



Communication des autorités avant des votations

Rapport de la Commission de gestion du Conseil national

du 21 novembre 2023

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte

À l’art. 34, la Constitution fédérale (Cst.)¹ garantit les droits politiques, protège la libre formation de l’opinion des citoyennes et des citoyens et l’expression fidèle et sûre de leur volonté. La loi fédérale sur les droits politiques (LDP)² règle, à l’art. 10a, l’information des électeurs et des électrices. Cette disposition prévoit que le Conseil fédéral informe les électeurs et les électrices de manière suivie sur les objets soumis à la votation fédérale (al. 1) en respectant les principes de l’exhaustivité, de l’objectivité, de la transparence et de la proportionnalité. Outre le texte soumis à la votation, le Conseil fédéral doit fournir une brochure explicative, qui doit rester objective et exposer également l’avis d’importantes minorités. La communication peut aussi prendre la forme d’interventions publiques ou de publications dans les médias sociaux.

À la suite de la publication, à plusieurs reprises, d’informations erronées dans les explications du Conseil fédéral, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a demandé, en 2018, des explications à la Chancellerie fédérale (ChF), organe responsable de ces brochures. Depuis, la ChF a amélioré les processus d’élaboration des explications de vote et pris différentes mesures visant à assurer la qualité³, ce que la CdG-N a salué⁴. Cependant, la communication des autorités fait toujours l’objet de critiques, que ce soit à propos des indications figurant dans la brochure explicative ou de la communication de certains membres du Conseil fédéral.

Partant, les commissions de gestions ont chargé le Contrôle parlementaire de l’administration (CPA), le 25 janvier 2022, de réaliser une évaluation de la communication des autorités avant des votations.

1.2 Objet de l’évaluation et procédure des CdG

À sa séance du 25 mai 2022, la sous-commission DFJP/ChF-N, compétente en la matière, a concrétisé le mandat confié au CPA en lui posant les questions suivantes en vue de l’évaluation :

1. Les directives, stratégies et processus qui fondent la communication des autorités avant des votations sont-ils clairs pour l’administration ?
2. Ces fondements sont-ils appliqués de manière adéquate ?

¹ RS 101

² RS 161.1

³ Pour de plus amples détails, cf. rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG du 26 janvier 2021 (FF 2021 570, ch. 3.5.5).

⁴ Rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG du 26 janvier 2021 (FF 2021 570, ch. et 3.5.5)

3. Les contenus de la communication ont-ils été adéquats par rapport aux principes juridiques ?
Les principes juridiques ont-ils été respectés dans des cas controversés ?
3.2. Au regard du principe de la proportionnalité, les différences d'intensité en matière de communication des autorités avant des votations sont-elles justifiées ?
4. Les contenus de la communication des autorités sont-ils utilisés par les citoyennes et citoyens pour se forger une opinion ?

Le CPA a examiné la communication des autorités avant des votations fédérales à travers plusieurs méthodes de collecte et d'analyse des données. Il a également attribué un mandat externe d'accompagnement juridique, notamment pour élaborer une grille d'analyse du contenu. Cette grille a été utilisée pour déterminer si les directives, stratégies et processus sont appropriés et si les contenus communiqués sont adéquats.

Le CPA a mené des interviews et effectué une analyse documentaire des directives, stratégies et processus pertinents pour en apprécier l'adéquation vis-à-vis des bases juridiques et leur application⁵.

Par ailleurs, le CPA a élaboré, au moyen d'analyses approfondies, des études de cas concernant quatre votations lors desquelles la communication des autorités avait fait l'objet de critiques dans les médias. À sa séance du 5 septembre 2022, la sous-commission DFJP/ChF-N, compétente en la matière, a choisi les votations suivantes : le référendum sur le relèvement des déductions fiscales pour enfant, l'initiative « Entreprises responsables », l'initiative sur les pesticides et le référendum concernant la loi sur le cinéma.

La CdG-N donne ci-après son appréciation des principales constatations du CPA et en tire quatre recommandations à l'intention du Conseil fédéral.

2 Constatations et recommandations

Après des constatations de nature générale (chap. 2.1), le présent rapport se penche sur l'importance des explications du Conseil fédéral (chap. 2.2) et consacre le chapitre 2.3 aux instructions pour la rédaction des explications. Le chapitre 2.4 donne des indications sur la répartition des tâches entre les départements et la ChF, le chapitre 2.5 se penche sur les contenus de la communication et les chapitres 2.6 et 2.7 analysent la proportionnalité de la communication en étudiant la manière de communiquer (chap. 2.6) et l'intensité de la communication (chap. 2.7).

⁵ Lors de ses clarifications, le CPA a mené une vingtaine d'entretiens avec des collaborateurs et collaboratrices de la ChF et des membres de la Conférence des services d'information de la Confédération (CSIC), qui se compose des responsables de l'information des départements. La liste des personnes interrogées figure en annexe du rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N.

2.1 Constatations générales du CPA

Dans l'ensemble, le CPA parvient à la conclusion que la communication des autorités avant des votations est partiellement opportune. La brochure explicative joue un rôle très important dans la formation de l'opinion des citoyennes et des citoyens, contrairement aux médias sociaux, par exemple. Les instructions de la ChF pour la rédaction des explications du Conseil fédéral sont adéquates, mais les départements ne les utilisent pas suffisamment. La répartition des compétences et des tâches entre les départements et la ChF n'est pas réglée en détail dans les fondements de la communication, mais la CSIC permet une coordination adéquate dans la pratique. Les contenus de la communication respectent majoritairement les principes juridiques, avec des lacunes ponctuelles. Le CPA a aussi constaté que les conceptions d'une communication proportionnée divergeaient selon les départements et qu'il n'existait pas de frontière claire entre information et campagne. Enfin, l'évaluation a montré que la communication des autorités avant des votations varie en intensité, mais qu'elle est globalement proportionnée par rapport à la couverture médiatique.

2.2 Brochure des explications du Conseil fédéral

2.2.1 Résultats du CPA

La communication des autorités avant les votations a pour objectif de mettre à disposition des citoyennes et des citoyens les informations nécessaires à la libre formation de l'opinion (cf. art. 34, al. 2, Cst⁶). L'évaluation du CPA a montré que les électeurs et électrices se fondaient sur une multitude de sources pour s'informer sur un objet soumis à la votation. Tout comme les articles de presse, la brochure des explications du Conseil fédéral revêt toutefois une grande importance ; ce sont les deux principales sources d'information⁷. Ce constat vaut pour tous les groupes d'âge, niveaux de formation et opinions politiques. Les médias sociaux quant à eux jouent un rôle secondaire pour tous les groupes d'âge, même pour les jeunes adultes⁸. Plus les personnes sont jeunes et plus leur niveau de formation est élevé, plus les explications du Conseil fédéral jouissent d'une grande confiance⁹. Le CPA conclut que les explications du Conseil fédéral jouissent d'une grande confiance, même si elles ne sont pas toujours faciles à comprendre¹⁰. Comme les principes de l'exhaustivité, de l'objectivité et de

⁶ RS 101

⁷ Les termes « brochure des explications du Conseil fédéral » et « explications du Conseil fédéral » ne sont pas synonymes : la brochure des explications du Conseil fédéral réunit l'ensemble des explications relatives à chaque votation ; les explications du Conseil fédéral regroupent les informations factuelles relatives à chaque objet soumis au vote.

⁸ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 6.1

⁹ Cf. également fig. 7 à 9 du rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 6.1.

¹⁰ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 6.2

la transparence doivent être respectés, la marge de manœuvre pour opérer une simplification est limitée. La ChF élabore donc pour tous les objets soumis à la votation des vidéos explicatives qui se basent sur les explications du Conseil fédéral et contribuent à une meilleure compréhension des objets soumis au vote.

2.2.2 Appréciation de la CdG-N

La CdG-N prend acte du fait que les explications du Conseil fédéral constituent toujours une source d'information fondamentale pour le corps électoral malgré l'utilisation des médias sociaux. La commission porte un jugement favorable sur la grande importance accordée aux explications du Conseil fédéral et reconnaît que cet instrument est opportun et adéquat pour informer les électeurs et électrices de manière appropriée sur un objet, même si leur contenu n'est pas toujours facile à comprendre. Du point de vue de la commission, ce point est à saluer. À ses yeux, il est donc d'autant plus important que les instructions sur la rédaction des explications du Conseil fédéral soient observées et respectées afin de fournir des informations correctes aux électeurs et électrices (voir chap. 2.3).

2.3 Instructions pour la rédaction des explications du Conseil fédéral

2.3.1 Résultats du CPA

Dans son enquête, le CPA note que l'administration fédérale a élaboré de nombreux documents qui fondent la communication des autorités avant des votations, et ne relève pas d'incohérence entre ces fondements¹¹. Il arrive à la conclusion que tous les processus importants sont décrits dans les directives, les stratégies et les processus, qu'il juge clairs et cohérents¹². Par contre, il conclut que les lignes directrices, qui énumèrent les principes régissant la politique d'information et de communication en général et avant des votations en particulier, restent abstraites. Elles ne reprennent pas tous les critères identifiés par la littérature juridique¹³ et la jurisprudence comme nécessaires afin de satisfaire les principes juridiques qui régissent la communication des autorités avant des votations, tels que l'objectivité de l'information et la proportionnalité de celle-ci¹⁴.

Les principes de communication sont concrétisés dans les instructions pour la rédaction des explications du Conseil fédéral, qui contiennent également des listes de con-

¹¹ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.1

¹² Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.1

¹³ Cf. document de travail du CPA du 19 juin 2023.

¹⁴ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.2

trôle et des conseils rédactionnels. Le CPA constate que les instructions pour la rédaction des explications du Conseil fédéral sont concrétisées de manière adéquate¹⁵. Il note également que les départements impliqués utilisent peu ces instructions lors de la rédaction des textes, bien qu'elles soient contraignantes. L'évaluation montre que les départements partent du principe que la ChF se charge du contrôle du respect des principes juridiques. Selon la ChF, cette « délégation » se ressent dans l'ébauche du texte élaborée par les départements, qui n'est pas toujours de très bonne qualité, ce qui entraîne un rallongement du processus rédactionnel¹⁶. L'enquête du CPA a également montré que, selon les déclarations des personnes interrogées, la consultation des offices *avant* la publication de la brochure des explications du Conseil fédéral et la procédure de correction en cas d'erreur *après* la parution¹⁷ ont fait leurs preuves pour arriver à des textes bien étayés.

Alors que la ChF est responsable de la coordination et de l'élaboration de la brochure explicative, les départements sont chargés de contrôler que les unités qui leur sont subordonnées appliquent les fondements, en vérifiant la teneur de la communication.¹⁸ L'analyse du CPA montre que la plupart des départements s'acquittent de cette tâche, mais que le double contrôle des informations et des chiffres n'est pas toujours effectué par des personnes disposant des connaissances techniques nécessaires, raison pour laquelle, dans certains cas, des erreurs n'ont pas été identifiées¹⁹.

2.3.2 Appréciation de la CdG-N

La CdG-N reconnaît qu'il existe assez de documents écrits qui fondent la communication des autorités avant les votations. Même si les fondements de la communication semblent, en général, suffisamment clairs, il est parfois difficile d'appliquer les principes juridiques, car les documents sont nombreux, remplissent diverses fonctions, et ne renvoient pas les uns aux autres. La CdG-N estime cependant que les instructions pour la rédaction des explications du Conseil fédéral sont dans l'ensemble adéquates, d'autant plus qu'aucune incohérence n'y a été détectée. Elle considère également que les listes de contrôle et les conseils rédactionnels ou les exemples sont précieux pour la rédaction des explications du Conseil fédéral.

La CdG-N a cependant été étonnée de constater que, les départements utilisaient peu les instructions, pourtant claires et contraignantes, et que le contrôle du respect des principes juridiques est largement laissé à la ChF. Elle critique le manque de responsabilité dont font preuve les départements, qui laissent à la ChF des pans du travail rédactionnel, ce qui, comme le montre l'enquête du CPA, entraîne régulièrement des

¹⁵ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.2

¹⁶ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 4.1

¹⁷ Il s'agit de deux des cinq instruments décidés pour garantir la qualité des brochures des explications du Conseil fédéral. Cf. rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG du 26 janvier 2021 (FF **2021 570**, ch. et 3.5.5).

¹⁸ Cf. art 23 OLOGA et instructions de la ChF pour la rédaction des explications du Conseil fédéral.

¹⁹ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 4.3

retards dans le processus rédactionnel. Elle a également été surprise d'apprendre qu'un double contrôle des informations et des chiffres n'était pas toujours effectué par des personnes disposant des connaissances techniques nécessaires.

Recommandation 1 – Prise de conscience par les départements de leur responsabilité en matière de rédaction

La CdG-N prie le Conseil fédéral de veiller à ce que les départements et les unités administratives qui leur sont subordonnées observent et appliquent les instructions pour la rédaction des explications du Conseil fédéral de manière systématique, notamment en ce qui concerne le contrôle du respect des principes juridiques, de sorte à ne pas prolonger inutilement le processus rédactionnel.

Recommandation 2 – Assurance d'un double contrôle approprié

La CdG-N prie le Conseil fédéral de veiller à ce que le contrôle des explications du Conseil fédéral dans le cadre du processus rédactionnel soit toujours effectué par des personnes suffisamment qualifiées sur le plan technique.

2.4 Répartition des compétences entre les départements et la ChF

2.4.1 Résultats du CPA

Dans son évaluation, le CPA constate que les fondements laissent une certaine marge de manœuvre s'agissant de savoir qui est responsable de quels contenus de communication. Conformément aux instructions en la matière, la rédaction de la brochure des explications du Conseil fédéral est placée sous la responsabilité générale de la ChF et le département concerné par un objet de la votation est responsable du contenu relatif à cet objet²⁰. D'après l'évaluation du CPA, cette répartition de tâches entre la ChF et les départements est très importante et permet un équilibre entre la responsabilité (pour la ChF) de garantir des informations adéquates et conformes au droit et celle (pour le département concerné) de fournir des informations précises, actuelles et détaillées sur l'objet soumis à votation²¹. Le CPA identifie toutefois une zone grise entre ce qui relève de la « rédaction » et du « contenu » des explications du Conseil fédéral, car les deux aspects ne peuvent pas être strictement séparés. Dans l'ensemble, les personnes interrogées reconnaissent le professionnalisme de la ChF dans la rédaction des explications du Conseil fédéral. Dans son évaluation, le CPA a constaté que les nom-

²⁰ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.3

²¹ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 4.2

breuses remarques faites par la ChF à l'unité administrative compétente dans les différentes versions du texte ont généralement pour objectif le respect des principes juridiques et l'intelligibilité d'un texte, ce qui correspond également aux responsabilités attribuées à la ChF.

S'agissant des interventions publiques ou des publications dans les médias sociaux, les fondements ne clarifient pas quel niveau doit communiquer sur quel aspect²². La CSIC représente la principale structure d'échange et de coordination en matière d'information et de communication entre les départements et la ChF, étant donné que les fondements n'établissent pas qui du Conseil fédéral ou du département est chargé de l'information. En ce qui concerne la communication, la CSIC est chargée de la coordination tant opérationnelle que stratégique. La coordination quotidienne par l'intermédiaire de la CSIC permet d'harmoniser les déclarations dans les médias.

La CSIC est considérée par les personnes interrogées comme une plateforme opportune de discussion stratégique et d'échanges de bonnes pratiques²³. Ces dernières années, les discussions stratégiques ont, par exemple, porté sur les nouveaux modèles pour les explications du Conseil fédéral, les stratégies de communication des départements, les stratégies et les directives pour l'utilisation des médias sociaux ou la participation à l'élaboration des communiqués de presse.

2.4.2 Appréciation de la CdG-N

Sur la base des résultats du CPA, la CdG constate que la répartition des compétences et des tâches entre la ChF et les départements est réglée sur le principe, et qu'elle est importante. La CdG-N estime que l'existence d'une certaine zone grise entre la rédaction et le contenu, qui, en pratique, ne peuvent être clairement différenciés, est inévitable, et que même une autre réglementation ne pourrait pas y remédier²⁴.

La CdG se félicite que la CSIC soit utilisée d'une part comme plateforme d'échange et de coordination entre les départements et la ChF et d'autre part pour l'échange de bonnes pratiques, par exemple s'agissant de l'utilisation des médias sociaux. En ce qui concerne les interventions publiques et les publications dans les médias sociaux, la CdG-N estime néanmoins qu'il convient de régler dans les fondements la répartition des compétences, notamment compte tenu de l'utilisation croissante des médias sociaux.

²² Dans le cadre de la consultation administrative, un département a suggéré que l'expertise du professeur Müller, sur laquelle se base les lignes directrices de la CSIC, soit renouvelée en tenant compte des médias sociaux. La commission estime qu'elle laisse cette décision au Conseil fédéral.

²³ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 4.2

²⁴ Pour les séances de rédaction, il existe en outre un guide pour personnel (*Mitarbeiterhandbuch*) interne à la ChF qui concrétise la répartition des rôles au fil des séances de rédaction des groupes de travail (cf. rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.3).

Recommandation 3 – Réglementation de la communication lors d'interventions publiques et de publications dans les médias sociaux

La CdG-N invite le Conseil fédéral à édicter une réglementation de la communication applicable aux interventions publiques et aux publications dans les médias sociaux. Il convient également de déterminer quelle autorité ou quel niveau communique sur quel aspect.

2.5 Contenus de la communication

2.5.1 Résultats du CPA

Conformément aux dispositions légales, les informations sur les objets de votation fédéraux doivent répondre aux critères de l'exhaustivité, de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité (cf. art. 10a LDP²⁵). L'évaluation du CPA a montré que ces principes ont été globalement respectés dans les cas examinés, tant pour la brochure des explications du Conseil fédéral que pour les interventions publiques et publications dans les médias sociaux.

Dans les cas analysés²⁶, des lacunes isolées ont été relevées pour chaque principe, qui coïncidaient souvent avec les critiques formulées par les médias à l'encontre de la communication des autorités. Dans les explications du Conseil fédéral relatives au référendum sur le relèvement des déductions fiscales pour enfant, la présentation détaillée de l'objet contenait un point qui était présenté de manière plus argumentative qu'objective. Même si le mandat d'information des autorités a bien été rempli pour cet objet en général, il s'agissait d'une communication plutôt minimaliste, qui remplissait uniquement les exigences minimales prévues à l'art. 11 LDP. Dans l'exemple du référendum sur la loi sur le cinéma, les informations contenues dans la brochure des explications du Conseil fédéral étaient incomplètes et n'étaient pas entièrement transparentes, puisqu'un graphique présentait les informations de manière trop simplifiée : les informations correctes n'étaient donc pas disponibles. Dans le cas de l'initiative sur les pesticides, les interventions publiques et publications dans les médias sociaux respectaient majoritairement le principe d'objectivité : le département a mis en ligne une vidéo dont on aurait pu déduire qu'une association bio spécifique rejetait l'initiative, alors que c'était le contraire. À la suite de réclamations et après discussion avec la Chancellerie fédérale, le département a immédiatement retiré cette vidéo de

²⁵ RS 161.1

²⁶ Les analyses ont montré que les contenus sont majoritairement conformes aux principes juridiques. Les exemples analysés dans l'évaluation sont des cas particulièrement problématiques. La sélection des cas se base sur des critères spécifiques, notamment le fait que la communication des autorités avant la votation sur ces objets ait été critiquée dans les médias (cf. rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 1.2). Les quatre objets soumis à la votation analysés ont été sélectionnés de manière définitive par la sous-commission compétente lors de sa séance du 5 septembre 2022. L'évaluation du CPA a ensuite examiné dans quelle mesure les critiques exprimées dans les médias étaient justifiées.

son site. Dans le dernier cas étudié, celui de l’initiative « Entreprises responsables », la transparence et la proportionnalité de la communication étaient discutables. Dans les interventions publiques de la cheffe de département dans le cas de la votation sur l’initiative « Entreprises responsables », un chiffre central des entreprises concernées a été mentionné, alors que la brochure des explications du Conseil fédéral précisait qu’aucun chiffre précis ne pouvait être articulé. La communication de la cheffe de département était certes proportionnée au vu de la forte intensité de la campagne médiatique, les mesures prévues n’étaient toutefois pas assez axées sur l’information de l’électorat^{27 28}.

2.5.2 Appréciation de la CdG-N

La CdG-N juge positif que les dispositions légales soient globalement respectées en ce qui concerne les informations sur les objets soumis à une votation fédérale. Elle estime toutefois que les dispositions légales sont des exigences fondamentales qui doivent être systématiquement observées. Pour la commission, il est donc indispensable que les unités compétentes veillent à employer les moyens et les instruments appropriés afin de respecter les dispositions légales. L’évaluation du CPA a révélé que les électeurs et électrices accordent une grande confiance aux explications du Conseil fédéral. La commission estime qu’il est d’autant plus important que les départements et les unités administratives compétents – et en fin de compte le Conseil fédéral – respectent les règles (cf. recommandations 1 et 2).

2.6 Formes / type de communication

2.6.1 Résultats du CPA

²⁷ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l’intention de la CdG-N, chap. 5.1.

²⁸ Dans le cadre de la consultation administrative, le département s’est exprimé en ce sens que la cheffe de département était tenue de défendre, avant la votation, la position de rejet et le contre-projet indirect adopté par le Parlement. Selon le CPA et le professeur de droit consulté pour l’évaluation, l’art. 10a, al. 4, LPD, selon lequel le Conseil fédéral ne peut défendre de recommandation de vote différente de celle formulée par l’Assemblée fédérale, ne vise que le contenu de la communication du Conseil fédéral, à savoir s’il est en accord avec la recommandation de l’Assemblée fédérale. En revanche, cet article n’est pas pertinent en ce qui concerne la manière, l’intensité ou la modalité de la communication des autorités avant des votations. Cette dernière a pour objectif principal la libre formation de l’opinion des citoyennes et des citoyens (art. 34, al. 2, Cst.) et doit ainsi respecter les principes juridiques de l’art. 10a, al. 2, LDP.

Les principes de communication des autorités avant des votations interdisent explicitement aux autorités de faire « campagne »²⁹. Cette notion n'est toutefois pas définie plus précisément, c'est-à-dire que la délimitation entre information et campagne n'est concrétisée nulle part. Cela conduit inévitablement à ce que la communication – en principe autorisée dans le respect des règles correspondantes – varie considérablement d'un département à l'autre³⁰.

La communication des autorités avant des votations doit respecter le principe de proportionnalité : alors que certains départements ont une conception étroite de la proportionnalité et ne communiquent guère plus que ce qui est prévu par défaut pour l'ensemble des votations, d'autres ont une interprétation plus large, interviennent dans de nombreux médias et autres réunions publiques, et sont actifs dans les médias sociaux. Les analyses du CPA montrent cependant que, pour de nombreux objets soumis à votation, l'information était équilibrée et expliquait les aspects importants.

L'exemple de l'initiative « Entreprises responsables », examiné par le CPA, montre que la communication du département visait plutôt à inciter les électeurs et électrices à rejeter l'initiative qu'à les informer. Il ressort de la stratégie de communication du département spécifiquement élaboré à l'occasion de cette votation et des procès-verbaux du groupe de travail compétent que la communication de la cheffe du département était pensée comme complément à la campagne de l'alliance interpartis, afin de modifier l'opinion du public cible³¹. Il n'a cependant pas été possible de vérifier à quel point ce dispositif a effectivement été mis en place. Les modalités de communication telles que prévues dépassaient selon le CPA la frontière établie entre l'information et la campagne, allant à l'encontre d'une communication proportionnée³².

2.6.2 Appréciation de la CdG-N

La CdG-N constate que le principe de proportionnalité concernant la manière d'informer est certes respecté dans de nombreux cas, mais qu'il est parfois interprété de manière extensive. Elle juge problématique que le mandat d'information soit interprété dans certains cas de manière à s'apparenter à une campagne, en cherchant à convaincre le corps électoral de se rallier à une opinion. Le principe de proportionnalité n'est alors pas respecté. La CdG-N estime donc qu'il est nécessaire de définir dans ce domaine une réglementation uniforme dans les fondements de la communication des autorités, qui s'applique de la même manière à tous les départements.

²⁹ La communication des autorités avant les votations sert en premier lieu à la libre formation de l'opinion des citoyens (art. 34 al. 2 Cst.) et doit donc respecter les principes juridiques de l'art. 10a al. 2 LDP. Dans son rapport, le CPA n'a pas défini la notion de campagne, mais s'est appuyé sur les principes juridiques mentionnés et leur mise en œuvre pour pouvoir tracer une frontière entre information et campagne.

³⁰ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.2.4

³¹ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 5.1.4

³² Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 5.1.4

Recommandation 4 – Définition des limites à la communication des autorités avant des votations

La CdG-N invite le Conseil fédéral à définir dans les principes de la communication des autorités avant des votations l'étendue et les limites de l'information admissible, dans le respect du principe de proportionnalité.

2.7 Intensité de la communication**2.7.1 Résultats du CPA**

Un autre aspect de la communication des autorités concerne la proportionnalité de la couverture médiatique: L'analyse statistique montre que plus les médias ont parlé d'un projet, plus le Conseil fédéral a été cité en tant que protagoniste. Certes, l'implication du Conseil fédéral – ou la façon dont les médias reprennent sa communication – diffère selon le sujet, mais cela reste toujours proportionnel à l'ampleur de la couverture médiatique globale d'un projet³³. Même si les départements ont des avis divergents sur la proportionnalité de la communication des autorités, il ressort de l'évaluation du CPA que la communication des autorités avant les votations correspond en grande majorité à l'intensité de la couverture médiatique en question. Le Conseil fédéral n'a pas eu une position dominante, même dans les cas où les autorités ont communiqué intensivement, comme dans le cadre de l'initiative « Entreprises responsables »³⁴.

Le CPA conclut que le principe de proportionnalité de la communication des autorités avant les votations est généralement respecté. La communication des autorités était proportionnée d'un point de vue purement quantitatif dans tous les cas examinés.

2.7.2 Appréciation de la CdG-N

La CdG-N prend acte du fait que, même si les différents départements ont des avis divergents quant à l'intensité de la communication, le principe de proportionnalité est respecté et que les autorités, notamment le Conseil fédéral, n'occupent pas une position dominante dans la couverture médiatique. La CdG-N s'en félicite et ne juge pas nécessaire d'agir dans ce domaine.

3 Conclusions et prochaines étapes

S'appuyant sur l'évaluation du CPA, les évaluations de la CdG-N ont montré que la communication des autorités avant les votations est partiellement appropriée. Les explications du Conseil fédéral constituant une source d'information très importante

³³ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 5.2

³⁴ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 5.2

pour les électeurs et électrices de toutes les couches de la population, il est fondamental, aux yeux de la CdG-N, que la brochure des explications du Conseil fédéral contienne des informations correctes. La commission reconnaît que les instructions de la ChF pour la rédaction des explications du Conseil fédéral sont appropriées, mais critique le fait que les départements ne les respectent pas suffisamment, ce qui rallonge le processus rédactionnel. La CdG-N prend acte avec satisfaction du fait que les dispositions légales relatives aux contenus de la communication sont respectées, à quelques exceptions près. En ce qui concerne la manière dont les autorités communiquent, face aux grandes différences parfois constatées, la CdG-N estime que certaines mesures s'imposent.

Les aspects suivants revêtent une importance particulière pour la CdG-N : les départements doivent impérativement respecter les instructions contraignantes dans le cadre des travaux de rédaction, notamment en ce qui concerne la vérification du respect des principes juridiques. En outre, la CdG-N estime indispensable que la personne compétente dans le domaine concerné contrôle les informations et les chiffres (principe du double contrôle, recommandations 1 et 2). Un autre aspect sur lequel la CdG-N identifie un besoin de changement concerne la frontière entre information et campagne (recommandation 4). Compte tenu des résultats du CPA, selon lesquels le principe de proportionnalité est interprété et appliqué de manière très différente d'un département à l'autre en ce qui concerne la façon de communiquer et l'intensité de la communication, la CdG-N estime nécessaire de définir de manière contraignante pour tous les départements l'étendue admissible de l'information dans les directives régissant la communication des autorités. La commission recommande en outre de régler dans les fondements la répartition des compétences en cas d'interventions publiques et de publications dans les médias sociaux (recommandation 3).

La CdG-N demande au Conseil fédéral de prendre position d'ici au 16 février 2024 sur les constatations et recommandations formulées dans le présent rapport et dans le rapport d'évaluation du CPA. Elle le prie par ailleurs de lui indiquer au moyen de quelles mesures il entend mettre en œuvre ces recommandations et à quelle échéance.

21 novembre 2023

Au nom de la Commission de gestion du
Conseil national

La présidente : Prisca Birrer-Heimo

La secrétaire : Ursina Jud Huwiler

Sous-commission DFJP/ChF
Le président : Alfred Heer

Sous-commission DFJP/ChF
La secrétaire : Jeanne Prodolliet

Liste des abréviations

al.	alinéa
art.	article
chap.	chapitre
ChF	Chancellerie fédérale
Cst.	Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (RS 101)
DéICdG	Délégation des commissions de gestion
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CSIC	Conférence des services d'information de la Confédération
FF	Feuille fédérale
LDP	Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1)
RS	Recueil systématique du droit fédéral