

ATF 143 I 78 - TF, 14.12.2016, 1C_455/2016*

Faits

La loi sur le renseignement (LRens) a été adoptée par le peuple suisse en votation populaire le 25 septembre 2016 avec 65.5% des voix. Avant la votation, un citoyen interjette recours au Conseil d'Etat zurichois en demandant que celle-ci n'ait pas lieu ou qu'elle soit annulée, au motif que le canton de Zurich et la Conférence des directeurs de justice et de police des cantons de l'Ostschweiz (OJPD) se seraient immiscés de façon illicite dans la campagne au niveau fédéral. Il critique également le contenu de la brochure informative du Conseil fédéral. Le Conseil d'Etat rejette le recours concernant l'intervention du canton de Zurich et se déclare incompétent concernant l'intervention de la Conférence des directeurs et la brochure du Conseil fédéral. Le citoyen saisit alors le Tribunal fédéral d'un recours en matière de droit public.

Droit

En cas d'irrégularités affectant les votations, la voie du recours au gouvernement cantonal est ouverte (art. 77 al. 1 let. b LDP). Contre la décision du gouvernement cantonal, il est ensuite possible de faire recours en matière de droit public au Tribunal fédéral (art. 82 let. c LTF).

Le Tribunal fédéral commence par admettre la recevabilité des griefs relatifs à l'intervention du canton de Zurich et de l'OJPD, et déclare en revanche irrecevable le recours en ce qui concerne la brochure du Conseil fédéral. En effet, le recourant ne s'en prend pas aux informations en circulation de manière générale (*allgemeine Informationslage*), mais exclusivement au contenu de la brochure, lequel ne peut pas faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral (cf. art. 189 al. 4 Cst).

La garantie des droits politiques (art. 34 al. 1 Cst) protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté (art. 34 al. 2 Cst). En particulier, les titulaires du droit de vote ne doivent subir une quelconque pression ou influence illicite dans la formation ou l'expression de leur opinion politique. La liberté de

vote assure ainsi un débat libre, indispensable dans un processus décisionnel démocratique.

On déduit de l'art. 34 al. 2 Cst un devoir pour les autorités de fournir des informations correctes et de faire preuve d'une certaine retenue dans l'information aux citoyens lors d'une votation. À cet égard, il faut distinguer entre les informations/l'intervention d'une autorité lors de votations au sein de la même collectivité (commune, canton ou confédération) de celles qui ont lieu au sein d'une collectivité différente (inférieure, du même niveau ou supérieure). Dans le premier cas, l'autorité assume un rôle de conseil et fournit des informations aux citoyens sous différentes formes. Elle n'est alors pas tenue d'être neutre et peut émettre des recommandations de vote. Les informations livrées par l'autorité doivent toutefois être correctes. Il n'en va pas de même dans le deuxième cas: lors de votations cantonales, le Tribunal fédéral admet qu'une commune intervienne activement dans la campagne cantonale à condition que celle-ci et ses citoyens aient un intérêt direct et particulier qui se distingue clairement de celui des autres communes et citoyens du canton. Dans la mesure où cette condition est satisfaite, une commune peut intervenir dans le débat en employant les mêmes moyens que les partisans et opposants d'un objet en votation. Elle est donc plus libre qu'une autorité appelée à rédiger un rapport explicatif pour une votation qui a lieu dans sa propre collectivité, pour autant que son intervention soit guidée par la défense des intérêts communaux.

La doctrine récente semble admettre l'application des principes exposés ci-dessus à l'intervention des cantons lors des votations fédérales. Ainsi, le Tribunal fédéral retient qu'un canton peut intervenir dans le débat en amont d'une votation fédérale pour autant qu'il ait un intérêt direct et particulier, se distinguant de celui des autres cantons, à l'objet en votation. Un tel intérêt peut être aisément admis si un projet concret est en votation, alors qu'il est plus difficile à retenir s'il est voté sur un objet général et abstrait comme une loi. Le critère des conséquences économiques d'une votation pour une collectivité peut se révéler important dans ce contexte.

En l'espèce, le Tribunal fédéral retient que le canton de Zurich a un intérêt direct et particulier à ce que la LRens soit acceptée par le peuple. Etant un canton fortement peuplé, avec l'aéroport et la gare les plus importants et accueillant de nombreuses manifestations

d'envergure internationale, son intérêt se distingue clairement de ceux des autres cantons suisses. Le canton de Zurich était donc en droit d'intervenir dans le débat en expliquant les raisons de sa prise de position dans un communiqué de presse.

L'OJPD ne se prévaut en revanche pas d'un intérêt direct et particulier; il se limite à invoquer des motifs généraux de politique de sécurité. Or, l'information des citoyens sur ces aspects appartient exclusivement aux organes fédéraux, et en particulier au Conseil fédéral. Il n'y avait donc pas la place pour l'intervention d'un autre organe cantonal, si bien que celle-ci était illicite.

Dès lors qu'une irrégularité a été constatée, il se pose la question de savoir si la votation doit être annulée. En l'absence d'informations exactes concernant l'impact d'une irrégularité sur une votation, le Tribunal fédéral détermine avec plein pouvoir de cognition si cette dernière a effectivement influencé l'issue de la votation. En l'espèce, dans la mesure où la LRens a été adoptée avec une majorité de quasiment deux tiers des voix, le Tribunal fédéral retient que l'importance de l'irrégularité sur les résultats est moindre. Il s'abstient ainsi d'annuler la votation.

Il s'ensuit que l'intervention du canton de Zurich était licite, alors que celle de l'OJPD ne l'était pas. L'influence sur la votation étant toutefois négligeable, le Tribunal fédéral rejette le recours.

Proposition de citation : SIMONE SCHÜRCH, Le recours contre la votation concernant la loi sur le renseignement (LRens), in: <https://lawinside.ch/372/>