

**Votation populaire**

**du 1<sup>er</sup> juin 2008**

**Explications du Conseil fédéral**

**1 Initiative populaire «Pour des naturalisations démocratiques»**

**2 Initiative populaire  
«Souveraineté du peuple sans  
propagande gouvernementale»**

**3 Article constitutionnel «Qualité  
et efficacité économique  
dans l'assurance-maladie»**

(contre-projet à l'initiative populaire  
«Pour la baisse des primes d'assurance-  
maladie dans l'assurance de base»,  
qui a été retirée)



Schweizerische Eidgenossenschaft

Confédération suisse

Confederazione Svizzera

Confederaziun svizra



## Sur quoi vote-t-on?

### **Initiative populaire «Pour des naturalisations démocratiques»**

L'obtention du droit de cité communal est une première étape importante en vue de l'acquisition du passeport suisse. L'initiative vise à donner aux communes le pouvoir de fixer de manière autonome la procédure et l'organe compétent pour l'octroi du droit de cité communal. De plus, les décisions populaires en matière de naturalisation seraient définitives et ne pourraient ainsi plus faire l'objet d'un recours devant un tribunal. L'initiative a été lancée en réaction à deux arrêts du Tribunal fédéral, rendus en 2003, qui obligeaient les communes à adopter des procédures conformes aux principes de l'Etat de droit et incluant un droit de recours.

Explications	pages	5–15
Texte soumis au vote	page	12

Premier  
objet

### **Initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale»**

L'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale» exige la restriction des activités d'information de la Confédération avant les votations. Le Conseil fédéral et le Parlement proposent de rejeter cette initiative, car des explications objectives et équilibrées fournies par le Conseil fédéral font également partie du débat public autour d'un objet mis en votation.

Explications	pages	17–27
Texte soumis au vote	pages	23–24

Deuxième  
objet

### **Article constitutionnel «Qualité et efficacité économique dans l'assurance-maladie»** (contre-projet à l'initiative populaire «Pour la baisse des primes d'assurance-maladie dans l'assurance de base», qui a été retirée)

Le Parlement a élaboré un contre-projet à l'initiative populaire «Pour la baisse des primes d'assurance-maladie dans l'assurance de base». Dès lors que l'initiative a été retirée, le peuple et les cantons ne voteront plus que sur ce contre-projet.

Explications	pages	29–38
Texte soumis au vote	pages	34–35

Troisième  
objet



## **Initiative populaire**

### **«Pour des naturalisations démocratiques»**

**La question à laquelle vous devez répondre est la suivante :**

Acceptez-vous l'initiative populaire  
**«Pour des naturalisations démocratiques»?**

**Le Conseil fédéral et le Parlement vous recommandent de rejeter l'initiative.**

Le Conseil national a rejeté l'initiative par 127 voix contre 67, sans abstention, le Conseil des Etats par 34 voix contre 7 et 2 abstentions.

## L'essentiel en bref

Les étrangers qui souhaitent devenir Suisses doivent remplir les conditions fixées par le canton de résidence, la commune de résidence et la Confédération. La procédure de naturalisation est arrêtée par les cantons ou, si le droit cantonal en dispose ainsi, par les communes. Il n'existe pas de droit à la naturalisation, sauf si les cantons le prévoient expressément. Les demandes de naturalisation refusées peuvent faire l'objet d'un recours devant un tribunal, voire devant le Tribunal fédéral en cas d'atteintes présumées aux droits fondamentaux telles que la discrimination ou la violation du droit d'être entendu.

Pratiques actuelles  
en matière de  
naturalisation

L'initiative populaire vise à modifier cette organisation des compétences et demande

Contenu de  
l'initiative populaire

- que les communes puissent décider de manière autonome quel organe est habilité à octroyer le droit de cité communal, et
- que les décisions de cet organe soient définitives et ne puissent donc plus faire l'objet d'un recours.

L'initiative a été lancée en réaction à deux arrêts rendus par le Tribunal fédéral le 9 juillet 2003. Dans le premier cas, le Tribunal fédéral avait qualifié de discriminatoire le refus de demandes de naturalisation dans une commune lucernoise et l'avait annulé. Dans le second cas, le Tribunal avait confirmé l'invalidation d'une initiative qui voulait soumettre, dans la ville de Zurich, les demandes de naturalisation au vote du peuple. La Constitution fédérale exige, pour les candidats dont la demande de naturalisation est refusée, le droit de connaître les motifs du refus. Ce droit n'est pas garanti dans le cas des naturalisations par les urnes, ce qui rend cette pratique anticonstitutionnelle. Les cantons concernés ont par conséquent remplacé les naturalisations par les urnes par d'autres procédures, notamment par des décisions d'assemblées communales, de parlements, d'autorités exécutives ou de commissions de naturalisation. Avant ces arrêts du Tribu-

Le Tribunal fédéral  
fixe des limites

nal fédéral, le nombre de naturalisations par les urnes était néanmoins déjà très faible par rapport au nombre total de naturalisations.

Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent l'initiative. Les procédures de naturalisation doivent respecter les principes de l'Etat de droit et ne peuvent être discriminatoires ou arbitraires. Le Conseil fédéral et le Parlement approuvent le contre-projet indirect adopté par les Chambres fédérales en décembre 2007. Ce contre-projet prévoit que les assemblées communales puissent continuer de se prononcer sur les demandes de naturalisation. Les refus devront cependant être motivés avant le vote et ne pourront être discriminatoires.

Position  
du Conseil fédéral  
et du Parlement

## L'objet en détail

Le lancement de l'initiative est lié à des décisions de naturalisation controversées, prises lors de votations populaires: en 2000, les citoyens d'une commune lucernoise avaient refusé un nombre important de demandes de naturalisation, n'acceptant que celles émanant de candidats originaires de pays proches. Les personnes lésées se sont alors adressées au Tribunal fédéral qui a admis leur recours et annulé les refus le 9 juillet 2003. Le même jour, le Tribunal fédéral s'est aussi prononcé sur la validité d'une initiative qui exigeait des naturalisations par les urnes dans la ville de Zurich. Il constate que les naturalisations par les urnes sont fondamentalement contraires au droit, car les décisions ne doivent pas être motivées lors de ce type de procédures.

Jurisprudence  
du Tribunal  
fédéral

Le Tribunal fédéral est d'avis que les organes compétents ont aussi, à l'instar d'autres autorités dans l'exercice de leurs fonctions, à respecter des dispositions juridiques contraignantes lors de décisions de naturalisation. Une demande de naturalisation ne peut donc pas être refusée – comme cela peut par exemple se produire lors d'une naturalisation par les urnes – pour des motifs subjectifs ou difficilement explicables, ce qui serait le cas si des demandes étaient refusées au seul motif que les noms des candidats trahissent leurs origines.

Procédures  
de naturalisation  
correctes



## Comment devient-on Suisse ?

La procédure de naturalisation comporte trois échelons. La nationalité suisse peut être acquise dans le cadre d'une **procédure ordinaire** uniquement si le canton de résidence et la commune de résidence en décident ainsi. Il faut de plus disposer d'une autorisation de la Confédération, qui n'est généralement octroyée que si le candidat à la naturalisation a élu domicile en Suisse depuis au moins 12 ans, s'est intégré dans la communauté suisse et accoutumé au mode de vie et aux usages suisses. On exige aussi de lui qu'il se conforme à l'ordre juridique suisse et ne compromette pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

Le droit fédéral n'accorde pas de droit à la naturalisation. Plusieurs cantons, par exemple Zurich, Bâle ou Genève, ont inscrit dans leur législation un droit à la naturalisation sous certaines conditions pour les jeunes étrangers. Les cantons et les communes peuvent encore prévoir des conditions à la naturalisation plus sévères que celles de la Confédération. Tous les cantons et quasiment toutes les communes exigent par exemple du candidat à la naturalisation qu'il réside depuis un certain temps sur leur territoire.

Peut normalement bénéficier de la procédure de **naturalisation facilitée** le candidat dont l'un des parents est suisse ou qui est marié avec un ressortissant suisse. Dans ces cas, la naturalisation est du ressort de la Confédération. La naturalisation facilitée ne fait pas l'objet de la présente initiative populaire.

Si l'on rapporte le **nombre annuel de naturalisations** à la population résidente totale de la Suisse, le taux de naturalisation est relativement élevé par rapport à d'autres pays d'Europe. Mais si l'on rapporte le nombre de personnes naturalisées à la population étrangère résidente permanente, le taux de naturalisation en Suisse est bas en comparaison internationale.

Au contraire du Tribunal fédéral, les auteurs de l'initiative voient dans la naturalisation un acte purement politique. Ils souhaitent faire annuler les restrictions imposées par le Tribunal fédéral et notamment rendre à nouveau possibles les naturalisations par les urnes. Entre outre, les décisions n'auraient plus à être motivées ni ne seraient sujettes à recours. Le candidat à la naturalisation ne disposerait ainsi plus d'aucune possibilité juridique d'obtenir des renseignements sur les motifs du refus de sa demande.

Retour à la situation juridique antérieure à 2003

L'initiative demande que les décisions de l'organe de naturalisation compétent soient définitives, afin d'empêcher qu'une instance indépendante – par exemple un tribunal – puisse les examiner quant à leur légalité. Il peut en résulter des violations de droits individuels garantis par la Constitution, par exemple des violations de l'interdiction de la discrimination et de l'arbitraire.

Garanties constitutionnelles mises en péril

L'initiative vise à donner au corps électoral de chaque commune le pouvoir de décider par quelle procédure et par quel organe doit être octroyé le droit de cité communal. Cette compétence ne doit pas être limitée par le droit cantonal. Il doit suffire d'inscrire la procédure de naturalisation dans le règlement communal.

Chaque commune décide de manière autonome

La réglementation proposée par l'initiative est contraire au système fédéraliste de la Suisse. Le droit communal primerait alors le droit cantonal et le droit fédéral en matière de naturalisation. Une telle réglementation n'existe dans aucun autre domaine et ne correspondrait pas à la conception actuelle de l'ordre juridique suisse. Les procédures de naturalisation seraient plus ou moins semées d'embûches ou offriraient des facilités différentes en fonction de la réglementation communale.

Une initiative  
incompatible  
avec le système  
fédéraliste suisse

Avant 2003 déjà, le nombre de naturalisations décidées à l'urne était faible par rapport au nombre total de naturalisations: moins de 5% des communes naturalisaient par les urnes. Les communes concernées ont depuis adapté leurs procédures et sont largement satisfaites des résultats.

Faible  
importance



## Texte soumis au vote

### Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «Pour des naturalisations démocratiques»

du 5 octobre 2007

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'art. 139, al. 3, de la Constitution<sup>1</sup>,

vu l'initiative populaire «Pour des naturalisations démocratiques», déposée  
le 18 novembre 2005<sup>2</sup>,

vu le message du Conseil fédéral du 25 octobre 2006<sup>3</sup>,

*arrête:*

#### **Art. 1**

<sup>1</sup> L'initiative populaire du 18 novembre 2005 «Pour des naturalisations démocratiques» est valable et sera soumise au vote du peuple et des cantons.

<sup>2</sup> Elle a la teneur suivante:

La Constitution est modifiée comme suit:

*Art. 38, al. 4 (nouveau)*

<sup>4</sup> Le corps électoral de chaque commune arrête dans le règlement communal l'organe qui accorde le droit de cité communal. Les décisions de cet organe sur l'octroi du droit de cité communal sont définitives.

#### **Art. 2**

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

<sup>1</sup> RS 101

<sup>2</sup> FF 2004 2261

<sup>3</sup> FF 2006 8481

## Les arguments du comité d'initiative

### Oui à l'initiative – Non aux naturalisations en masse

Le **nombre annuel de naturalisations** en Suisse a littéralement **explosé**: il a été multiplié par huit entre 1991 et 2006. **Plus de 50 000 étrangers sont actuellement naturalisés chaque année**, dont près d'un quart seulement sont originaires de pays de l'Union européenne. Dans ce contexte, notre pays doit faire face à des déficits d'intégration et à des problèmes sociaux.

En Suisse, la Confédération et les cantons fixent les conditions d'octroi du droit de cité; la décision à proprement parler est du ressort des communes. Les décisions concernant les procédures de naturalisation ont toujours été prises démocratiquement en Suisse. Cette pratique a fait ses preuves et **le caractère politique des décisions n'était pas remis en question**.

Les communes pouvaient désigner librement l'organe compétent pour les naturalisations, ce qui permettait de tenir compte du contexte propre à chaque commune. Les décisions démocratiquement prises devaient être respectées, **elles n'avaient pas à être motivées ou justifiées**. Ce n'est qu'ainsi qu'est garantie la liberté d'expression.

En juillet 2003, le **Tribunal fédéral** a, contre toute attente, interdit les naturalisations par les urnes et exigé l'institution d'un droit de recours contre les décisions négatives – alors qu'il n'existe aucune base légale et constitutionnelle en ce sens.

C'est pourquoi l'UDC a lancé l'**initiative populaire «Pour des naturalisations démocratiques»** qui poursuit les buts suivants:

- Les **communes** sont **exclusivement compétentes** pour les procédures ordinaires de naturalisation. Le corps électoral de chaque commune désigne l'organe chargé d'accepter ou de rejeter les demandes de naturalisation. Il peut s'agir de l'exécutif, d'une commission de naturalisation, du parlement ou de l'assemblée communale.
- Les décisions de cet organe sont **définitives**: il est impossible de faire recours contre une décision négative.

Les opposants à l'initiative souhaitent voir augmenter encore le nombre de naturalisations. Mais l'UDC se bat **contre les naturalisations en masse**. C'est pourquoi l'initiative populaire «Pour des naturalisations démocratiques» permettra de renforcer les **droits de participation démocratiques**. Les citoyens doivent aussi pouvoir se prononcer sur les naturalisations. Pour cette raison, dites **oui à l'initiative populaire «Pour des naturalisations démocratiques»**.

Pour de plus amples informations: [www.naturalisations.ch](http://www.naturalisations.ch)

## Les arguments du Conseil fédéral

**L'initiative « Pour des naturalisations démocratiques » s'accommode de l'idée que nos valeurs fondamentales ne s'appliquent pas partout et à tous. La suppression exigée de l'interdiction de la discrimination et de l'arbitraire lors des naturalisations est contraire aux principes de l'Etat de droit moderne. L'acceptation de l'initiative rendrait caduques, dans de nombreux cantons, des procédures efficaces et introduites démocratiquement. Le Conseil fédéral rejette l'initiative en particulier pour les motifs suivants :**

Le Conseil fédéral considère que les candidats à la naturalisation ont droit à des procédures correctes et que les autorités compétentes en matière de naturalisation doivent impérativement respecter les droits fondamentaux, notamment l'interdiction de la discrimination et de l'arbitraire. Toute personne qui souhaite se faire naturaliser, avec tous les droits et les devoirs que cela implique, doit pouvoir compter sur un traitement correct et transparent de sa demande au niveau communal.

Eviter la discrimination et l'arbitraire

Le titre de l'initiative populaire laisse sous-entendre que seules les naturalisations par les urnes sont démocratiques. Or, les cantons décident selon des règles démocratiques quel organe peut procéder aux naturalisations, par exemple l'assemblée bourgeoise ou un conseil de naturalisation démocratiquement élu.

Légitimité démocratique des décisions de naturalisation

Une démocratie forte a besoin d'un Etat de droit qui garantisse des procédures correctes à tous les habitants. L'organe compétent est aujourd'hui déjà libre de refuser des demandes de naturalisation, à condition de les motiver objectivement – par exemple en soulignant un manque d'intégration. Sont illicites uniquement les refus discriminatoires et arbitraires, par exemple le refus de toutes les demandes déposées par des personnes originaires d'un pays particulier, portant des patronymes particuliers, appartenant à une religion particulière ou dont la peau est d'une couleur particulière. Le droit fédéral n'accorde pas de droit à la naturalisation.

Des procédures conformes aux principes de l'Etat de droit, mais pas de droit à la naturalisation

Selon le droit en vigueur, les communes ne jouissent d'une autonomie que si le droit cantonal en dispose ainsi. L'initiative brise cette structure fédéraliste qui a fait ses preuves et retire aux cantons la compétence d'arrêter les procédures de naturalisation au niveau communal. Il en résulterait une multitude de procédures et de compétences en matière de naturalisation. Cette atomisation du droit pourrait, comme par le passé, mener à un « tourisme des naturalisations » indésirable qui ne serait pas dans l'intérêt des communes ni dans celui des citoyens. L'initiative est contraire à la pratique actuelle et au droit constitutionnel de nombreux cantons.

Préserver la structure fédéraliste

L'interdiction d'un droit de recours contre des décisions de naturalisation discriminatoires exigée par l'initiative est contraire aux obligations internationales de la Suisse et vide la Constitution de sa substance. La Constitution fédérale garantit en effet à toute personne la possibilité de faire recours en cas de violation de ses droits et la protège notamment contre des discriminations du fait de son origine.

Garantir les droits fondamentaux

**Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral et le Parlement vous recommandent de rejeter l'initiative populaire « Pour des naturalisations démocratiques ».**





## **Initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale»**

**La question à laquelle vous devez répondre est la suivante :**

Acceptez-vous l'initiative populaire  
**«Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale»?**

**Le Conseil fédéral et le Parlement vous recommandent de rejeter cette initiative.**

Le Conseil national a rejeté l'initiative par 134 voix contre 61 et 3 abstentions, le Conseil des Etats par 38 voix contre 2 et 3 abstentions.

## L'essentiel en bref

En Suisse, la Constitution fédérale protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Cela implique que les électeurs, pour pouvoir exercer leurs droits démocratiques, doivent savoir de quoi il est question dans un objet mis en votation, quels sont les principaux changements et quels sont les arguments avancés pour ou contre. Le débat public a une importance de premier plan dans la formation de l'opinion avant les votations. Dans ce débat, le Conseil fédéral doit également être présent. A cet égard, il respecte les principes de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité.

Information  
du Conseil fédéral  
avant les votations

Les auteurs de l'initiative perçoivent comme de la propagande les informations délivrées par les autorités fédérales avant les votations. Par conséquent, les activités d'information du Conseil fédéral et de l'administration fédérale doivent être fortement restreintes. Seules seraient autorisées la brochure Explications du Conseil fédéral et une brève et unique information à la population par le chef du département compétent.

Que demande  
l'initiative ?

Même en cas d'acceptation de l'initiative, le Conseil fédéral serait obligé en raison de la Constitution de renseigner le public sur son activité en temps utile et de manière détaillée. Cependant, après le vote final du Parlement, le Conseil fédéral ne pourrait pratiquement plus s'exprimer sur les objets mis en votation. Or le débat serait lacunaire si un acteur politique important, possédant des connaissances de fond sur le sujet, n'était plus autorisé à y participer.

Conséquences  
de l'initiative

En cas de rejet de l'initiative, un contre-projet indirect, adopté par le Parlement, permettra d'inscrire dans la loi le devoir d'information du Conseil fédéral et les principes qui régissent les pratiques des autorités fédérales en matière d'information avant les votations.

Contre-projet  
indirect

Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent l'initiative, car son acceptation menacerait la libre formation de l'opinion des électeurs.

Position  
du Conseil fédéral  
et du Parlement

## L'objet en détail

Les Suisses se prononcent plusieurs fois par année sur des objets dans le cadre de votations fédérales. Le débat public est nécessaire à la libre formation de l'opinion des citoyens avant les votations. Le Conseil fédéral prend également part à ce débat public; il contribue ainsi à ce que les citoyens puissent se faire une idée aussi complète que possible du sujet en question.

Le débat public,  
condition  
indispensable de  
la libre opinion

Lors du débat politique autour d'un objet, partisans et opposants – partis politiques, associations, particuliers, etc. – ont le choix des moyens. Le Conseil fédéral et l'administration fédérale, par contre, ne peuvent pas se soustraire aux principes de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité. La propagande n'est pas admise.

Principes régissant  
les activités  
d'information avant  
les votations

L'initiative veut restreindre encore les activités d'information du Conseil fédéral et de l'administration fédérale avant les votations. Seules seraient autorisées la brochure Explications du Conseil fédéral et une brève et unique information à la population par le chef du département compétent. De plus, d'après l'initiative, dès la clôture des débats parlementaires, le Conseil fédéral, les cadres supérieurs de l'administration fédérale et les offices de la Confédération ne pourraient plus s'exprimer au sujet d'un texte soumis au vote. De même, il serait strictement interdit à la Confédération de mener et de financer des campagnes d'information concernant les objets mis en votation. L'initiative imposerait à la Confédération, aux cantons et aux communes de publier la date de la votation au moins six mois à l'avance et de mettre gratuitement à la disposition des citoyens le texte en vigueur en même temps que le texte soumis au vote. Enfin, si l'initiative était acceptée, le législateur devrait prévoir des sanctions applicables en cas de violation des droits politiques.

Buts  
de l'initiative

L'acceptation de l'initiative aurait pour conséquence que le Conseil fédéral et l'administration fédérale ne pourraient plus s'exprimer pendant les campagnes précédant les votations. Par exemple, il serait interdit aux conseillers fédéraux de participer à des débats contradictoires à la télévision ou aux assemblées des délégués de leurs partis respectifs. Il leur serait interdit de donner des interviews concernant les objets des votations et de prendre position sur les différents arguments avancés. En outre, il serait interdit aux départements, aux offices et au Parlement de publier des informations complémentaires concernant une votation, que ce soit sous forme imprimée ou par voie électronique.

Conséquences  
de l'initiative

L'initiative n'est pas claire sur certains points, ce qui pose des problèmes de mise en œuvre :

Zones d'ombre  
dans le texte  
de l'initiative

On ne sait pas s'il suffirait de publier sur Internet les textes législatifs qui se rapportent à une votation, ou s'il faudrait envoyer à chaque fois tous les textes en vigueur, en même temps que les textes soumis au vote, sous forme imprimée à tous les électeurs. Dans ce dernier cas, il en résulterait une surcharge financière considérable pour la Confédération, les cantons et les communes; lorsqu'il s'agit d'objets volumineux, cela représenterait des centaines de pages par paquet envoyé aux électeurs.

La disposition concernant le délai de six mois aurait pour conséquence que certaines lois fédérales déclarées urgentes ne pourraient pas être votées dans un délai d'un an, comme exigé par la Constitution. On ne sait pas non plus comment ce délai de six mois pourrait être appliqué au niveau des cantons et des communes.

Ces dernières années, le Parlement s'est penché à plusieurs reprises sur la manière dont le Conseil fédéral et l'administration fédérale renseignent la population: il souhaite légiférer sur cette question, mais en donnant des lignes directrices

au lieu de fixer des interdictions. La loi votée par le Parlement à titre de contre-projet indirect oblige le Conseil fédéral à informer la population et fixe les principes qui régissent cette activité d'information dans le contexte des votations: le Conseil fédéral doit informer selon les principes de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité. La propagande est interdite, et ce principe sera également inscrit dans la loi. Le projet législatif précise aussi que le Conseil fédéral ne peut pas défendre de recommandation de vote différente de celle formulée par l'Assemblée fédérale.

Le délai référendaire de ce projet ne commencerait à courir qu'en cas de rejet de l'initiative «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale». Il se pourrait donc que les citoyens soient appelés à voter une deuxième fois sur les activités d'information du Conseil fédéral.



## Texte soumis au vote

### Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale» du 21 décembre 2007

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu l'art. 139, al. 3, de la Constitution<sup>1</sup>,  
vu l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande  
gouvernementale» déposée le 11 août 2004<sup>2</sup>,  
vu le message du Conseil fédéral du 29 juin 2005<sup>3</sup>,  
*arrête:*

#### **Art. 1**

<sup>1</sup> L'initiative populaire du 11 août 2004 «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale» est valable et sera soumise au vote du peuple et des cantons.

<sup>2</sup> L'initiative a la teneur suivante:

La Constitution est modifiée comme suit:

#### *Art 34, al. 3 et 4 (nouveaux)*

<sup>3</sup> A partir du moment où les débats parlementaires sont clos, la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté sont garanties en particulier de la manière suivante:

- a. le Conseil fédéral, les cadres supérieurs de l'administration fédérale et les offices de la Confédération s'abstiennent de toute activité d'information et de propagande. Ils s'abstiennent notamment de toute intervention dans les médias et de toute participation à des manifestations concernant le scrutin. Est exceptée une brève et unique information à la population par le chef du département compétent;
- b. la Confédération s'abstient de financer, d'organiser et de soutenir des campagnes d'information et de propagande concernant le scrutin ainsi que de produire, de publier et de financer du matériel d'information et de propagande. Est exceptée une brochure explicative du Conseil fédéral envoyée à tous les citoyens et citoyennes ayant le droit de vote. Celle-ci expose de façon équitable les arguments des partisans et des opposants;

<sup>1</sup> RS 101

<sup>2</sup> FF 2004 4541

<sup>3</sup> FF 2005 4139



- c. la date de la votation est publiée au moins six mois à l'avance;
- d. le texte soumis au vote et le texte en vigueur sont mis gratuitement à la disposition des citoyens et des citoyennes.

<sup>4</sup> La loi fixe dans un délai de deux ans les sanctions applicables en cas de violation des droits politiques.

**Art. 2**

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.



## Les arguments du comité d'initiative

- L'initiative « Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale » **favorise le consensus en vue d'une politique d'avenir positive**. Elle **clarifie les choses** et rend notre démocratie proche du citoyen et compréhensible pour tous.
- Elle garantit la libre opinion et la démocratie directe.  
Elle **élimine toute propagande inutile de la part des autorités**.
- Elle réclame une **information ouverte, correcte et honnête**.  
Elle **met un terme aux campagnes gouvernementales précédant les votations**.
- Le Conseil fédéral doit **prendre le peuple au sérieux**, et **ne pas se comporter comme un parti politique** qui tient à gagner à tout prix.

### Contexte de l'initiative

L'administration fédérale influence de manière toujours plus forte la formation de l'opinion des citoyens avant les votations importantes – le moratoire sur le génie génétique, la loi sur le marché de l'électricité, la loi sur le travail ou la nouvelle Constitution fédérale. Elle proclame avec l'autorité que lui confère sa position : « Nous devons gagner cette votation ! ». Des offices fédéraux et des agences de relations publiques et de publicité sont mandatés pour mener les campagnes qui précèdent les votations dans le sens souhaité par le Conseil fédéral. Cela ne correspond pas aux coutumes démocratiques de notre pays. Notre droit fondamental à une formation de l'opinion libre de toute influence est bafoué de plus en plus souvent.

Le Conseil fédéral n'est pas « réduit au silence », bien au contraire ! L'initiative exige de lui qu'il informe les citoyens à temps, de manière exhaustive et honnête. Elle évite ainsi de gaspiller l'argent du contribuable dans des campagnes de votation déloyales et une propagande inutile.

Le Conseil fédéral se comporte de plus en plus souvent comme un parti et considère les citoyens comme ses « adversaires ». Toutes les tendances politiques subissent les conséquences de cet « engagement » du Conseil fédéral.

Le contre-projet du Parlement vise l'exact opposé. Il prévoit de fixer au niveau législatif certaines atteintes à la séparation des pouvoirs et d'accentuer encore la transgression du droit à la libre opinion. L'initiative Souveraineté du peuple préserve la Suisse de cette dérive vers une démocratie « dirigée ».

Le droit des Suisses à une opinion libre ne doit pas être lésé. L'initiative exige par conséquent d'informer les citoyennes et les citoyens de manière ouverte, correcte et honnête.

Pour de plus amples informations : [www.libre-opinion.ch](http://www.libre-opinion.ch)

## Les arguments du Conseil fédéral

**La libre formation de l'opinion sur la base d'un débat public est un élément central de la démocratie directe. Dans le cadre de ce débat, le Conseil fédéral doit présenter et motiver sa politique et les décisions du Parlement de manière objective. Il est important que les membres du Conseil fédéral puissent le faire également en relation directe avec la population. Ce dialogue permanent entre les citoyens et le gouvernement, secondé par son administration, ne devrait pas être subitement interrompu avant les votations. Le Conseil fédéral propose de rejeter l'initiative pour les raisons suivantes :**

Les électeurs ont le droit de se former une opinion et de s'informer en toute liberté. Ce droit serait remis en question si l'opinion du Conseil fédéral ne leur était pas communiquée dans la phase la plus intense de ce processus lors duquel chacun se fait une opinion. La libre formation de l'opinion serait menacée si le Conseil fédéral ne pouvait ni participer aux débats, ni répondre aux questions, ni lever les incertitudes, ni réagir à de nouveaux arguments ou mettre en évidence de nouveaux liens de causalité. L'initiative remet en question ce droit constitutionnel de première importance.

Garantie de la  
libre formation  
de l'opinion

L'acceptation de l'initiative aurait des conséquences de grande portée: certes, le Conseil fédéral pourrait encore s'adresser aux électeurs par une brève information et par la brochure explicative. Par contre, les interventions dans les médias et la participation à des manifestations liées aux votations lui seraient expressément interdites. Il ne pourrait pas davantage répondre aux assertions infondées. Le Conseil fédéral estime que ces dispositions vont trop loin: en Suisse, il n'est pas habituel d'interdire de s'exprimer à un participant au débat.

Pour la libre  
expression

Dans notre démocratie directe, les campagnes précédant les votations peuvent s'appuyer aussi bien sur les débats publics que sur des annonces dans la presse, des panneaux publicitaires ou les colonnes du courrier des lecteurs. Les associations, les partis politiques, les particuliers peuvent faire usage de ces canaux pour mener des campagnes de votation et même faire de la propagande s'ils le souhaitent. Par contre, le Conseil fédéral et l'administration fédérale ne peuvent pas se comporter comme des partis politiques: leurs informations doivent être correctes et mesurées. De plus, il est interdit aux autorités de publier ou de financer des annonces dans la presse ou des campagnes d'affiches.

La propagande est déjà interdite

L'initiative néglige le fait que l'information n'est pas une voie à sens unique. Elle méconnaît également le besoin croissant des citoyens de s'informer. Si elle était acceptée, elle priverait de réponses, sous forme électronique ou imprimée, précisément les citoyens qui s'intéressent de près à la politique et qui souhaitent en savoir plus. Le Conseil fédéral et l'administration fédérale ne pourraient plus répondre aux questions directement adressées.

Ne pas laisser les questions des citoyens sans réponse

Fin 2007, le Parlement a arrêté un contre-projet à l'initiative: celui-ci traduit dans la législation le devoir d'information du Conseil fédéral avant les votations; il répond aux principes d'objectivité, de transparence et de proportionnalité en vigueur. Le projet précise en outre que le Conseil fédéral ne peut pas défendre de recommandation de vote différente de celle de l'Assemblée fédérale. Ce contre-projet entrera en vigueur en cas de rejet de l'initiative, si le référendum n'est pas saisi.

Le contre-projet est mieux adapté aux buts visés

**Pour ces raisons, le Conseil fédéral et le Parlement recommandent de rejeter l'initiative «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale».**



## **Article constitutionnel «Qualité et efficacité économique dans l'assurance-maladie»**

(contre-projet à l'initiative populaire « Pour la baisse des primes d'assurance-maladie dans l'assurance de base », qui a été retirée)

**La question à laquelle vous devez répondre est la suivante :**

Acceptez-vous l'**article constitutionnel «Qualité et efficacité économique dans l'assurance-maladie»** ?  
(contre-projet à l'initiative populaire « Pour la baisse des primes d'assurance-maladie dans l'assurance de base », qui a été retirée)

**Le Conseil fédéral et le Parlement vous recommandent d'accepter cet article constitutionnel.**

Le Conseil national a adopté l'article constitutionnel par 133 voix contre 63 et 2 abstentions, le Conseil des Etats par 29 voix contre 13 et 1 abstention.

## L'essentiel en bref

L'initiative populaire « Pour la baisse des primes d'assurance-maladie dans l'assurance de base » visait une baisse des primes qui aurait été obtenue notamment par une réduction du catalogue des prestations. Le texte de l'initiative ne précisait toutefois pas quelles prestations auraient été concernées.

Le Parlement rejette l'initiative populaire...

Le Parlement s'est prononcé contre l'initiative. Au cours des délibérations, il a cependant élaboré un contre-projet, qui reprend certains objectifs de l'initiative tout en fixant dans la Constitution les grands principes de l'assurance-maladie sociale. Le comité d'initiative a de ce fait retiré l'initiative. Seul le contre-projet est donc soumis au vote.

... et propose un contre-projet

Le Parlement est d'avis qu'il est judicieux de réglementer au niveau constitutionnel les éléments et les principes essentiels sur lesquels se fonde l'assurance-maladie sociale. Il entend ainsi donner à cette dernière une orientation qui garantisse des soins de santé accessibles à tous à un prix adéquat. Principes essentiels de l'assurance-maladie, la concurrence entre les assureurs (caisses-maladie) et les fournisseurs de prestations (hôpitaux, médecins, etc.) ainsi que la qualité et l'efficacité économique des prestations, notamment, figureront dorénavant dans la Constitution.

Principes inscrits dans la Constitution

Au Parlement, le contre-projet a aussi suscité des critiques. Elles portaient surtout sur le fait qu'il a été élaboré à la hâte, sans que les acteurs concernés, notamment les cantons, aient été dûment associés à la procédure. En outre, selon les critiques formulées, toutes les dispositions ne méritent pas de figurer dans la Constitution, et certains principes importants, tels que la solidarité, manquent dans le contre-projet.

Procédure  
et contenu  
critiqués

Pour le Conseil fédéral, les dispositions constitutionnelles en vigueur sont suffisantes. Aujourd'hui, il soutient néanmoins le contre-projet du Parlement, car il va dans la bonne direction.

Position  
du Conseil fédéral

## L'objet en détail

Aujourd'hui, la Constitution fédérale se borne à dire que la Confédération légifère sur l'assurance-maladie et qu'elle peut déclarer l'assurance-maladie obligatoire de manière générale ou pour certaines catégories de personnes. Les principes régissant l'assurance-maladie sociale sont fixés au niveau de la loi, en premier lieu dans la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal). Cette dernière régit notamment l'obligation de s'assurer, le financement solidaire de l'assurance-maladie, l'admission des caisses-maladie et des fournisseurs de prestations, l'étendue du catalogue des prestations, le libre choix de l'assureur et des fournisseurs de prestations ainsi que les subsides des pouvoirs publics. L'assurance-maladie est régie déjà actuellement par les principes de la concurrence réglementée et de la transparence.

Assurance-  
maladie:  
réglementation  
en vigueur

Conformément au nouvel article constitutionnel, la Confédération légifère sur l'assurance-maladie. Cette dernière propose une assurance des soins; elle peut aussi proposer une assurance d'indemnités journalières. L'assurance des soins prévoit des prestations en cas de maladie et de maternité et peut aussi prévoir des prestations en cas d'accident et de besoin en soins réguliers.

Le nouvel article  
constitutionnel

Le nouvel article constitutionnel mentionne explicitement divers principes importants qui valent déjà à l'heure actuelle. Les prestations à la charge de l'assurance des soins doivent être efficaces, appropriées et économiques. Les fournisseurs de prestations (hôpitaux, médecins, etc.) doivent fournir des prestations de qualité. Par ailleurs, l'assurance-maladie est mise en œuvre conformément aux principes de la concurrence et de la transparence. En outre, la responsabilité individuelle des assurés est encouragée. Le droit des assurés au libre choix des assureurs-maladie reconnus et des fournisseurs de prestations autorisés est garanti dans l'assurance obligatoire des soins. L'obligation de s'assurer n'est pas expressément réglementée, mais elle n'est pas non plus remise en question.

Principes  
régissant  
l'assurance-  
maladie



La Confédération et les cantons veilleront conjointement à garantir un système de santé publique rationnel et de qualité et à coordonner leur action. Cela n'entraînera toutefois pas de transfert de compétences, dans le domaine de la santé, des cantons à la Confédération ni, dans le domaine de l'assurance des soins, de la Confédération aux cantons. Le but consiste bien plus à garantir, par des efforts concertés, la qualité et l'efficacité économique des soins de santé prodigués dans le cadre de l'assurance des soins.

Coordination  
des mesures de la  
Confédération  
et des cantons

L'assurance des soins sera financée, comme jusqu'à présent, par les primes et les participations aux coûts à la charge des assurés ainsi que par des subsides des pouvoirs publics. Par contre, les contributions publiques ne seront dorénavant plus versées aux fournisseurs de prestations (hôpitaux avant tout), mais à l'organisme qui finance les prestations. Ce financement est aujourd'hui assuré par les caisses-maladie. Cette nouvelle disposition jette les bases d'un « système de financement moniste ». Selon ce système, les prestations des hôpitaux seraient financées par une seule source et non plus comme aujourd'hui par les caisses-maladie d'une part et les pouvoirs publics d'autre part (« système de financement dual »).

Financement  
de l'assurance  
des soins

Le nouvel article constitutionnel ne contient pas de prescriptions concernant la fixation des primes. Il mentionne toutefois expressément les réductions de primes, qui relèveront à la fois de la Confédération et des cantons. Ces réductions continueront à être accordées en fonction de la situation financière des assurés, dans le respect du principe de la solidarité.

Primes  
et réductions  
de primes



## Texte soumis au vote

### Contre-projet de l'Assemblée fédérale à l'initiative populaire «Pour la baisse des primes d'assurance-maladie dans l'assurance de base»

#### Extrait de l'arrêté fédéral du 21 décembre 2007

L'Assemblée fédérale propose de modifier la Constitution<sup>1</sup> comme suit:<sup>2</sup>

#### *Art. 117* Assurance-accidents

<sup>1</sup> La Confédération légifère sur l'assurance-accidents.

<sup>2</sup> Elle peut déclarer l'assurance-accidents obligatoire, de manière générale ou pour certaines catégories de personnes.

#### *Art. 117a* Assurance-maladie (*nouveau*)

<sup>1</sup> La Confédération légifère sur l'assurance-maladie.

<sup>2</sup> L'assurance-maladie propose une assurance des soins; elle peut aussi proposer une assurance d'indemnités journalières. L'assurance des soins prévoit des prestations en cas de maladie et de maternité et peut prévoir des prestations en cas d'accident et de besoin en soins réguliers.

<sup>3</sup> Lorsqu'elle légifère, la Confédération respecte les principes suivants:

- a. les prestations relevant de l'assurance des soins doivent être efficaces, appropriées et économiques;
- b. l'assurance-maladie est mise en œuvre conformément aux principes de la concurrence et de la transparence; la responsabilité individuelle des assurés est encouragée;
- c. les assureurs désirant exercer une activité dans le domaine de l'assurance-maladie sont soumis à une autorisation;
- d. les conditions posées à l'activité des fournisseurs de prestations à la charge de l'assurance-maladie sont fixées de manière à garantir la qualité et la concurrence.

<sup>4</sup> La Confédération peut déclarer l'assurance-maladie obligatoire, de manière générale ou pour certaines catégories de personnes. Les personnes assujetties à l'assurance obligatoire des soins peuvent choisir librement un des assureurs-maladie reconnus ainsi que les fournisseurs de prestations autorisés à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie.

<sup>1</sup> RS 101

<sup>2</sup> Il s'agit du contre-projet du Conseil fédéral et du Parlement à l'initiative populaire «Pour la baisse des primes d'assurance-maladie dans l'assurance de base», laquelle a été retirée en faveur des dispositions suivantes.

<sup>5</sup> La Confédération et les cantons veillent, dans le cadre de leurs compétences, à garantir un système de santé publique rationnel et de qualité; ils coordonnent leur action.

<sup>6</sup> L'assurance des soins est financée par les primes et les participations aux coûts à la charge des assurés ainsi que par des contributions publiques versées à l'organisme qui finance les prestations. La Confédération et les cantons prévoient des réductions de primes en fonction de la situation financière des assurés.

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons d'accepter le contre-projet.

## Les délibérations au Parlement

**Le Conseil fédéral et le Parlement ont rejeté l'initiative populaire « Pour la baisse des primes d'assurance-maladie dans l'assurance de base ». Le Parlement a cependant décidé d'y opposer un contre-projet intitulé « Qualité et efficacité économique dans l'assurance-maladie ». Il entend ainsi fixer l'orientation de l'assurance-maladie dans la Constitution. Initialement réticent, le Conseil fédéral soutient à présent le contre-projet.**

Le Parlement a saisi l'occasion offerte par l'initiative populaire pour fixer dans la Constitution les principes majeurs régissant l'assurance-maladie, et notamment l'assurance des soins. Il estime justifié que cette importante branche de l'assurance sociale soit expressément réglementée dans la Constitution, eu égard à sa portée pour l'ensemble du système de santé

Inscription dans  
la Constitution

Le contre-projet met l'accent sur la qualité et l'efficacité économique des prestations à la charge de l'assurance-maladie. En outre il prévoit expressément que l'assurance-maladie doit être régie par les principes de la concurrence et de la transparence. En fixant ces principes essentiels, le Parlement entend donner une nouvelle orientation à l'assurance-maladie. Le renforcement de la concurrence entre assureurs et entre fournisseurs de prestations doit influencer positivement sur la qualité et le prix des prestations. Les réglementations étatiques doivent être limitées au strict minimum.

Concurrence,  
efficacité  
économique  
et qualité

Le Parlement s'est aussi montré favorable à ce que, dans le cadre de l'assurance obligatoire des soins, les assurés puissent choisir librement parmi les assureurs-maladie reconnus et les fournisseurs de prestations autorisés. Lors des délibérations, il a toutefois expressément souligné que la possibilité de restreindre le libre choix des fournisseurs de prestations sur une base volontaire, pour certaines formes d'assurance, serait maintenue. Il en ira de même de la possibilité de désigner à l'intention de certaines catégories de personnes, telles que les demandeurs d'asile, des assureurs-maladie offrant une forme particulière d'assurance.

Liberté  
de choix

Le principe de la liberté de contracter n'est pas mentionné explicitement dans l'article constitutionnel. Ce dernier ne précise donc pas si les assureurs-maladie devront collaborer, comme jusqu'à présent, avec tous les fournisseurs de prestations (obligation de contracter) ou s'ils pourront dorénavant faire un choix. Lors des délibérations au Parlement, la question de savoir si – et dans quelle mesure – la liberté de contracter peut être déduite de l'orientation de l'article constitutionnel a suscité une controverse. Ce dernier met en exergue la concurrence dans l'assurance-maladie tant de manière générale que par rapport à l'autorisation des fournisseurs de prestations. La liberté de contracter devrait en tout cas être réglée à l'échelon de la loi.

Liberté  
de contracter

Lors des délibérations, le niveau actuel des prestations de l'assurance-maladie n'a pas été fondamentalement remis en question. L'exigence de la qualité présuppose que les prestations respectent strictement les critères de l'efficacité, de l'adéquation et du caractère économique.

Etendue  
des prestations

Une minorité de parlementaires trouvent qu'il n'est ni judiciaire ni opportun de fixer en détail dans la Constitution les principes régissant l'assurance-maladie. Ils estiment qu'il aurait au moins fallu prendre le temps nécessaire et associer toutes les instances et les organisations qui jouent un rôle majeur dans l'assurance-maladie et le domaine de la santé, mais aussi mener, avec les cantons et les autres milieux intéressés, une discussion approfondie sur le choix des contenus et des principes de l'assurance-maladie. Ils estiment que le projet est déséquilibré, du fait qu'il met l'accent sur la concurrence. Enfin, la disposition qui prévoit que les contributions publiques seront versées à l'organisme qui finance les prestations a suscité une vive controverse.

Critiques  
à l'encontre  
du projet

Lors des délibérations sur l'initiative populaire, le Conseil fédéral s'est prononcé contre l'élaboration d'un contre-projet constitutionnel, jugeant une telle démarche inutile et craignant qu'elle retarde encore les révisions législatives en cours. En outre il a déploré que l'article constitutionnel ait été adopté à la hâte, sans qu'on recoure à la procédure consensuelle habituelle. Toutefois, jugeant que le contre-projet élaboré par le Parlement va globalement dans la bonne direction, le Conseil fédéral peut se rallier à l'avis du Parlement et recommander l'acceptation de ce nouvel article constitutionnel.

Position  
du Conseil fédéral

**Pour tous ces motifs, le Conseil fédéral et le Parlement vous recommandent d'accepter le contre-projet «Qualité et efficacité économique dans l'assurance-maladie».**



**PP**  
**Envoi postal**

Envois en retour au contrôle  
des habitants de la commune

**Recommandation de vote**

Le 1<sup>er</sup> juin 2008, le Conseil fédéral  
et le Parlement vous recommandent  
de voter :

- Non à l'initiative populaire « Pour des naturalisations démocratiques »
- Non à l'initiative populaire « Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale »
- Oui à l'article constitutionnel « Qualité et efficacité économique dans l'assurance-maladie » (contre-projet à l'initiative populaire « Pour la baisse des primes d'assurance-maladie dans l'assurance de base », qui a été retirée)

Bouclage:  
20 février 2008  
Publié par la  
Chancellerie fédérale

Pour toute information complémentaire:  
[www.admin.ch](http://www.admin.ch)  
[www.parlement.ch](http://www.parlement.ch)  
[www.ch.ch](http://www.ch.ch)