

01.079

**Message
concernant une modification de la loi fédérale
sur les droits politiques**

du 30 novembre 2001

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le projet ci-joint de modification de la loi fédérale sur les droits politiques, et le message qui l'accompagne, et vous demandons de bien vouloir l'approuver.

Par la même occasion, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

1997 P 97.3590 Exercice du droit de vote sur l'ensemble du territoire suisse.
Modification de l'art. 3 de la loi sur les droits politiques
(N 8.3.99, Guisan)

1999 P 99.3321 Initiatives populaires et référendums. Page Internet
(N 8.10.99, Andreas Gross)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

30 novembre 2001 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Diverses raisons amènent le Conseil fédéral à vous proposer une nouvelle révision partielle de la législation fédérale sur les droits politiques peu de temps après la dernière révision en date.

L'existence des partis politiques ayant été entérinée dans le droit constitutionnel (art. 137 et 147 Cst.), il convient désormais de l'inscrire comme il se doit dans la loi, en faisant en sorte que les partis jouissant d'une audience notable au plan fédéral puissent, à certaines conditions - au demeurant peu contraignantes -, se faire inscrire officiellement (art. 76a LDP) à la Chancellerie fédérale et bénéficier en contrepartie de quelques avantages (art. 24, al. 3, LDP) au moment de préparer les élections fédérales.

L'art. 8, al. 3, Cst. (comme l'art. 4, al. 2, acst.) reconnaît l'égalité des sexes, mais il enjoint aussi le législateur de pourvoir à l'égalité de droit et de fait des femmes et des hommes. Le nouvel art. 86a que nous proposons devrait y contribuer.

Ceci étant, le projet qui vous est soumis tient résolument compte des besoins des électeurs. Il vous demande d'accepter que les bulletins électoraux leur laissent suffisamment de place pour panacher et cumuler de manière lisible (art. 33 LDP), d'accepter aussi de faciliter les travaux de planification de tous les organismes concernés en prévoyant que le Conseil fédéral fixe, dans un délai minimal avant le jour de la votation, les objets - sauf les lois fédérales urgentes - qui seront soumis au verdict du peuple (art. 10 LDP).

Il s'agira ensuite, dans la mesure où il est possible de le faire aujourd'hui sans risque de manipulation et dans l'idée que cette étape sera la première d'une série qui devrait déboucher sur le vote électronique généralisé (art. 60a et 69a LDP), de promouvoir l'utilisation par les électeurs, dans certains cas bien précis, de moyens électroniques leur permettant d'exercer leurs droits politiques. Une autre mesure devrait les aider à se forger plus aisément une opinion: l'obligation, par la Chancellerie fédérale, de leur fournir sur Internet, plus tôt qu'aujourd'hui, les textes normatifs faisant l'objet de la votation et les explications les accompagnant (art. 11 LDP). Il faut enfin consolider les bases légales sur lesquelles reposent les projets pilotes de vote électronique (art. 5, al. 3, art. 8a, art. 12, al. 3, art. 38, al. 5, et art. 72, al. 3, du projet de révision de la LDP).

Nous vous proposons encore d'abandonner le double contrôle effectué pour les demandes de référendum et pour les initiatives populaires (art. 66, al. 2, et 72, al. 2, LDP) et d'abolir les décisions attaquables si le nombre de signatures valables est inférieur de plus de 10 000 au nombre prescrit par la Constitution (art. 66, al. 1, et 72, al. 1, LDP). Dans le même ordre d'idée, il serait judicieux que la Chancellerie fédérale fût autorisée à cesser de compter les signatures dès lors qu'elle aurait atteint le nombre prescrit par la Constitution (art. 66, al. 3, et 72, al. 3, LDP).

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Point de la situation**

1.1.1 **Inscription des partis politiques dans la Constitution**

Les art. 137 et 147 Cst. confirment l'existence et la tâche des partis politiques, ce qui n'avait pas été possible dans l'ancienne constitution, malgré plusieurs tentatives. Il s'agit donc de commencer à le concrétiser désormais dans la loi, de manière appropriée, sans susciter de vains espoirs, car ni l'état des finances de la Confédération ni les moyens en personnel dont disposent la Chancellerie fédérale et la plupart des cantons pour gérer les droits politiques, moyens qu'on a jusqu'à présent délibérément et systématiquement limités au strict minimum, ne le permettent. Le législateur peut néanmoins, par des mesures adéquates, faciliter la tâche des partis et de l'administration et libérer, à la Chancellerie fédérale, des synergies qui rendront possible l'enregistrement des partis politiques qui le souhaiteront. Coordonnées comme il se doit, ces mesures pourront aussi contribuer quelque peu à empêcher l'émiettement des listes qui tend à se généraliser. Les électeurs surtout y verront un peu plus clair lors des campagnes précédant les élections.

1.1.2 **Premiers pas sur la voie de l'exercice des droits populaires au moyen de l'électronique**

La principale raison d'être de la révision que nous vous soumettons ici tient à l'irruption massive que l'électronique a faite dans le secteur public et à la demande qui en a résulté, qui se fait toujours plus pressante et qui n'épargne pas non plus le domaine des droits politiques. Il faudra certainement encore des années d'études et d'expérimentation avant que le vote électronique ne devienne réalité et qu'il ne révolutionne la vie politique voire remette peut-être en question par exemple une partie des structures issues du système fédéraliste. Ce n'est pas une raison pour ne pas s'attaquer au problème dès à présent, car à l'heure de la mondialisation et de la mobilité, le vote électronique permettra plus facilement à tous nos compatriotes qui sont loin du pays – soit parce qu'ils sont en déplacement à l'étranger pour raisons professionnelles, soit parce qu'ils résident de manière permanente dans un autre Etat – d'exprimer leurs choix politiques au moment voulu.

La Chancellerie fédérale proposera désormais, sur Internet, en format pdf et pour chacune des initiatives populaires fédérales ou des demandes de référendum lancées, une liste de signatures vierge que toute personne pourra imprimer elle-même, signer et faire signer. Ce procédé permettra aux citoyens intéressés d'exercer plus rapidement et plus simplement cette partie de leurs droits politiques; il entraînera en revanche une délimitation très stricte des responsabilités puisque la personne qui imprimera ladite liste devra veiller à ce qu'elle soit imprimée dans sa totalité et qu'elle seule en sera tenue pour responsable (art. 60a et 69a LDP).

1.1.3 Mesures d'économies et simplification de l'organisation en vue d'instituer le vote électronique

Les mesures administratives en faveur des partis sont aussi conçues pour réduire au strict minimum la tâche des administrations cantonales et communales et celle de la Chancellerie fédérale (art. 24 LDP). Les synergies dégagées permettront alors d'enregistrer les partis politiques qui le désireront (art. 76a LDP). D'autres économies proviendront de l'élimination des contrôles opérés deux fois ou du recours à la méthode utilisée par le canton de Zurich, lequel cesse de compter les signatures dès lors qu'il a atteint le nombre prescrit par la Constitution (art. 66 et 72 LDP). Les forces ainsi libérées pourront servir à développer les méthodes encore embryonnaires du vote électronique, ce qui demandera d'énormes ressources en argent et en personnel dans les années à venir. L'objectif du Conseil fédéral est de développer les possibilités en question en coopérant étroitement avec les cantons, avec les communes et avec les milieux de l'économie, de la science et de la recherche.

1.1.4 Promotion des femmes

Le 12 mars 2000, le peuple et les cantons ont rejeté massivement l'initiative populaire fédérale intitulée «pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales (Initiative du 3 mars)» (FF 2000 2814 et 2818). Deux autres initiatives populaires ayant elles aussi échoué, faute de signatures (il s'agissait de «Femmes et hommes» [FF 1990 III 164; constat d'échec: FF 1992 II 713] et de «Conseil national 2000» [FF 1991 I 99, erratum: FF 1991 I 1110; constat d'échec: FF 1992 III 1459]), les quotas destinés à imposer l'égalité au niveau des résultats ne devraient guère être, dans les années à venir, l'instrument qui permettra de réunir une majorité d'électeurs favorables à une représentation adéquate des femmes dans les autorités fédérales. Quant aux quotas destinés à assurer un nombre égal de candidatures d'hommes et de femmes sur les listes, la CIP-N les avait réclamés (cf. les initiatives parlementaires 98.429 et 99.403), mais les Chambres avaient fini par en abandonner l'idée (FF 1998 4157 à 4197, 1999 2844 à 2854; BO 1998 N 1805 à 1824, E 1186 à 1194, 1999 E 479 à 484, N 714 à 734). Ceci dit, le mandat constitutionnel reste entier puisque l'art. 8, al. 3, deuxième phrase, Cst. charge le législateur de pourvoir à l'égalité de droit et de fait des hommes et des femmes.

1.1.5 Erreur rédactionnelle

Le 6 décembre 1999, le Conseil national a chargé le Conseil fédéral (BO 1999 N 2372) de lui proposer de corriger à la prochaine occasion une erreur qui s'était introduite dans la version italienne de la loi. Il s'agit de la manière de calculer correctement la première répartition des mandats (art. 40, al. 1, LDP). Ce calcul empêche qu'on ne doive, de par la loi, attribuer plus de sièges que n'en donne la Constitution fédérale (art. 149, al. 1, Cst.). Les versions française et allemande le garantissent (FF 1993 III 452 s et 506; BBl 1993 III 486s et 536) alors que la version italienne n'a pas été corrigée lors de la révision de 1994 (FFi 1993 III 348 ss [correct] et 396 [faux]).

1.1.6 A l'écoute des vœux des citoyens

Tout ce qui peut être entrepris, à des coûts acceptables, pour continuer à faciliter l'exercice des droits politiques des Suisses et des Suissesses doit l'être. L'élargissement de l'offre de la Chancellerie fédérale sur Internet va dans ce sens: elle offrira davantage (des listes à signer pour chacune des initiatives populaires et demandes de référendum lancées; cf. art. 60a et 69a) et plus tôt (les Explications de vote au minimum six semaines avant la date du scrutin; art. 11, al. 3). Va aussi dans ce sens la planification de la mise au vote des objets (art. 10, al. 1 et 1^{bis}), qui sera utile aux électeurs, aux partis politiques, aux cantons, aux communes, aux associations professionnelles et autres organisations d'intérêt public ou privé.

Depuis la libéralisation de 1994, le vote par correspondance connaît un succès grandissant, en particulier dans les agglomérations (cf. l'annexe 1). N'ont pas enregistré cette progression les cantons qui, parce qu'ils ont fait de mauvaises expériences par le passé et craignent la fraude, pratiquent encore une politique restrictive en la matière lorsque leurs électeurs doivent se prononcer sur des objets cantonaux et communaux lesquels leur sont généralement soumis le même jour que les objets fédéraux. Il n'empêche que, sur le plan national, plus de la moitié des votes sont de nos jours exprimés par correspondance, cette proportion atteignant même 90 % dans les agglomérations. On remarquera enfin que la moitié des personnes environ qui votent par correspondance le font séance tenante, par retour du courrier.

Dans cet ordre d'idées, on devrait aussi davantage tenir compte des nouvelles habitudes des Suisses et des Suissesses sur la manière de prendre leurs vacances depuis l'unification, acceptée en 1985, du début de l'année scolaire (FF 1985 II 1437). Les dates des vacances scolaires varient très largement d'une région du pays à l'autre. En Suisse romande, les vacances d'été et les vacances d'automne notamment commencent traditionnellement plus tard qu'en Suisse alémanique.

Aussi est-il difficile de trouver une date pour les votations fédérales – et plus encore pour les élections fédérales – qui ne tombe pas pendant une période de vacances ou qui ne la précède pas directement, sachant qu'il est essentiel que puissent aussi voter les personnes qui sont deux, trois ou quatre semaines en vacances. La proposition d'avancer d'une semaine dans le cas des votations populaires et de onze jours dans le cas des élections fédérales la date du dernier délai de la remise du matériel de vote a été très vivement critiquée par certains cantons et par certains milieux économiques lors de la consultation alors que les partis politiques ont émis des avis divergents. Le fait que le prix des campagnes précédant les votations et les élections risque d'augmenter a amené le Conseil fédéral à ne plus vous soumettre cette proposition. Pour les Suisses de l'étranger, il cherchera d'autres moyens de désamorcer la situation dans l'ordonnance.

1.1.7 Conclusion

La révision que nous soumettons ici n'est que l'étape préliminaire d'une réforme plus profonde (l'extension de l'exercice des droits politiques aux formes électroniques). Elle n'en constitue pas moins au total une vraie réforme technique pour les élections et les votations et elle apportera à n'en pas douter de réels avantages à chacune des catégories d'intéressés que sont les électeurs, les partis politiques et les autorités.

1.2 Résultats de la procédure préliminaire

1.2.1 Prise en compte des souhaits émis lors d'autres travaux parlementaires

Le projet de révision dont il est question ici a, à bien des égards, tenu compte de souhaits émis par le Parlement ces dernières années: la promotion des femmes; les mesures administratives en faveur des partis; le vote électronique.

1.2.2 Prise en compte des vœux des citoyens actifs

Le projet de révision dont il est question ici tient aussi compte des vœux dont maints citoyens actifs ont fait part au service compétent de la Chancellerie fédérale ou que d'autres ont émis, plusieurs fois de suite, dans des recours. Il s'agit en particulier de la remise, plus tôt qu'à l'heure actuelle, des informations sur les votations populaires, mais aussi de la planification à long terme des votations et de l'utilisation d'Internet. Quant à l'enregistrement des partis et aux mesures administratives en leur faveur, ils sont issus des nombreuses discussions publiques qui ont eu lieu ces années dernières.

1.2.3 Procédure de consultation

Cantons, partis politiques, associations faîtières de l'économie et autres organes intéressés ont été invités à donner leur avis lors de la consultation qui a eu lieu de la mi-juin à la fin septembre 2001. Ont répondu tous les cantons, à l'exception de Nidwald, sept des treize partis représentés aux Chambres fédérales, cinq des dix associations faîtières de l'économie. Des autres milieux sollicités, seul le Secrétariat des Suisses de l'étranger s'est exprimé. Quatre autres organisations intéressées ont, spontanément, donné leur avis. Trois quarts des avis rendus ont accueilli favorablement la révision, ont estimé qu'elle était faisable et jugé adéquate la densité normative proposée. Les propositions allant plus loin n'ont été approuvées que par une minorité des organes consultés.

La création d'un registre des partis et la possibilité, pour ces derniers, de se faire enregistrer (art. 76a LDP), ainsi que les facilités qu'ils obtiendraient (cf. l'art. 24 LDP) de ce fait ont convaincu trois organes sur cinq. Le Conseil fédéral maintient donc sa proposition. Certains opposants n'ont, semble-t-il, pas compris l'enjeu: l'élection du Conseil national est une élection fédérale, en conséquence de quoi il appartient au législateur fédéral de légiférer sur la question. Si l'art. 137 Cst. devait être mis en œuvre, il serait alors indispensable de prévoir un registre des partis et les conditions légales de leur inscription dans ce registre.

Les projets pilotes de vote électronique (art. 5, al. 3, et art. 8a LDP) et d'autres propositions modérées (art. 60a et 69a LDP) ont trouvé grâce auprès de plus des deux tiers des personnes ayant donné leur avis sur la question. Trois quarts d'entre elles approuvent les mesures destinées à faciliter la planification des votations (art. 10 LDP).

A l'inverse, trois quarts d'entre elles s'opposent catégoriquement à ce qu'un citoyen puisse renoncer au droit de vote, même si les conditions sont très strictes. Aussi le Conseil fédéral retire-t-il la proposition (l'art. 4a) qu'il avait faite dans le projet envoyé en consultation. Il en résulte que les cantons qui avaient commencé à tolérer – sans l'autorisation de la Confédération – une telle pratique de la part des communes devront rappeler ces dernières à l'ordre.

Quant à la proposition d'inscrire dans la loi un article sur les campagnes d'information ayant lieu avant l'élection du Conseil national (art. 86a LDP) – dans le but d'accroître la participation au vote, d'encourager les candidatures féminines et d'assurer une représentation plus équilibrée des femmes au Parlement –, elle a passé la barre de peu. Les demandes allant plus loin ont été catégoriquement refusées. On remarquera que deux associations de femmes se sont exprimées spontanément sur la question alors qu'aucune des six organisations féminines invitées à donner leur avis n'a réagi.

1.3 Classement d'interventions parlementaires

1.3.1 Demandes satisfaites

Le projet de révision reprend le postulat Andreas Gross (99.3321) «Initiatives populaires et référendums. Page Internet», qui a été transmis le 8 octobre 1999 avec l'accord du Conseil fédéral (BO 1999 N 2214 s), et il le transcrit dans les faits.

1.3.2 Demandes partiellement satisfaites

Peut aussi être classé le postulat Guisan (97.3590) «Exercice du droit de vote sur l'ensemble du territoire suisse. Modification de l'art. 3 de la loi sur les droits politiques», que le Conseil national a transmis le 8 mars 1999, contre la volonté du Conseil fédéral (BO 1999 N 194s). Comme nous l'avons dit plus haut (au ch. 1.1.2 et 1.1.3), l'exercice complet des droits politiques par voie électronique exigera des ressources considérables en argent et en personnel et beaucoup de temps, car on ne peut pas, en un tournemain, assurer le secret du vote et le protéger de possibles manipulations. Quoi qu'il en soit, le Conseil fédéral est disposé à collaborer étroitement avec les cantons et les communes pour trouver, en ayant recours aux possibilités offertes par la science et par l'économie, une solution qui satisfasse les citoyens. Le postulat a été examiné et sera réalisé au fur et à mesure.

2 Partie spéciale

2.1 Titre 1 Droit de vote et exercice de ce droit (art. 1 à 9)

Art. 1 et 2

Ces deux dispositions peuvent être abrogées puisqu'elles figurent désormais expressément dans la nouvelle Constitution fédérale (art. 136, al. 1 et 2, Cst.) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000.

Art. 5, al. 3, et art. 8a

On ne peut tester le vote électronique sans base légale, car on ne saurait, en raison de la Constitution, opérer de relevé de la volonté populaire sans critères précis, la jurisprudence du Tribunal fédéral exigeant elle aussi que cette condition soit remplie pour les référendums consultatifs non contraignants (ATF 104 Ia 228 s cons. 1a). Qu'ils soient effectués lors de scrutins consultatifs séparés, prévus uniquement à cet effet, ou lors des votations populaires fédérales habituelles, les essais pilotes devront garantir la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté (art. 34, al. 2, Cst.). Tout essai pilote, de quelque type qu'il soit, devra donc aussi être préparé avec soin, car il y ira de la confiance des électeurs dans la démocratie semi-directe, et aucune faute ni erreur, politique ou juridique, ne pourra être tolérée. Voilà pourquoi il faudra recueillir, avant tout essai, l'accord de l'ensemble des collectivités publiques concernées; il s'agira en outre, pour chacun des essais en question, de définir très exactement la ou les votations sur lesquelles il portera, les collectivités publiques qui y participeront et les organes qui seront autorisés à l'opérer (art. 8a, al. 1, LDP). C'est à cette condition seulement qu'on créera la clarté voulue qui empêchera toute tentative de manipulation ou de violation du secret (art. 8a, al. 2, LDP). Comme il sera impossible de régler les détails techniques sans avoir pris au préalable connaissance des solutions techniques possibles et des conditions essentielles de leur réalisation, il faut déléguer au Conseil fédéral la compétence de régler lui-même les modalités (art. 8a, al. 3, LDP).

Art. 9

Depuis qu'il existe un service civil de remplacement (cf. aujourd'hui l'art. 59, al. 1, Cst. et la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil; RS 824.0), il faut, au nom de l'égalité des droits et de l'interdiction des discriminations (art. 8, al. 1 et 2, Cst.), que les personnes effectuant le service civil au moment des votations ou des élections fédérales puissent jouir du même droit que les militaires servant dans l'armée ou que les personnes servant dans la protection civile à ce moment-là, à savoir du droit de voter aussi par correspondance pour un scrutin cantonal ou communal ayant lieu ce jour-là. Cela n'est pas sans importance pour les cantons du Valais et du Tessin notamment qui, pour des raisons historiques, font preuve d'une certaine réserve envers le vote par correspondance pour les scrutins cantonaux et communaux.

2.2 Titre 2 Votations (art. 10 à 15)

Art. 10, al. 1 et 1^{bis} (nouveau)

En vous proposant ces nouvelles dispositions, nous avons tenu compte du souhait grandissant que soit établi, à moyen et à long termes, un calendrier – aisément calculable et parfaitement transparent – des votations populaires, calendrier qui assurerait une certaine continuité du rythme des scrutins et éviterait autant que possible les à-coups.

A cet effet, devraient être inscrits dans la loi les principes autorisant le Conseil fédéral:

1. à arrêter les règles permettant de définir les dimanches qui seront réservés aux votations fédérales (al. 1);
2. à fixer et à rendre publics dorénavant au minimum quatre mois avant le jour d'une votation les objets, à l'exception des lois fédérales urgentes, qui seront soumis ce jour-là au vote populaire (al. 1^{bis}).

Il n'est pas aisé d'établir un système qui permette de fixer les deux premières dates des votations de chaque année civile:

1. puisque les votations ne peuvent avoir lieu en janvier et au début février, la Poste ne pouvant en effet garantir que le matériel de vote soit distribué à temps au moment des fêtes de Noël et du Nouvel-An, pas plus qu'elles ne peuvent avoir lieu en juillet, époque de l'année où une grande partie de la population est en vacances;
2. puisque huit semaines au minimum devraient séparer deux votations fédérales (la place manque pour stocker le matériel de vote et il faut éviter qu'on le confonde);
3. puisque, du mercredi des Cendres à Pentecôte et à la Fête-Dieu, le calendrier civil et le calendrier religieux obéissent chacun à des lois qui ne sont pas toujours en harmonie les unes avec les autres.

L'al. 1^{bis} entend garantir que toutes les parties auront suffisamment de temps pour préparer la campagne précédant la votation: dans cette optique, le Conseil fédéral dira, au minimum quatre mois avant la date de cette dernière, lesquels des objets il soumettra au vote ce jour-là. Cette règle souffrira, il est vrai, une exception pour toute loi fédérale urgente, qui doit être portée devant le peuple dans le délai de un an si, après qu'elle est entrée en vigueur, est déposée et aboutit dans les 100 jours une demande de référendum (art. 59 LDP); ladite loi cessant d'être valable un an après son adoption par les Chambres et ne pouvant être renouvelée (art. 165, al. 2 et 4, Cst.) si le peuple ne l'a pas acceptée, qu'il l'ait refusée ou qu'elle ne lui ait pas été soumise, il faudra éviter que, faute de lui avoir été soumise, elle ne soit réduite à néant par la disposition sur l'annonce des objets mis au vote, ce qui serait le cas puisque le scrutin suivant arriverait trop tard. Il en résulterait alors une violation de la démocratie directe. Sur les raisons, voir encore le commentaire de l'art. 11, al. 3, ci-après.

Art. 11, al. 3, 3^e phrase (nouvelle)

Les avis manifestés dans diverses lettres adressées à la Chancellerie fédérale et maintes réclamations formulées dans les recours révèlent que nombre d'électeurs souhaitent recevoir le matériel de vote plus tôt qu'à l'heure actuelle. Des desiderata du même type sur la préparation des campagnes précédant les votations émanent des partis et d'autres associations de défense d'intérêts: leurs représentants devraient, disent-ils, pouvoir débattre en toute connaissance de cause des projets avant de donner les consignes de vote. Il en va de même pour les nombreuses associations privées qui organisent des séries de conférences et qui ne peuvent lancer de mots d'ordre qu'après avoir pris connaissance des questions posées. Toutes ces raisons plaident en faveur d'un aménagement plus convivial du système. Pour ne pas renchéris indûment la campagne précédant la votation et pour éviter aux cantons d'avoir des problèmes en cas d'élection concomitante, le Conseil fédéral renoncera, vu la vive opposition manifestée lors de la consultation, à faire distribuer plus tôt aux électeurs

les documents qui leur permettent d'exprimer leur vote. Par contre, la Chancellerie fédérale assouvrira le besoin d'informations des électeurs plus tôt qu'elle ne le fait aujourd'hui en mettant sur Internet, au plus tard six semaines avant le jour de la votation, les textes sur lesquels le peuple devra se prononcer et les explications qui les accompagnent. Voir encore l'annexe 1.

Art. 12, al. 3 (nouveau)

Les formes traditionnelles du vote nécessitent l'utilisation de bulletins officiels, que ce soit pour les votations ou pour les élections (art. 12, al. 1, let. a, art. 38, al. 1, let. b, et art. 49, al. 2, let. a, LDP). Ces bulletins ne peuvent être remplis ou modifiés qu'à la main (art. 12, al. 1, let. b, art. 38, al. 1, let. c, et art. 49, al. 2, let. c, LDP). Or ces conditions ne pourront être maintenues pour les essais pilotes, et le vote électronique aura besoin lui aussi de barrières qui fixeront la validité et la licéité de l'expression du votant, ne serait-ce que pour empêcher qu'une personne n'ayant pas le droit de vote puisse voter sous un faux nom ou qu'une personne l'ayant ne vote plusieurs fois. C'est au canton où aura lieu l'essai pilote avec vote électronique qu'il reviendra de fixer lesdites conditions dans son droit. Pour être valables, les dispositions du canton devront être approuvées par la Confédération (art. 91, al. 2, LDP). Le Conseil fédéral en fera une condition sine qua non de la délivrance de l'autorisation visée à l'art. 8a LDP.

Art. 14, al. 2

La nouveauté consiste à donner aux cantons treize jours au maximum pour publier les résultats dans leur feuille officielle, faute de quoi la validation des résultats au niveau national ne pourra plus être faite à temps, la réforme de la justice induite par la nouvelle Constitution ayant fait du Tribunal fédéral la nouvelle instance de recours (art. 189, al. 1, let. f, Cst.), laquelle était précédemment le Conseil fédéral. Ceci étant, ce dernier ne pourra plus décider lui-même et simultanément valider le résultat de la votation (cf. les art. 15 et 81 LDP), ce qui entraînera des retards. Il faut donc prendre des mesures qui empêcheront tout blocage du bon fonctionnement de la démocratie, blocage qui pourrait résulter d'un flot de recours savamment orchestré (cf. encore le commentaire de l'art. 15). L'une de ces mesures consistera à fixer aux autorités cantonales un délai de publication des résultats de leur canton dans leur feuille officielle, au besoin dans un numéro spécial, le procédé étant celui qui est utilisé pour les élections fédérales (cf. le commentaire de l'art. 52, al. 2).

Art. 15, al. 4 (nouveau)

Alors que jusqu'à présent les décisions sur recours et la validation du résultat de la votation appartenaient au Conseil fédéral, qui prenait les premières et qui opérait la seconde au même moment, la réforme de la justice induite par la nouvelle Constitution (art. 189, al. 1, let. f, Cst.) a séparé ces deux opérations. Au moins en règle générale, la validation du résultat de la votation par le Conseil fédéral devra logiquement avoir lieu une fois que le Tribunal fédéral se sera prononcé sur les recours interjetés par ceux qui contestent ledit résultat. Nous vous avons soumis des propositions à ce sujet dans le message sur la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral (FF 2001 4000).

Or on voit depuis quelques années¹, et de plus en plus, que le fait de devoir attendre l'arrêté de validation avant de pouvoir faire entrer en vigueur un acte législatif, là où

les contingences du droit national et du droit international nous commandent d'agir rapidement dans l'intérêt de la communauté, entraîne de graves inconvénients pour le pays, dont une majorité du peuple ne veut précisément pas. Quant aux lois fédérales déclarées urgentes, on court même systématiquement le risque de les voir cesser d'être en vigueur au bout du délai d'un an prescrit par la Constitution si l'arrêté validant le oui du peuple ne peut être édicté à temps à cause du flot de recours, ce que montre le tableau 1 suivant:

Tableau 1

Opérations	Temps minimal nécessaire, en jours
Publication dans la FF /dans le RO	10 jours
Délai référendaire	100 jours
Contrôle des signatures	30 jours
Fixation de la date de la votation populaire (généralement 4 dates par an)	30 jours
Organisation correcte de la votation, d'après les normes	95 jours
Publication du résultat de la votation dans la feuille officielle du canton, recours devant le gouvernement cantonal et décision sur recours	28 jours
Dépôt du recours	5 jours
<i>Total intermédiaire</i>	<i>298 jours</i>
Réserve pour la décision finale du Tribunal fédéral, y compris la notification	37 jours
Procédure jusqu'à l'arrêté de validation du Conseil fédéral	15 jours
Publication dans la FF/dans le RO	15 jours
<i>Total</i>	<i>365 jours</i>

Il faut, pour toutes ces raisons, lorsque le résultat de la votation est parfaitement évident, que l'autorité compétente (Conseil fédéral ou Parlement) puisse, avant même d'avoir édicté l'arrêté de validation, faire entrer provisoirement en vigueur une loi ou un arrêté fédéral portant approbation d'un accord international ou encore maintenir en vigueur une loi fédérale urgente si la modification du droit (ou son maintien dans le cas d'une loi urgente) ne souffre aucun retard (art. 15, al. 4, LDP).

2.3 Titre 3 Election du Conseil national (art. 16 à 57)
2.3.1 Chapitre 1 Dispositions générales (art. 16 à 20a)

Art. 16, al. 2, et 17, phrase introductive

Les art. 1 et 142, al. 4, Cst. ayant abandonné le terme de «demi-canton», il faut adapter en conséquence les art. 16, al. 2, et 17, phrase introductive, LDP.

2.3.2 Chapitre 2 Election selon le système proportionnel (art. 21 à 46)

Art. 22, al. 2

Il faudra désormais indiquer le sexe de chaque candidat sur la liste de candidats (art. 22, al. 2) et, sur proposition du canton de Berne, sa date de naissance exacte, et non pas l'année de sa naissance.

Le temps étant compté pour vérifier toutes les candidatures, cela permettra de débusquer plus facilement et plus rapidement les faux dans l'indication de l'âge et les doubles candidatures, qui sont interdites par la loi, enfin de constater, sans perdre de temps, l'éligibilité des candidats qui auront atteint dans l'année l'âge de la majorité.

Art. 23, 2^e phrase (nouvelle)

L'art. 23 LDP exige que, pour être autorisée (cf. l'art. 29, al. 3, LDP), une liste de candidats porte une dénomination qui la *distingue* de toutes les autres. A côté de cela, l'art. 31, al. 1^{bis} exige des listes qui sont sous-apparentées qu'elles aient toutes le *même* nom *principal*. Les art. 23 et 31, al. 1^{bis}, LDP *se complètent* donc dans leur *précision*. Il en résulte qu'un *sous-apparement* ne sera possible *qu'au sein d'un seul et même parti*, cette *identité* étant assurée par le nom principal. Des *groupements indépendants* qui souhaiteront se liguer en qualité d'«ailes» «d'un seule et même» «parti» devront le faire, *avant* de déposer leurs listes, en *choisissant un nom principal commun à chacun d'entre eux* (cf. BO 1993 N 2486 s). Cela obligera leurs représentants à se mettre d'accord sur la désignation officielle de la liste qui servira de liste mère, liste à laquelle seront attribués les suffrages complémentaires des autres listes portant le *même nom principal* (art. 37, al. 2^{bis}). C'est la seule façon d'empêcher:

- que les *suffrages complémentaires* des bulletins de vote incomplets de l'une des listes concurrentes portant le même nom principal ne soient transformés en *suffrages blancs* par les décisions peu claires des deux parties, ce qui pourrait léser des tiers en vertu du principe de la bonne foi (art. 5, al. 3, Cst.);
- qu'une *partie clairement exprimée de la volonté des citoyens* soit escamotée, en violation de l'art. 34, al. 2, Cst.; l'ancienne constitution fédérale l'assurait déjà, au titre de droit non écrit (cf. les ATF 124 I 57, 121 I 190 cons. 3a, 12 cons. 5b aa, 119 Ia 272 cons. 3a et la pratique antérieure constante).

Le fait que les citoyens aient droit, de par la Constitution, à ce que soient reconnus les seuls résultats des scrutins qui reflètent de manière fidèle et *sûre* leur volonté exclut que l'Etat autorise les partis à disposer librement des suffrages. L'importance de la chose ressort du fait que le législateur a empêché les doubles candidatures dans un même canton (art. 27, al. 1, LDP, cf. encore FF 2000 2254 à 2258).

Art. 24, al. 3 (nouveau)

Le nouvel art. 24, al. 3, LDP accordera des facilités administratives aux partis, ce qui est désormais possible grâce aux art. 137 et 147 Cst. Cette disposition entend dispenser de l'obligation de réunir le nombre de signatures prévu par la loi et d'obtenir toutes les attestations de la qualité d'électeur des signataires les partis qui se sont fait enregistrer dans les formes (cf. le commentaire de l'art. 76a) à la Chancellerie fédérale et qui *ne déposent pas plus d'une liste de candidats*. Ces deux conditions sont indispensables, car sans elles on favoriserait encore plus la tendance à l'émiettement des listes qui, on le sait, rend plus difficile la tâche des électeurs et en fin de compte gêne la régularité des résultats. Il va de soi que les groupements qui se constituent uniquement pour les élections ou qui ne remplissent pas les conditions d'enregistrement – que nous avons voulues à dessein minimales – continueront d'avoir la possibilité de faire valider une liste de candidats en réunissant le nombre de signatures requis par la loi. Il en ira de même des partis qui déposeront plusieurs listes et qui, dans ce cas, devront réunir, pour chacune d'elles, le nombre de signatures

requis. De plus, toutes les listes de candidats devront, comme par le passé, faire mention des signatures de la *totalité de leurs candidats*, pour assurer qu'aucun d'entre eux n'a été nommé candidat contre son gré et qu'aucun tiers lui «voulant du bien» ne l'ait porté à son insu sur une liste d'un autre canton, ce qui aurait pour effet d'annuler sa candidature puisqu'il est interdit d'être candidat dans plusieurs cantons à la fois (art. 27, al. 2, LDP). La proposition du canton de Zurich (réduire le quorum des signatures pour toutes les listes ayant obtenu, sous le même nom, au minimum un siège aux dernières élections) n'offre aucune solution de rechange, vu que de nouveaux groupements ad-hoc pourraient sans problème reprendre les désignations de partis dissous pour profiter des avantages.

Art. 37, al. 2^{bis}, 2^e phrase (nouvelle)

L'al. 2^{bis} assure la conséquence juridique qui résulte très précisément de la désignation d'une liste mère si plusieurs listes portent le même nom principal (cf. le commentaire de l'art. 23).

Art. 38, al. 5 (nouveau)

Voir au ch. 2.2 le commentaire de l'art. 12, al. 3.

Art. 39, let. d et e

La désignation d'une liste mère (art. 23 et 37, al. 2^{bis}) permet d'attribuer très précisément tous les suffrages à une liste. On pourra donc désormais s'épargner la tâche fastidieuse de compter le nombre de suffrages nominatifs et le nombre de suffrages complémentaires pour chacune des listes sous-apparentées et, le cas échéant, pour les listes apparentées portant la même désignation.

Art. 40, al. 1

Certains cantons ont publié, dans leur feuille officielle, un chiffre de répartition des mandats entre des listes apparentées qui a parfois été *calculé de manière incorrecte* puisque, après avoir divisé le nombre total de suffrages valables de toutes ces listes par le nombre de mandats à attribuer plus un, ils ont obtenu un chiffre rond, *qu'ils ont pris à tort comme chiffre de répartition, au lieu du nombre entier qui lui était directement supérieur*. Cela aurait pu, dans des circonstances moins favorables, les amener à attribuer *plus de mandats qu'ils n'en avaient à disposition* (cf. FF 1993 III 452). L'erreur ne doit donc plus se reproduire nulle part (cf. FF 2000 2258).

Correctement rédigé, l'art. 17, al. 1, de la loi fédérale du 14 février 1919 concernant l'élection du Conseil national (RO 35 363; RS 1 168) avait été transformé en 1976, dans le sens d'une «nouvelle rédaction ne modifiant pas le fond» (FF 1975 I 1361), en un art. 40, al. 1, LDP, de sorte que le quotient «nombre total de suffrages: (nombre de mandats à attribuer + 1)» soit «arrondi» au nombre entier supérieur: or un nombre entier ne peut être *arrondi*.

Après la découverte de cette erreur dans la législation, le risque de devoir faire face à une situation inconstitutionnelle fut évité grâce à la correction, en 1994, de la loi fédérale sur les droits politiques. Toutefois, et malgré des explications détaillées dans le message (FF 1993 III 452 s.), cette correction ne fut, par mégarde, pas reprise dans le texte *italien* (et exclusivement dans celui-ci) de la modification du 18 mars 1994 (cf. ch. 1.1.5). Elle l'est donc ici, conformément au vœu exprimé par le Conseil national (BO 1999 N 2372).

2.3.3 Chapitre 3 Election selon le système majoritaire (art. 47 à 51)

Art. 49, al. 3 (nouveau)

Voir au ch. 2.2 le commentaire de l'art. 12, al. 3.

2.3.4 Chapitre 4 Publication des résultats et vérification des pouvoirs (art. 52 et 53)

Art. 52, al. 2

Comme dans le cas des votations populaires fédérales, la réforme de la justice induite par la Constitution (art. 189, al. 1, let. f, Cst.) attribue désormais au *Tribunal fédéral* la compétence de juger les recours contestant le résultat des élections. Les deux étapes que sont le jugement des recours et la constatation des résultats des élections relèvent donc désormais de deux instances différentes et elles se suivront dans le temps. La validation, par les députés récemment élus (ou réélus), du résultat des élections ne pourra, dans ces conditions, avoir lieu qu'une fois que le Tribunal fédéral se sera prononcé sur les recours interjetés (cf. encore le commentaire de l'art. 15).

Il faudra donc prendre des mesures pour empêcher tout blocage du fonctionnement de la démocratie, lequel pourrait résulter d'un flot de recours savamment orchestré.

L'une des ces mesures consistera à impartir aux autorités cantonales un délai pour publier les résultats de leur canton dans la feuille officielle, au besoin dans un numéro spécial. Le procédé sera le même que celui qu'on utilisera pour les votations populaires fédérales (cf. le commentaire de l'art. 14, al. 2). On l'utilise depuis 1991, au moyen d'une circulaire du Conseil fédéral, qui impartit à tous les cantons un délai de 8 jours.

Art. 53, al. 1

Une autre mesure capable de faire échouer le blocage du début des travaux parlementaires après les élections consiste, maintenant que le traitement des recours appartient au Tribunal fédéral (alors que la validation des élections reste de la compétence du Conseil national nouvellement élu), à fixer dans la loi la date à laquelle le Conseil national devra tenir sa séance constitutive. On évitera ainsi que trop de recours ne soient encore en suspens à ce moment-là, ce qui pourrait mettre en question la légitimité de ladite séance. Nous vous proposons donc que cette dernière ait lieu le septième lundi qui suivra le jour des élections (entre le 30 novembre et le 6 décembre selon l'année). Ce délai minimum tient compte des procédures qui seront possibles dans l'intervalle (cf. tab. 2). La proposition du canton de Fribourg (séance constitutive le 8^e lundi qui suit le jour de l'élection) n'est pas réalisable: elle entraînerait, à cause des jours fériés, une réduction de la session d'hiver des Chambres les années de l'élection du Conseil national.

Suite à la nouvelle répartition des compétences, le Conseil national pourra valider l'élection des députés n'ayant pas fait l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral et celle des députés que le Tribunal fédéral aura confirmée dans un jugement définitif.

Tableau 2

Opérations	Temps minimal nécessaire, en jours
Jour des élections: l'avant-dernier dimanche d'octobre (= entre le 18 et le 24 octobre)	
Publication des résultats dans la feuille officielle du canton	8 jours
Délai du dépôt du recours en 1 ^{re} instance (au gouvernement cantonal)	3 jours
Envoi par la poste	1 jour
Décision sur recours du gouvernement cantonal	10 jours
Envoi par la poste	1 jour
Délai du dépôt du recours au Tribunal fédéral	5 jours
Envoi par la poste	1 jour
<i>Sous-total</i>	<i>29 jours</i>

Opérations	Temps minimal nécessaire, en jours
Réserve pour la décision définitive du Tribunal fédéral, y compris la notification	13 jours
<i>Total du nombre de jours entre la date des élections et celle de l'ouverture de la nouvelle législature (art. 1 LREC: normalement, le dernier lundi de novembre [= entre le 24 et le 30 novembre], exceptionnellement le 1^{er} lundi de décembre [= entre le 1^{er} et le 7 décembre])</i>	<i>ce qui donne 42 jours au minimum après la date des élections</i>

Les cantons d'Uri et de Soleure pensent que ces délais (impératifs) sont irréalistes et proposent que les recours soient directement adressés au Tribunal fédéral. Or personne d'autre que les autorités locales ne connaît mieux les particularités des arrondissements électoraux pour établir correctement les faits. La pression du temps ne disparaîtrait pas pour autant; c'est le Tribunal fédéral qui en hériterait.

Aujourd'hui encore, la manière dont se constitue le Conseil national n'est pas réglée dans la loi. Seul l'art. 3, al. 2, du Règlement dudit conseil (RS 171.13) indique que «le conseil est constitué dès que l'élection d'au moins les deux tiers des membres a été validée». La disposition que nous vous proposons ici est essentielle, compte tenu de l'art. 164, al. 2, Cst., puisque le conseil ne saurait délibérer sans s'être au préalable constitué. Voilà pourquoi il faut la faire figurer dans la loi, en l'occurrence dans la présente, et à cet endroit, en raison de sa connexité directe avec la validation des élections fédérales plutôt que dans une loi relevant du droit parlementaire. Le canton de Soleure, economiesuisse et l'Union patronale suisse ont proposé que le quorum autorisant le Conseil national à se constituer soit calqué sur le quorum constitutionnel autorisant les délibérations des conseils. Cette proposition mérite d'être reprise. En exigeant que seule la majorité des membres des conseils soit présente, l'art. 159, al. 1, Cst. donne la priorité absolue au fonctionnement des autorités.

2.3.5 **Chapitre 5 Modifications au cours de la législation (art. 54 à 57)**

Art. 56, al. 1 et 3, 1^{re} phrase

Les facilités accordées aux partis dûment enregistrés (cf. le commentaire de l'art. 24, al. 3) rendent nécessaire une réglementation spéciale dans le cas de la substitution: sachant qu'il n'y aura plus pour eux de nombre de signatures prescrit, il faut redéfinir qui pourra approuver une nouvelle candidature: nous vous proposons de maintenir la clause actuelle selon laquelle trois cinquièmes au moins des signataires de l'ancienne liste électorale en ont le droit, vous proposons encore de donner au comité cantonal – officiel – du parti de la liste la possibilité d'en faire autant.

Art. 60a Listes de signatures à remplir proposées sous forme électronique

Le Conseil national nous a transmis, le 8 octobre 1999 (BO 1999 N 2214 s), le postulat 99.3321, que nous n'avions pas combattu et dans lequel le député Andreas Gross demandait que, pour remédier à la difficulté de récolter des signatures appuyant des initiatives populaires ou des demandes de référendum, difficulté qui provient selon lui, notamment dans les agglomérations (cf. l'annexe 1), du vote par correspondance, la Chancellerie fédérale aménage une page d'accueil sur son site Internet, page qui serait consacrée aux initiatives populaires et aux demandes de référendum en phase de récolte des signatures.

Le projet que nous vous soumettons fixe l'une des conditions qui permettront de réaliser rapidement la première étape d'un projet plus ambitieux dont l'aboutissement sera le vote électronique. La solution proposée est simple, de nature à satisfaire pleinement les citoyens et elle ne coûte pratiquement rien. Le seul vrai problème réside dans le fait que les documents téléchargés peuvent être modifiés, involontairement ou non, et que toute liste de signatures doit impérativement comprendre certaines rubriques minimales fixées par la loi, faute de quoi elle est nulle, et avec elle toutes les signatures qu'elle mentionne. Il faut donc préciser expressément dans la loi que sera toujours responsable la personne qui aura téléchargé une liste à faire signer et ce, même si cette liste est proposée par des particuliers. Il faut le préciser dans la loi, car le progrès technique ne permet pas – comme l'a souhaité l'Union des arts et métiers dans sa prise de position lors de la consultation – qu'une autorité garantisse l'immutabilité, des années durant, des documents électroniques fournis (et de leur version imprimée!).

Nous l'avons dit, l'offre, par la Chancellerie fédérale, sous forme électronique, de listes à faire signer pourrait constituer la *première étape* d'un processus plus long qui verra l'introduction du vote électronique. L'introduction du vote électronique nécessitera l'étroite collaboration des trois niveaux des collectivités publiques; elle exigera qu'on renonce à certaines traditions (qu'on unifie par exemple les registres électoraux) et ne sera, pour diverses raisons, nullement comparable avec ce qui se fait ailleurs dans ce domaine, même si les importants mouvements de population exigent partout une tenue des registres électoraux très flexible. Le rythme auquel se succèdent chez nous les consultations populaires et la popularité, à tous les niveaux de la vie publique, dont jouissent les droits de codécision (initiative populaire, référendum, motion populaire, etc.) issus de notre démocratie directe sont en effet très différents de ce qu'ils sont ailleurs.

Art. 66, al. 1, 2^e phrase, al. 2, let. a et b, et 3

Ad al. 1: La simple mention, inattaquable, dans la Feuille fédérale est inscrite dans la loi actuelle. Elle sert à empêcher les recours dilatoires, qui n'ont rien à voir avec l'*aboutissement* de la demande de référendum, mais qui visent uniquement, au mépris des us démocratiques, à retarder la modification du droit, bien qu'aucune décision du peuple ne puisse plus être obtenue (cf. FF 1993 III 460 et 463; JAAC 53.19; FF 1988 II 1077 à 1090).

Jusqu'à présent, il n'était prévu d'opérer ladite mention dans la Feuille fédérale que si le nombre de signatures valables était inférieur *de plus de la moitié* au nombre requis par la Constitution. Nous proposons de le mentionner désormais s'il est inférieur de plus de 10 000 au nombre prescrit par la Constitution.

L'expérience montre que les demandes de référendum qui récoltent entre 25 000 et 40 000 signatures sont extrêmement rares. Cela s'est produit deux fois en 20 ans. Par contre, la modification que nous vous proposons fera que, dans les cas d'urgence, on saura plus vite s'il faut faire entrer le nouveau droit en vigueur ou organiser la consultation populaire. Ce sera particulièrement utile les années des élections fédérales et lorsqu'on aura affaire à des lois fédérales urgentes pourvues d'une base constitutionnelle: dans le premier cas, il n'y a pas de consultation populaire en septembre; dans le second, la loi fédérale urgente cessera de produire un effet un an après son adoption par les Chambres si la demande de référendum a abouti et si le peuple ne l'a pas acceptée dans ce délai (art. 165, al. 2, Cst.). Paradoxalement, les délais différents font que l'arme la plus efficace contre une loi urgente qui serait contestée est, non pas l'aboutissement clair et net du référendum, mais bien plus son *non-aboutissement* avec plus de la moitié des signatures. Les possibilités de faire recours permettent là des reports décisifs de la consultation populaire (cf. tab. 1). C'est une situation intenable pour une démocratie. Le relèvement du quorum donnant droit à une décision de non-aboutissement en diminue considérablement le risque.

Ad *al.* 2: La Chancellerie devrait, autant que possible, pouvoir affecter son personnel à de nouvelles tâches importantes plutôt que de devoir lui confier des tâches de contrôle dans le domaine des droits populaires. Voilà pourquoi nous vous demandons de l'autoriser à cesser d'opérer le décompte des signatures valables tel que la loi le prévoit jusqu'à présent et ce, bien qu'apparaissent régulièrement à cette occasion les oublis des instances assujetties au droit cantonal, avant tout des communes (oubli de la mention de la date, de l'indication du nombre de signatures valables, de la qualité du fonctionnaire qui a signé ou de l'apposition du tampon officiel). Jusqu'à présent, ces contrôles ont été opérés par sondage.

A l'ère de la mobilité totale des individus, il est impossible, par des moyens raisonnables, de contrôler jusque dans les moindres détails, sans tolérance aucune, l'aboutissement d'une demande de référendum. L'un dans l'autre, les manquements en faveur du référendum annulent les manquements en sa défaveur. L'introduction, en 1996, de l'obligation d'écrire son nom en lettres majuscules et de signer de sa propre main la demande de référendum a permis à la Chancellerie fédérale de ne plus devoir biffer en moyenne que 1,48 % des signatures, contre 3,45 % auparavant.

Ad *al.* 3: L'évolution qui vient d'être esquissée justifie, de l'avis du Conseil fédéral, une seconde mesure d'économie consistant à ne plus compter à l'avenir les signatures que jusqu'à ce qu'on ait atteint le nombre prescrit par la Constitution. Cette disposition correspond à la pratique, du canton de Zurich par exemple, laquelle a largement fait ses preuves lors du comptage des signatures appuyant les initiatives populaires et les demandes de référendum cantonales. Cette mesure permet d'économiser du personnel, mais aussi du temps avant qu'on ne sache si la demande a abouti ou non. Il faut du reste s'attendre à ce qu'à l'avenir les comités référendaires ne déposent guère plus de signatures (avec une petite marge de sécurité) que la Constitution n'en exige.

L'al. 2 indique ce que le parti devra faire pour se faire enregistrer: remettre obligatoirement à la Chancellerie fédérale ses statuts et lui faire part de tous les changements, lui communiquer son seul nom officiel dans toutes les langues officielles du pays, lui indiquer l'endroit où il a son siège et les noms et adresse de son président et de son secrétaire. Il pourra, mais ne devra pas lui fournir d'autres indications telles que son numéro de téléphone et son numéro de télécopieur, son adresse électronique, les noms, titre et profession des membres de son directoire, les noms des présidents des sections cantonales, etc.

Ad al. 3: La Chancellerie fédérale devra, à l'instar de ce que fait le Secrétariat général du Parlement pour les députés et les intérêts qu'ils défendent, pouvoir établir un registre des données fournies par les partis politiques, registre qui sera public. Les autres détails devront, vu les art. 163, al. 1, et 164, al. 2, Cst., être réglés par une ordonnance des Chambres.

2.7 Titre 6 Voies de recours (art. 77 à 82)

Art. 77, al. 2

La réforme de la justice induite par la nouvelle Constitution ayant redistribué les compétences (validation, par le Conseil fédéral, des résultats des votations populaires fédérales; par le Conseil national, des résultats des élections fédérales; décision sur recours appartenant au Tribunal fédéral dans le cas des votations et des élections), diverses mesures s'imposent si l'on veut que soit assuré le déroulement correct de la procédure, que les lois exposées au référendum puissent entrer en force ou que les lois fédérales urgentes puissent rester en vigueur (cf. aussi le commentaire de l'art. 14, al. 2, de l'art. 15, al. 4, et de l'art. 53, al. 1). En font notamment partie celle qui consiste à rendre impossible toute utilisation du droit de recours à des fins *dilatoires*.

C'est ainsi qu'il faut empêcher, au moins à l'expiration du délai de recours absolu (après la publication dans la feuille officielle cantonale), qu'un recourant n'envoie son recours en courrier B dans l'unique but de retarder l'opération, puisque ledit recours devra *avoir été remis* au gouvernement cantonal au plus tard le quatrième jour qui suivra la publication des résultats dans ladite feuille officielle. Cette disposition est calquée sur celle qui avait été introduite avec succès en 1994 et qui concerne la remise des listes de candidats au Conseil national. Les cantons de Zurich, de Lucerne, d'Uri, de Fribourg, de Soleure et du Valais, mais aussi l'Union patronale suisse et economiesuisse ont émis des critiques lors de la consultation. Toutefois leurs propositions ou bien empêcheraient le Conseil national de se constituer à temps, ou bien chargeraient le Tribunal fédéral d'établir des faits qu'une première instance peut établir bien plus rapidement. Toute personne qui dépose un recours peut, en règle générale, s'assurer par lettre-signature que le gouvernement cantonal a bien reçu son envoi le lendemain. En fin de compte donc, la proposition du Conseil fédéral amènera au même résultat que celle du canton de Fribourg, tout en laissant aux recourants la possibilité de déposer leur recours en personne.

La Chancellerie fédérale, dans la brochure qu'elle leur avait envoyée avant l'élection du Conseil national, avait, au nom de la démocratie, appelé les électeurs à se rendre nombreux aux urnes; elle les avait rendus attentifs au fait que la Chambre basse est le reflet de la population suisse et que cette dernière comprend autant de femmes que d'hommes, sinon plus. Le Conseil fédéral, pour sa part, avait envoyé une circulaire aux gouvernements des cantons, circulaire dans laquelle il leur faisait remarquer le déficit de la représentation féminine et les priait de rappeler ce déséquilibre aux électeurs tout en leur montrant comment ils pouvaient y remédier.

Malgré les résultats – assez divergents – de la procédure de consultation, le Conseil fédéral reste persuadé qu'il faut prendre au sérieux le mandat donné par la Constitution et il est d'avis que la disposition légale qu'il vous propose ici vise, de manière mesurée, l'égalité des chances des personnes des deux sexes en politique, mais aussi l'accroissement du taux de participation au vote. Quoi qu'il en soit, c'est avant tout aux partis et aux équipes politiques qu'il appartiendra de proposer aux électeurs des listes équilibrées de ce point de vue.

2.9 Complément de la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger (art. 1)

Voir le ch. 2.1 du commentaire de l'art. 5, al. 3, et de l'art. 8a.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

3.1.1 Pour la Confédération

Le projet que nous vous soumettons ne causera pas de dépenses supplémentaires immédiates à la Confédération. Seuls les crédits destinés à financer les campagnes d'information et de sensibilisation des électeurs devront, le moment venu, être inscrits au budget et votés. Une enquête menée avant l'élection du Conseil national de 1999 avait alors établi qu'il en aurait coûté entre un demi-million et un million de francs.

Ce projet permettra aussi d'éviter toute dépense de personnel supplémentaire: le contrôle des initiatives populaires fédérales et des demandes de référendum permettra certes d'économiser au total 1,3 poste à la Chancellerie fédérale, mais il faudra quelqu'un pour tenir et publier le registre des partis politiques, pour fournir aux électeurs les listes à signer toutes prêtes pour chacune des initiatives populaires fédérales et des demandes de référendum en cours et pour préparer la venue du vote électronique. Au total donc, il n'aura pas d'incidence sur les coûts.

3.1.2 Pour les cantons et les communes

Les cantons devraient avoir beaucoup moins de travail pour préparer les élections fédérales (à cause de l'art. 24, al. 3, LDP) puisqu'ils n'auront plus besoin – pour les partis enregistrés qui n'auront déposé qu'une seule liste – de vérifier les signatures

de tous les électeurs qui la soutiennent (rappelons que, dans le cas contraire, ils devront vérifier 400 signatures par liste dans les cantons très peuplés, 200 dans les cantons moyennement peuplés et 100 dans les cantons peu peuplés), et ce, au moment même où, pressés par le temps, ils devront contrôler toutes les listes de candidats des partis et leur mise au point. Les mécanismes du projet visant à favoriser en douceur la concentration des listes pourraient aussi les décharger quelque peu à la longue.

3.2 Autres conséquences

Le projet de révision apportera un avantage à tous les partis politiques représentés au Conseil national, celui de se faire enregistrer, qui rendra superflues pour eux, le cas échéant, les listes de signatures en prévision des élections.

4 Programme de la législature

Le projet de révision n'est pas expressément prévu par le Programme de la législature, car on ne peut pas le compter parmi ceux qui sont de toute première importance.

5 Constitutionnalité

Le projet de révision se fonde, comme du reste la LDP actuelle, sur la compétence de la Confédération de régler l'exercice des droits politiques au niveau fédéral (art. 39, al. 1, Cst.).

L'enregistrement des partis politiques et les facilités administratives qui leur seront accordées (art. 24, al. 3, et art. 76a LDP) seront la première concrétisation de l'art. 137 Cst. Les propositions d'aménagement des droits politiques en fonction des vœux des électeurs (art. 10, 11, 33, 60 et 68 LDP) mettront en pratique la garantie de la libre formation de l'opinion des citoyens et de l'expression fidèle et sûre de leur volonté (art. 34 Cst.).

Les mesures d'économies évoluent dans le cadre constitutionnel parce que, en matière de droits populaires, elles ne portent atteinte aux droits de personne (art. 66 et 72 LDP) ou parce qu'elles ne reconnaissent le statut de parti politique (art. 137 Cst.) et les simplifications qu'il permet (art. 24, al. 3, et art. 56, LDP) qu'aux associations dont les statuts, les organes et l'audience offrent l'assurance d'une certaine durabilité, qui se seront fait enregistrer dans les règles par la Chancellerie fédérale, qui lui signaleront régulièrement les changements intervenus (art. 76a LDP) et qui, en plus, mettront en pratique les efforts entrepris par le législateur pour éviter la dissémination des listes. Sera toujours possible une alliance spontanée de groupements hétérogènes qui ne fera peut-être pas long feu, mais qui réussira à prouver qu'elle jouit d'un soutien mesurable dans la population (art. 24, al. 1, LDP) puisque sa liste aura réuni le nombre de signatures requis par la loi. On voit ici que la distinction – proposée par le projet – entre les partis politiques et les groupements constitués uniquement en vue des élections avait déjà été esquissée dans la Constitution (art. 137 Cst.).

Notes de bas de page

- ¹ Il est arrivé plusieurs fois, ces dernières années, que des lois fédérales ou des accords internationaux, contre lesquels le référendum avait été demandé et sur lesquels le peuple devait donc se prononcer, aient dû, une fois le résultat de la votation connu, entrer en vigueur *plus tôt que prévu*, quand ce n'était pas immédiatement après la constatation de l'aboutissement dudit référendum. En voici quelques exemples:
- a. Le 17 mai 1992, le peuple avait accepté l'*arrêté fédéral concernant l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods* et la *loi fédérale sur la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods* après que deux référendums – lancés du reste par des milieux tout à fait opposés – eurent abouti (FF 1992 I 1266 et 1268). Etant donné les intérêts en jeu (la représentation de notre pays dans les organes de ces institutions), ces deux actes législatifs étaient entrés en vigueur le 29 mai 1992, date à laquelle étaient eux-mêmes entrés en vigueur les traités liant la Suisse et les institutions en question (cf. RO 1992 2567, 2570, 2571, 2644, 2646, 2678, 2680, 2705, 2707 et 2729) et ce, bien que l'arrêté du Conseil fédéral constatant les résultats de la votation (923 685 oui [= 55.8 %] contre 730 553 non [= 44.2 %] dans le cas de l'arrêté fédéral; 929 929 oui [= 56.4 %] contre 718 254 non [= 43.6 %] dans le cas de la loi fédérale) n'eût été publié que le 13 août 1992 (FF 1992 V 443 à 446).
 - b. Le 7 mars 1993, le peuple avait dit oui à la *loi fédérale du 9 octobre 1992 concernant l'augmentation des droits d'entrée sur les carburants* après que la demande de référendum eut abouti (FF 1993 I 612). Un arrêté du Conseil fédéral daté du 7 mars 1993 avait, vu les énormes intérêts financiers de la Confédération qui étaient en jeu, fait entrer en vigueur la modification législative en question à la date du 8 mars 1993, 0 heure (cf. RO 1993 955s) et ce, bien que l'arrêté du Conseil fédéral constatant les résultats de la votation (1 259 373 oui [= 54.5 %] contre 1 051 067 non [= 45.5 %]) n'eût été publié que le 27 avril 1993 (FF 1993 I 1482).
 - c. La situation qui a présidé, en 1995, à l'entrée de la Suisse dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC) était proche de celle qu'on avait connue lors de l'adhésion aux institutions de Bretton Woods (voir la let. a plus haut): pour pouvoir profiter plus rapidement d'un certain nombre d'avantages supplémentaires importants, notre pays devait déposer l'instrument de ratification avant le 1^{er} juillet 1995 (cf. RO 1995 2113 à 2115 [arrêté fédéral du 16 décembre 1994 portant approbation] et 2117 [Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce]). Afin que cela soit possible – l'accord en question avait été conclu à Marrakech le 15 avril 1994 après de longues et difficiles négociations – la date de la votation populaire avait dû être fixée au 25 juin 1995, dernière date possible (Arrêté du Conseil fédéral du 25 mai 1994, FF 1994 II 1234) et les Chambres fédérales avaient dû délibérer et autoriser l'accord en question lors de la session de décembre 1994. Le délai référendaire avait alors commencé à courir le 27 décembre 1994 et avait échoué le 27 mars 1995, ce qui était très risqué, car très peu de temps restait pour vérifier les signatures et préparer la votation. Or la demande de référendum était si loin d'avoir abouti (FF 1995 II 625 à 630) que le comité référendaire avait renoncé à introduire un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. Si la votation avait dû avoir lieu, on aurait dû agir comme dans le cas des institutions de Bretton Woods, car il n'y aurait eu en tout et pour tout que cinq jours entre la date du scrutin (le 25 juin 1995) et le 1^{er} juillet 1995, dernier délai du dépôt de l'instrument de ratification.
 - d. Une situation très semblable à celle qui vient d'être décrite s'est produite dans le cas de la réforme des PTT (quatre lois), qui a été adoptée le 30 avril 1997 et qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1998. Il s'agissait:
 - de la loi sur la poste (FF 1997 II 1397);
 - de la loi sur l'organisation de la Poste (FF 1997 II 1406);
 - de la loi sur les télécommunications (FF 1997 II 1420) et
 - de la loi sur l'entreprise de télécommunications (FF 1997 II 1452).

Ces quatre lois sujettes au référendum avaient été publiées dans la Feuille fédérale du 13 mai 1997. Le délai référendaire courait jusqu'au 21 août de la même année. Le 15 mai 1997, le Parti suisse du Travail (PST-POP) décidait de lancer un référendum contre chacune d'entre elles. L'Union PTT, bientôt suivie par l'Union syndicale suisse, décidait de ne pas soutenir la récolte des signatures. La réforme des PTT devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1998. Pour qu'il en fût ainsi, la votation populaire aurait dû avoir lieu le 23 novembre 1997 si les référendums avaient abouti. Le Conseil fédéral aurait alors dû approuver les explications afférentes en deuxième lecture au plus tard le 3 septembre 1997. Dans tous les cas, vu le délai de la promulgation, il aurait dû faire entrer en vigueur ces lois le 1^{er} janvier 1998, avant même que l'arrêté de validation du vote n'eût été décrété et publié. Seul l'échec de la récolte des signatures vers la mi-juillet a permis d'éviter qu'on assiste à nouveau au scénario décrit précédemment.

- e. Aucun référendum n'avait été lancé contre la *loi fédérale du 10 octobre 1997 sur la réforme 1997 de l'imposition des sociétés* (FF 1997 IV 737 à 745), laquelle visait à accorder aux petites et aux moyennes entreprises d'importants allègements fiscaux et à faciliter leur survie économique. Pour des raisons essentiellement économiques, le Conseil fédéral l'avait faite entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1998 bien que le délai référendaire n'ait échoué que le 29 janvier suivant (rappelons qu'il y eut déjà eu des référendums qui ont été lancés dans la seconde moitié du temps réglementaire et qui ont abouti; ce fut notamment le cas du référendum contre la 9^e révision de l'AVS [FF 1977 II 949 à 976, III 626]).
- f. La demande de référendum ayant abouti (FF 1998 2330), la *loi fédérale du 19 décembre 1997 relative à une redevance sur le trafic des poids lourds, LRPL* (FF 1997 IV 1414) avait été acceptée par le peuple le 27 septembre 1998 (FF 1998 4852). Or ce n'est que le 29 novembre 1998 qu'eut lieu la votation sur la modification de la constitution (*arrêté fédéral relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics*) qui instituait la base constitutionnelle de l'affectation d'une partie de la redevance sur le trafic des poids lourds (FF 1999 963). Si le peuple avait refusé ladite redevance, la votation sur la modification de la constitution dont il vient d'être question aurait été superflue. Aussi le Conseil fédéral avait-il dû attendre le premier verdict du peuple, plus exactement les résultats provisoires, pour fixer in extremis, le 28 septembre 1998, la date de la seconde consultation populaire. L'arrêté du Conseil fédéral validant les résultats avait fait état, le 25 novembre 1998 seulement (FF 1998 4852), de 1 355 735 oui [= 57.2 %] contre 1 014 370 non [= 42.8 %]).
- g. Le jour de l'échéance du délai référendaire, un comité opposé à l'arrêté fédéral urgent du 9 octobre 1998 sur la *prescription médicale d'héroïne* (FF 1998 4212; RO 1998 2293) avait déposé un nombre de signatures très légèrement supérieur au nombre prescrit. L'année 1999 étant celle de l'élection du Conseil national, aucune votation populaire ne pouvait avoir lieu en septembre. Il fallait donc qu'elle se tint le 13 juin 1999 au plus tard (FF 1999 3124 s et 6571 s), ce qui obligeait le Conseil fédéral à prendre sa décision en février. Le contrôle des signatures – opéré par deux groupes travaillant indépendamment l'un de l'autre en raison de la justesse du nombre de signatures récoltées – avait permis d'établir que la demande de référendum, appuyée par 50 440 signatures valables, avait finalement abouti (FF 1999 1763s). S'il n'en avait pas été ainsi, le droit d'être entendu (art. 29 et 30 PA), la notification de la décision (art. 35 PA en relation avec les art. 27 et 28) et le délai de 30 jours pour faire recours au Tribunal fédéral (art. 80, al. 1 et 2, LDP) n'auraient pas permis d'ordonner ni d'organiser la votation populaire à temps, soit le 13 juin 1999, en conséquence de quoi, l'arrêté fédéral urgent du 9 octobre 1999 aurait, faute d'avoir été ratifié par le peuple et par les cantons dans l'année qui avait suivi son adoption par les Chambres, dû être abrogé sans avoir pu être renouvelé (art. 89^{bis} acst.).

- 2 Cf. Yvo Hangartner/Andreas Kley: Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000, 349, notes 97 et 416 s, n° 1016 en marge, qui voient dans la «constatation que le référendum n'a pas été saisi ... une décision attaquable», tout électeur étant autorisé à faire recours, même si la loi ne le précise pas. La concrétisation de ce point de vue nécessiterait qu'on publie dans la FF une décision (pouvant faire l'objet d'un recours) pour chacune des demandes de référendum et elle rendrait de fait illusoire l'adoption d'actes urgents, et ce, de la fin de l'été de l'année précédant l'élection du Conseil national au printemps de l'année de l'élection (cf. tab. 1), étant donné qu'aucune votation populaire ne peut avoir lieu durant l'automne de ladite année.

Vote par correspondance depuis la libéralisation de 1994

Canton	Eté 1998		Automne 1998	
	Participation totale	dont par correspondance	Participation totale	dont par correspondance
	en %	(en %)	en %	(en %)
ZH	50	42	41	38
BE	54	65	38	64
LU	60	81	41	81
UR	55	non relevée	39	50
SZ	51	35	34	34
OW	58	non relevée	50	57
NW	60	non relevée	44	73
GL	51	15	32	13
ZG	58	11	39	65
FR	57	non relevée	36	34
SO	57	non relevée	40	56
BS	56	90	45	90
BL	52	72	36	72
SH	71	6	63	6
AR	61	40	43	45
AI	59	43	34	34
SG	55	non relevée	37	73
GR	47	non relevée	34	70
AG	51	non relevée	40	45
TG	55	36	40	36
TI	41	1	35	2
VD	46	5	35	non relevée
VS	47	non relevée	32	5
NE	47	7	30	6
GE	49	87	41	89
JU	55	non relevée	41	1
CH	52	non relevée	38	44

Source: Enquête faite par la Chancellerie fédérale en 1999

**Candidates et femmes élues selon les cantons
lors des élections au Conseil national de 1995 et 1999**

Canton	Nombre de candidates				Nombre de femmes élues			
	1995		1999		1995		1999	
	absolu	en %	absolu	en %	absolu	en %	absolu	en %
ZH	277	34.4	319	35.7	14	41.2	14	41.2
BE	182	31.2	154	34.8	5	18.5	7	25.9
LU	26	38.2	23	25.6	3	30.0	2	20.0
SZ	3	14.3	5	25.0	0	0.0	1	33.3
ZG	6	31.6	4	26.7	0	0.0	0	0.0
FR	28	35.9	22	37.9	1	16.7	2	33.3
SO	22	37.3	26	30.2	1	14.3	1	14.3
BS	37	50.0	32	44.4	1	16.7	1	16.7
BL	30	34.1	26	41.9	2	28.6	2	28.6
SH	3	33.3	2	33.3	1	50.0	0	0.0
AR	2	20.0	1	33.3	1	50.0	1	50.0
SG	73	38.0	59	32.6	3	25.0	4	33.3
GR	23	45.1	17	29.8	2	40.0	1	20.0
AG	85	39.0	81	35.5	3	20.0	3	20.0
TG	30	37.5	29	31.9	0	0.0	0	0.0
TI	10	15.9	10	16.1	0	0.0	1	12.5
VD	86	39.8	102	39.2	4	23.5	3	17.6
VS	17	29.3	21	29.2	0	0.0	0	0.0
NE	13	32.5	15	36.6	0	0.0	1	20.0
GE	36	38.3	31	34.8	2	18.2	3	27.3
JU	1	12.5	4	20.0	0	0.0	0	0.0
Suisse	990	34.9	983	34.5	42	21.0	46	23.0

Sources:

- *Office fédéral de la statistique* (éd.): Les femmes et les élections au Conseil national de 1995. Berne 1995, 22 s.
- *Office fédéral de la statistique* (éd.): Annuaire statistique de la Suisse 2001. Zurich 2001, 751.

Liste des abréviations

acst.	=	Constitution fédérale du 29 mai 1874, abrogée le 1 ^{er} janvier 2000
al.	=	alinéa
art.	=	article
ATF	=	arrêt du Tribunal fédéral
BBl	=	Bundesblatt (Feuille fédérale en allemand)
BO	=	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
BSt.	=	Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale
cat.	=	catégorie
CC	=	Code civil suisse du 10 décembre 1907, RS 210
cf.	=	comparer
ch.	=	chiffre
CIP	=	Commission des institutions politiques
cons.	=	considérant
Cst.	=	Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse, RS 101, entrée en vigueur le 1 ^{er} janvier 2000
E	=	Conseil des Etats
éd.	=	éditeur(s)
FF	=	Feuille fédérale
Ffi	=	Foglio federale (Feuille fédérale en italien)
JAAC	=	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
LDP	=	loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques, RS 161.1
LDPSE	=	loi fédérale du 19 décembre 1975 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger, RS 161.5
let.	=	lettre
LREC	=	loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (loi sur les rapports entre les conseils), RS 171.11
N	=	Conseil national
ODP	=	ordonnance du 24 mai 1978 sur les droits politiques, RS 161.11
ODPSE	=	ordonnance du 16 octobre 1991 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger, RS 161.51
OJ	=	loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (Organisation judiciaire), RS 173.110
PA	=	loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative, RS 172.021
RO	=	Recueil officiel des lois fédérales
RS	=	Recueil systématique du droit fédéral ou Recueil systématique des lois et ordonnances de 1848 à 1947
s, ss	=	et suivante (s)
tab.	=	tableau
ZBl	=	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung (en allemand seulement)