

RAPPORT DE LA MAJORITE DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant:

Postulat Cesla Amarelle concernant le matériel explicatif de votations et demandant d'étudier l'opportunité de modifier la pratique du Conseil d'Etat concernant le contenu des brochures explicatives de vote en cas d'initiatives ou

La commission s'est réunie le 17 février 2009 à la salle des conférences du Département de l'Intérieur (DINT) au Château cantonal à Lausanne. Elle était composée de Mmes Cesla Amarelle, Catherine Labouchère et Nuria Gorrite et de MM. François Brélaz, François Cherix, Olivier Feller, Félix Glutz, Jacques-André Hauri, Serge Melly et du soussigné André Chatelain, confirmé par la commission dans la fonction de président-rapporteur. Mme Alessandra Silauri, empêchée par la neige, était excusée.

Assistaient également à la séance : M. Philippe Leuba, conseiller d'Etat, ainsi que MM. Eric Golaz, chef du Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI) et Sylvain Jaquenoud, responsable du bureau électoral et chef du secteur des Droits politiques. La prise des notes durant la séance a été assurée par MM. Golaz et Jaquenoud : nous leur adressons nos remerciements.

Mme la postulante présente son intervention : il s'agit de trouver un nouveau canal institutionnel en vue de l'élaboration et de l'adoption de la brochure explicative en cas de votation. Il en va de la clarté du débat, qui ne doit pas être remis en cause par le biais de procédures judiciaires.

A la demande de M. le conseiller d'Etat, le SeCRI a dressé un tableau des différentes manières de faire ayant cours dans quelques cantons. Ce tableau figure à la fin du présent rapport. En substance et parmi les cantons consultés, ceux de Fribourg, Jura, Neuchâtel, Valais, Bâle-Ville, Argovie et Tessin, procèdent essentiellement à l'égal du Canton de Vaud : c'est finalement le Conseil d'Etat qui décide sur proposition, d'une part, du département concerné et, d'autre part, du comité référendaire. Dans le Canton de Berne, le Parlement joue un rôle très important. Dans le Canton de Genève, le bureau du Grand Conseil où sont présents les présidents des groupes politiques joue un rôle important, mais c'est le Conseil d'Etat qui décide. Au niveau fédéral, pour mémoire, la compétence de valider la brochure appartient au Conseil fédéral.

Pour la majorité de la commission, le Conseil d'Etat, dans la situation actuelle, a une double fonction qui n'est guère conciliable : d'une part il est tenu d'informer la population de façon objective et factuelle, d'autre part, il prend part au combat politique et développe des arguments de nature subjective propres à faire triompher sa propre position. Son rôle d'émetteur d'information a à la fois un statut d'objectivité et de partialité : ce double rôle, foncièrement contradictoire, est très difficile à tenir.

Les brochures officielles lors des récentes votations ont toutes suscité, à des degrés divers, le mécontentement des citoyennes et citoyens opposés à la position gouvernementale. Il suffit de songer aux polémiques provoquées par les brochures dévolues au nouveau MBA, au paquet fiscal et aux

décrets fiscaux soumis au peuple en 2005. Le Conseil d'Etat a tendance, dans la partie de la brochure censée exposer objectivement les enjeux, à présenter des arguments subjectifs, contestés par la partie adverse, comme des faits avérés et indiscutables.

Pour justifier sa position, le Conseil d'Etat s'appuie sur le rejet par la Cour constitutionnelle du recours déposé dans le cadre des dernières votations. Il en déduit que son information respectait les contraintes constitutionnelles et jurisprudentielles. Mais il oublie de mentionner que l'arrêt rendu mentionne aussi "le message litigieux aurait pu être rédigé de manière plus claire" : il s'agit là tout de même d'une faille importante.

Le postulat n'a pas pour but de remettre en cause le contrôle judiciaire qui peut être requis par les citoyens s'estimant informés de façon partielle. Mais ne serait-il pas souhaitable que la décision première du Conseil d'Etat soit mieux cadrée dans la loi de façon à prévenir, dans toute la mesure du possible, des contestations judiciaires ? Si l'objectivité n'est pas possible en politique, comme semble le penser la minorité de la commission, ne faudrait-il pas, en conséquence, supprimer les pages "enjeux" de la brochure ? Il faut essayer de mettre en place une procédure calmant le jeu. Soit par le biais d'une commission, soit par le biais d'un bref délai accordé au comité référendaire/respectivement d'initiative. Cela mettrait tout le monde plus à l'aise en vue de l'engagement du débat politique.

Enfin, nous évoluons désormais dans une démocratie d'opinion, où l'information devient précaire. Les avis défilent dans un flux tendu, sans qu'il soit toujours possible de faire un arrêt sur image ; les rôles des acteurs du débat se confondent, personne ne sachant qui dit quoi, qui diffuse quoi et à l'intention de qui le statut d'autorité est combattu par le besoin d'autorités contractuelles et d'avis partagés. Dans ce contexte, le matériel explicatif joue un rôle clé, celui d'une information qui se doit d'être, autant que possible, un repère visible de tous et non contesté au seuil du débat public.

Il convient de chercher une meilleure intégration du système politique aux réalités vécues par les citoyens et c'est dans ce cadre que la démarche ouverte et proactive de la postulante s'inscrit. Il n'est pas inutile de réfléchir "avant d'avoir mal" !

Préavis de la Commission

En conclusion, la commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération le postulat Cesla Amarelle et de le renvoyer au Conseil d'Etat par 5 oui, 4 non et une abstention.

St-Prex, le 26 février 2009.

Le rapporteur :
(Signé) *André Chatelain*

Annexe : Recours contre les brochures explicatives lors des votations

Questionnaire adressé aux cantons (cantons romands et bilingues + ZH, BS, TI et AG)

	1. Qui rédige le texte de la brochure ?	2. A qui le texte est-il soumis avant publication, soit pour approbation, soit pour consultation et observations ?	3. Combien de recours en 10 ans ?	4. Quelle était la nature du/des recours (quel aspect de la brochure était-il contesté ?
AG	Le Département concerné + le comité pour les pages le concernant.	Au Conseil d'Etat pour approbation.	Aucun.	--
TI	Textes : le Département concerné + le comité pour les pages le concernant. Supervision et coordination : Section des votations et élections de la Division de la justice.	Au Conseil d'Etat pour approbation. Le Département concerné et le comité revoient leurs propres textes, uniquement pour la mise en page, et en cas de modification apportées aux textes préparés.	Aucun.	--
BE	Un groupe de travail ad hoc dirigé par le président du Grand Conseil rédige le texte à l'adresse du Bureau du Grand Conseil. Le président ainsi que le vice-président de la commission consultative siègent dans ce groupe de travail, de même que le Secrétaire du parlement et deux personnes représentant la Direction en charge du dossier ou la Chancellerie d'Etat et l'Office de la communication (ComBE). Pour la présentation du message, le groupe de travail recourt aux services du typographe de la Chancellerie d'Etat ainsi qu'à un graphiste indépendant. C'est la Direction en charge du dossier et ComBE qui	La responsabilité formelle du message appartient au Grand Conseil. Le document est délibéré et adopté par le <i>Bureau</i> , à moins que le Grand Conseil ne fasse usage de son droit d'évocation et décide d'adopter lui-même le message. Signalons toutefois que ce cas de figure ne s'est jamais présenté. Le Bureau délibère et adopte le message en séance publique. La préparation de l'affaire incombe au Secrétariat du parlement.	Aucun.	--

	rédigent l'avant-projet à l'adresse du Secrétaire du parlement.			
FR	Textes : le Département concerné + le comité pour les pages le concernant. Supervision et coordination : Chancellerie d'Etat.	Au Conseil d'Etat pour approbation. Le comité revoit son texte s'il est prévu de lui apporter des modifications.	Aucun.	--
GE	Le Département concerné + le comité pour les pages le concernant.	Au Conseil d'Etat pour approbation. Au Bureau du Grand Conseil pour « recueillir ses observations » (LEDP GE).	Environ 3-4 recours.	Absence de texte d'une minorité, manque d'un plan dans la brochure, arguments du CE contestés.
JU	Le Département concerné, avec l'appui du Service de communication.	Au Gouvernement pour approbation, après visa du Service juridique. Au comité : uniquement leurs pages, pour vérification.	Un seul.	Les opposants estimaient que leurs griefs n'étaient pas présentés dans la partie d'information objective et auraient dû l'être.
NE	La chancellerie d'Etat en collaboration avec le département concerné par le sujet.	Au Conseil d'Etat pour approbation.	Un seul.	Le recours concernait la votation cantonale sur l'EHM, du 5 juin 2005. Par rapport à la brochure d'information, deux aspects étaient contestés, soit l'absence du projet de loi ainsi que les commentaires du Conseil d'Etat jugés par les référendaires non objectifs, erronés, voire fallacieux. Le TF n'a pas annulé le scrutin comme cela avait été demandé par les opposants car il a considéré ces manquements comme mineurs. De plus, le résultat du scrutin était sans appel et cela ne pouvait donc pas avoir d'incidence sur l'issue de ce dernier.

BS	Par la Chancellerie d'Etat, en collaboration avec le Département en charge du domaine concerné par la votation.	Au Conseil d'Etat pour approbation.	Un seul.	La brochure était contestée parce que les adversaires estimaient n'avoir pas disposé de suffisamment de place pour leur texte dans la brochure. Recours irrecevable, car hors-délai.
VS	Par le Département ou le Service en charge du projet de loi concerné. Le cas échéant, le message doit exposer les arguments du comité référendaire ou des auteurs de l'initiative. Dans ce cas, le comité référendaire (ou les auteurs de l'initiative) fait part, par écrit, de ses arguments au Conseil d'Etat, qui les reprend dans ses explications. Toutefois, le Conseil d'Etat peut modifier ou refuser de reprendre des commentaires manifestement contraires à la vérité ou trop longs. Le comité n'a aucun droit à ce que le texte présenté au Conseil d'Etat soit repris tel quel dans le message (cf. art. 11 al. 2 LDP).	Au Conseil d'Etat, pour approbation. Dans la règle, le Département ou Service chargé de rédiger la brochure soumet son projet à l'appréciation du Service en charge des élections/votations (Service des affaires intérieures), voire de la Chancellerie.	Aucun.	--
ZH	[Non répondu malgré relance]			