

99.427

**Initiative parlementaire (Stamm Judith)**  
**Campagnes de votations. Création d'une autorité de recours**

Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national

du 25 octobre 2001

---

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'article 21<sup>quater</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous vous soumettons le présent rapport, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

Par 13 voix contre 9, la commission vous propose d'approuver le projet de modification de loi ci-joint. Une minorité de la commission (Joder, Antille, Baader Caspar, Engelberger, Fehr Hans, Fischer, Glur, Scherer, Tschuppert, Weyeneth) vous propose de ne pas entrer en matière.

Le 25 octobre 2001

Pour la commission,  
Le vice-président: Antille

## **Condensé**

*La démocratie, en particulier la démocratie directe, se nourrit du débat public. Il faut un débat public pour que les citoyennes et les citoyens soient à même de se faire une opinion. La situation devient problématique lorsque les débats sont dominés par des groupes financièrement puissants qui utilisent sciemment des informations inexactes pour induire en erreur les citoyennes et les citoyens. Souvent, la partie adverse ne dispose pas des mêmes moyens et ne peut pas réfuter ces allégations dans le même cadre.*

*Dans ce contexte, le Conseil national a décidé, le 23 mars 2000, de donner suite à l'initiative parlementaire déposée par l'ancienne conseillère nationale Judith Stamm (PDC/LU). Cette initiative (99.427) demande la création d'une autorité à laquelle il sera possible de faire appel pendant les campagnes précédant les votations pour juger des déclarations problématiques parues dans des textes de propagande.*

*Le présent rapport propose de remplir le but de cette initiative en créant une « Instance de recours contre la propagande politique déloyale dans les campagnes de votation ». Il ne s'agit pas de porter un jugement sur les opinions des personnes qui dirigent des campagnes, mais, par la diffusion auprès du public d'une information selon laquelle des déclarations faites lors de campagnes de votation sont fallacieuses ou non conformes aux faits, de permettre aux électeurs de former leur opinion objectivement.*

*L'instance de recours aura sa base légale dans la loi sur les droits politiques. Il est prévu qu'elle pourra être saisie par tous les citoyens ayant le droit de vote à partir du jour du vote final des Chambres fédérales concernant un texte susceptible d'être soumis à la votation. Les réclamations pourront porter sur des affirmations figurant dans des textes de propagande qui peuvent être qualifiées de fallacieuses ou de non conformes aux faits. L'instance de recours rédigera alors une prise de position, qui sera communiquée aux médias.*

*L'instance de recours se composera de sept personnes qui connaissent bien la politique au quotidien, mais qui ont pris des distances par rapport à la politique au jour le jour au niveau fédéral. La composition de l'instance de recours lui assurera non seulement de compétences politiques, mais aussi des connaissances techniques. Il appartiendra au Conseil fédéral de désigner les personnalités indépendantes à même de siéger dans l'instance de recours ainsi que d'en assurer la présidence. L'instance de recours disposera d'un secrétariat ; il sera rattaché administrativement à la Chancellerie fédérale.*

# 1 Genèse

## 1.1 L'initiative parlementaire Stamm Judith (99.427)

La conseillère nationale Judith Stamm (PDC/LU), qui ne siège plus au Conseil national aujourd'hui, a déposé le 16 juin 1999 une initiative parlementaire dans laquelle elle demandait que soit créée une autorité à laquelle il serait possible de faire appel durant les campagnes précédant les votations pour juger des déclarations problématiques parues dans des textes de propagande. Cet organe serait inscrit dans la loi fédérale sur les droits politiques. L'auteur de l'initiative proposait que cette autorité soit placée sous la présidence des présidents en exercice du Conseil national et du Conseil des États et qu'elle exerce une sorte de contrôle de qualité appliqué au débat public. Elle ne pourrait pas prendre de sanction pénale ou autre, mais prendrait position sur la plausibilité et la véracité des arguments avancés. Elle contribuerait à la discussion en défendant son avis en temps utile face au public.

L'auteur de l'initiative était restée sous l'impression de campagnes de votation dans lesquelles des exagérations et des simplifications avaient été utilisées pour, à son avis, déformer la réalité et induire les citoyens en erreur. Elle avait trouvé cela d'autant plus choquant lorsque ces affirmations faisaient l'objet d'annonces publiées dans les mass media sans qu'il soit possible de les démentir de manière suffisamment manifeste. Elle pensait que l'existence d'une autorité à laquelle tout citoyen pourrait faire appel aurait aussi un effet préventif.

## 1.2 Approbation de l'initiative par le Conseil national et préparation d'un projet par la sous-commission « Médias et démocratie »

Après avoir préavisé l'initiative le 11 novembre 1999, la Commission des institutions politiques du Conseil national a proposé à la Chambre, par 11 voix contre 6, de lui donner suite. La majorité de la Commission avait constaté une tendance à induire volontairement en erreur les citoyens lors de campagnes de votation conduites avec des moyens de plus en plus importants. Elle voyait donc la nécessité d'intervenir. La Commission considérait que l'autorité de recours proposée était un moyen adéquat pour favoriser le bon déroulement du débat démocratique, de la même manière que le Conseil de la presse favorise la qualité de la presse écrite en faisant état publiquement des contraventions à la déontologie journalistique. Une minorité de la Commission estimait qu'il était extrêmement difficile de tracer la limite entre vérité et mensonge dans le débat politique et que cette tâche ne saurait être confiée à une autorité étatique. Cette minorité pensait aussi que les citoyens ne se laissent pas induire en erreur aussi facilement.

Le 23 mars 2000, le Conseil national a suivi les arguments de la majorité et donné suite à l'initiative par 65 voix contre 56 (Bull. Off. N 2000 435). La Commission des institutions politiques a ensuite été chargée d'élaborer un projet. Elle a délégué cette tâche à sa sous-

commission « Médias et démocratie »<sup>1</sup>, qui a élaboré le présent projet, avec le concours d'un expert de la Chancellerie fédérale.

La Commission des institutions politique du Conseil national a approuvé l'avant-projet de sa sous-commission par 13 voix contre 9 le 25 octobre 2001.

## **2 Les grandes lignes du projet**

### **2.1 But : préserver l'intégrité de la formation de l'opinion sans porter de jugement sur les opinions**

La commission considère que le débat public précédant les votations est l'âme de la démocratie directe. En effet, les citoyens ne peuvent se former une opinion que si les arguments pour et contre un projet sont exposés sur la place publique et donnent lieu à un débat engagé. Néanmoins, la libre formation de l'opinion est très lourdement entravée lorsqu'au cours d'une campagne de votation des groupes financièrement puissants assurent la large diffusion d'allégations qui ne sont pas conformes aux faits et qu'aucun autre groupe ne dispose des moyens nécessaires pour apporter un démenti avec la même force. Ces allégations occupent ainsi le terrain sans que la contradiction leur soit apportée et sans que l'on puisse obtenir l'assurance que tous les citoyens ont bien eu connaissance des rectifications qu'elles appellent.

L'instance de recours aura donc pour mission de procéder, à la demande des citoyens, au contrôle de la véracité de telles allégations et de faire connaître son avis au public. Il ne s'agit en aucun cas de porter un jugement sur des opinions. Il s'agit de permettre la liberté d'expression et la libre formation de l'opinion, pas de les entraver. En améliorant la véracité des allégations faites lors des campagnes précédant les votations, on viendra en aide aux citoyens qui souhaitent que les débats reposent sur des faits, mais qui n'ont pas les moyens de participer activement aux campagnes.

La création de cette instance de recours s'inscrit dans le contexte de l'article 34, 2<sup>e</sup> alinéa, de la Constitution fédérale, selon lequel la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté sont des droits fondamentaux. Or, pour que les citoyens puissent former librement leur opinion, il faut qu'ils disposent des informations nécessaires et qu'ils n'aient pas été induits en erreur à dessein. La future instance de recours a une contribution à apporter à la réalisation de ce droit fondamental.

### **2.2 Propagande politique et publicité commerciale : différences et analogies**

La question de la loyauté dans la communication n'est pas nouvelle ; c'est même un thème central dans le domaine de la publicité commerciale. La loi fédérale contre la concurrence déloyale contient une longue liste de critères permettant de qualifier de déloyal un comportement

---

<sup>1</sup> En sont membres : Gross Andreas (président), Antille, Aepli Wartmann, Bühlmann, Eberhard, Engelberger, Joder, Leuthard, Weyeneth

concurrentiel. Depuis 1966, la Commission Suisse pour la Loyauté applique ces critères à la communication commerciale. La future instance de recours pourra ainsi se référer à une large pratique en la matière.

Il faut cependant garder à l'esprit le fait que la propagande politique se situe dans un contexte bien plus délicat et qu'elle porte sur des objets beaucoup plus complexes. Il ne s'agit pas de la vente de produits ou de services, mais de l'expression d'opinions dans une démocratie pluraliste, où le public a donc des opinions politiques variées. S'il est possible d'utiliser des critères assez simples pour vérifier si les allégations concernant un produit sont exactes ou non, il est en revanche plus difficile de contrôler le contenu objectif d'allégations politiques, d'autant que celles-ci portent en général sur les conséquences d'une future disposition constitutionnelle ou légale et qu'elles concernent donc l'avenir. L'évaluation des lois montre bien que les textes législatifs peuvent souvent avoir des répercussions autres que celles que l'on attendait. C'est pourquoi il est impossible de dire que les allégations de tel comité de votation concernant les effets d'une modification de loi sont a priori fausses, même si ce n'est pas du tout ces effets que le Parlement vise avec sa proposition. Par contre, il y a des allégations faites lors des campagnes de votation dont on peut parfaitement démontrer qu'elles sont manifestement fallacieuses ou non conformes aux faits. Lorsque, par exemple, les affirmations d'un comité de votation sur les effets d'une modification de loi reposent sur des données inexactes, ce fait peut être exposé au public. Ce sera l'une des missions de la nouvelle instance.

En revanche, l'instance de recours ne pourra pas intervenir lorsqu'une campagne cherche à frapper les esprits, par exemple en recourant à une symbolique excessive ou en pratiquant des exagérations. Il en va d'ailleurs de même dans le domaine de la publicité commerciale. Il est dans la nature même de la propagande de vouloir attirer l'attention ; elle doit donc utiliser les moyens adéquats pour atteindre ce but. De plus, il est parfaitement souhaitable que s'instaure, avant une votation, une certaine dynamique dans le débat politique afin que les citoyennes et les citoyens s'intéressent au sujet.

### **2.3 L'exigence absolue de l'indépendance**

Tous les citoyens ayant le droit de vote peuvent saisir l'instance de recours. Celle-ci tire sa crédibilité de sa composition. Elle doit être constituée de personnes ayant un certain recul par rapport à la vie politique quotidienne, mais connaissant bien la politique et la matière en question. Il appartiendra au Conseil fédéral de désigner les personnes à même de siéger dans l'instance de recours.

### **2.4 Une procédure simple et rapide**

L'instance de recours devra travailler dans des délais très brefs. L'intérêt porté par le public aux campagnes de votation ne dépasse pas la date de la votation ; une fois la votation passée, l'exactitude ou non des allégations faites pendant la campagne ne suscite plus qu'un faible intérêt. C'est pourquoi l'instance de recours, qui comptera sept membres, est conçue comme une autorité de taille limitée pouvant être convoquée rapidement. Des réclamations pourront être présentées à partir du jour du vote final aux Chambres fédérales et elles devront être examinées

dans un délai fixé par la loi. Plus l'avis de l'instance de recours sera rendu public rapidement, plus les chances seront grandes qu'il soit entendu par l'opinion publique et que l'impact des allégations inexacts diminue.

Les auteurs des allégations incriminées doivent avoir la possibilité de donner leur avis. Il faut cependant veiller à ce que cela ne bloque pas la procédure. Le délai doit être fixé en conséquence. Il importe de souligner que l'instance de recours aura à connaître de réclamations, et non pas de recours au sens judiciaire, ce qui implique l'impossibilité de saisir des voies de droit.

## **2.5 Diffusion publique et prévention**

L'instance de recours n'a pas la possibilité légale de prendre des sanctions. N'étant pas une autorité judiciaire, elle n'a le pouvoir ni de rendre des décisions, ni de donner des instructions. Elle peut cependant être efficace en faisant savoir au public, à travers les médias, qu'elle est arrivée à la conclusion que des allégations incorrectes ont été faites au cours d'une campagne. On peut penser que les médias se feront largement l'écho de telles prises de position. Les citoyens recevront ainsi des informations fondées contredisant les informations qui leur sont communiquées par voie d'annonce.

La future instance de recours aura également un rôle de prévention. Utiliser à dessein des informations inexacts dans une campagne d'annonces peut être une arme efficace lorsque l'on sait qu'aucun opposant politique n'a les moyens de réagir avec la même ampleur. Les quelques lettres de lecteurs affirmant que ces informations ne sont pas exactes ont peu d'impact. Par contre, s'il faut s'attendre à ce que les informations publiées soient contrôlées et à ce que l'éventuel caractère inexact de certaines allégations soit largement exposé dans les médias, certains responsables de campagne adopteront un comportement plus prudent.

## **2.6 Avis de la minorité : il ne faut pas créer d'instance de recours**

La minorité de la commission estime qu'il ne faut pas créer d'instance de recours contre la propagande déloyale dans les campagnes de votation. Elle considère qu'il est indigne de la démocratie suisse de mettre en place des contrôleurs fédéraux pour les votations. Selon la minorité, plusieurs arguments plaident contre ce projet d'instance :

1. On doit pouvoir, dans une démocratie vivante, exprimer librement des arguments et des opinions sans qu'intervienne une instance étatique. Si une campagne va trop loin, les représentantes et les représentants de l'opinion opposée réagissent immédiatement et dénoncent les éventuels mensonges. Le bon fonctionnement du système est illustré par la campagne sur la solution des délais, qui a donné lieu à un débat public sur les méthodes des responsables de campagne.
2. Le risque existe que l'instance de recours soit instrumentalisée par les responsables de campagne de votation. Un comité pourrait essayer d'exploiter politiquement l'avis émis par l'instance concernant une réclamation. L'instance de recours serait ainsi prise à parti et ne pourrait plus assumer la mission qui lui avait été confiée à l'origine.

3. Il n'est pas possible de trouver des personnes suffisamment libres politiquement pour assurer une composition neutre à l'instance de recours.
4. Il est très difficile de tracer la limite entre vérité et mensonge dans le débat politique. Seules des contre-vérités flagrantes peuvent être mensongères, mais leur caractère mensonger est perceptible et vérifiable par tous. Les campagnes de votation portent souvent sur l'appréciation de l'efficacité à venir d'un projet de loi. Ce sont donc des pronostics qui sont émis, dont on ne peut dire que rétrospectivement s'ils étaient justes ou faux. Au moment de la votation, on ne peut pas dire de manière définitive quelles seront les conséquences d'une loi ; il est par conséquent impossible de se prononcer sur le caractère « fallacieux » ou « non conforme aux faits » de ces pronostics. La plupart des allégations faites au cours des campagnes de votation concernent l'avenir et ne peuvent donc pas être examinées par l'instance de recours.
5. Les citoyens sont en mesure de se former une opinion de manière autonome. Les mensonges apparaissent généralement comme tels. Il est donc parfaitement douteux qu'un tel organe ait un impact sur la formation de l'opinion du corps électoral et, si oui, quel serait la qualité effective de cet impact.
6. Dans une société ouverte et démocratique, l'État n'a pas à s'immiscer dans le processus de formation de l'opinion politique en donnant des instructions et en imposant des règles de comportement. Un tel organe de contrôle risque de restreindre le droit fondamental à la liberté d'expression garanti par la Constitution. Il faut absolument sauvegarder l'article 16, 2<sup>e</sup> alinéa, de la Constitution fédérale.

### **3 Commentaire article par article**

#### **3.1 Nom de l'instance de recours**

Le titre de l'instance de recours doit refléter aussi fidèlement que possible les raisons pour lesquelles cet organisme a été créé, sans susciter de fausses attentes. En l'occurrence, l'instance de recours doit s'occuper de la question de la loyauté dans la propagande et plus concrètement dans la propagande politique, uniquement dans le cadre des campagnes de votation.

L'existence de l'instance de recours est ancrée dans la loi fédérale sur les droits politiques, sous un titre 6a qui lui est consacré.

#### **3.2 Tâches (art. 82a)**

L'instance de recours donne son avis sur les réclamations qui lui sont présentées. Le concept de « réclamation » est repris de l'article 60 LRTV. Selon cet article, des réclamations contre des émissions de radio et de télévision peuvent être déposées auprès de l'organe de médiation des diffuseurs. L'organe de médiation établit les faits avec l'auteur de la réclamation et le diffuseur. L'auteur de la réclamation et le diffuseur ne peuvent former recours devant l'autorité de plainte indépendante que s'ils ne sont pas d'accord avec l'avis de l'organe de médiation. Dans le cas de l'examen des campagnes de votation qui nous occupe ici, il est judicieux de se limiter à la première partie de la procédure et d'instaurer l'analogie avec un organe de médiation : après avoir été interrogée, l'instance de recours fait savoir publiquement si elle estime que les

allégations présentées lors d'une campagne sont ou non conformes aux faits, sans porter de jugement sur les opinions de l'auteur des allégations incriminées. Il faut donc prévoir exclusivement la possibilité de présenter des réclamations, et non pas des recours. Le choix de la formule du recours obligerait à prévoir des voies de droit et à respecter différents principes de procédure, ce qui serait difficilement compatible avec la mise en place d'une procédure rapide. Un droit de recours au sens juridique pourrait faire émerger un formalisme juridique dans le débat politique, ce qui n'est pas souhaitable.

### **3.2.1 Avis sur des allégations faites dans le cadre de la propagande politique avant des votations**

Les réclamations portent sur des allégations faites dans le cadre de la propagande politique. Celle-ci doit avoir lieu en vue d'une votation populaire fédérale déterminée. L'instance de recours ne prend pas position sur la propagande politique diffusée avant des élections ou pour propager des idées déterminées en général.

Les personnes habilitées à présenter des réclamations sont les citoyens ayant le droit de vote car eux seuls sont directement concernés par la propagande politique en vue des votations.

Il faut définir le concept de propagande ou publicité politique. On peut se référer à la définition de la publicité figurant à l'article 11, 1<sup>er</sup> alinéa, de l'ordonnance fédérale sur la radio et la télévision (ORTV, RS 784.401) : « Est considérée comme de la publicité toute annonce publique effectuée pour passer un acte juridique portant sur des produits ou des services, *pour promouvoir une cause ou une idée*, ou pour produire quelque autre effet souhaité par l'annonceur, celui-ci disposant d'un temps d'émission moyennant rémunération ou contrepartie similaire. » On parle donc de publicité lorsqu'une *allégation* est faite *publiquement* et que *de l'argent ou une autre contrepartie* ont été versés pour pouvoir faire cette allégation. Cette définition n'est pas assez large dans le cas qui nous occupe. En effet, il est tout à fait envisageable qu'un comité de votation produise lui-même une brochure pour la diffuser à tous les ménages ou à une catégorie de personnes déterminées. Le concept de propagande ou publicité politique doit donc être suffisamment large pour englober ce type de publications. *L'expression « propagande ou publicité politique » doit donc viser toutes les allégations faites dans le cadre de publicités au sens commercial ou dans le cadre de publications produites pour un usage propre en vue d'une votation déterminée (« propagande »), dans lesquelles les opposants politiques n'ont pas la possibilité d'exprimer leurs divergences de vue gratuitement.*

L'expression « propagande ou publicité politique » ne vise pas les articles à caractère rédactionnel publiés dans la presse écrite. Le contenu des journaux gratuits ne peut pas non plus être qualifié a priori de publicitaire car nombre de ces publications conçoivent leur partie rédactionnelle comme de l'information. Lorsqu'un produit de presse paraît régulièrement et que tout lecteur a la possibilité de faire publier une lettre dans le courrier des lecteurs, les articles à caractère rédactionnel parus dans ce support ne peuvent être taxés de propagande politique, même s'ils expriment une opinion politique claire. Il en va autrement lorsqu'un comité de votation procède à l'opération unique de diffuser une brochure à tous les ménages. Dans ce cas, le support choisi ne laisse pas la place à l'expression d'avis contraires. *La possibilité de réagir gratuitement à une allégation dans le même cadre* est donc un critère essentiel pour déterminer si une allégation peut ou non faire l'objet d'une réclamation. Cela exclut sans équivoque la

possibilité de présenter des réclamations contre des affirmations prononcées lors de tables rondes ou exprimées dans les rubriques du courrier des lecteurs.

### 3.2.2 Objet des réclamations

Selon le texte de l'initiative, il sera possible de faire appel à l'instance de recours « pour juger des déclarations problématiques parues dans des annonces ou autres textes de propagande ».

On peut se fonder sur la terminologie employée dans la loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD, RS 241) pour déterminer les types de propos qui peuvent faire l'objet d'un recours auprès de l'autorité précitée. Il convient cependant de préciser préalablement que la propagande politique est un domaine ultra-sensible, dont l'enjeu est la liberté d'expression garantie par la Constitution, et non pas la promotion de produits et services.

L'article 3, lettre a, LCD a la teneur suivante : « Agit de façon déloyale celui qui, notamment, dénigre autrui, ses marchandises, ses œuvres, ses prestations [...] *par des allégations inexactes, fallacieuses ou inutilement blessantes.* » Reste toutefois à déterminer quand, concrètement, des allégations sont à considérer comme « inexactes », « fallacieuses » ou « inutilement blessantes ». Sur ce thème, on peut se référer à la jurisprudence et à la pratique de la Commission Suisse pour la Loyauté ; cette terminologie, et la pratique qui en découle dans le domaine de la concurrence commerciale, peuvent être appliquées par analogie à la « concurrence » politique. Dans ses règles, la Commission Suisse pour la Loyauté propose une définition des critères « inexact », « trompeur » et « inutilement blessant » (Commission Suisse pour la Loyauté : Règles – Loyauté dans la communication commerciale, p. 10 s.).

Il faut se demander lesquels de ces critères peuvent être appliqués pour apprécier la propagande politique:

- Le fait que l'instance de recours ne doit en aucun cas s'exposer au reproche de porter un jugement sur des opinions plaide en faveur d'une limitation aux seuls critères d' « inexactitude » et de « non-conformité aux faits ». Il s'agit là du critère le mieux vérifiable objectivement car l'on peut comparer des assertions avec des faits concrets. Mais dans le langage de tous les jours, on dit aussi d'une opinion qu'elle est « exacte » ou « inexacte » ; l'expression « non conforme aux faits » précise le contenu de ce critère et lui ôte toute équivoque. Toutefois, le fait de se limiter à cette notion restreindrait considérablement le champ d'action de l'instance de recours car on peut admettre que les auteurs de propagande politique s'imposent une certaine retenue quant à l'utilisation d'assertions non conformes aux faits.
- Certains auront moins de scrupules à utiliser des allégations « fallacieuses ». Pour être trompeuse, une allégation n'a pas besoin d'être fautive ; il suffit qu'elle repose sur des hypothèses fausses non exposées, qu'elle cache des faits ou qu'elle établisse des références qui ne tiennent pas compte du degré moyen de compréhension du destinataire (voir les règles de la

Commission Suisse pour la Loyauté, p. 11). Cette manière subtile d'induire en erreur l'électeur mérite d'être relevée puis réfutée et rectifiée publiquement.

-- On entend souvent dans les campagnes de votation des allégations « inutilement blessantes ». Il peut s'agir, par exemple, d'assertions à caractère raciste ou sexiste. Une question s'impose : le fait de relever les allégations de ce type sert-il le but poursuivi par l'instance de recours ? L'instance de recours est créée pour réfuter des informations publiques inexactes qui, sinon, seraient diffusées sans contradiction parmi le corps électoral. Les assertions blessantes entrent dans une autre catégorie d'allégations, qui relève du droit civil ou du droit pénal. Si, dans une campagne, quelqu'un dit : « Tous les Africains doivent quitter la Suisse », ce n'est pas une information fausse, mais une revendication politique qui peut relever du droit pénal en général et de la loi contre le racisme en particulier. L'instance de recours ne doit pas examiner des assertions qui pourraient faire l'objet d'une procédure civile ou pénale.

Il est donc proposé que l'instance de recours examine à la fois les allégations fallacieuses et les allégations non conformes aux faits. Il n'est pas judicieux de limiter son champ d'activité aux allégations « non conformes aux faits » car ces allégations sont souvent reconnues et publiquement critiquées comme telles. Le plus important, ce sont les allégations fallacieuses, dont on ne reconnaît peut-être pas le caractère fallacieux au premier abord. Comme les allégations non conformes aux faits induisent également en erreur, la notion de non-conformité aux faits est également présente dans le texte.

### **3.2.3 Indépendance de l'instance de recours**

Le 2<sup>e</sup> *alinéa* précise que l'instance de recours n'est tenue par aucune instruction. Il est impératif d'affirmer expressément l'indépendance de l'instance car son efficacité dépend totalement de sa crédibilité.

## **3.3 Procédure (art. 82b)**

### **3.3.1 Modalités et délais**

Le 1<sup>er</sup> *alinéa* indique le moment à partir duquel une réclamation peut être déposée. Le présent projet propose qu'il s'agisse du jour où les Chambres fédérales procèdent au vote final. En ce qui concerne les projets relatifs à la Constitution, il est clair dès ce moment qu'une votation populaire aura lieu. D'ailleurs, la plupart des campagnes démarrent précisément à ce moment, même si la date de la votation n'est pas encore fixée. Pour que l'instance de recours soit crédible, il faut qu'elle puisse être saisie dès ce moment aussi. En ce qui concerne les projets soumis au référendum facultatif, le jour du vote final est un bon choix dans la mesure où le délai référendaire est fixé dans ce vote. Il est fréquent que démarre alors la propagande pour la récolte de signatures et même en vue d'une éventuelle votation. Le choix de ce délai tient compte du fait qu'un nombre croissant de campagnes sont axées sur le très long terme pour créer et entretenir

une ambiance émotionnelle, comme l'a montré l'exemple de la campagne autour de la solution des délais.

Les réclamations peuvent être déposées dans les 10 jours suivant la publication de l'allégation incriminée auprès du secrétariat de l'instance de recours. La fixation de ce délai a pour but d'éviter que la présentation tardive d'une réclamation ne réduise le délai imparti aux personnes responsables des allégations incriminées pour prendre position (voir 2<sup>e</sup> al.). Il avait été envisagé d'imposer que la réclamation soit présentée dès la « prise de connaissance » de l'allégation incriminée. Mais cela aurait également permis aux personnes présentant des réclamations d'employer une tactique dilatoire en invoquant qu'elles n'avaient pas eu connaissance plus tôt de l'allégation incriminée. Cependant, si une annonce est publiée dans la presse à des dates différentes selon les régions, il faudra en tenir compte.

Il faut en outre exiger des personnes qui présentent une réclamation qu'elles la motivent afin que l'instance de recours sache quelles allégations sont visées précisément et quel est l'objet de la réclamation. L'exposé des motifs doit également permettre à l'instance de recours de décider si elle peut ou non entrer en matière. Il ne faut cependant pas soumettre l'exposé des motifs à des exigences trop strictes.

### **3.3.2 Consultation des personnes responsables des allégations incriminées**

L'article 29, 2<sup>e</sup> alinéa, de la Constitution fédérale garantit le droit fondamental d'être entendu par la justice. Même si la procédure dont il est question ici n'a pas un caractère judiciaire, il est important de respecter ce principe. La disposition proposée au 2<sup>e</sup> alinéa s'inspire de l'article 64, 1<sup>er</sup> alinéa, LRTV, mais en y ajoutant un délai pour utiliser cette possibilité de consultation. Les délais de 10 ou 5 jours avant la votation sont assez courts. Mais il est important d'éviter que le droit d'être consulté puisse être exploité pour bloquer la procédure jusqu'à ce que l'avis de l'instance de recours ait perdu toute portée parce que la votation a déjà eu lieu. Si les indications figurant sur le document de propagande incriminé ne permettent pas de déterminer qui est l'auteur de la campagne, le droit de prendre position est caduc. Dans tous les cas, un gain de temps pourra être obtenu si la consultation a lieu oralement devant l'instance de recours. Cette possibilité doit donc être prévue expressément.

### **3.3.3 Constat établi par l'instance de recours**

Une fois que l'instance de recours est entrée en matière, sa tâche consiste à déterminer si l'assertion incriminée est effectivement fallacieuse ou non conforme aux faits. Elle prépare une prise de position écrite. La prise de position doit également être publiée, comme cela est couramment le cas pour le Conseil de la presse (voir l'article 18 de son Règlement). C'est dans la publication de ses prises de position que réside l'efficacité de l'instance de recours, qui n'a pas la possibilité de prononcer de sanctions.

Il faut imposer à l'instance de recours un délai pour examiner les demandes afin de ne pas l'exposer au reproche de reporter arbitrairement certaines décisions. Cela est d'autant plus important que les réclamations peuvent être déposées à partir du jour du vote final, c'est-à-dire

très tôt. L'instance de recours aura donc 30 jours pour rédiger son avis à compter de la réception de la réclamation.

Le présent projet renonce à imposer à l'auteur du texte de propagande incriminé l'obligation de publier à ses frais l'avis de l'instance de décision. Cette obligation serait vraisemblablement difficile à faire appliquer car il n'est pas toujours possible d'attribuer clairement à des personnes morales ou physiques la responsabilité d'assertions exprimées lors de campagnes de votation. De plus, il serait souvent difficile de déterminer le support de publication adéquat.

### **3.3.4 Raccourcissement des délais juste avant la votation**

Les membres du corps électoral doivent avoir le droit de présenter des réclamations même si la date de la votation est proche. Mais alors, les délais de 10 jours pour présenter une réclamation et consulter les personnes responsables et le délai de 30 jours pour rédiger une prise de position ne sont plus réalistes. En effet, si l'on respectait ces délais, les avis de l'instance de recours seraient publiés seulement après la votation, perdant ainsi une partie substantielle de leur efficacité. Il est donc proposé que, dans les 6 semaines précédant la votation, les délais de présentation d'une réclamation et de consultation soient ramenés à 5 jours et le délai de prise de position par l'instance de recours soit ramené à 10 jours.

### **3.3.5 Pas de pouvoir de décision ni d'instruction**

L'instance de recours n'a ni le pouvoir de rendre des décisions, ni celui de donner des instructions. Cela signifie que ses prises de position n'ont pas le caractère d'une décision administrative et qu'elles ne peuvent donc pas être contestées en justice.

### **3.3.6 Gratuité de la procédure**

Tous les citoyens ayant le droit de vote doivent pouvoir déposer une réclamation, quels que soient ses moyens financiers. C'est pourquoi la loi précise que la procédure est gratuite. C'est d'ailleurs également le cas des procédures engagées devant le Conseil de la presse (voir l'article 20 de son Règlement).

### 3.4 Composition (art. 82c)

Pour être capable d'agir rapidement, l'instance de recours doit avoir une taille limitée. C'est pourquoi elle se composera de sept membres.

Les personnes appelées à siéger dans l'instance de recours ne sont pas définies dans la loi. C'est au Conseil fédéral qu'il incombe de désigner les sept personnes composant l'instance de recours, dont la présidence. Le critère essentiel est celui de l'indépendance : il doit s'agir de personnes qui connaissent le processus de décision politique, mais qui ont un certain recul par rapport à ce processus. On pense, par exemple, à d'anciens membres des Chambres fédérales jouissant d'un certain respect. A contrario, les membres en exercice des Chambres ne doivent pas siéger dans l'instance de recours, contrairement à ce que proposait initialement l'auteur de l'initiative. Il en va de même des membres de parlements cantonaux. Cela exposerait immédiatement l'instance de recours au reproche de partialité. En effet, les femmes et les hommes politiques sont identifiés à leur parti et leur présence dans une telle instance ne serait pas crédible, quand bien même ils s'efforceraient de prendre des décisions impartiales.

L'instance de recours devra avoir non seulement des compétences politiques, mais aussi des compétences techniques. Ses membres devront lui apporter la connaissance de plusieurs domaines. Il peut s'agir en particulier de personnes travaillant dans la publicité et les médias, de gens connaissant bien les codes de procédure (membres d'autorités judiciaires), de personnes appartenant au monde universitaire. Il serait bon, également, que le chancelier de la Confédération soit membre de l'instance de recours. Il possède en effet des informations importantes sur les projets soumis à votation et il est en mesure d'assurer une continuité.

Le cas échéant, l'instance de recours pourra avoir besoin du concours de spécialistes, par exemple si elle doit interpréter des statistiques.

Il est normal que le Conseil fédéral soit chargé de désigner les membres de l'instance de recours car c'est lui qui est responsable de l'organisation des votations. Le fait que les membres de l'instance de recours sont choisis par le Conseil fédéral donnera à cet organe d'autant plus de poids. Les membres de l'autorité indépendante d'examen des plaintes concernant la radio et la télévision, par exemple, sont également nommés par le Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral doit également désigner cinq membres suppléants. Il s'agit d'éviter que l'instance de recours n'adopte des prises de position avec trop peu de membres présents. Les avis de l'instance de recours doivent avoir un certain poids et il n'est pas bon qu'ils reposent sur deux ou trois membres en fonction des présences et des modalités de décision. Il est donc proposé, à l'alinéa 3, que l'instance de recours ne puisse statuer valablement que si ses sept membres sont présents. Si cela n'est pas possible, il est fait appel aux suppléants. L'instance de recours définira dans son règlement les modalités d'adoption de ses prises de position (majorité simple, majorité absolue, unanimité). Elle précisera également dans ce texte dans quelle mesure d'éventuels avis minoritaires peuvent être exprimés.

## **3.5 Organisation et secrétariat (art. 82d)**

### **3.5.1 Règlement**

Il est prévu que l'instance de recours se donne un règlement établissant les modalités concrètes de ses procédures et de son organisation. Ce règlement devra être approuvé par l'Assemblée fédérale. En effet, le règlement portera non seulement sur des questions d'organisation, telles que les tâches spécifiques du secrétariat, mais aussi sur des questions de procédure. Il devra notamment préciser à partir de quand quels délais s'appliquent ou encore quelle est la procédure à respecter pour consulter les personnes responsables des allégations incriminées. Ces questions de procédure, cruciales pour les personnes concernées, sont trop détaillées pour figurer dans la loi ; or, il est important que l'Assemblée fédérale, en tant qu'organe disposant de la légitimité démocratique, puisse dire si elles sont réglementées de manière adéquate.

### **3.5.2 Secrétariat**

L'instance de recours a besoin d'un secrétariat qui assure la préparation administrative et l'exécution de ses décisions mais aussi, et surtout, la préparation de ses prises de position sur le fond.

Le secrétariat sera rattaché administrativement à la Chancellerie fédérale. En effet, la Chancellerie fédérale est l'unité administrative qui connaît le mieux le fonctionnement des votations. Quant à savoir combien de personnes seront nécessaires, seule la pratique permettra de le dire.

D'autres autorités ou délégations indépendantes connaissent le même système de rattachement administratif du personnel de leur secrétariat (autorité indépendante d'examen des plaintes, surveillant des prix, délégué à la protection des données, Commission de la concurrence, etc.). Le rattachement administratif à la Chancellerie fédérale implique que les membres du secrétariat sont comptés dans les effectifs de la Chancellerie fédérale et sont soumis aux mêmes dispositions du droit du personnel que les autres collaborateurs de la Chancellerie fédérale et donc du statut du personnel fédéral. Toutefois, le chef du secrétariat pourra recruter librement ses collaborateurs. Il est bon que le chef du secrétariat soit recruté par l'instance de recours, qui pourra ainsi choisir une personne de confiance.

## **4 Conséquences**

### **41 Conséquences sur le personnel et sur les finances**

Les membres de l'instance de recours recevront une indemnité du même ordre que les membres d'autorités comparables. On se fondera sur l'ordonnance sur les commissions extraparlimentaires, les organes de direction et les représentants de la Confédération (RS 172.31). L'article 17 de cette ordonnance stipule que les membres des commissions extraparlimentaires ont droit à des indemnités journalières et à d'autres indemnités. L'indemnité journalière est plafonnée à 1000 francs. C'est le Département fédéral des finances qui règle les

modalités. Dans la pratique, les membres de l'autorité indépendante d'examen des plaintes concernant la radio et la télévision reçoivent par exemple une indemnité journalière de 400 francs s'ils sont salariés et de 700 francs s'ils sont indépendants. Ce sera également l'ordre de grandeur adopté pour l'instance de recours dont le présent rapport propose la création. À ces montants s'ajoute la masse salariale du personnel du secrétariat. Si l'on admet que l'instance de recours se réunira environ 10 à 12 fois par an (3 à 4 séances avant trois votations populaires) et que le secrétariat sera pourvu par un poste à 50%, le coût du fonctionnement de l'instance de recours s'élève à 150'000 à 250'000 francs par an. Il convient cependant de noter qu'il est difficile d'estimer le coût effectif de l'instance de recours.

## **5 Constitutionnalité**

L'article 39, 1<sup>er</sup> alinéa, de la Constitution fédérale confie à la Confédération le soin de régler l'exercice des droits politiques au niveau fédéral. Cela peut comprendre les réglementations portant sur les campagnes conduites avant des votations fédérales. En outre, l'article 34, 2<sup>e</sup> alinéa, de la Constitution fédérale garantit la libre formation de l'opinion des citoyens ainsi que l'expression fidèle et sûre de leur volonté. L'instance de recours dont le présent projet propose la création contribuera à la réalisation de ce droit fondamental en examinant la véracité des campagnes.

**Loi fédérale  
sur les droits politiques  
(création d'une instance de recours contre la propagande politique déloyale dans les  
campagnes de votation)**

**Modification du ...**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national en date du 25 octobre 2001 <sup>1)</sup>,

vu la prise de position du Conseil fédéral en date du ...<sup>2)</sup>,

*arrête :*

I

La loi fédérale du 17 décembre 1976<sup>3)</sup> sur les droits politiques est modifiée comme suit :

***Titre 6a: Instance de recours contre la propagande politique déloyale dans les campagnes de votation (nouveau)***

*Art. 82a Tâches (nouveau)*

<sup>1</sup> L'instance de recours contre la propagande politique déloyale dans les campagnes de votation prend position sur des réclamations concernant des allégations faites dans le cadre de la propagande politique diffusée en vue des votations fédérales. Ces réclamations peuvent être déposées par des citoyens ayant le droit de vote qui estiment que la propagande politique contient des allégations fallacieuses ou non conformes aux faits.

<sup>2</sup> Dans l'exercice de son mandat, l'instance de recours n'est liée par aucune instruction.

*Art. 82b Procédure (nouveau)*

<sup>1</sup> Des réclamations peuvent être déposées par écrit auprès du secrétariat de l'instance de recours à partir du jour du vote final par les Chambres fédérales et dans les dix jours suivant la publication des allégations incriminées. Les réclamations doivent être motivées, datées et signées.

<sup>2</sup> Si la réclamation n'est manifestement pas irrecevable ou dénuée de fondement, les personnes responsables des allégations incriminées sont invitées à une consultation, pour autant que les indications figurant sur le texte de propagande permettent de les identifier. Les personnes responsables des allégations incriminées ont dix jours à compter de la réception du courrier de

---

<sup>1)</sup> FF ...

<sup>2)</sup> FF ...

<sup>3)</sup> RS 161.1

l'instance de recours pour faire parvenir leur prise de position au secrétariat. La consultation peut avoir lieu oralement devant l'instance de recours pendant ce délai.

<sup>3</sup> L'instance de recours dispose de 30 jours à compter de la réception de la réclamation pour déterminer si ces allégations sont fallacieuses ou non conformes aux faits. Elle rédige une prise de position écrite, qui est publiée.

<sup>4</sup> À partir de six semaines avant la date de la votation, les délais prescrits aux alinéas 1 et 2 ci-dessus sont ramenés à cinq jours et le délai prescrit à l'alinéa 3 ci-dessus est ramené à dix jours.

<sup>5</sup> L'instance de recours n'a pas le pouvoir de rendre des décisions, ni de donner des instructions. Sa prise de position ne peut pas être contestée.

<sup>6</sup> La procédure devant l'instance de recours est gratuite.

#### *Art. 82c Composition (nouveau)*

<sup>1</sup> L'instance de recours est composée de sept membres et de cinq membres suppléants. Ils sont désignés par le Conseil fédéral pour une durée de quatre ans et leur mandat est reconductible. Le Conseil fédéral veille à l'indépendance des personnes appelées à siéger dans l'instance de recours. Il désigne le président de l'instance de recours.

<sup>2</sup> Les membres en exercice des Chambres fédérales ou des parlements cantonaux ne sont pas admis à siéger dans l'instance de recours.

<sup>3</sup> Pour statuer valablement, l'instance de recours doit siéger au complet.

#### *Art. 82d Organisation et secrétariat (nouveau)*

<sup>1</sup> L'instance de recours se dote d'un règlement, qui doit être approuvé par l'Assemblée fédérale.

<sup>2</sup> L'instance de recours dispose d'un secrétariat, qui est rattaché administrativement à la Chancellerie fédérale. La personne responsable du secrétariat est engagée par l'instance de recours. Le personnel du secrétariat a le même statut et les mêmes droits et devoirs que le personnel de la Chancellerie fédérale.

## II

<sup>1</sup> La présente loi est soumise au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.