

Concept

Projets fédéraux soumis au vote populaire : information officielle de la CdC

Version du 19 septembre 2019

Il s'agit du texte abrégé de la version du 28 juin 2019. Le chapitre 5, consacré aux procédures internes entre la CdC, les conférences des directeurs et les cantons, a été réduit et l'annexe supprimée.

1. Introduction

Le ch. 8.1.3 du plan de communication de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) du 27 septembre 2013 traite de l'information officielle précédant un scrutin fédéral. Il précise que la CdC peut y recourir, si les projets soumis au vote revêtent une grande importance pour les cantons.

La CdC a donc élaboré en 2013 un concept sur l'information officielle, qui énonce des critères fondamentaux et définit quatre degrés d'intensité. Celui-ci porte uniquement sur l'information officielle au plan intercantonal avant un scrutin fédéral. Il ne concerne pas l'information officielle des différents cantons ou des membres de leurs autorités avant un scrutin fédéral ou un scrutin cantonal.

En 2017, le concept a fait l'objet d'un réexamen et d'une mise à jour, suite aux expériences tirées de l'information officielle lors de la réforme de l'imposition des entreprises III. Au regard des arrêts du Tribunal fédéral sur les recours pour violation du droit de vote concernant la loi sur les jeux d'argent (29 octobre 2018) et l'initiative Monnaie pleine (10 décembre 2018), le concept a été une nouvelle fois revu, de sorte à mieux refléter la nouvelle donne (annexe I : extrait de l'arrêt du 10 décembre).

2. Position des cantons au sein de l'État fédéral

La Confédération est née du regroupement des cantons. L'art. 1 Cst. précise à cet égard que le peuple suisse et les cantons forment la Confédération suisse. À l'inverse des communes, les cantons sont constitutifs de la structure de l'État.

L'art. 3 Cst. dispose que l'ensemble des tâches publiques sont en principe assumées par les cantons. La Confédération se charge uniquement des tâches que la Constitution lui attribue explicitement (habilitation expresse). Ce principe de subsidiarité montre que les cantons jouent un rôle important au sein de l'État, dans la mesure où ce sont eux qui déléguent des tâches à la Confédération et non l'inverse (principe ascendant).

En vertu de l'art. 45 Cst., les cantons sont tenus de participer au processus de décision sur le plan fédéral. On entend surtout par là qu'ils participent à l'élaboration de la législation fédérale, raison pour laquelle la Confédération doit les associer à la procédure législative. Par conséquent, les cantons ont le droit de donner leur avis sur les projets dès la procédure législative. Il est donc logique qu'ils puissent à nouveau exprimer publiquement leur avis – favorable ou défavorable – une fois la phase parlementaire terminée.

L'autonomie des cantons est inscrite à l'art. 47 Cst. Très large, elle est garantie aux cantons. Elle a par ailleurs un rôle important à jouer dans la mise en œuvre du droit fédéral. Cette dernière est un élément important de l'édifice politique, que le législateur ne peut ignorer. En raison de leur autonomie, le législateur doit laisser aux cantons, pour les lois qui les concernent, une marge de manœuvre suffisamment large et prévoir des sources de financement. On fait donc dériver de l'autonomie cantonale un droit des cantons à exposer les conséquences qu'auraient pour eux les projets fédéraux soumis au vote. Les gouvernements cantonaux ont même l'obligation d'informer de ces conséquences. Cette obligation est considérée comme une tâche gouvernementale.

Il apparaît à la lumière des principes constitutionnels énoncés que les cantons occupent une position particulière dans la structure de la Suisse, bien différente de celle des communes. On ne peut donc pas comparer le rôle des cantons avant un vote fédéral et celui des communes avant un vote cantonal. Il incombe à chaque canton de défendre sa position ou son rôle au sein de l'État. Les cantons sont donc tenus, avant un vote fédéral, d'informer activement la population des contenus et des conséquences d'un projet qui la concerne. Les cantons participent ainsi à l'information du public et lui permettent de s'exprimer en connaissance de cause.

3. Principes de l'information officielle sur des projets fédéraux soumis au vote

L'art. 34, al. 1, Cst. consacre le principe de la garantie des droits politiques, qui protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. En découle pour les autorités l'obligation de faire preuve de réserve et d'informer correctement lors des campagnes de vote. Les principes à respecter (proportionnalité, objectivité, transparence) valent aussi bien pour les cantons et la CdC que pour la Confédération (ch. 3.2).

3.1. Nécessité d'informer (le « si »)

Avant toute information officielle des cantons ou de la CdC sur un projet fédéral soumis au vote se pose la question de sa nécessité. L'information de la CdC ne s'impose que si une incidence substantielle est avérée pour une majorité ou la totalité des cantons. L'information officielle de la CdC doit donc faire ressortir dans quelle mesure les cantons sont concernés par un projet fédéral ; ils doivent le faire dans le cadre d'une prise de position.

Pour la CdC, les cantons sont concernés dès lors qu'un ou plusieurs des critères suivants sont remplis :

- *Transfert de compétences* : Les cantons sont touchés par un projet soumis au vote dès lors que leur compétence est restreinte ou que la Confédération se retire d'un domaine de tâches, leur laissant le soin de s'en charger.
- *Ingérence dans la marge de manœuvre* : Dès lors que le projet soumis au vote implique de nouvelles prescriptions d'ordre qualitatif ou quantitatif, avant tout concernant l'exécution, la marge de manœuvre des cantons se restreint. En vertu de l'art. 46, al. 3, Cst., la Confédération est tenue de laisser aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités. Les cantons sont concernés dès lors qu'un projet porte atteinte à leur marge de manœuvre.
- *Effets sur les ressources (personnel, finances) et sur l'organisation* : Dès lors que le projet soumis au vote implique des dépenses supplémentaires, des pertes de recettes ou des nouvelles sources de recettes, les cantons sont concernés. Par dépenses supplémentaires, on entend le fait de devoir générer des ressources supplémentaires. Il peut s'agir de ressources financières, personnelles ou d'ordre organisationnel (personnel, infrastructures, etc.). Par ailleurs, les cantons sont toujours touchés dès lors

qu'un projet implique des transferts de charges (dans les deux sens) ou qu'il impacte la péréquation financière intercantonale.

- *Mandat d'exécution* : Dès lors que l'objet soumis au vote implique des travaux de mise en œuvre importants ou des charges d'exécution, les cantons sont concernés par le projet. Citons les cas où les cantons sont obligés de créer de nouvelles structures ou des unités administratives, ou d'adapter le droit cantonal. Il s'agit en l'occurrence de l'introduction de nouvelles directives d'exécution (ingérence dans la marge de manœuvre) et des ressources supplémentaires (financières, organisationnelles, en personnel) requises pour l'exécution (transfert de charges).
- *Cohésion interne* : Favoriser la cohésion interne fait partie des tâches de la Confédération et donc, explicitement, de celles des cantons (art. 2, al. 1 en liaison avec art. 1 Cst.). Si le projet soumis au vote concerne en particulier certaines régions, territoires ou minorités (régions frontalières, régions de montagne ou minorités linguistiques), c'est la cohésion interne du pays qui est en jeu, et les cantons sont concernés.

3.2. Élaboration de l'information officielle (le « comment »)

Dès lors qu'un projet fédéral soumis au vote a une incidence substantielle avérée pour une majorité ou la totalité des cantons et qu'une information officielle s'impose de leur part ou de celle de la CdC, il convient de prêter attention à la forme qu'elle prendra et à ses effets. Compte tenu de leur caractère officiel, les informations devront satisfaire aux exigences formelles suivantes :

- La CdC respecte le principe de proportionnalité. L'information est toujours proportionnelle à l'importance du projet pour les cantons. Le principe de proportionnalité est respecté si les moyens de communication et la fréquence des interventions n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé. Lorsqu'elle s'exprime officiellement, la CdC souhaite rendre public le point de vue des cantons, pour que celui-ci soit pris en compte dans le processus de formation de l'opinion. Plus les cantons sont touchés par un projet fédéral soumis au vote, plus leur voix doit être audible et leur présence marquée. La proportionnalité est fonction de l'incidence du projet sur les cantons. Quatre degrés d'intensité sont prévus (ch. 4).
- La CdC respecte le principe d'objectivité. Le contenu diffusé repose sur des données tangibles et il est formulé avec retenue. Son auteur n'est pas soumis à l'obligation de neutralité et peut donc défendre activement son propre intérêt. Cependant, l'information officielle doit être plausible dans son argumentation, logique et si possible vérifiable. Il importe de maintenir un lien objectif avec le projet. S'agissant de la forme, tant le registre émotionnel que les déclarations à l'emporte-pièce ou tapageuses sont à éviter.
- La CdC respecte le principe de transparence. Ce principe veut que l'information officielle soit identifiable en tant que telle. Il en va de l'impression qu'elle laissera à son destinataire ou de l'effet qu'elle exercera sur lui. L'impression doit concorder avec l'émetteur. On garantit ainsi qu'une ligne claire est tracée entre l'information officielle et les campagnes menées par les comités privés avant le scrutin.

Les membres des autorités cantonales appelés à s'exprimer sur des dossiers CdC respectent le principe de transparence et tracent une ligne claire entre l'information officielle diffusée par la CdC, celle diffusée par leur canton et celle qu'ils diffusent en tant que membres de comités privés. Les propos tenus à titre privé (annonces, interviews, témoignages, etc.) doivent être identifiables comme tels et ne pas laisser penser qu'il s'agit d'une information officielle, par l'utilisation d'emblèmes, par exemple.

- La CdC assure si possible à l'interne les travaux de préparation de l'information officielle. Elle utilise les ressources existantes pour élaborer les actions de communication et se limite aux canaux de diffusion usuels. De manière générale, on s'abstiendra de solliciter des moyens financiers supplémentaires, en particulier pour publier des encarts payants ou des brochures de campagne, ou pour s'assurer le soutien de comités privés ou le concours d'agences spécialisées. Seule exception : les référendums des cantons (ch. 4.4).

3.3. Information officielle de la CdC : préalables

Toute information de l'opinion publique diffusée par la CdC en prélude à un scrutin fédéral doit reposer sur une décision de l'Assemblée plénière arrêtée par 18 voix au moins et portant :

- sur le fond du projet soumis au vote (prise de position). Il doit être montré dans quelle mesure les cantons sont concernés (ch. 3.1) ;
- sur la forme de cette communication (degré d'intensité, ch. 4).

4. Degré d'intensité de l'information officielle

La CdC distingue quatre degrés d'intensité pour l'information officielle, selon l'importance du projet fédéral pour les cantons. Ils garantissent la proportionnalité entre les actions d'information et l'impact que la position des cantons aura sur l'opinion publique.

À partir du troisième degré d'intensité, l'information officielle exige un concept de communication spécifique, qui comprend l'orientation générale, les actions concrètes de communication, le calendrier et les travaux de coordination.

4.1. Prise de position

Si le projet soumis au vote a une incidence substantielle avérée pour une majorité ou la totalité des cantons, la CdC adopte une prise de position qu'elle partage via la Newsletter et/ou par un communiqué de presse.

4.2. Prise de position et information officielle simple

Si le projet soumis au vote est de grande importance pour la totalité des cantons et que ses conséquences sont lourdes, la prise de position est complétée d'actions d'information (conférences de presse, interviews dans les médias, tables-rondes, etc.).

4.3. Prise de position et information officielle complète

Si le projet soumis au vote est de très grande importance pour la totalité des cantons et que ses conséquences sont lourdes, les actions sont identiques à celles du ch. 4.2, mais leur intensité est accrue. La CdC fournit par ailleurs aux milieux intéressés du matériel d'information et des argumentaires.

4.4. Référendum des cantons

Si le projet soumis au vote émane directement des cantons, ceux-ci sont non seulement intéressés, mais aussi « partie prenante ». Les cantons étant concernés au premier chef, une campagne peut être menée activement,

via un comité officiel des cantons référendaires, sans craindre de problèmes de transparence puisque la population est déjà informée. La CdC peut effectuer des travaux conceptuels et matériels, et fournir un soutien organisationnel pour le comité officiel.

5. Coordination CdC-Conférences des directeurs

Avec les arrêts qu'il a rendus récemment, le Tribunal fédéral a confirmé que les gouvernements cantonaux pouvaient émettre une consigne de vote pour un scrutin fédéral dès lors que leur canton était substantiellement concerné. Au niveau intercantonal, la CdC – qui est habilitée à s'exprimer au nom de l'ensemble des gouvernements cantonaux – peut délivrer une consigne de vote, dès lors qu'une incidence substantielle est avérée pour une majorité ou la totalité des cantons. Le Tribunal fédéral exclut les interventions des conférences des directeurs au motif que ces dernières ne remplissent pas les critères de transparence requis en matière de légitimité, de formation de l'opinion et de représentation vers l'extérieur (annexe I, extrait de l'arrêt rendu par le TF le 10 décembre 2018).

Ainsi, les prises de position intercantionales sur des objets soumis aux votations fédérales doivent représenter l'opinion de l'ensemble des gouvernements cantonaux. Si c'est le cas de facto pour les dossiers dont la responsabilité incombe à la CdC, il n'en va généralement pas de la sorte pour les dossiers dont la responsabilité incombe à une conférence des directeurs. Cette dernière a alors deux options :

1. elle s'assure que sa prise de position sur l'objet soumis au scrutin fédéral rallie l'ensemble des gouvernements cantonaux ;
2. elle invite la CdC à émettre une prise de position au nom de l'ensemble des gouvernements cantonaux, via l'Assemblée plénière CdC.

Il est judicieux que la conférence se fasse entendre et prenne position sur le projet tout au long des débats parlementaires et de l'éventuelle phase référendaire, jusqu'à ce que la date du scrutin ait été arrêtée ; les partis et les médias pourront ainsi s'y référer pendant la campagne de votation. Elle peut en outre inviter les gouvernements cantonaux à s'exprimer davantage durant la campagne. À compter de l'adoption de la prise de position, la conférence en charge du dossier peut elle aussi s'y référer et communiquer la position des cantons.

Annexe

- Extrait de l'arrêt rendu par le Tribunal fédéral le 10 décembre 2018 (arrêt 1C_216/2018) (version originale en allemand, traduction de la CdC)

Annexe : extrait de l'arrêt rendu par le Tribunal fédéral le 10 décembre 2018

Arrêt 1C_216/2018, chiffre 6.1

6.1 Les interventions d'une autorité dans les campagnes précédant un vote qui a lieu dans une collectivité publique de rang supérieur sont jugées selon un autre critère que les interventions dans une campagne de vote qui a lieu dans une collectivité de rang égal et supposent que l'autorité en question soit particulièrement concernée. Cela ne s'applique pas uniquement aux interventions de communes dans la campagne de vote de collectivités de rang supérieur, mais aussi aux interventions de cantons dans le cadre de scrutins fédéraux (arrêts 1C_163/2018 et 1C_239/2018 du 29 octobre 2018 E. 6.2, destinés à la publication).

Selon les arrêts récemment rendus par le Tribunal fédéral, un canton est autorisé à intervenir dans une campagne précédant un scrutin fédéral dès lors qu'il est particulièrement concerné par l'issue du vote, par exemple lorsque l'issue du vote peut avoir des conséquences significatives sur les compétences cantonales ou sur son infrastructure, ou lorsque les conséquences financières peuvent être considérables ; à noter que les interventions des cantons doivent, tout comme celles du Conseil fédéral, satisfaire aux critères d'objectivité, de proportionnalité et de transparence (arrêts 1C_163/2018 et 1C_239/2018 du 29 octobre 2018 E. 6.5, destinés à la publication).

Lorsqu'une majorité des cantons n'est pas touchée de manière suffisante, seuls les gouvernements cantonaux sont habilités, en leur qualité d'autorité exécutive supérieure du canton, à intervenir dans une campagne précédant un scrutin fédéral, au nom de leur canton. Dès lors qu'une incidence substantielle est avérée pour une majorité ou la totalité des cantons, la nouvelle jurisprudence du Tribunal fédéral autorise la Conférence des gouvernements cantonaux, habilitée à s'exprimer au nom de l'ensemble des gouvernements cantonaux, à se prononcer publiquement et à délivrer une consigne de vote avant un scrutin fédéral. En sont exclues les interventions de conférences des directeurs, qui ne remplissent pas les critères de transparence requis en matière de légitimité, de formation de l'opinion et de représentation vers l'extérieur (arrêts 1C_163/2018 et 1C_239/2018 du 29 octobre 2018 E. 6.5.2, destinés à la publication).

(Version originale en allemand, traduction de la CdC)