments lors des campagnes.

Le 1^{er} mars 2005, le Conseil national, par 106 voix contre 66, s'est rallié à la proposition de la majorité de la commission et a chargé la CIP d'élaborer un projet sur la base des mesures esquissées par la commission dans le rapport qu'elle avait consacré à l'examen préalable de l'initiative.

1.2 Efforts antérieurs du parlement pour rendre les campagnes de votation plus équitables

Le souhait d'instaurer davantage d'équité et de transparence dans les campagnes de votation avait fait l'objet d'une initiative parlementaire du conseiller national Andreas Gross dès 1999 (99.430 Iv.pa. Gross Andreas. Campagnes de votation. Publication des montants de soutien importants). Le Conseil national a donné suite le 11 novembre 1999 à cette initiative, qui demandait la déclaration des contributions importantes reçues pour les campagnes de votation. Il l'a cependant classée le 19 mars 2004 car la CIP, qui avait été chargée de la mettre en œuvre, n'était parvenue à aucun résultat satisfaisant malgré les travaux importants qu'elle avait réalisés. Une sous-commission de la CIP avait examiné plusieurs modèles visant à instaurer la publication des dons en faveur de campagnes de votation, mais aucun n'avait été jugé praticable. Le modèle « Déclaration obligatoire » avait été rejeté car il aurait été difficile à mettre en œuvre faute de possibilités de sanction en cas de non-respect de l'obligation. Des modèles prévoyant des incitations positives, tels « Allègements fiscaux » ou « Temps d'émission radio-TV » étaient apparus comme inadaptés sur les plans technique ou juridique. La seule idée qui avait été approfondie et traduite en termes législatifs était le modèle « Accès aux espaces publicitaires ». Les annonceurs qui rendraient publics les dons reçus pour une campagne de votation se verraient rembourser une partie de leurs frais d'annonce et d'affichage par la Confédération. Mais cette approche avait finalement été rejetée elle aussi car les membres de la commission craignaient qu'elle ne crée des incitations indésirables et, en outre, doutaient que les mécanismes de contrôle prévus soient applicables. Aucun des modèles envisagés n'ayant été jugé propre à conduire au but visé, le Conseil national, sur proposition de sa commission, a renoncé à rechercher d'autres solutions permettant de mettre en œuvre l'initiative parlementaire, qu'il a donc classée.

Le Conseil national n'a pas donné suite à une initiative parlementaire présentée par le conseiller national Rudolf Rechsteiner (03.434 Iv.pa. Rechsteiner Rudolf. Financement public des campagnes de votation), qui demandait d'interdire aux entreprises suivantes de participer au financement des campagnes précédant les votations populaires fédérales : entreprises à participation majoritaire de la Confédération, de can-

tons ou de communes ; entreprises détenant un monopole ; entreprises dont le financement est assuré par les contributions que la loi impose aux citoyens.

1.3 Mandat de la CIP

L'examen préalable de l'initiative avait seulement permis d'esquisser des axes de travail vraisemblablement susceptibles de réunir une majorité, laissant en suspens de multiples questions. La CIP a donc décidé, à sa séance du 9 septembre 2005, de confier la suite des travaux à une sous-commission composée de cinq membres¹. Elle a chargé celle-ci de présenter des *propositions de révision partielle de la loi sur la radio et la télévision* afin de permettre aux partis politiques de diffuser des messages radiophoniques et télévisés avant les votations populaires. Il a également été demandé à la sous-commission de se pencher plus en détail sur les propositions supplémentaires suivantes :

- a. affichage gratuit dans les gares avant les votations fédérales ;
- b. ajout d'une présentation des partis dans la notice explicative que la Chancellerie fédérale publie au sujet des élections au Conseil national ;
- c. présentation des partis dans des brochures officielles de la Confédération ;
- d. envoi d'un « petit livre des partis fédéraux » quatre fois par an ;
- e. envoi du matériel de propagande des partis avec le matériel de vote.

1.4 Elaboration du projet par la sous-commission

1.4.1 Synthèse des travaux de la sous-commission

En 2006 et 2007, la sous-commission s'est réunie à neuf reprises au total pour élaborer les bases légales présentées ici et, parallèlement, négocier avec les Chemins de fer fédéraux (CFF) et la Chancellerie fédérale (ChF) des prestations gratuites pour les partis représentés à l'Assemblée fédérale. En application de l'art. 112 de la loi sur le Parlement, la sous-commission s'est attaché pour ces travaux le concours d'un expert de la Section des droits politiques de la Chancellerie fédérale, d'un expert de l'Office fédéral de la communication (OFCOM) et d'un expert de l'Office fédéral de la justice (OFJ).

En exécution du mandat de la CIP, la sous-commission a conduit des auditions avec trois interlocuteurs externes de premier plan – la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR), les CFF et la Chancellerie fédérale – pour étudier les possibilités de mise en œuvre des propositions concernées. Les CFF comme la Chancellerie fédérale ont contribué à identifier des solutions amiables pouvant être réalisées sans nouvelles bases légales (cf. ch. 1.4.2 et 1.4.3). En revanche, des entretiens avec le Secrétaire général de la SSR ainsi qu'une délégation des directions opérationnelles des stations de radio et de télévision suisses alémaniques et suisses romandes ont montré que la SSR n'était pas disposée à mettre spontanément à la disposition des partis politiques des plates-formes de communication supplémentaires propres à offrir des conditions plus équitables lors des campagnes de votation fédérales, dans l'esprit de l'initiative parlementaire.

¹ *Weyeneth*, Engelberger, Gross Andreas, Joder, Lustenberger (représenté en partie par Pfister Gerhard).

1.4.2 **Nouvelle plate-forme dans les imprimés de la Chancellerie fédérale**

La sous-commission a reçu la chancelière de la Confédération Anne-Marie Huber-Hotz lors de sa séance du 2 mars 2006 afin d'entendre son avis sur les propositions de mesures du ressort de la Chancellerie que la CIP avait demandé d'étudier de plus près. Se référant à l'art. 137 de la nouvelle Constitution fédérale, la chancelière de la Confédération a souligné le rôle important que jouent les partis dans notre système démocratique, se déclarant prête à apporter un concours actif à la réalisation du souhait du Conseil national d'améliorer la présence publique des partis dans le cadre de diverses activités de la Chancellerie à destination du public.

Ainsi, au cours de l'année électorale 2007, les partis politiques auront la possibilité, pour la première fois, de présenter eux-mêmes trois *thèmes qui leur sont essentiels* dans un espace prédéfini dans la *brochure sur l'élection du Conseil national*, qui est tirée à 5,5 millions d'exemplaires. L'espace affecté à ces présentations sera calculé de façon à ne pas augmenter les frais de port. Il sera attribué en priorité aux partis inscrits au *registre des partis* politiques.

De plus, les partis disposeront désormais de quelques pages dans « *La Confédération en bref* ». Cette brochure, qui est publiée chaque année à 240 000 exemplaires, est destinée notamment aux écoles. Elle pourrait être distribuée *une fois par législature à l'ensemble des ménages suisses*, éventuellement accompagnée d'un bulletin permettant de demander de la documentation aux partis ou de commander un futur « *Petit livre des partis politiques fédéraux* ».

Les propositions de publier quatre fois par an un « *Petit livre des partis politiques fédéraux* » ou de joindre la propagande de votation des partis à l'envoi du matériel de vote n'ont pas été examinées plus avant avec la chancelière de la Confédération : il était apparu entre-temps que les partis ne parviendraient pas à les mettre en œuvre pour des raisons d'organisation. En effet, les assemblées des délégués adoptent généralement leurs mots d'ordre à un moment où les travaux préparatoires de la Chancellerie fédérale pour la distribution du matériel de vote aux cantons sont trop avancés pour qu'un envoi conjoint soit possible dans les délais impartis. La sous-commission a donc convenu d'une mesure de substitution avec la chancelière de la Confédération : les *adresses Internet* des partis représentés à l'Assemblée fédérale figureront désormais dans les notices explicatives que la Chancellerie fédérale publie au sujet des votations afin que les électeurs intéressés puissent s'informer eux-mêmes des recommandations de vote et des arguments des partis pour ou contre un projet, indépendamment des délais d'envoi des documents de vote.

1.4.3 **Affichage gratuit et diffusion d'émissions politiques télévisées en direct dans les grandes gares des CFF**

La sous-commission a accueilli le secrétaire général des CFF, M. Kurt Signer, le 2 mars 2006 et le président de la direction des CFF, M. Benedikt Weibel, le 23 juillet 2006 pour entendre leur avis sur les possibilités d'affichage gratuit dans les gares avant les votations populaires.

Lors de l'audition du secrétaire général, deux variantes ont été étudiées, à savoir la *cession gratuite d'espace publicitaire* sur les sites d'affichage existants et la création de *plates-formes d'information* mobiles ou fixes ou de *totems*, qui seraient mis à la disposition des partis pendant une période déterminée avant les élections et les vota-

tions. Le secrétaire général a relevé deux inconvénients de la cession d'espaces publicitaires gratuits dans les gares CFF : elle ferait perdre une partie importante du chiffre d'affaires réalisé grâce à ces espaces, qui s'élève actuellement à 1 million de francs ; de plus, elle ne permettrait plus d'assurer l'égalité de traitement entre les entreprises dans les transports publics. A la demande la sous-commission, la direction des CFF a donc présenté les propositions précitées au Comité directeur de l'Union des transports publics (UTP). Mais la réponse transmise par la direction des CFF dans son courrier du 17 mai 2006 était négative. Le Comité directeur de l'UTP juge plus adéquat que la Confédération loue les espaces publicitaires nécessaires directement auprès des sociétés d'affichage SGA et Impacta pour les mettre gratuitement à la disposition des partis. L'UTP est opposée à la mise en place de plates-formes d'information ou de totems car des plates-formes placées bien en vue risquent de gêner l'accès aux transports publics. De plus, l'UTP estime que la politisation des sites de l'entreprise qui accompagnerait l'installation de ces plates-formes pose un problème de fond.

Après avoir pris connaissance de la réponse négative du Comité directeur de l'UTP, la sous-commission a invité le président de la direction des CFF, M. Benedikt Weibel, à un second entretien le 23 juin 2006 pour rediscuter du point de vue des CFF au sujet des deux variantes envisagées. Le président de la direction des CFF s'est dit tout à fait ouvert au but de l'initiative parlementaire en général comme aux projets de la commission. Partageant l'idée que les CFF sont une entreprise ayant des liens particulièrement étroits avec l'Etat fédéral et qu'un nombre considérable de personnes peuvent être touchées par des messages politiques dans les gares des CFF chaque jour, il a promis d'engager en interne une réflexion approfondie sur les souhaits de la sous-commission. Par courrier du 1^{er} novembre 2006, le président de la direction des CFF a exposé à la sous-commission deux idées, à concrétiser en collaboration avec les CFF :

1. Des *émissions politiques télévisées retransmises en direct* pourraient être organisées dans le *hall principal de la gare de Zurich* avant les votations ou les élections fédérales. Les CFF sont disposés à *accueillir gratuitement* ces émissions.
2. Les dates des votations fédérales et les recommandations de vote des partis pourraient être publiées sous une forme standardisée par *affichage sur des panneaux de la SGA*. Les CFF sont disposées à apposer gratuitement jusqu'à *5 affiches différentes* dans leurs *25 plus grandes gares* pendant *deux semaines* avant les votations ou les élections fédérales.

Les CFF ont maintenu par contre leur opposition à la variante des plates-formes d'information et des totems. Ils estiment, en effet, que le montage, le démontage, l'entretien et l'entreposage de ces structures représenteraient une charge disproportionnée, d'une part, et, d'autre part, que leurs contraintes d'exploitation et leurs impératifs commerciaux ne leur permettent pas de mettre à disposition des emplacements adéquats.

Pour avancer dans la concrétisation ces deux propositions, la CIP a décidé, lors de sa séance du 15 février 2007, de communiquer officiellement l'offre des CFF aux partis représentés à l'Assemblée fédérale. Dans son courrier, la commission invitait à créer un organe commun, par exemple un comité ayant pouvoir pour agir, qui serait chargé de *concrétiser l'offre en collaboration avec les CFF*.

1.4.4 Auditions de la SSR : pas de résultats satisfaisants

Lors de ses séances du 22 février et du 23 mai 2006, la sous-commission a reçu le directeur général de SRG SSR, M. Armin Walpen, accompagné les deux fois d'une délégation des directeurs opérationnels des stations de radio et de télévision suisses alémaniques et suisses romandes de la SSR².

Considérant que la révision de la LRTV envisagée dans son mandat devait être une solution de dernier recours, la sous-commission a souhaité prendre d'abord connaissance des éventuelles autres propositions valables que les responsables de la SSR pourraient faire pour adapter les programmes. Afin de préparer la première rencontre, elle a donc soumis à la SSR une liste de questions formulées de manière ouverte afin de savoir quelles dispositions la SSR était prête à prendre pour *améliorer la présence* des partis politiques dans les émissions existantes lors des campagnes électorales et des campagnes de votation et dans quelle mesure l'entreprise était disposée à mettre à disposition dans ce but des *émissions supplémentaires à caractère rédactionnel*. La sous-commission demandait également à la SSR son *appréciation d'une réglementation légale* qui prévoirait la mise à disposition d'un temps d'antenne gratuit pour la diffusion de messages des partis politiques à la radio et à la télévision.

Lors de la première rencontre, le 22 février, le directeur général de la SSR a expliqué que la SSR n'était pas entièrement libre d'accéder au vœu du parlement et des partis représentés en son sein. A l'appui de ses dires, il a invoqué l'indépendance vis-à-vis de l'Etat et l'autonomie dans la conception des programmes garantis par l'art. 93 de la Constitution fédérale ainsi que les dispositions afférentes inscrites dans la LRTV, qui doivent s'appliquer aussi bien envers les partis politiques qu'envers les associations et les autres groupements d'intérêts. Par ailleurs, et de manière générale, la *présence des partis politiques* dans les programmes de la SSR pouvait être qualifiée de *bonne à très bonne*, a-t-il estimé. Selon les enquêtes réalisées par le service de recherche de la SSR, la majorité du public est satisfait du traitement politique des élections et des votations ainsi que de l'ampleur des reportages consacrés à ces sujets. Après les dernières élections fédérales, une minorité du public avait même estimé que la couverture de l'événement avait été trop importante. Pour cette raison, la SSR ne voit pas la nécessité de mettre à disposition des émissions supplémentaires offrant une plate-forme aux partis politiques. Il a cependant jugé possible de discuter d'adaptations quantitatives et qualitatives en vue des élections 2007. Concernant la diffusion gratuite de messages radiophoniques et télévisés, le directeur général a affirmé que la SSR n'avait pas d'objection de fond à opposer à son introduction par la voie législative. Il a cependant relevé que la SSR rejetait toute responsabilité quant au contenu des messages des partis et que leur diffusion ne devrait pas empiéter sur le temps alloué à la publicité commerciale.

La sous-commission ayant expliqué que le but de l'initiative parlementaire était d'améliorer l'équilibre du débat démocratique, les interlocuteurs sont convenus que les représentants de la SSR en discuteraient de manière approfondie avec leurs rédactions afin de présenter des propositions concrètes à la sous-commission lors d'une deuxième réunion. Le 23 mai 2006, la délégation de la SSR a ainsi exposé à la sous-

² Mme Ingrid Deltenre, directrice de Schweizer Fernsehen DRS ; M. Walter Rüegg, directeur de Schweizer Radio DRS ; M. Gérard Tschopp, directeur de la Radio Suisse Romande.

commission un ensemble de propositions d'optimisation susceptibles de permettre la mise en oeuvre de l'initiative :

1. Une *séance réunissant l'ensemble des chefs de rédaction et une délégation du parlement ou des partis* sera organisée *annuellement* pour discuter des questions du moment concernant les comptes rendus politiques et la contribution de la SSR à la formation de l'opinion politique du public.

2. La SSR a dit vouloir entamer des négociations avec l'OFCOM en vue de *retransmettre* davantage de *débats parlementaires intéressant l'opinion sur la chaîne d'information SF-Info*, avec un accompagnement journalistique.

3. L'*offre régionale de débats radiophoniques avec la participation de représentants des partis* sera étoffée et *institutionnalisée*. DRS 1 envisage à cet effet de diffuser des débats de 90 minutes à un rythme mensuel. La stratégie des rédactions régionales est en cours de réexamen en vue de donner davantage d'importance aux sujets politiques et économiques.

4. Radio DRS veut compléter les tables rondes dominicales organisées lors des scrutins par des *tables rondes sur l'actualité quotidienne* qui seraient diffusées dans le cadre de l'émission « Tagesgespräch » à midi sur DRS 1.

5. Radio DRS 1 étudie la création d'une chaîne d'information par DAB (Digital Audio Broadcasting). Cette chaîne, qui n'a pas encore reçu de concession, complétera les reportages sur la politique suisse en diffusant des informations brèves.

Si la sous-commission a salué les propositions de la SSR, elle n'en a pas moins constaté qu'elles ne répondaient pas, ou du moins qu'elles ne répondaient qu'en partie, à l'objectif visé par l'initiative parlementaire. Ainsi, elles ne comportaient aucune mesure donnant aux partis un accès privilégié aux émissions radiophoniques et télévisées de la SSR. Pour permettre aux partis de mieux faire connaître leur position sur des dossiers concrets et contribuer ainsi à mettre en oeuvre l'initiative parlementaire, la sous-commission avait envisagé plusieurs possibilités, en particulier la diffusion de portraits des partis et d'émissions documentaires ou encore la mise à disposition d'un temps d'antenne gratuit utilisable librement.

1.4.5 Large consensus en faveur d'une modification de la loi

Se fondant sur les nombreux travaux préparatoires de sa sous-commission, la CIP est arrivée à la conclusion qu'il était nécessaire d'ancrer dans la loi la mise à disposition d'un temps d'antenne gratuit pour la diffusion de messages politiques radiophoniques et télévisés sur les chaînes de la SSR et des diffuseurs détenteurs d'une concession donnant droit à une quote-part de la redevance. Cette démarche pourrait être accomplie dans le cadre de révisions partielles de la loi sur les droits politiques (LDP) et de la nouvelle loi sur la radio et la télévision (LRTV). Le 27 août 2007, la CIP a approuvé le présent projet par 18 voix contre 0, et 2 abstentions, et l'a mis en consultation jusqu'à la fin novembre 2007.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Importance des partis politiques dans la démocratie directe

2.1.1 Article sur les partis dans la Constitution fédérale

La Constitution fédérale entièrement révisée de 1999 reconnaît pour la première fois que les partis constituent un élément du droit matériel constitutionnel de la Suisse puisqu'elle leur consacre une disposition à part entière. Aux termes de l'article 137 Cst., les partis politiques contribuent à former l'opinion et la volonté populaires. Le parlement a toutefois souhaité que des prétentions financières ne puissent pas être déduites de cette disposition. Le commentaire saint-gallois de la Constitution fédérale définit les partis comme des *associations de personnes organisées sans limite de durée dans le but de participer à la formation de la volonté publique* (Schmid Gerhard/Schott Markus, Art. 137, in : Ehrenzeller Bernhard, et al., Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, St. Gallen 2002, p. 1432 s.). En tant que tels, ils accomplissent tout un ensemble de tâches importantes pour le fonctionnement des institutions étatiques. Ils jouent un rôle important dans l'exercice des droits populaires, dans la procédure législative et dans la désignation des autorités politiques à tous les niveaux de l'Etat (du recrutement jusqu'à l'élection des membres des autorités). Les partis constituent donc un trait d'union essentiel entre le peuple et la puissance publique.

Lors des votations, en particulier, les partis apportent une contribution décisive à la structuration de la volonté politique : d'une part, leurs représentants au sein des parlements jouent un rôle actif dans le processus législatif ; d'autre part, ils influent très directement sur la formation de l'opinion et de la volonté populaires avant les votations. Les partis politiques jouent donc un rôle qu'il ne faut pas sous-estimer dans le bon fonctionnement de la démocratie.

2.1.2 Tendances à l'érosion des partis politiques

L'importance des partis politiques pour le fonctionnement de la démocratie ne se reflète cependant pas toujours dans la considération dont ils jouissent auprès du public. Depuis une vingtaine d'années, la base des partis subit une *érosion* croissante. Malgré les refondations ponctuelles de partis locaux et cantonaux, les sections locales des partis représentés au Conseil fédéral qui existaient déjà en 1990 ont perdu à ce jour un cinquième de leurs membres environ (Ladner Andreas/Meuli Urs, Erosionstendenzen an der Parteibasis, Zürich 2005). La diminution du nombre de militants dans les partis pendant la même période est encore plus remarquable : elle représente 15% au PS, 30% au PRD et à l'UDC et plus de 40% au PDC. Aujourd'hui, les partis réunis ne comptent plus que 80 000 militants environ. Cette évolution est principalement imputable à la baisse d'intérêt des catégories plus jeunes de la population : les moins de 45 ans ne représentent aujourd'hui que 43% des militants si bien que les partis ne parviennent plus à combler les places vides laissées par la génération précédente, ni à compenser les pertes en ressources financières et en prestations ayant une valeur monétaire que cela a entraîné. Parallèlement, les journaux d'opinion liés aux partis, qui avaient occupé le premier plan pendant des décennies et jouaient traditionnellement un rôle déterminant lors des campagnes de votation et des campagnes électorales, ont presque tous disparu.

Cette tendance à l'érosion pèse d'autant plus lourd dans la balance que des groupements d'intérêts financièrement puissants interviennent de plus en plus dans les campagnes de votation en fonction des enjeux : recourant à la publicité professionnelle sur l'ensemble du territoire, ils lancent leurs propres campagnes, ce qui leur permet d'ainsi influencer de manière excessive sur la formation de l'opinion et de la volonté populaires et, *in fine*, sur le résultat des scrutins en contournant les partis. Ce phénomène, qui présente le risque que la volonté populaire soit soumise à une influence unilatérale, porte en outre atteinte à la considération dont jouissent les partis et, avec eux, les institutions politiques du pays.

2.1.3 Soutien des partis en Suisse et en Europe

Les débats politiques conduits ces dernières années ont mis en évidence l'impossibilité de lutter contre le phénomène d'érosion des partis politiques au moyen de subventions publiques. Parmi les solutions esquissées, toutes celles fondées sur un soutien direct des partis ainsi que la majorité de celles prévoyant un soutien indirect des partis par les pouvoirs publics ont échoué à réunir une majorité. Elles se sont heurtées à un obstacle majeur : la question du financement des partis est généralement liée à la question de la transparence financière.

Le rapport sur l'aide aux partis politiques du 23 novembre 1988 (88.075 MCF. Aide aux partis politiques) établi en réponse à un postulat des deux conseils (po. des deux conseils du 7 juin 1984 concernant l'iv.pa. Hubacher. Démocratie politique. Mesures d'entraide) marque une étape importante dans le débat : dans ce rapport, le Conseil fédéral dresse l'inventaire des instruments d'aide aux partis politiques, dont il analyse les possibilités et les limites. Ce rapport a suscité de multiples interventions parlementaires, dont le seul résultat notable a été l'augmentation des contributions allouées aux groupes parlementaires (voir notamment 93.445 iv.pa. Zisyadis. La transparence financière des partis politiques ; 94.3520 po. Carrobbio. Partis politiques. Exemption fiscale ; 00.3033 mo. Groupe G. Publicité du financement des partis ; 00.3056 po. Rennwald. Reconnaissance de la formation politique ; 00.3395 mo. Brunner Toni. Partis politiques. Indemnisation plus équitable des sections juvéniles ; 02.3714 mo. Maillard. Instauration de règles dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales). De nouvelles initiatives parlementaires demandant des aides directes ou indirectes en faveur des partis sont actuellement en suspens à l'Assemblée fédérale (06.463 iv.pa. Reimann. Déductibilité fiscale des versements en faveur des partis politiques ; 06.407 iv.pa. Fehr Hans-Jürg. Indemnisation des prestations indispensables fournies par les partis politiques ; 06.406 iv.pa. Nordmann. Transparence du financement des partis politiques, des lobbies, des campagnes électorales et des campagnes de votation).

Les seules indemnités versées directement par la Confédération sont restées, jusqu'à ce jour, les subventions allouées aux groupes parlementaires en leur qualité d'organes du parlement, et non pas aux partis politiques représentés au parlement qui les constituent. Ces fonds ne peuvent être utilisés que dans le but prévu, et ne peuvent donc servir à financer les activités générales des partis. Par contre, les partis bénéficient de multiples aides indirectes revêtant la forme de prestations en nature (p. ex. traitement préférentiel dans les imprimés officiels, impression et envoi des listes électorales par les cantons, etc.).

De nombreux pays d'Europe occidentale ont un système de financement direct des partis (sous la forme de subventions de base et de subventions électorales) associé à

des prestations publiques indirectes (p. ex. subventions en faveur des organes de presse des partis). Des études scientifiques montrent en outre que les partis de nombreux pays européens (A, D, I, DK, N, B, FIN, S, NL, IRL, GB) disposent d'un temps d'antenne gratuit sur les radios et les télévisions (Brändle Michael, *Strategien der Förderung politischer Parteien : Eine vergleichende Untersuchung der Parteienförderung in der Schweiz, Grossbritannien und den Niederlanden*, Berne 2002, p. 58 s. et 117 s.).

C'est ce dernier système d'aide indirecte qui est repris dans le présent projet de loi, après avoir été adapté aux spécificités de la démocratie référendaire suisse.

2.1.4 Nouvelles bases légales pour des campagnes de votation plus équitables

Si l'initiative parlementaire demande que les campagnes de votation fédérales soient plus équitables et que les conditions de formation de l'opinion et de la volonté populaires soient améliorées, c'est pour renforcer non seulement les partis politiques, mais tous les acteurs politiques impliqués dans les votations, c'est-à-dire aussi les comités d'initiative et de référendum. Les auteurs d'initiatives ou de référendums jouent naturellement un rôle crucial dans la formation de l'opinion et de la volonté publiques lors des campagnes de votation fédérales. Or, les comités ont souvent des ressources financières limitées pour faire campagne en vue des votations dont ils sont à l'origine. Dans un environnement fortement médiatisé, leur voix risque souvent d'être couverte par celles des groupements d'intérêts financièrement puissants.

Il n'est pas moins préoccupant du point de vue institutionnel de constater que certaines campagnes n'ont pratiquement aucun impact public et médiatique parce qu'elles n'ont pas d'enjeux financiers significatifs si bien qu'elles ne recueillent que des fonds minimes. Cette situation est choquante, surtout pour les comités qui, grâce à l'énergie déployée par leurs partisans, parviennent à obtenir l'organisation d'une votation populaire malgré leurs faibles moyens financiers.

Le présent acte modificateur unique (révision partielle de la LDP associée à une révision partielle de la nouvelle LRTV) s'efforce de remédier à cette situation en instaurant un droit à du temps d'antenne gratuit pour diffuser des messages avant les campagnes de votation fédérales et en l'accordant non seulement aux partis organisés en groupe à l'Assemblée fédérale, mais aussi aux comités à l'origine d'initiatives populaires et de référendums répondant à des critères bien définis (cf. ch. 2.2 infra). Cette prestation de service public doit être consentie par la SSR ainsi que par les autres diffuseurs détenteurs d'une concession de radio ou de télévision ouvrant droit à une quote-part de la redevance, c'est-à-dire qui bénéficient de l'argent public. Un ajout à la loi fédérale sur les droits politiques règle en outre l'obligation d'accorder un temps d'antenne gratuit ainsi que la forme et la durée de validité du droit correspondant. Il n'a pas été nécessaire de préparer une loi spéciale car ces dispositions ne font que compléter les obligations des diffuseurs de programmes radiophoniques et télévisés détenteurs d'une concession ouvrant droit à une quote-part de la redevance.

La commission est consciente que son projet de loi, comme les plates-formes d'information supplémentaires proposées avec le soutien de la Chancellerie fédérale et des CFF, ne permet pas d'atteindre entièrement l'objectif visé par l'initiative parlementaire, qui est de rendre plus équitables les campagnes de votation. Elle est cependant convaincue que ce projet d'introduction d'un temps d'antenne gratuit pour

la diffusion de messages télévisés et radiophoniques est de nature à encourager un plus large public à s'intéresser au débat politique. En effet, les messages concernant des projets soumis à votation peuvent contribuer à éveiller l'intérêt de la population et conduire à un relèvement du niveau des débats. Enfin, les messages radiophoniques ou télévisés peuvent interpeller des électeurs qui s'intéressent peu à la politique et ne se rendent habituellement pas aux urnes.

2.2 Instauration du droit à un temps d'antenne gratuit dans la loi fédérale sur les droits politiques (LDP)

2.2.1 Introduction

L'obligation des diffuseurs d'accorder un temps d'antenne gratuit avant les votations populaires fédérales ainsi que la forme et la durée du droit correspondant sont réglées en grande partie au moyen d'une *révision partielle de la loi fédérale sur les droits politiques*, dans laquelle sont insérés sept nouveaux articles (art. 15a à g).

Les diffuseurs soumis à l'obligation doivent accorder le temps d'antenne gratuit chaque jour du cinquième à l'avant-dernier samedi précédant le jour du scrutin (art. 15g LDP). La diffusion a lieu sous la forme de *messages* d'une *durée maximale de 30 secondes* (art. 15c LDP). Les messages sont regroupés dans des fenêtres d'une durée maximale d'une minute, placées aux *heures de grande écoute* (« prime time » ; pour la télévision de 18h à 22h et pour la radio de 11h à 14h et de 17h à 18h30). Les diffuseurs peuvent choisir l'heure à laquelle ils diffusent les messages à l'intérieur de ces créneaux horaires, mais elle doit être à peu près la même chaque jour (art. 15g LDP). C'est l'Assemblée fédérale qui désigne, par voie d'*ordonnance*, les programmes dans le cadre desquels la SSR est tenue de diffuser les messages (art. 15a, al. 2, LDP). C'est également elle qui détermine le nombre de rediffusions des messages de chaque parti (art. 15c, al. 2, LDP).

Les comités et partis ayant droit au temps d'antenne gratuit produisent et financent eux-mêmes leurs messages. Par conséquent, ils choisissent librement le producteur de leurs messages et la *production n'est pas soutenue par des fonds publics* (p. ex. les recettes de la redevance de réception). La loi ne fixe *pas de plafond* de dépenses (art. 15d LDP), permettant qu'un certain déséquilibre apparaisse entre les ayants droit selon leur capacité financière.

La deuxième partie de l'acte modificateur unique que constitue la révision partielle de la nouvelle loi sur la radio et la télévision (LRTV) règle la procédure de surveillance. Sur le plan du contenu, les messages doivent respecter les interdictions découlant du droit international et de la législation suisse sur la radio et la télévision (art. 4, al. 1 et 3 LRTV). Les diffuseurs ont le droit de soumettre à l'autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision (autorité de plainte) les messages qui leur paraissent contraires au droit afin qu'elle détermine s'ils sont ou non conformes aux dispositions applicables (art. 15e LDP et art. 83, al. 1^{bis}, LRTV).

Pour que l'autorité de plainte puisse procéder en temps utile à un éventuel examen, les messages produits par les partis et les comités doivent être livrés aux diffuseurs *au plus tard neuf semaines avant* le jour du scrutin (art. 15d, al. 2, LDP). En cas de doute quant à la légalité d'un message, le diffuseur dispose d'un *délai d'une semaine* après sa réception pour le soumettre à l'autorité de plainte (art. 86a, al. 1, LRTV).

2.2.2 Pas de messages lors des élections au Conseil national

Il convient d'établir une distinction entre les votations fédérales portant sur des objets et *l'élection du Conseil national*. Le Conseil national étant élu au scrutin proportionnel, ce sont les *partis*, et non pas les comités d'initiative ou de référendum, qui doivent contribuer à former l'opinion et la volonté populaires. Des groupements constitués pour la circonstance peuvent également présenter des candidatures s'ils parviennent à réunir les signatures nécessaires. Or, dans ce contexte, la Constitution fédérale n'admet pas que l'on puisse favoriser les partis sans justification objective.

2.2.3 Les acteurs dans les votations sur des objets : partis, comités d'initiative et de référendum

La Suisse n'a pas de loi fédérale sur les partis politiques. Dans une démocratie référendaire, une telle loi poserait d'ailleurs des problèmes. En effet, les droits découlant de la démocratie directe ne sauraient être attachés aux partis. Au contraire, le système constitutionnel veut que l'exercice des droits populaires soit ouvert à toutes les forces politiques, ce qui suppose notamment que des groupements ad hoc puissent se constituer spontanément pour exercer ces droits.

C'est pourquoi les partis politiques suisses doivent être soutenus non pas en tant que tels, mais du fait des spécificités que présente le processus de formation de la volonté politique en Suisse : avant les votations populaires fédérales, les partis doivent pouvoir jouer pleinement leur rôle de leaders d'opinion en présentant au peuple des éléments de décision. Ce qui est en jeu, ce ne sont pas les partis, mais le discours politique et les repères fournis au corps électoral. C'est pourquoi la diffusion de messages politiques sur les chaînes détentrices d'une concession et bénéficiant du financement de la redevance ne doit pas être généralisée, mais réservée aux campagnes précédant les votations populaires fédérales.

Dans une démocratie directe, les votations populaires ont pour acteurs non seulement les partis, mais aussi les comités d'initiative et les comités référendaires, qui jouent un rôle politique et juridique important dans les votations dont ils sont à l'origine. Il ne faut donc pas que les premiers soient favorisés par rapport aux seconds dans les votations qui les concernent. *En effet, l'enjeu ultime est la protection du processus de formation de l'opinion et de la volonté populaires, et non pas la protection des partis.*

Les comités à l'origine de votations populaires fédérales doivent pouvoir participer à la campagne autant que les partis. La seule différence réside dans la base constitutionnelle applicable : l'art. 137 Cst. pour les partis, les art. 138 et 139a Cst. pour les comités d'initiative et les art. 141 et 163 à 165 Cst. pour les comités référendaires.

2.2.4 Responsabilité de la cohérence de l'ordre juridique

La nécessité que les *partis*, au même titre que les comités d'initiative et de référendum, participent à la formation de l'opinion et de la volonté populaires lors des votations résultant d'initiatives populaires découle non pas des bases constitutionnelles écrites, mais de la répartition des rôles instituée par le texte constitutionnel. En effet, les comités d'initiative et de référendum forment des oppositions ponctuelles.

Les initiatives populaires fédérales ne peuvent être soustraites à la décision souveraine du peuple pour des raisons politiques ou juridiques, sauf exceptions mineures (non-respect des règles impératives du droit international, absence d'unité de la

forme et de la matière, impossibilité de mise en oeuvre). Mais aucun comité d'initiative ou de référendum n'est responsable de l'absence de contradiction interne dans l'ordre juridique et aucune juridiction fédérale n'y veille non plus (cf. art. 191 Cst.). La *responsabilité de la cohérence de l'ordre juridique dans son ensemble* appartient aux *seules* Chambres fédérales, c'est-à-dire aux *représentants élus par le peuple et les cantons pour la durée de la législature*. Ils doivent au minimum pouvoir intervenir dans le processus démocratique de formation de la volonté pour rendre le souverain attentif au risque de contradiction dans l'ordre juridique. Les élections ayant lieu au *système proportionnel* dans la plupart des cantons, les partis réunissent les conditions pour l'élection de délégations représentatives dans les parlements (groupes parlementaires). Cela justifie que les partis défendent l'opinion de leurs membres qui, dans le cadre de leur groupe parlementaire, ont participé à la décision prise à la majorité du parlement (voire aussi le ch. 2.3.7 infra).

2.2.5 Différences entre initiative populaire et référendum

L'*initiative populaire* et le *référendum facultatif* sont deux droits populaires fondamentalement différents à bien des égards. L'absence de parallélisme dans la teneur des normes constitutionnelles relatives à l'un et l'autre l'illustre bien : l'*initiative constitutionnelle* doit se présenter sous la forme d'un texte précis présentant une unité et émaner d'un comité d'initiative dont les membres sont clairement identifiés³ ; elle ne peut d'autre part être lancée sous cette forme par un canton. Le référendum législatif facultatif, par contre, est soumis à moins de formalisme : il peut être demandé par des *cantons* comme par une partie du *peuple*. De plus, un référendum peut être demandé pour des raisons très diverses, voire contradictoires. Depuis le relèvement du nombre de signatures prescrit en 1977, 40% des référendums facultatifs ayant abouti avaient été demandés par des *coalitions du refus* souvent disparates. C'est pourquoi l'art. 15b LDP proposé dans le présent projet prévoit pour les comités référendaires des réglementations si possible parallèles et si nécessaire analogues à celles applicables aux partis. En ce qui concerne les comités d'initiative, l'art. 15b, al. 2, LDP peut se limiter en grande partie à des règles parallèles.

2.3 Critères de calcul des quotes-parts du temps d'antenne

Il est fondamental de définir des critères praticables pour calculer la quote-part du temps d'antenne qui revient aux partis, aux comités d'initiative et aux comités référendaires pour diffuser leurs messages radiophoniques et télévisés lors des campagnes de votation. On ne peut pas dire que la jurisprudence du Tribunal fédéral en la matière soit constante, ne serait-ce qu'en raison des multiples modifications apportées aux bases légales pertinentes ; la tendance est cependant clairement à une plus grande sévérité concernant l'application du principe de l'égalité des chances. Mais cela n'exclut pas de pratiquer des différences de traitement dans le souci d'un rééquilibrage des rapports de force si cette différenciation a des fondements objectifs, n'est pas entachée d'arbitraire et obéit à des motifs importants.

³ Cf. art. 68, al. 1, let. e, art. 72, al. 2, let. a, et art. 73, al. 1, LDP ; art. 23, al. 3^{bis} et 4, de l'ordonnance du 24 mai 1978 sur les droits politiques (ODP, RS 161.11).

2.3.1 Inapplicabilité à l'élection du Conseil national

S'agissant d'*élections*, l'exclusion de partis non représentés aux Chambres fédérales d'émissions radiophoniques et télévisées dépasse clairement ce qui constitue, aux yeux du Tribunal fédéral, une différence de traitement acceptable (cf. ATF 124 I 71 consid. 7, 113 Ia 300 s.). Si le Tribunal fédéral a pu juger admissible que les candidats au Conseil d'Etat d'un parti encore non représenté au parlement ne figurent dans une émission télévisée qu'au deuxième rang et avec un temps de parole plus court, il a néanmoins invité à *rechercher des compensations dans le cadre d'autres émissions* en faveur de ce parti et de ses candidats (ATF 125 II 504 à 506 ; lire à ce sujet le ch. 2.6.8 infra). A contrario, il a jugé répréhensible le fait qu'un candidat à une élection communale non inscrit avait été exclu de fait de l'affiche électorale présentant l'ensemble des partis locaux que les autorités avaient financée sur leurs recettes fiscales et il a sanctionné cette exclusion en annulant l'élection concernée (ATF 113 Ia 300 s.). Un cas intermédiaire est illustré par l'annulation d'une réglementation cantonale qui voulait faire dépendre l'octroi d'une contribution publique aux frais de campagne électorale de l'obtention d'au moins cinq des 130 sièges à pourvoir (ATF 124 I 71). Pour être mince, la doctrine afférente n'en est pas moins stricte. Et bien qu'il critique en de multiples occasions les différences de traitement entre grands et petits partis qui ne reposent pas sur des motifs légitimes, le Tribunal fédéral a estimé lui aussi que « les plus petits partis ou mouvements politiques [...] ne sauraient [...] revendiquer un temps d'antenne semblable aux formations politiques plus importantes et aux mêmes heures d'écoute » (ATF 119 Ib 250).

2.3.2 Votations populaires

S'agissant des campagnes précédant les votations populaires, il faut définir des critères permettant de calculer de manière objective et pratique la répartition du temps d'antenne entre les partis représentés au parlement fédéral, d'une part, et les comités d'initiative ou de référendum, d'autre part.

2.3.3 Référendum populaire facultatif

Le corps électoral suisse compte actuellement 4,9 millions de personnes environ au niveau fédéral. Pour qu'un référendum aboutisse, il faut qu'il obtienne le soutien de 50 000 électeurs ; une initiative populaire a besoin de 100 000 soutiens. Si l'on calcule le quotient provisoire dans le système proportionnel selon la méthode Hagenbach-Bischoff pour les différents cantons lors des élections au Conseil national des quelques dernières législatures, on arrive régulièrement à un chiffre d'environ 10 000 votants en moyenne pour chaque représentant élu (un calcul de contrôle sommaire arrive au même résultat : dans l'ensemble de la Suisse, 2,2 millions d'électeurs environ se rendent régulièrement aux urnes pour pourvoir les 200 sièges de la Chambre basse). Cela signifie qu'un référendum reçoit le soutien d'au moins autant d'électeurs qu'un très petit groupe parlementaire. Il est rare qu'un référendum récolte plus de 200 000 signatures : cela correspondrait à la légitimité démocratique d'un groupe parlementaire de 20 personnes.

2.3.4 Référendum demandé par les cantons

Pour demander un référendum, les cantons doivent être huit au moins. Dans la plupart des cantons, la décision de demander un référendum appartient au parlement cantonal. Exceptionnellement, un référendum cantonal peut être demandé par le

biais d'une initiative populaire. Encore plus rarement, la décision est déléguée au Conseil d'Etat (p. ex. dans le canton de Saint-Gall). La légitimité démocratique repose donc en règle générale sur la majorité du parlement élu par le peuple. En simplifiant légèrement, on peut dire qu'en moyenne 40% des 4,9 millions d'électeurs se rendent aux urnes pour élire les parlements cantonaux, qui statuent chacun à la majorité absolue.

Les huit cantons ayant la population la plus importante comptent quelque 3,2 millions d'électeurs, contre 0,25 million pour les huit cantons ayant la population la moins nombreuse. Si l'on reprend les hypothèses précitées, un référendum demandé par la majorité absolue des parlements des huit cantons les plus peuplés repose sur une base électorale de quelque 600 000 voix, contre 50 000 s'il est lancé par les huit cantons les moins peuplés. Les quorums à atteindre pour que les cantons demandent un référendum en s'appuyant sur une initiative populaire sont nettement plus bas, de même que le nombre de voix habituellement obtenus par les conseillers d'Etat lors de leur élection. Globalement, la légitimité démocratique des référendums demandés par les cantons est donc tout à fait comparable à celle des référendums populaires.

Le seul référendum demandé par des cantons qui ait abouti depuis la création de cet instrument (en 1874) unissait onze cantons (FF 2003 6470 : BE, OW, GL, SO, BS, SH, SG, GR, VD, VS et JU), représentant environ 2,13 millions d'électeurs.

2.3.5 Initiative populaire

Pour aboutir, une initiative populaire doit réunir le soutien d'un nombre de votants suffisant pour élire aux Chambres fédérales un groupe de dix représentants. De nos jours, les initiatives populaires sont rarement déposées avec plus de 200 000 signatures valables.

2.3.6 Bilan

Les analyses qui précèdent sont résumées dans le tableau synoptique ci-dessous :

	Référendum populaire	Référendum demandé par les cantons	Initiative populaire
Minimum	50 000	50 000	100 000
Correspond à l'électorat d'un groupe parlementaire de ... membres	5	5	10
Maximum	200 000	600 000	200 000
Correspond à l'électorat d'un groupe parlementaire de ... membres	20	60	20

En d'autres termes, la légitimité démocratique d'un comité référendaire correspond à celle d'un groupe parlementaire de petite taille ou de taille moyennement grande tandis que celle d'un comité d'initiative correspond à celle d'un groupe parlementaire de taille moyenne. Le quorum relativement élevé applicable aux référendums demandés par les cantons correspond à la légitimité démocratique d'un groupe parlementaire de taille petite à grande.

Ces comparaisons plaident pour que l'on alloue aux comités d'initiative ou de référendum à peu près la même quote-part de temps d'antenne qu'aux partis représentés au gouvernement.

2.3.7 Objections et contre-arguments

Une initiative populaire ou un référendum permet certes de faire voter les électeurs sur un projet donné, ce qui peut plaider pour l'octroi d'une quote-part plus importante du temps d'antenne aux groupements à l'origine de la tenue du scrutin. Néanmoins, il ne faut pas oublier que les comités d'initiative et de référendum ne sont pas tenus responsables des contradictions internes que l'acceptation de leurs demandes, motivées par des oppositions ponctuelles, peut produire dans l'ordre juridique. Seuls les représentants du peuple sont responsables de la cohérence interne de l'ordre juridique.

Les représentants du peuple sont élus à 80% au système proportionnel (Conseil national : 194 membres sur 200 ; Conseil des Etats : 2 des 46 membres ; total : 196 élus sur 246), grâce aux partis qu'ils représentent.

Les Chambres fédérales sont seules et exclusivement responsables de la cohérence interne du système juridique alors même que le droit a des sources concurrentes. Il est donc justifié, au regard de la Constitution fédérale notamment, que les partis puissent défendre l'opinion de leurs membres ayant conduit à la décision majoritaire du parlement, c'est-à-dire à l'adoption de la loi ou à la recommandation de vote (cf. art. 139, al. 3, art. 156, al. 1 et 2, art. 159, al. 1 et 2 et art. 163 Cst.). Cela est conforme à la volonté de la Constitution fédérale que les autorités responsables disposent des moyens minimums nécessaires pour accomplir leurs tâches (cf. art. 139, al. 3, phr. 2, Cst.).

2.3.8 Ordre de diffusion des messages

Etant donné la qualité d'« auteur » des comités d'initiative ou de référendum, il est normal que ceux-ci aient une place de choix dans l'ordre de diffusion : leurs messages seront donc diffusés au début de la campagne parce qu'ils sont à l'origine de la tenue du scrutin et à la fin parce que l'enjeu du scrutin revêt une importance particulière pour eux (cf. ch. 2.2.3 supra et ch. 3.1 infra, commentaire de l'art. 15c).

2.4 Réglementation de la surveillance dans la nouvelle loi sur la radio et la télévision (LRTV)

La *surveillance* de la légalité du contenu des messages incombe à l'*autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision (autorité de plainte)*. Elle vérifie, avant la diffusion, que les messages produits par les partis et que lui soumettent les diffuseurs sont compatibles avec les dispositions applicables (art. 83, 86 et 86a, LRTV).

L'autorité de plainte vérifie dans les *deux semaines* si le message contrevient à l'art. 4, al. 1 et 3, LRTV (donc sans tenir compte des obligations de fidélité et de diversité), s'il viole les droits de la personnalité protégés par l'art. 28 CC ou s'il contient des affirmations fausses. *Si l'autorité de plainte juge que le message est illégal, le droit de diffusion est supprimé.* Il est exclu que l'autorité de plainte puisse autoriser la diffusion d'un message partiellement illégal en l'assortissant de charges.

En revanche, les programmes et les décrochages de chaînes étrangères diffusés en Suisse ou dans des régions linguistiques déterminées ne bénéficient pas de la redevance.

La deuxième moitié de l'al. 1 indique clairement que le droit à un temps d'antenne gratuit n'est valable qu'avant les votations populaires (et donc pas avant des élections, ni en dehors d'un scrutin). La mise à disposition d'un temps d'antenne gratuit implique que les partis politiques et les comités qui y ont droit n'ont rien à payer pour ce temps d'antenne, pas même les frais administratifs des diffuseurs, et que les diffuseurs doivent supporter eux-mêmes l'éventuel manque à gagner que cette mise à disposition peut entraîner. Le financement de la réalisation des messages est réglé à l'art. 15d.

L'al. 2 confère à l'Assemblée fédérale la compétence de désigner, par voie d'ordonnance, les programmes dans le cadre desquels la SSR est tenue d'accorder un temps d'antenne gratuit. La commission pense que l'obligation doit concerner les premières chaînes de télévision et plusieurs chaînes de radio dans chaque région linguistique. Il ne convient pas de désigner des programmes nommément au niveau de la loi car ce n'est pas le parlement qui définit l'offre journalistique de la SSR à ce niveau, mais le Conseil fédéral dans le cadre de la concession. De plus, les programmes de la SSR sont évolutifs en permanence. Des projets sont en cours pour développer l'offre par DAB (diffusion terrestre de programmes radio numériques) de la SSR. Si la SSR devait mettre en place une chaîne numérique diffusant principalement des émissions d'information parlées, une extension de l'obligation de diffuser les messages des partis pourrait être tout à fait envisageable. Tout cela doit être réglé au niveau de l'ordonnance.

Art. 15b Ayants droit

Cet article définit les groupements qui peuvent prétendre à un temps d'antenne gratuit. La formule proposée repose sur le parti pris que les ayants droit produisent un message radio et un message télévisé par scrutin (dans plusieurs langues) pour qu'il soit diffusé par toutes les chaînes assujetties à l'obligation. En d'autres termes, le droit au temps d'antenne gratuit permet uniquement de s'exprimer pendant une demi-minute environ sur un ou plusieurs projets inscrits au programme du prochain scrutin. Les partis peuvent donc faire un choix. En ce qui concerne les comités (al. 2), il est clair qu'ils ne peuvent s'exprimer qu'au sujet du projet portant sur l'initiative qu'ils ont lancée ou contre lequel ils ont obtenu le référendum.

Limiter davantage le droit au temps d'antenne gratuit ne serait pas sans poser de problème. Le temps d'antenne que peuvent proposer les diffuseurs détenteurs d'une concession est de toute façon très limité et non extensible. Si l'on veut contribuer à augmenter l'intérêt pour la politique dans le grand public, il faut que le temps d'antenne gratuit soit situé dans des créneaux horaires clés de la grille quotidienne des programmes. Mais si le temps accordé aux messages est trop court, cela ôte toute possibilité de s'exprimer ; le temps d'antenne serait alors inutilisable pour quelque parti que ce soit et son gaspillage pour diffuser des messages vides de contenu ne ferait qu'irriter les électeurs. Ainsi, l'attribution de temps d'antenne gratuit au prorata des effectifs aux Chambres fédérales, sachant que certains partis comptent un ou deux représentants seulement, ne serait bénéfique pour personne.

Mieux vaut donc adopter une réglementation prévoyant que seuls les partis représentés dans un *groupe parlementaire* peuvent s'exprimer gratuitement sur les ondes de la radio et de la télévision. Le représentant unique d'un parti a la possibilité de rallier un groupe ou, le cas échéant, de s'associer avec d'autres députés dans son cas partageant les mêmes orientations politiques pour constituer un groupe (cf. art. 61, al. 2, de la loi sur le Parlement, RS 171.10) afin de bénéficier d'un temps d'antenne gratuit. Cette formule devrait permettre de respecter les exigences strictes du Tribunal fédéral en matière d'équilibre (cf. ch. 2.3.1 supra).

Al. 1 : Alors que les comités de référendum et d'initiative peuvent bénéficier de temps d'antenne gratuit auprès des diffuseurs détenteurs d'une concession et financés par la redevance *au cas par cas*, c'est-à-dire *en vue des votations dont ils sont à l'origine* (al. 2), il faut que les partis puissent s'exprimer avant *toutes* les votations car ils sont indispensables pour organiser des élections au système proportionnel. A de très rares exceptions près, ce sont eux qui remportent tous les mandats au Conseil national. Leurs représentants sont donc responsables des textes que les autorités soumettent à votation : ce sont eux qui ont élaboré les solutions proposées et forgé les compromis nécessaires pour trouver une majorité. Dans le cas des initiatives populaires, ils ont contribué à l'adoption de la recommandation de vote du parlement. (art. 139, al. 3, phr. 2, Cst.).

Onze des partis représentés actuellement au parlement se sont fait inscrire dans le registre des partis politiques ; trois des partis restants peuvent le faire dès qu'ils le souhaitent (état au 01.01.2007). Pour des raisons évidentes, le droit des partis à un temps d'antenne gratuit doit dépendre de leur inscription dans le registre des partis. Mais la nouvelle réglementation ne doit pas déclencher ou favoriser un éclatement des partis : les députés en exercice qui quitteraient leur parti ou leur groupe pour fonder un nouveau groupement ne pourraient pas prétendre à un temps d'antenne gratuit (al. 1, phr. 2).

Art. 15c Durée et rediffusions du message

Al. 1 : La durée maximale des messages est fixée à 30 secondes. C'est une durée plus courte que ce que pratiquent la plupart des pays étrangers pour les messages électoraux.

L'*al. 2* précise que la *limite maximale de 30 secondes* pourra être abaissée dans certaines conditions par voie d'ordonnance. Cela pourrait être envisagé si un scrutin porte sur beaucoup plus de trois objets (p. ex. neuf objets comme le scrutin du 18 mai 2003). Une accumulation de messages à diffuser en application de la loi (11 partis formant des groupes parlementaires + 9 comités d'initiative et de référendum x 30 secondes chacun = 10 minutes d'émission x nombre de diffusions) pourrait produire une saturation du public. Il sera donc possible par voie d'ordonnance de définir des critères (p. ex. nombre de projets soumis à votation avec ou sans apparentement thématique, caractère controversé des projets) en application desquels la durée maximale des messages sera adaptée (p. ex. ramené à 20 secondes) afin que la durée totale des émissions par scrutin soit aussi stable que possible. Le message produit par chaque parti ou comité pour un scrutin doit être diffusé par l'ensemble des chaînes assujetties à l'obligation. La commission a souhaité que le message de chaque ayant droit ne soit pas diffusé qu'une seule fois et que le nombre de rediffusions soit variable selon les ayants droit. La *fréquence de rediffusion des messages* des di-

vers ayants droit est une question qui, en raison de son niveau de détail, doit être réglée au niveau de l'ordonnance. La loi définit uniquement le critère de répartition à appliquer (proportionnellement à la force politique représentée au parlement, et non pas de manière égale pour tous les ayants droit). La répartition précise entre les ayants droit sera fixée dans l'ordonnance ; elle ne pourra pas éviter pas un certain schématisme. Il sera également possible de définir dans l'ordonnance l'ordre dans lequel les messages doivent être diffusés (p. ex. les comités avant ou après les partis, les grands partis avant ou après les petits partis).

L'al 3, enfin, énonce le principe de la proportionnalité pour le calcul du nombre de diffusions du message accordées à chaque parti. Les grands partis bénéficieront d'un plus grand nombre de rediffusions que les petits. Une *minorité de la commission* propose de relativiser ce principe de manière que la force proportionnelle à l'Assemblée fédérale soit simplement prise en compte, sans pour autant être déterminante, dans le calcul du nombre de rediffusions.

Al. 4 : Dans une séquence de diffusion, la première et la dernière places sont privilégiées. S'inspirant de la philosophie du mouvement démocratique du XIXe siècle, qui voulait que le peuple souverain ait « le dernier mot » au sujet des questions importantes pour lui, la sous-commission propose que les comités ayant provoqué une votation populaire en recueillant des signatures disposent d'une place privilégiée pour exposer leur message aux électeurs. C'est pourquoi l'alinéa 4 leur attribue une diffusion au début de la période et, pour leur donner l'« avant-dernier mot », une diffusion vers la fin de la période.

Dans une démocratie directe, l'encouragement du discours politique ne saurait se limiter aux partis. Autant les partis sont indispensables pour la dimension *représentative* de la démocratie, surtout lorsque les élections se font selon le système proportionnel, autant l'exercice des droits populaires est libre. C'est tout spécialement le cas du référendum : huit cantons ou 50 000 électeurs peuvent le demander. Il n'y a pas d'exigence d'unité ni même d'homogénéité des auteurs d'un référendum : il leur suffit de demander qu'un acte soit soumis au vote du peuple, même si les motifs des uns et des autres sont totalement opposés. Sur dix référendums qui aboutissent, moins de six sont lancés par un seul comité. Malgré la variété des situations qui peuvent se présenter, le projet accorde un temps d'antenne gratuit sur toutes les chaînes concessionnaires financées par la redevance à l'ensemble des acteurs politiques ayant provoqué la tenue d'un référendum contre un acte fédéral (al. 4). Si un référendum demandé par les cantons aussi bien qu'un référendum populaire ont abouti, le temps d'antenne est partagé par moitié entre les cantons et les comités référendaires concernés (al. 5). Si plusieurs comités ont contribué à l'aboutissement d'un référendum *populaire*, le temps d'antenne est réparti entre eux au pro rata du nombre de signatures qu'ils ont présentées. Cette formule ne peut pas être appliquée aux *cantons* (al. 6) car chaque canton apporte une voix à la demande de référendum.

La manière d'exposer le but du référendum dans le message diffusé par les chaînes concessionnaires recevant une quote-part de la redevance et le choix du présentateur sont l'affaire des gouvernements des cantons s'il s'agit d'un référendum demandé par ces derniers, et du comité référendaire s'il s'agit d'un référendum populaire. Si plusieurs comités ont contribué à l'aboutissement du référendum, chacun décide de l'utilisation de sa part du temps d'antenne ou les comités s'entendent sur un message commun et sur le partage de sa présentation par leurs représentants respectifs.

Une initiative populaire peut être lancée par n'importe quel rassemblement de personnes, notamment un comité constitué pour la circonstance. On ne peut donc pas, en démocratie directe, limiter aux partis les mesures d'encouragement du discours politique. Mais comme l'initiative populaire, contrairement au référendum, ne consiste pas seulement à demander une votation populaire et offre une très grande liberté de conception sur le plan matériel, elle exclut la formation de coalitions disparates. En effet, les personnes qui lancent une initiative sont forcément favorables au projet présenté. La loi stipule que toute initiative populaire doit avoir pour auteurs un comité constitué de sept à 27 électeurs (art. 68, al. 1, let. e, LDP). Ce comité d'initiative est l'organe tout désigné pour exercer le droit au temps d'antenne gratuit sur toutes les chaînes concessionnaires bénéficiant de la redevance et, donc, pour choisir comment et par qui le message sera présenté.

Comme les comités d'initiative, les comités référendaires et les gouvernements des cantons ayant obtenu un référendum, les partis sont libres de choisir la manière dont ils veulent présenter leur message et à qui ils souhaitent en confier la présentation sur les chaînes concessionnaires ayant une quote-part de la redevance. Pour être inscrits dans le registre des partis politiques, les partis fédéraux ont l'obligation légale de revêtir la forme juridique d'une association (art. 76a, al. 1, let. a, LDP) ; ils doivent en outre avoir communiqué à la Chancellerie fédérale leur nom officiel et l'adresse de leur siège, le nom et l'adresse de leur président et de leur secrétaire national ainsi qu'un exemplaire de leurs statuts en vigueur (art. 76a, al. 2, let. a à c, LDP).

Les petits partis ayant trop peu de députés pour constituer un groupe parlementaire pourront eux aussi déterminer comment et par qui leur message sera présenté sur les chaînes concessionnaires après s'être entendus sur une clé de répartition avec le ou les autres partis avec lesquels ils constituent un groupe. Les partis intégrés dans un groupe peuvent aussi prévoir une présentation commune.

Art. 15d Production et financement du message

L'al. 1 règle la question de la production des messages. Les ayants droit peuvent choisir la société de production à laquelle ils souhaitent confier la réalisation de leur message. Qui dit production, dit financement. Les ayants droit doivent financer eux-mêmes la totalité du coût de la conception et de la réalisation de leur message. Ils sont uniquement exonérés du paiement du montant que la diffusion de leur message aurait normalement coûté. La réglementation proposée tolère qu'un certain déséquilibre puisse s'instaurer selon que les différents ayants droit sont plus ou moins puissants financièrement.

L'al. 2 énonce les conditions à respecter pour que l'autorité de plainte puisse examiner la légalité d'un message en temps utile avant la date prévue pour sa diffusion. Cela suppose que les partis et les comités ayant le droit de diffuser un message devront le livrer environ deux mois avant la date du scrutin. Il ne suffit pas de présenter un scénario car l'impact du message ne peut être estimé qu'à la vue des images du film et à l'écoute de la bande son. Les ayants droit ne peuvent pas livrer leur message passé ce délai car cela leur donnerait un avantage sur les autres partis et comités.

L'al. 3 demande en outre que soit désignée une personne physique qui assume la responsabilité juridique du contenu du message. Cette disposition est utile non seu-

lement en cas de poursuite pénale, mais aussi pour assurer la surveillance prévue par la législation sur la radio et la télévision.

Art. 15e Exigences minimales quant au contenu du message

L'ordre juridique met certaines limites à la diffusion de programmes radiophoniques et télévisés. Ce sont, pour une part, les limites qui s'appliquent aux autres formes d'expression dans les médias (p. ex. interdiction de la discrimination raciale et des atteintes à l'honneur figurant dans le droit pénal ou protection de la personnalité inscrite dans le droit civil). Le respect de ces restrictions est examiné par les autorités judiciaires compétentes (justice pénale ou civile). La LRTV impose aux diffuseurs suisses de multiples autres exigences qui vont dans la même direction que le droit pénal et le droit civil, mais dont certaines vont plus loin. On distingue trois catégories de prescriptions applicables à la diffusion radiophonique et télévisée :

- Certaines dispositions s'appliquent à l'ensemble des éléments d'un programme de radio ou de télévision, c'est-à-dire aux émissions rédactionnelles comme aux émissions publicitaires. C'est le cas, par exemple, de l'art. 4, al. 1 (respect des droits fondamentaux : dignité humaine, non-discrimination, pas d'incitation à la haine raciale, pas d'atteinte à la moralité publique, pas d'apologie de la violence) et al. 3 (pas de mise en danger de la sûreté intérieure et extérieure ou de l'ordre constitutionnel, respect des obligations découlant du droit international), ainsi que de l'art. 5 (émissions préjudiciables aux mineurs) LRTV. Le respect de ces obligations s'impose également aux messages des partis et des comités diffusés en vue des votations.
- Un deuxième groupe de dispositions s'applique uniquement aux émissions rédactionnelles. La plus importante est l'obligation de fidélité et l'identification des commentaires comme tels (art. 4, al. 2, LRTV). Les programmes concessionnaires sont en outre soumis à l'obligation de diversité, mais elle s'applique uniquement à leurs émissions rédactionnelles prises comme un ensemble (art. 4, al. 4, LRTV). Les obligations d'objectivité et de diversité ne constituent pas des règles adaptées aux messages liés aux votations (lire sur ce point le commentaire de l'al. 2).
- Enfin, des règles spécifiques s'appliquent à la publicité et au parrainage (art. 9 à 14 de la nouvelle LRTV). Leur respect est contrôlé non pas par l'autorité de plainte, mais par l'OFCOM. Cette attribution des compétences en matière de publicité et de parrainage doit être maintenue pour la diffusion gratuite de messages liés aux votations.

L'al. 1 rappelle que les messages produits par les partis et les comités ne se situent pas dans un vide juridique du point de vue du droit de la radiodiffusion. Les prescriptions en vigueur habituellement doivent être respectées. Cela signifie que les messages doivent être conformes à la Convention européenne du 5 mai 1989 sur la télévision transfrontière (CETT ; RS 0.784.405), qui impose des exigences identiques aux programmes télévisés suisses pouvant être captés à l'étranger. Les prescriptions de la convention recourent, ne serait-ce qu'indirectement, la plupart des exigences figurant dans le droit pénal suisse (p. ex. l'interdiction de la discrimination raciale visée à l'art. 261^{bis} CP).

Les messages portant atteinte aux *droits de la personnalité* font eux aussi l'objet d'une interdiction expresse. Une atteinte à la personnalité peut avoir lieu lorsqu'un message fait apparaître une personne sous un jour négatif (bien qu'il ne faille pas

pour autant interdire les critiques vives de comportements politiques) ou instrumentalise une personne contre son gré en faveur d'un dessein politique (p. ex. en affirmant à tort qu'une personne donnée soutient une initiative populaire). Les critères employés pour déterminer s'il y a atteinte à la personnalité sont les principes établis du droit civil.

L'al. 2 ajoute une dimension supplémentaire à ces obligations : la norme interdit toute affirmation revenant à présenter des faits de manière manifestement inexacte. Le principe essentiel du droit des programmes qui veut que les événements soient présentés de manière fidèle (autrefois : de manière objective) n'est pas adapté aux messages politiques liés aux votations car celles-ci ne sont pas des émissions rédactionnelles. Ce principe, qui est ancré non seulement dans la LRTV mais au niveau constitutionnel, doit garantir que les faits et les opinions présentés dans une émission donnent une image aussi fiable que possible d'une situation ou d'un sujet afin que le public puisse se forger une opinion librement. Selon la pratique de l'autorité de plainte et du Tribunal fédéral, l'omission de faits essentiels ou leur présentation tendancieuse peuvent constituer une violation du principe d'objectivité. Ce critère conçu pour les émissions rédactionnelles n'est pas adapté à des messages dans lesquels des partis et des comités disposent de 30 secondes pour présenter au public leur vision d'un sujet, ce qui suppose le recours à des slogans et à des images frappantes et une certaine partialité. Il faut cependant tracer une limite claire là afin que l'opinion ne soit pas manipulée par la présentation de faits manifestement inexacts (p. ex. délais ou pourcentages faux). Certes, les concurrents en lice dans les campagnes de votation argumentent traditionnellement en avançant des faits et des chiffres divergents (p. ex. coût actuel et coût futur d'un projet). Mais, dans la formulation proposée, l'al. 2 interdit de présenter des chiffres dont l'inexactitude peut être prouvée au moyen de sources reconnues (p. ex. un chiffre erroné pour la quotité d'impôt d'une commune). Dans ce cas, le Tribunal fédéral accepte les réglementations cantonales qui accordent aux autorités le droit de rectifier des affirmations non conformes à la vérité (ATF 107 Ia 304 consid. 6 c, p. 317). La disposition proposée ne porte en revanche pas sur les manipulations plus subtiles du public, p. ex. l'incrustation d'images trompeuses.

Art. 15f Publicité interdite

L'al. 1 contient des garde-fous pour éviter que les messages diffusés gratuitement avant une votation ne soient utilisés abusivement à des fins commerciales. Le choix de ne pas soumettre les diffuseurs aux règles applicables à la publicité lorsqu'ils diffusent des messages gratuits (contrairement à la publicité politique) oblige à étendre spécifiquement à ces messages certaines interdictions applicables à la publicité. Le projet interdit donc dans ce cadre la publicité pour les produits ou services de tiers qui sont sans rapport direct avec l'objet soumis à votation. Il est évident que le temps d'antenne accordé gratuitement en vue des votations ne doit pas être utilisé pour contourner les interdictions applicables à la publicité (p. ex. pour le tabac ou les spiritueux). Mais la réglementation prévue ne s'arrête pas là : toute publicité commerciale pour des produits ou des services de tiers (p. ex. une entreprise proche d'un parti) est également prohibée. Les messages sont destinés à apporter un soutien à un projet ou à une idée en vue d'une votation, non à développer les ventes d'un produit ou d'un service. L'al. 1 interdit ainsi non seulement la publicité payante pour des produits et des services (let. a), mais aussi la publicité clandestine (let. b), soumise à

une interdiction générale en vertu de l'art. 10, al. 3, LRTV. Les formes nouvelles de communication commerciale sont également interdites, comme la présentation de produits ou de services sur un écran incrusté (« split screen »), la publicité virtuelle ou le placement de produits. La let. c a pour but d'éviter que la citation d'un parraineur (p. ex. une entreprise pharmaceutique dans un message concernant un projet de santé publique) n'ait un effet publicitaire indirect. Il est interdit de nommer des parraineurs, mais pas de faire parrainer les messages par des tiers. L'autorisation du parrainage est motivée par le fait qu'il est impossible, dans la pratique, de faire la distinction entre les fonds reçus par un parti ou un comité pour une campagne de votation en général et les fonds reçus pour produire un message en vue d'une votation.

L'al. 2 précise que la procédure en cas de violation des interdictions précitées est intentée contre l'ayant droit, c'est-à-dire l'auteur du message, et non pas contre le diffuseur.

Art. 15g Modalités de la diffusion

L'al. 1 stipule que les messages doivent être diffusés pendant la dernière phase de la campagne de votation. Le but est de permettre une mobilisation de l'électorat afin d'augmenter la participation. En revanche, les messages ne pourront pas être diffusés dans les derniers jours précédant le scrutin, la dernière diffusion étant fixée à l'avant-dernier samedi avant le jour de la votation.

Pour être complet, il faut rappeler que la publicité politique à la radio et à la télévision sur les thèmes d'une votation est interdite au plus tard à partir du jour où la date du scrutin est officiellement publiée (cf. art. 10, al. 1, let. d LRTV et art. 17 ORTV).

L'al. 1, let. a et b, précise que les messages doivent être diffusés non pas pendant les heures creuses, mais aux heures de grande écoute (« prime time »). Les tranches horaires fixées couvrent quatre heures pour la télévision et quatre heures et demie pour la radio. Le taux d'écoute n'est pas uniforme pendant la totalité des tranches horaires désignées. A la télévision, par exemple, le nombre de téléspectateurs est nettement plus élevé entre 19h30 et 20h00 qu'entre 18h00 et 18h30. Fixer des tranches horaires plus resserrées aurait empiété excessivement sur l'autonomie de programmation des diffuseurs. A contrario, l'absence d'indications sur les tranches horaires aurait gravement nuit à l'égalité des chances entre les acteurs politiques concernés puisque certains messages auraient pu être diffusés aux heures de très grande écoute et d'autres à des heures où le taux d'écoute est marginal. C'est pourquoi le projet permet aux diffuseurs de choisir le moment de la diffusion à l'intérieur des tranches horaires de grande écoute. Les messages doivent cependant être diffusés chaque fois à peu près à la même heure (p. ex. entre 18h30 et 19h00 chaque jour pendant une période de diffusion ; al. 2).

L'al. 3, phr. 1, prévoit que les messages doivent être regroupés dans une fenêtre de diffusion d'une durée maximale d'une minute, offrant la flexibilité nécessaire pour que les diffuseurs puissent trouver des solutions pratiques adaptées à la situation propre à chaque votation (nombre de comités référendaires concernés, nombre d'objets soumis à votation). La phr. 2 fixe la durée maximale hebdomadaire du temps d'antenne accordé aux messages. Le but est double : éviter de saturer le public et prévenir le risque d'un engorgement des programmes si les acteurs d'une votation sont trop nombreux.

L'al. 4 définit le rapport entre les messages gratuits et les émissions rédactionnelles. De manière générale, les messages ne doivent pas interrompre des émissions rédactionnelles.

L'al. 5 exige que les messages politiques soient clairement désignés comme tels. Cela est dans l'intérêt de la transparence ainsi que dans l'intérêt des diffuseurs, qui peuvent ainsi établir la distance nécessaire par rapport aux déclarations des partis et des comités.

Comme les dispositions complémentaires sur les horaires de diffusion figurant aux al. 1 et 2, l'al. 6 favorise l'égalité des chances entre les ayants droit : les diffuseurs ne peuvent pas favoriser ou défavoriser certains messages en prévoyant des introductions et des conclusions différentes.

Art. 76a Titre et al. 4

Pour cerner le droit au temps d'antenne gratuit, l'art. 76a LDP se réfère au registre des partis politiques. Jusqu'ici, l'art. 76a LDP définissait les conditions auxquelles les partis politiques, en tant que personnes morales, pouvaient se faire inscrire dans ce registre. Si les données figurant dans le registre n'étaient pas mises à jour, cela avait pour seul inconvénient de faire perdre la jouissance des allègements administratifs prévus pour la procédure de dépôt des listes lors des élections au Conseil national (art. 24, al. 3, let. a et c, LDP). Or, comme l'élection du Conseil national a lieu tous les quatre ans seulement, il fallait attendre les élections générales suivantes pour que la non-communication de changements soit pénalisante. Les votations populaires, par contre, se succèdent tous les trois ou six mois. L'extension des droits auxquels les partis peuvent prétendre en vertu de leur inscription dans le registre exige la mise en place de mécanismes permettant d'actualiser plus fréquemment le registre des partis. Il serait en effet contraire à l'esprit de cette disposition d'accorder un temps d'antenne à des groupements qui ne remplissent plus du tout les conditions d'inscription dans le registre des partis car, dans ce cas, ils ne contribuent plus à la formation de l'opinion au sein du parlement. Les groupements politiques ne figurant pas dans le registre des partis auront droit à un temps d'antenne s'ils ont saisi le référendum ou lancé une initiative populaire. En revanche, ne faisant plus partie de ceux qui ont participé à l'élaboration d'un projet de loi, ils ne seront plus tenus de le défendre assidûment auprès du public. C'est pourquoi l'al. 4 dispose que la Chancellerie fédérale biffe un parti du registre dès qu'il ne remplit plus les conditions d'enregistrement.

3.2 Loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV)

Art. 2, let. c (Définitions)

L'introduction du temps d'antenne gratuit avant les votations populaires fédérales oblige à procéder à des adaptations rédactionnelles dans plusieurs dispositions de la loi sur la radio et la télévision. Cela concerne en particulier la définition de l'émission rédactionnelle (art. 2, let. c), qui doit rester distincte de la nouvelle catégorie d'émissions que constituent les messages liés aux votations. En effet, le diffu-

seur ne peut pas être tenu responsable du contenu de ces derniers (qu'il réprovera peut-être pour certains) alors qu'il l'est du contenu des programmes rédactionnels.

Les messages politiques que les chaînes devront diffuser avant les votations, même contre leur gré, ne sont pas non plus de la publicité au sens de la loi (art. 2, let. k, de la nouvelle LRTV). Les messages politiques liés à une votation constituent une catégorie d'émissions à part, qui est soumise à des règles particulières tenant mieux compte de leur caractère.

Art. 11a Messages politiques liés à une votation

L'al. 1 régit les rapports entre le temps d'antenne gratuit et la publicité payante. La distinction entre les messages politiques liés aux votations et les messages publicitaires à proprement parler répond à un objectif crucial de la législation sur la radio et la télévision dans son ensemble : assurer la transparence pour le public. Cette distinction est également dans l'intérêt des partis et des comités ayant droit à ce temps d'antenne.

L'al. 2 précise que les messages politiques ne doivent pas venir en déduction de la durée maximale de publicité octroyée aux diffuseurs. D'après la conception de la présente proposition de réglementation, les messages politiques constituent juridiquement une catégorie d'émissions *sui generis*, c'est-à-dire qu'ils ne sont ni des publicités (puisqu'ils n'ont pas de contrepartie financière pour le diffuseur), ni des émissions rédactionnelles (puisque la responsabilité de la conception incombe à l'ayant droit). La systématique de la loi reflète cette conception si bien que l'on pourrait en déduire que le temps d'antenne gratuit ne peut pas venir en déduction du temps alloué à la publicité. Il paraît cependant judicieux d'inscrire ce principe important expressément dans la loi.

Art. 83 Surveillance par l'autorité de plainte

L'al. 1 octroie à l'autorité indépendante de plainte en matière de radio et télévision (autorité de plainte) la compétence de contrôler le contenu des messages politiques liés aux votations avant leur diffusion alors que les dispositions générales de la loi ne lui permettent de contrôler que les émissions de la partie rédactionnelle du programme qui ont déjà été diffusées. Contrairement aux autres activités de l'autorité de plainte, la procédure de surveillance des messages politiques liés aux votations est dirigée non pas contre les diffuseurs, mais contre les ayants droit (art. 91, al. 3^{bis}). En raison de cette situation particulière, la loi ménage exceptionnellement la possibilité de contrôler les messages avant leur diffusion, moyennant le respect de règles de procédure particulières (al. 1^{bis}). Après la diffusion des messages politiques, c'est à nouveau la procédure normale de surveillance du contenu des émissions rédactionnelles (art. 91 ss de la nouvelle LRTV) qui s'applique, à ceci près qu'elle est dirigée contre les ayants droit et non pas contre les diffuseurs.

Art. 86, al. 1 et 5 Surveillance a posteriori

Al. 1 : Comme pour la publicité commerciale, le contrôle du respect de l'interdiction de la publicité dans les messages politiques après leur diffusion est du ressort de l'OFCOM (art. 15f LDP). La procédure est différente de la surveillance exercée habituellement sur les messages publicitaires diffusés à la radio et à la télévision en ce-

ci qu'elle est dirigée non pas contre les diffuseurs, mais contre les ayants droit (art. 15f, al. 2, LDP). Pour le reste, les compétences et les règles de procédure applicables sont celles prévues par la loi. L'OFCOM peut en particulier confisquer les recettes obtenues de manière illicite par un parti ou un comité qui aurait détourné son temps d'antenne gratuit à des fins commerciales. Il peut également prononcer des sanctions administratives (art. 90, al. 1, let. c, LRTV).

Al. 5 : Le contrôle du contenu des messages politiques après leur diffusion (art. 15e LDP) incombe à l'autorité de plainte. Là encore, la procédure est dirigée contre les ayants droit. L'autorité de plainte est également compétente pour examiner les messages avant leur diffusion.

Art. 86a Contrôle préalable des messages politiques liés à une votation

La norme formulée à l'*al. 1* étend la compétence de l'autorité de plainte. Selon les règles générales, en effet, l'autorité de plainte ne peut intervenir qu'après le dépôt d'une plainte, dont les auteurs doivent avoir préalablement présenté une réclamation à l'organe de médiation (art. 94 LRTV). Mais s'adresser à l'organe de médiation ne présente un intérêt que si l'objet de la réclamation est du ressort du diffuseur. Or ici, la situation est inverse : c'est le diffuseur qui veut faire contrôler la légalité d'une émission qu'il n'a pas produite et qu'il est légalement tenu de diffuser. Dans ce cas, il faut que les litiges soient réglés avant la date prévue pour la diffusion du message.

L'*al. 1* habilite les diffuseurs à soumettre un éventuel message problématique au contrôle de l'autorité de plainte. Le diffuseur qui n'accomplit pas cette démarche ne peut pas refuser de diffuser le message en arguant qu'il ne respecte pas les dispositions légales. Les diffuseurs n'ont pas non plus l'obligation de s'adresser à l'autorité de plainte s'ils ont des doutes sur la légalité d'un message. Dans ce cas également, leur responsabilité est exonérée au regard du droit en matière de diffusion. En revanche, ils risquent d'être mis en cause avec l'ayant droit dans une procédure ultérieure de droit pénal (p. ex. pour contribution à la propagation de déclarations ayant un caractère de discrimination raciale) ou de droit civil (p. ex. exigence d'un droit de réponse ou d'une réparation financière). L'autorité de plainte doit statuer sur la légalité d'un message politique qui lui a été soumis avant la date prévue pour sa diffusion. Malgré les délais très courts impartis par la force des choses, l'autorité de plainte doit donner aux parties la possibilité de s'exprimer (droit d'être entendu), en particulier aux ayants droit à la diffusion.

La décision de l'autorité de plainte repose uniquement sur les critères énoncés à l'art. 15e LDP. Elle ne porte que sur le respect des dispositions légales, à l'exclusion de toutes questions touchant la démarche politique.

L'*a. 2, phr. 2*, instaure une dérogation au principe de la publicité des délibérations qui s'applique aux autres procédures de l'autorité de plainte (art. 97, al. 1, LRTV). Cette exception est motivée essentiellement par les délais très courts qui sont impartis à l'autorité de plainte pour statuer sur ces cas. D'autres dérogations au déroulement habituel des procédures devant l'autorité de plainte (p. ex. concernant les délais) peuvent être définies dans des normes de rang inférieur. Il importe toutefois de conserver la réglementation de l'art. 98 LRTV relative aux frais : le dépôt d'une plainte auprès de l'autorité de plainte est gratuit pour les diffuseurs, mais des frais de procédure peuvent être mis à leur charge si la plainte est téméraire.

Al. 3 : Un message considéré comme légal par l'autorité de plainte doit être diffusé même si le diffuseur ou une personne s'estimant atteinte dans ses droits de la personnalité a recouru contre la décision de l'autorité devant le Tribunal fédéral.

En vertu de l'*al. 4*, le constat d'une illégalité par l'autorité de plainte entraîne la suppression de l'obligation de diffuser dont bénéficie le parti ou au comité ayant produit le message. L'obligation de diffusion est également caduque pour les diffuseurs qui n'ont pas recouru auprès de l'autorité de plainte. Le parti ou le comité concerné perd son droit de diffusion. Compte tenu de l'étroitesse des délais, il n'est pas autorisé à présenter un nouveau message.

Ainsi, la décision de l'autorité de plainte concernant la diffusion ou la non-diffusion d'un message s'impose à toutes les parties. La partie qui a succombé (que ce soit le diffuseur ou l'ayant droit au temps d'antenne) peut interjeter recours devant le Tribunal fédéral contre la décision de l'autorité de plainte (art. 99, phr. 2, LRTV), mais le projet n'accorde pas d'effet suspensif à ce recours, toujours en raison des délais très courts (al. 5).

Art. 90, al. 1, let. c, et 2, let. o Sanctions administratives

L'*art. 90, al. 1, let. c*, permet à l'OFCOM de prendre des sanctions concrètes contre la publicité illicite dans des messages politiques liés à une votation. Ces sanctions ne visent pas les diffuseurs soumis à l'obligation de diffusion, mais les ayants droit au temps d'antenne.

Il faut également pouvoir réprimer la violation de l'obligation de diffuser gratuitement des messages politiques avant une votation. C'est la raison pour laquelle le projet prévoit la possibilité d'une sanction administrative (art. 90. al. 2, let. o), par exemple en cas de non-respect de l'obligation de diffuser les messages des autorités (art. 8).

Art. 91, al. 3 et 3^{bis} Surveillance des émissions après leur diffusion

Après leur diffusion, les messages liés à une votation sont soumis à la procédure habituelle de surveillance. En conséquence, l'autorité de plainte peut examiner les aspects de fond, mais pas une éventuelle utilisation illicite à des fins commerciales (art. 15f LDP), qui, elle, est du ressort de l'OFCOM.

La procédure applicable aux messages politiques après leur diffusion obéit aux principes qui régissent la surveillance du contenu des émissions rédactionnelles (art. 91 ss de la nouvelle LRTV).

Elle présente cependant deux différences de taille : elle n'est pas dirigée contre les diffuseurs (sinon une quarantaine de chaînes devraient répondre à chaque fois de la faute d'un tiers) et elle porte uniquement sur le respect des exigences minimales fixées à l'art. 15e LDP (*al. 3 et 3^{bis}*). La procédure de surveillance est dirigée contre le parti ayant droit à un temps d'antenne gratuit, c'est-à-dire contre l'organe du parti visé dans la LDP. Si un ayant droit à du temps d'antenne n'est pas organisé en personne morale (comme p. ex. les comités d'initiative), la procédure devra être dirigée contre la personne responsable du message (qui doit être désignée préalablement en vertu de l'art. 15d, al. 3, LDP.).

De manière générale, les compétences et les règles de procédure applicables sont celles prévues par la loi. L'OFCOM peut en particulier confisquer les recettes obtenues de manière illicite par un parti ou un comité qui aurait détourné son temps d'antenne gratuit à des fins commerciales.

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

4.1 Conséquences pour la Confédération

La diffusion gratuite de messages politiques liés aux votations n'aura pas d'effets sur la situation financière de la Confédération puisque le coût de production des messages est à la charge des partis et comités ayant droit à un temps d'antenne gratuit. Ces messages ne seront financés ni par la caisse de la Confédération, ni par le produit de la redevance de réception.

Il faut cependant s'attendre à un certain accroissement de la charge de travail dans le domaine de la surveillance. Le volume de travail de l'autorité indépendante de plainte en matière de radio-télévision (un organe de milice composé de neuf membres exerçant leur activité à titre accessoire selon l'art. 82, al. 1, LRTV) pourrait augmenter dans des proportions significatives. En 2006, l'autorité de plainte s'est réunie à six reprises pour traiter 22 procédures de plainte (2005 : examen de 21 procédures au cours de cinq séances). L'importance du travail supplémentaire qui reviendra à l'autorité de plainte dépend avant tout du nombre de messages politiques que les diffuseurs lui soumettront pour un examen préalable, sachant qu'il y en aura une dizaine environ par week-end de votations fédérales.

4.2 Conséquences pour les acteurs privés

Les diffuseurs bénéficiaires d'une concession ouvrant droit à une quote-part de la redevance sont tenus de mettre à disposition gratuitement une partie de leur meilleur temps d'antenne. Il est néanmoins assez improbable que les dispositions légales prévues leur causent un manque à gagner sensible. Le temps alloué à la diffusion des messages en vue des votations ne sera pas imputé sur la durée maximale des publicités, ce qui n'empêchera donc pas les chaînes de diffuser par ailleurs des messages publicitaires.

La nouvelle possibilité de communication aura des conséquences pour les budget de campagne des partis et des comités concernés. On peut estimer que, dans un premier temps, une partie des dépenses affectées à d'autres moyens de communication (p. ex. annonces, tracts, affiches) sera reportée sur la production de messages radiophoniques et télévisés.

Ce report devrait rester marginal pour les partis, d'autant qu'ils recueilleront vraisemblablement des fonds supplémentaires auprès de leur base, des groupes parlementaires ou de sponsors pour financer leurs messages. Les comités, dont on sait par expérience qu'ils publient davantage d'annonces dans la presse écrite que les partis, pourraient reporter davantage de fonds sur le nouveau moyen de communication.

Il n'est cependant pas à craindre que les recettes des quotidiens, par exemple, baissent excessivement en raison de la diminution de ces annonces, d'autant que les comités devraient eux aussi trouver des fonds supplémentaires pour produire leurs

messages. L'expérience montre que l'introduction de nouveaux médias ou de nouvelles possibilités de propagande, au lieu de donner lieu à d'importants transferts de ressources, se traduisent généralement par une augmentation des budgets concernés pour assurer une présence à la fois dans les anciens et dans les nouveaux supports de communication.

La nouvelle réglementation pourrait bénéficier aux sociétés de production spécialisées car la production s'orientera vraisemblablement vers la création de campagnes globales pour les médias écrits et électroniques, ce qui devrait pousser fortement à la hausse les volumes de commandes.

La réglementation prévue ne portera donc pas un coup fatal à la presse écrite. Elle ne fait qu'ouvrir la radio et la télévision aux votations fédérales, laissant à la presse une grande partie des recettes provenant de la publicité politique (notamment la propagande avant les élections et les votations populaires cantonales et communales).

5 Bases légales

5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

Le présent projet se fonde sur les art. 137 à 139a, sur l'art. 141 ainsi que sur les art. 165 à 167 de la Constitution fédérale révisée du 18 avril 1999. L'art. 137 définit les partis politiques comme contribuant à former l'opinion et la volonté populaires. Les art. 138 à 139a constituent la base constitutionnelle des initiatives populaires tendant à une révision totale ou partielle de la Constitution fédérale ainsi que des initiatives populaires générales ; l'art. 141 et les art. 163 à 165 fondent le référendum facultatif. Ces dispositions constituent donc la base constitutionnelle du droit au temps d'antenne gratuit accordé aux partis politiques ainsi qu'aux comités d'initiative et de référendum concernés.

Le but ultime du projet est de *protéger la formation de l'opinion et de la volonté populaires, et non pas les partis*. Selon la doctrine et la pratique, il n'est pas admis que les partis soient avantagés par rapport aux comités d'initiative et de référendum directement impliqués dans une votation. Cela ne veut cependant pas dire qu'il faut accorder l'égalité de traitement aux partisans du projet et à ses opposants dans les messages liés à une votation. Tout d'abord, cela ne serait pas possible dans tous les cas, par exemple lorsqu'un projet soumis au référendum obligatoire ne soulève pas d'opposition au sein des Chambres fédérales. Les partis ne sont pas les seuls leaders d'opinion dans notre démocratie directe ; juridiquement et politiquement, les comités d'initiative et les auteurs de référendums facultatifs ont également un rôle important à jouer pour former l'opinion. Pour autant, il n'y a pas lieu de présenter de manière égalitaire dans les messages politiques les arguments provenant de tous les comités référendaires. C'est le nombre de signatures récoltées par chaque comité qui montre quels sont les arguments qui sont principalement à l'origine de la tenue de la votation populaire. Une chose est claire cependant : les auteurs des projets soumis à une votation populaire fédérale doivent être autant présents que les partis dans les messages politiques liés à cette votation. La seule différence réside dans la base constitutionnelle : l'art. 137 Cst. pour les partis, les art. 138 à 139a Cst. pour les comités d'initiative ; l'art. 141 et les art. 163 à 165 Cst. pour les comités référendaires.

Même si le peuple peut demander une votation, aucun comité d'initiative ou de référendum n'est tenu responsable des contradictions internes que l'acceptation de sa demande, motivée par des oppositions ponctuelles, peut produire dans l'ordre juridique. Seuls les représentants du peuple sont responsables de la cohérence interne de l'ordre juridique. C'est pourquoi les Chambres fédérales ont le droit de formuler une recommandation de vote à l'attention du peuple et des Etats concernant toute demande de légiférer n'émanant pas du parlement (nouvel art. 139, al. 3, et ancien art. 139, al. 5, Cst.). Contrairement à la plupart des autres pays, la Suisse ne connaît pas un monopole législatif du parlement, mais des sources de droit concurrentes. La Constitution ne veut pas pour autant ouvrir la porte au chaos puisqu'elle entend donner aux autorités responsables les moyens minimums nécessaires pour accomplir leur tâches.

Les membres des Chambres fédérales sont élus aux quatre cinquièmes au système proportionnel, grâce aux partis qu'ils représentent. Or, comme les Chambres fédérales sont seules et exclusivement responsables de la cohérence interne du système juridique, il est justifié, au regard de la Constitution fédérale notamment, que les partis puissent défendre l'opinion de leurs membres ayant conduit à la décision majoritaire du parlement, c'est-à-dire à l'adoption de la loi ou à la recommandation de vote (cf. art. 139, al. 3, art. 156, al. 1 et 2, art. 159, al. 1 et 2 et art. 163 Cst.). Un facteur vient renforcer cette appréciation : au cours des décennies écoulées, les médias électroniques ont relégué les médias imprimés à l'arrière-plan et le processus de concentration de la presse a fait perdre aux partis leurs journaux attitrés.

Les dispositions des nouveaux art. 15a à 15g de la loi fédérale sur les droits politiques assouplissent l'interdiction de la publicité figurant à l'art. 10, al. 1, let. d, de la loi sur la radio et la télévision aux fins exclusives de la participation des partis politiques à la formation de l'opinion et de la volonté populaires. Mais cet assouplissement est mesuré : il ne porte que très peu atteinte au but central de l'interdiction de la publicité politique, qui est de ne pas défavoriser les acteurs politiques ayant des moyens financiers faibles, puisque la diffusion des messages liés aux votations est gratuite (même si leur production ne l'est pas).

Enfin, la réglementation proposée est compatible avec l'art. 93, al. 4, de la Constitution fédérale, selon lequel la radio et la télévision doivent tenir compte de la situation et du rôle des autres médias, en particulier de la presse (cf. ch. 4.2 supra).

5.2 Délégation de compétences législatives

L'art. 15a et l'art. 15c, al. 2, LDP délèguent des compétences législatives à l'Assemblée fédérale : celle-ci doit désigner les programmes de la SSR qui serviront de cadre aux messages liés aux votations et régler les modalités du droit au temps d'antenne gratuit accordé aux partis politiques représentés en son sein ainsi qu'aux comités d'initiative et de référendum.

5.3 Forme de l'acte

La loi fédérale précisant le rôle des partis politiques dans la formation de l'opinion et de la volonté populaires est un acte modificateur unique comportant une révision partielle de la loi fédérale sur les droits politiques (LDP) et une révision partielle de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV).