

13.103

**Message  
relatif à la modification de la loi fédérale  
sur les droits politiques**

du 29 novembre 2013

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'une modification de la loi fédérale sur les droits politiques.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

29 novembre 2013

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

*La présente révision de la loi sur les droits politiques propose des mesures permettant de pallier rapidement certaines difficultés liées à l'exercice croissant des droits populaires: vu la forte et constante augmentation du nombre des candidats à l'élection au Conseil national, il faut, pour empêcher les doubles candidatures, que celles-ci puissent être annulées ultérieurement lorsqu'elles ont été décelées trop tard. Le délai pour le dépôt des listes de candidats doit en outre être limité au mois d'août et l'effet suspensif en matière de procédure ne doit pas s'appliquer aux décisions concernant les recours relatifs à l'exercice des droits politiques.*

### Contexte

*L'augmentation constante du nombre de listes de candidats, de candidatures, d'apparetements et de sous-apparetements met de plus en plus en péril un des processus organisationnels cruciaux de l'Etat fédéral: l'élection du Conseil national. L'évolution récente qu'ont connue le droit du nom, la mobilité et la migration en a considérablement augmenté la complexité. Sans adaptation de la loi, il n'est plus possible de satisfaire aux exigences croissantes dans les brefs délais impartis par la nature des choses. Pour de nombreux cantons et pour la Chancellerie fédérale, les quelques heures à disposition ne suffisent plus pour effectuer le contrôle manuel des listes: le risque qu'une double candidature ne puisse plus être repérée et empêchée à temps augmente fortement. L'attribution correcte de toutes les voix aux différentes listes, et donc le déroulement impeccable du scrutin proportionnel lui-même, sont mis en danger.*

*Au surplus, le délai de remise du matériel de vote étant plus court lors des élections, les Suisses de l'étranger risquent de ne pas être en mesure d'exercer pratiquement leur droit de vote. Les élections de 2007 et de 2011 ont d'ailleurs donné lieu à des réclamations en ce sens. Les électeurs vivant en Suisse sont eux aussi de plus en plus nombreux à déplorer que le matériel de vote concernant l'élection du Conseil national soit remis plus tard que celui qui concerne les votations fédérales.*

### Contenu du projet

*Pour garantir que les élections se déroulent conformément aux règles, le présent projet propose donc quelques aménagements urgents du droit relatif à l'élection du Conseil national, favorables à la fois aux partis et aux électeurs, mais de nature essentiellement technique.*

*C'est ainsi que le délai pour le dépôt des listes de candidats doit se limiter au seul mois d'août précédant les élections, pour que le matériel de vote puisse être remis aux électeurs au cours de la quatrième semaine qui précède le jour de l'élection au lieu de dix jours avant celui-ci.*

*Afin que la citoyenneté suisse des candidats puisse être contrôlée immédiatement et de manière fiable par des moyens électroniques, l'indication de l'appartenance cantonale des lieux d'origine sera obligatoire.*

---

*Le projet propose par ailleurs des mesures qui permettront même aux électeurs des cantons à système majoritaire, dans lesquels les candidatures ne doivent pas obligatoirement être annoncées, de disposer d'un minimum d'informations sur les candidatures déposées.*

*Une omission du législateur concernant les recours contre des scrutins fédéraux, relevée par le Tribunal fédéral doit être corrigée: tout comme la poursuite pour effets de change, les recours relatifs à l'exercice des droits politiques doivent être soustraits à l'effet suspensif durant les vacances.*

*Enfin, en cas de résultat très serré, les voix ne seront recomptées que s'il a pu être rendu vraisemblable que des irrégularités se sont produites, comme le demande l'initiative parlementaire Joder, soutenue par la Commission des institutions politiques du Conseil national.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>8256</b>
<b>1 Présentation du projet</b>	<b>8260</b>
1.1 Contexte	8260
1.1.1 Election du Conseil national	8260
1.1.2 Résultats serrés lors de votations	8271
1.1.3 Attestation des signatures à l'appui des requêtes populaires	8272
1.2 La réglementation proposée	8277
1.2.1 Radiation des doubles candidatures découvertes tardivement	8277
1.2.2 Dépôt des listes de candidats lors des élections au Conseil national	8277
1.2.3 Observation des scrutins au lieu d'un recomptage automatique des voix après un résultat très serré	8277
1.3 Consultation	8279
1.3.1 Thèmes centraux approuvés lors de la consultation	8280
1.3.2 Thèmes contestés lors de la consultation	8280
1.3.3 Election du Conseil national	8280
1.3.4 Observation des scrutins	8281
1.3.5 Attestation de la qualité d'électeur pour les référendums et les initiatives populaires	8282
1.3.6 Voies de droit	8284
1.3.7 Autres propositions de révision écartées	8284
1.4 Fondement et appréciation de la réglementation proposée	8286
1.4.1 Contrôle des candidatures lors des élections au Conseil national	8286
1.4.2 Recomptage des voix en raison d'irrégularités vraisemblables	8290
1.4.3 Observation des scrutins	8292
1.4.4 Attestation de la qualité d'électeur	8293
1.5 Classement d'interventions parlementaires	8293
<b>2 Commentaire des dispositions</b>	<b>8294</b>
<b>3 Conséquences</b>	<b>8297</b>
3.1 Conséquences pour la Confédération	8297
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	8298
<b>4 Relations avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral</b>	<b>8299</b>
<b>5 Aspects juridiques</b>	<b>8299</b>
5.1 Constitutionnalité	8299
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales	8299
5.3 Forme de l'acte à adopter	8300

5.4	Délégation de compétences législatives	8300
5.5	Protection des données	8300
	<b>Bibliographie</b>	<b>8301</b>
	<b>Annexe: Recomptage des voix? Variantes pour l'exécution</b>	<b>8302</b>
	<b>Loi fédérale sur les droits politiques</b> <b>(Election du Conseil national) (Projet)</b>	<b>8309</b>

# Message

## **1                                   Présentation du projet**

### **1.1                                 Contexte**

La loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP)<sup>1</sup> est la première codification de la matière au niveau fédéral. Avec elle, le législateur a créé une excellente base sur laquelle la démocratie directe a pu se développer en Suisse. Des révisions partielles ont permis d'adapter la loi, en vigueur depuis 35 ans, aux circonstances. Il est probable que les implications de l'ère digitale nécessiteront une révision totale de la LDP dans quelques années. Dans cette perspective, les enseignements qui seront tirés des prochaines étapes du développement du vote électronique permettront au législateur de mieux cibler son action (voir ci-dessous au ch. 1.3.7). Pour les futures élections du Conseil national, il est toutefois nécessaire d'adapter la législation en vigueur à la réalité d'aujourd'hui et de garantir que leur exécution continuera de s'effectuer sans accroc, au mieux des intérêts des partis et des citoyens.

#### **1.1.1                               Election du Conseil national**

Lorsque les femmes ont pu voter, en 1971, l'électorat a plus que doublé. L'extension du droit de vote aux Suisses de l'étranger intéressés et l'abaissement de l'âge du droit de vote de 20 à 18 ans en 1991 ont également fortement contribué à sa croissance constante. Le nombre de candidatures et de listes a doublé depuis lors. L'augmentation des apparentements et des sous-apparentements est encore plus marquée. La cause de la multiplication des candidatures, des listes, des apparentements et des sous-apparentements remonte à 1979: depuis cette date l'Etat imprime d'office toutes les listes et les remet à chaque électeur. Plus d'électeurs, plus de listes et plus de candidatures signifient qu'il faut imprimer et envoyer davantage de bulletins. L'organisation du renouvellement intégral du Conseil national demande donc plus de temps et elle est plus susceptible de connaître des pannes.

<sup>1</sup> RS 161.1

## Election du Conseil national 1971 à 2011. Evolution

Année électorale	Listes	Candidats	Dont femmes	Dont hommes	Dont Suisses de l'étranger	Nombre d'électeurs (en milliers)	Dont Suisses de l'étranger (en milliers)	Apparetements	Sous-apparetements	Remarques
1971	151	1689	267	1422	–	3595	0	30	4	a)
1975	170	1947	329	1618	–	3745	0	26	11	a)
1979	164	1845	340	1505	–	3900	5	34	14	
1983	187	1880	434	1446	–	4080	9	36	13	
1987	222	2400	704	1696	–	4250	11	47	17	
1991	248	2561	834	1727	–	4510	14	54	31+3	b)
1995	278	2834	990	1844	9	4590	56	56	40	c)
1999	268	2845	983	1862	6	4655	70	63	42	
2003	262	2836	993	1843	17	4770	84	67	39	
2007	311	3089	1088	2001	44	4950	113	70	67	
2011	365	3458	1132	2326	74	5100	125	79	71	

*Remarques*

a) pas de remise officielle de bulletins électoraux préimprimés

b) 3 = sous-sous-apparetements

c) extension du vote par correspondance

L'élection du Conseil National pour la 49<sup>e</sup> législature (2011 à 2015), qui a eu lieu le 23 octobre 2011, a battu des records.

3458 candidats au total se sont présentés dans les 20 cantons à scrutin proportionnel (ZH, BE, LU, SZ, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE et JU); le record précédent (3092 candidatures), qui datait de 2007, a été largement dépassé. Le même constat vaut dans les 20 cantons à scrutin proportionnel pour le nombre de listes déposées (365 contre 311 en 2007), d'apparetements (79 contre 70 en 2007) et de sous-apparetements (71, contre 67 en 2007). 64 employés de la Confédération (contre 65 en 2007) et 77 Suisses de l'étranger (contre 44 en 2007 et 17 en 2003) se sont portés candidats.

Le nombre de candidats et de listes augmente constamment mais les délais sont fixes: la Confédération et les cantons doivent donc faire face à des problèmes de plus en plus épineux, encore accentués par une demande croissante de différenciation et de multiplication des règles spéciales qui rend les services plus vulnérables aux incidents. Des problèmes, limités mais fâcheux, d'impression et de distribution des bulletins électoraux sont apparus dans quatre cantons: ils sont la conséquence logique du manque de temps, mais il n'a été possible d'y remédier rapidement et sans provoquer de recours que dans la mesure où ils ont été communiqués aussitôt qu'ils se sont présentés.

Des Suisses de l'étranger protestent de plus en plus parce qu'ils reçoivent le matériel de vote trop tard pour pouvoir effectivement exercer leur droit de vote<sup>2</sup>.

Il ne sera possible de remédier à la situation qu'en mettant fin plus tôt à la période impartie au dépôt des listes de candidats. Le temps gagné permettra d'imprimer et de remettre en temps utile les bulletins électoraux en Suisse comme à l'étranger (en grande partie). Il sera ainsi également possible de répondre aux attentes légitimes des électeurs, qui ont été de plus en plus nombreux à se plaindre récemment de ne pas avoir reçu leur matériel de vote suffisamment tôt simplement parce qu'ils ignoraient que celui-ci ne doit leur être remis *que 10 jours* avant le jour de l'élection et non pas *au moins trois semaines à l'avance* comme dans le cas des votations fédérales. Les électeurs doivent avoir le temps d'étudier un matériel de vote de plus en plus fourni pour pouvoir se forger une opinion.

Le Conseil national a été renouvelé neuf fois depuis l'entrée en vigueur de la LDP, le 1<sup>er</sup> juillet 1978. Depuis lors, si le nombre de sièges à prendre n'a pas évolué, le nombre des candidatures, celui des listes et celui des apparentements ont doublé et celui des sous-appareillements a quintuplé (cf. tableau 1). Le nombre des électeurs a quant à lui augmenté d'environ 25 %, passant de 3 900 000 à 5 160 000. 5300 Suisses de l'étranger étaient inscrits dans les registres électoraux en 1978. Ils sont plus de 125 000 aujourd'hui, c'est-à-dire qu'ils sont 24 fois plus nombreux. De ce fait, le volume de papier nécessaire à l'impression des bulletins électoraux a plus que doublé. La possibilité de voter par correspondance, même de l'étranger, soumet la remise du matériel de vote à un calendrier draconien. Un recours est toujours à craindre, le risque de panne augmente. Il n'est pas possible d'accélérer la remise du courrier à un coût supportable. Il faut donc gagner du temps ailleurs. Dans le système proportionnel, un candidat ne peut figurer que sur une liste. Les moyens de contrôle dont nous disposons aujourd'hui ne permettent plus d'en avoir la certitude: les indications requises des candidats ne sont plus univoques du fait du droit du nom, de la mobilité (lieu de résidence différent pendant la semaine et le week-end, par ex.), des communes d'origine multiples, de l'augmentation des migrations et des changements de sexe. Il ne faut pas s'attendre à ce que le nombre de candidats, de listes, d'appareillements, de sous-appareillements et d'électeurs suisses, qu'ils vivent dans le pays ou à l'étranger, diminue pour l'élection du Conseil national de 2015, pas plus que ne diminueront les coûts ou la pression du temps. Impossible d'appliquer la loi sans l'adapter à la réalité d'aujourd'hui, au risque de mettre en péril le déroulement des élections ou de déclencher une avalanche de recours.

<sup>2</sup> FF 2008 6851



Tableau 2

**Electeurs, listes, candidats, bulletins de vote. Evolution depuis 2003**

Canton	Sièges	Electeurs		Listes		Candidats		Bulletins nécessaires: (listes + 1) × électeurs	
		2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011
ZH	34	810 622	877 817	32	30	964	802	27 000 000	27 300 000
BE	26	685 159	713 938	21	28	462	546	15 000 000	20 000 000
LU	10	237 537	260 101	14	18	102	129	3 350 000	4 750 000
SZ	4	89 902	98 193	8	17	27	64	820 000	1 880 000
ZG	3	67 318	71 845	8	12	24	35	612 000	936 000
FR	7	164 210	185 485	12	18	61	99	2 150 000	3 535 000
SO	7	166 052	173 356	11	22	75	141	2 000 000	4 000 000
BS	5	116 361	114 064	14	25	67	114	1 755 000	2 875 000
BL	7	179 186	186 806	12	14	79	97	2 350 000	2 800 000
SH	2	48 022	49 783	5	11	9	21	294 000	605 000
SG	12	291 445	311 495	18	15	163	176	5 500 000	5 000 000
GR	5	129 782	135 141	9	15	43	69	1 310 000	2 175 000
AG	15	363 920	399 092	17	22	207	280	6 570 000	9 200 000
TG	6	146 431	160 453	12	17	63	102	1 911 000	2 898 000
TI	8	198 992	212 103	7	11	49	68	1 600 000	2 556 000
VD	18	373 917	410 956	15	22	204	334	6 000 000	9 476 000
VS	7	190 121	205 917	17	29	91	151	3 438 000	6 210 000
NE	5	105 235	109 926	11	9	55	45	1 272 000	1 110 000
GE	11	219 984	240 126	11	22	75	170	2 652 000	5 543 000
JU	2	48 356	50 629	8	8	16	16	441 000	459 000
CH	194	4 634 555	4 969 237	262	365	2836	3459	86 025 000	113 308 000
Croissance		7,0 %		39,3 %		22,0 %		31,4 %	

En huit ans, le nombre de bulletins de vote a augmenté de plus de 30 % pour l'ensemble de la Suisse; dans les cantons de FR, BS, TI et VD, l'augmentation a été d'environ 60 %; en VS de 80 % et à SZ, SO, SH et GE de 100 à 130 %.

En 2011 et pour toute la Suisse, 149 listes (41 %) sur les 365 déposées dans les cantons à système proportionnel n'ont obtenu que moins de 1 % des voix de leur canton. Dans un quart de ces cantons, ces listes minoritaires représentent parfois plus de la moitié de l'ensemble, dans six cantons moins de 20 % des listes de candidats de tout l'arrondissement électoral. Il en va quasiment de même du nombre de candidats sur ces listes: les listes minoritaires contenaient 41,3 % de toutes les candidatures aux élections selon le système proportionnel. Dans quatre cantons, de telles listes contenaient la majorité absolue de toutes les candidatures, dans cinq cantons elles n'en représentaient que moins de 10 % (cf. tableau 3).

Tableau 3

## Nombre de listes par cantons en 2011 avec moins de 1 % des voix

Canton	Sièges	Nombre de listes	Nombre de listes avec moins de 1 % des voix	Pour-cent de l'ensemble des listes	Nombre de candidats sur ces listes	Pour-cent de l'ensemble des candidats	Taux de participation en pour-cent
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g</i>	<i>h</i>
ZH	34	30	20	67	462	57,6	46,8
BE	26	28	18	64	286	52,4	50,4
LU	10	18	10	56	60	46,5	50,9
SZ	4	17	5	29	18	28,1	50,5
ZG	3	12	1	8	3	8,6	55,1
FR	7	18	8	44	33	33,3	47,2
SO	7	22	6	27	33	23,4	51,7
BS	5	25	11	44	44	38,6	50,3
BL	7	14	6	43	41	42,3	48,2
SH	2	11	2	18	2	9,5	60,8
SG	12	15	2	13	24	13,6	46,8
GR	5	15	4	27	16	23,2	45,1
AG	15	22	13	59	145	51,8	48,5
TG	6	17	6	35	36	35,3	46,7
TI	8	11	2	18	3	4,4	54,3
VD	18	22	8	36	85	25,4	41,6
VS	7	29	18	62	89	58,9	61,8
NE	5	9	0	0	0	0	42,4
GE	11	22	9	41	50	29,4	42,4
JU	2	8	0	0	0	0	44,4
CH	194	365	149	41	1430	41,3	48,6

Ces chiffres montrent que le canton du Valais est loin d'être le seul à présenter un fractionnement prononcé des listes. Sa critique (p. 28) touche de ce fait à un point sensible. L'analyse à l'échelon national de toutes les listes qui n'obtiennent au mieux qu'un score marginal donne le tableau suivant:

Tableau 4

**Fréquences des listes n'ayant obtenu qu'un score marginal**

Canton	Pro-animaux	Pirates	DS	PCS	MSL	PNOS	LA	PST	PEV	UDF	Sections jeunes*	Sans parti	Fantaisistes*	Suisses de l'étranger*	Somme
a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n	o	p
ZH	X	X	X	X			X				8	X	4	2	20
BE	X	X	X		X	X	X	X			5	X	5		18
LU	X		X						X		5	X	1		10
SZ											2		2	1	5
ZG				X											1
FR		X							X	X	2	X	2		8
SO	X									X	2		1	1	6
BS										X	6	X	2	1	11
BL			X								5				6
SH														2	2
SG											2				2
GR										X	3				4
AG		X	X		X						7		1	2	13
TG											6				6
TI													2		2
VD		X				X					3		3		8
VS							X				11		6		18
NE															0
GE		X					X				2		1	4	9
JU															0
CH	4	6	5	2	2	2	4	1	2	4	69	5	30	13	149

\* Sections jeunes (tab. 4, col. l) et listes de Suisses de l'étranger (tab. 4, col. o), parfois aussi listes de seniors (inclues tab. 4, col. n) de différents partis

Un aperçu plus large montre enfin l'effet à long terme de la croissance permanente du nombre de listes:

Tableau 5

**Effet de l'accroissement entre 1983 et 2011 sur le nombre de bulletins à imprimer**

Canton	Sièges	Electeurs		Listes		Candidats		Bulletins nécessaires: (listes + 1) × électeurs	
		1983	2011	1983	2011	1983	2011	1983	2011
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g</i>	<i>h</i>	<i>i</i>	<i>j</i>
ZH	34	717 000	877 817	21	30	569	802	15 775 000	27 300 000
BE	26	625 995	713 938	18	28	415	546	11 900 000	20 000 000
LU	10	193 946	260 101	7	18	44	129	1 600 000	4 750 000
SZ	4	63 068	98 193	4	17	10	64	320 000	1 880 000
ZG	3	47 815	71 845	5	12	9	35	250 000	936 000
FR	7	122 666	185 485	6	18	32	99	900 000	3 535 000
SO	7	144 237	173 356	7	22	45	141	1 200 000	4 000 000
BS	5	137 296	114 064	15	25	75	114	2 250 000	2 875 000
BL	7	143 229	186 806	9	14	62	97	1 500 000	2 800 000
SH	2	44 499	49 783	7	11	14	21	400 000	605 000
SG	12	244 526	311 495	6	15	61	176	1 800 000	5 000 000
GR	5	106 814	135 141	4	15	20	69	600 000	2 175 000
AG	15	287 227	399 092	10	22	111	280	3 300 000	9 200 000
TG	6	113 263	160 453	8	17	48	102	1 100 000	2 898 000
TI	8	159 845	212 103	8	11	53	68	1 500 000	2 556 000
VD	18	320 472	410 956	11	22	164	334	4 200 000	9 476 000
VS	7	145 446	205 917	8	29	37	151	1 400 000	6 210 000
NE	5	97 581	109 926	7	9	34	45	800 000	1 110 000
GE	11	187 930	240 126	10	22	50	170	2 200 000	5 543 000
JU	2	42 207	50 629	12	8	23	16	550 000	459 000
CH	194	4 065 000	4 969 237	183	365	1876	3 459	53 545 000	113 308 000
Accroissement			22,3 %		99,5 %		84,4 %		111,6 %

Conclusion: Au cours des huit dernières élections du Conseil national:

- le nombre de sièges de conseiller national à pourvoir est resté le même à l'échelle du pays;
- le nombre de listes y a pratiquement doublé;
- le nombre de candidats dans les cantons à système proportionnel a pratiquement doublé;
- le nombre d'électeurs a augmenté d'environ un quart en Suisse;
- le nombre de bulletins de vote à imprimer et à distribuer a plus que doublé (accroissement de 111,6 %) en conséquence.

Conformément à l'art. 149, al. 1, de la Constitution (Cst.)<sup>3</sup>, le Conseil national se compose de 200 députés du peuple. Sans modification de la Cst., le nombre de mandats à attribuer dans toute la Suisse reste donc constant. Le nombre de listes pour l'élection du Conseil national, par contre, a augmenté de 99,5 % entre 1983 (183 listes) et 2011 (365 listes), soit une différence de 182 listes (tab. 5, col. e et f). De celles-ci, 149 (81,9 %) n'ont obtenu chacune que moins de 1 % de l'ensemble des voix de leur arrondissement électoral (tab. 3, col. d). Plus de la moitié de ces listes émanent des sections de jeunes et des groupements de Suisses de l'étranger de différents partis (tab. 4, col. l et o).

Il résulte de ces faits que l'augmentation du nombre de listes ces trois dernières décennies n'engendrent pas un plus large éventail dans la répartition des mandats. Là où des listes ont été apparentées, quatre sur cinq des listes supplémentaires ont uniquement servi à rabattre des voix vers la liste principale. Appliqué entre-temps par tous, l'apparementement est devenu un jeu à somme nulle. La facture en retombe sur les électeurs et les contribuables. Dans le canton de Soleure, par exemple, le nombre de listes et le nombre de candidats à l'élection au Conseil national ont tous deux plus que triplé depuis 1983; malgré la libéralisation du régime du vote par correspondance, la participation a par contre baissé de 5 % durant la même période, passant à 51,7 %. Si le surcroît de travail et de dépenses ne débouche que sur un plus mauvais contact avec les électeurs, personne n'a rien à y gagner.

L'analyse du fonctionnement actuel du système électoral montre que l'introduction de listes personnalisées n'augmente les chances ni des jeunes ni des Suisses de l'étranger dont les listes sont apparentées à celle d'un parti, bien au contraire: à défaut d'une visibilité supérieure à la moyenne, ces candidats ne peuvent espérer recueillir suffisamment de voix pour dépasser la fraction du pourcentage de voix obtenu par leur parti principal qui leur permettrait d'obtenir un siège (cf. art. 42 LDP). Même en cas de vacance, la substitution est réservée au candidat ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages parmi les suppléants (art. 43, al. 1, et 55 LDP). Comme l'expérience l'a montré à maintes reprises, les chances des Suisses de l'étranger comme celles des jeunes sont bien meilleures si leur candidature figure sur la liste ordinaire, pour peu que le mandataire de cette liste prenne les mesures appropriées (place privilégiée sur la liste, précumul officiel).

La question principale reste la suivante: quelles sont les conséquences pour les *électeurs*?

**Evolution du nombre de candidats à un siège attribué à la proportionnelle entre 1971 et 2011**

Canton	1971		1983			1995			2003			2011			
	Sièges	Candidats	Candidats par siège	Sièges	Candidats	Candidats par siège	Sièges	Candidats	Candidats par siège	Sièges	Candidats	Candidats par siège	Sièges	Candidats	Candidats par siège
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g</i>	<i>h</i>	<i>i</i>	<i>j</i>	<i>k</i>	<i>l</i>	<i>m</i>	<i>n</i>	<i>o</i>	<i>p</i>
ZH	35	477	14	35	569	16	34	805	24	34	964	28	34	802	24
BE	31	441	14	29	415	14	27	583	22	26	462	18	26	546	21
LU	9	36	4	9	44	5	10	68	7	10	102	10	10	129	13
SZ	3	6	2	3	10	3	3	21	7	4	27	7	4	64	16
ZG	2	2	1	2	9	4	2	19	9	3	24	8	3	35	12
FR	6	30	5	6	32	5	6	78	13	7	61	9	7	99	14
SO	7	30	4	7	45	6	7	59	8	7	75	11	7	141	20
BS	7	65	9	6	75	12	6	74	12	5	67	13	5	114	23
BL	7	40	6	7	62	9	7	88	13	7	79	12	7	97	14
SH	2	9	4	2	14	7	2	9	4	2	9	4	2	21	10
AR	2	3	1	2	4	2	2	10	5	–	–	–	–	–	–
SG	12	91	8	12	61	5	12	192	16	12	163	14	12	176	15
GR	5	20	4	5	20	4	5	51	10	5	43	9	5	69	14
AG	14	136	10	14	111	8	15	218	15	15	207	14	15	280	19
TG	6	39	6	6	48	8	6	80	13	6	63	10	6	102	17
TI	8	51	6	8	53	7	8	63	8	8	49	6	8	68	8
VD	16	120	7	17	164	10	17	216	13	18	204	11	18	334	19
VS	7	28	4	7	37	5	7	58	8	7	91	13	7	151	22
NE	5	27	5	5	34	7	5	40	8	5	55	11	5	45	9
GE	11	42	4	11	50	5	11	94	8	11	75	7	11	170	15
JU	–	–	0	2	10	5	2	8	4	2	16	8	2	16	8
CH	195	1693	9	195	1867	10	194	2834	15	194	2836	15	194	3459	18

A l'échelle de la Suisse, le nombre de candidats par siège attribué selon le système proportionnel a plus que doublé au cours des quatre dernières décennies (tab. 6, col. d, g, j, m et p); dans certains cantons, il a même quintuplé (SO, AR, VS), quand il ne s'est pas multiplié par huit (SZ, ZG). A l'exception des cantons frontaliers du TI, de NE et du JU, il y a aujourd'hui dans tous les cantons qui connaissent le système proportionnel dix candidats ou plus par siège à attribuer, et même plus de 20 dans les cantons de ZH, BE, SO, BS et VS.

Pour les électeurs, ce ne sont certes pas les chiffres relatifs qui importent, mais les chiffres absolus: dans onze des 20 cantons qui appliquent le système proportionnel, quiconque ne professe pas un attachement durable pour un parti donné doit parfois

passer aujourd'hui en revue plus de 100 candidats; 47 % de l'ensemble des électeurs vivent actuellement dans les quatre cantons les plus peuplés: bien plus de 250 candidatures leur sont aujourd'hui proposées.

Les partis enregistrés qui veulent s'épargner la peine de recueillir les signatures nécessaires ne peuvent déposer qu'une seule liste dans le canton concerné (art. 24, al. 3, let. b, LDP). Si cette restriction devait être supprimée, il pourrait en résulter une augmentation supplémentaire du nombre de listes dans divers cantons et la tâche des *électeurs* n'en serait rendue que plus compliquée. Il faut donc y renoncer.

Lorsque la LDP est entrée en vigueur en 1976, les indications requises à l'art. 22, al. 2 (le nom, les prénoms, le sexe, la date de naissance, la profession, l'adresse et le lieu d'origine de chacun des candidats), permettaient de contrôler efficacement les listes afin d'empêcher les doubles candidatures. Ce n'est plus le cas aujourd'hui pour les raisons suivantes:

Tableau 7

### Evolution de certains éléments d'identification

N°	Critère	Evolution depuis 1978	Conséquences	Problèmes	Sources + remarques
1	Nom	Pratique: noms officiels, noms d'alliance, noms usuels; naturalisés ayant changé de nom auparavant selon le droit étranger	Les possibilités pratiques ont potentiellement quadruplé l'identité d'une personne	Mme Meier Müller de L et Mme Müller-Meier de M sont-elles une seule et même personne?	art. 30, al. 2 et ancien art. 160, al. 2 et 3 CC
2	Prénoms	Le code civil permet plusieurs prénoms qui peuvent se porter alternativement		Une personne peut se présenter dans le canton A en indiquant le prénom L et dans le canton B en indiquant le prénom M et échapper à tous les contrôles électroniques	
		Un prénom peut ne pas être révélateur du sexe		Exemple: 2011 Jüksel (prénom turc); prénoms courants en Suisse: Dominique ou Andrea	
3	Sexe	Candidature avant un changement de sexe	Un seul cas en 2003, trois en 2011	La pratique reconnaît maintenant qu'un homme puisse devenir une femme sans se soumettre à une opération s'il suit un traitement hormonal de longue durée et qu'il est perçu comme une femme, avant même qu'un tribunal ait constaté le changement de sexe	ATF 1P.94/2005/gij; JAAC 68.64; ATF 119 II 269 consid. 6 (suivi juridique d'un changement de sexe médical); tribunal cantonal de Zurich, arrêt NC090012 du 01.02.2011, NZZ n° 57 du 09.03.2011, p. 17

No	Critère Evolution depuis 1978	Conséquences	Problèmes	Sources + remarques
4	Profession Très peu de professions sont protégées et la plupart des fonctions peuvent être désignées de manière diverse et variée	Une même personne peut par ex. indiquer employé de la Confédération, juriste, dr. iur., MLaw, spécialiste du droit des marques, etc.	Une personne peut se présenter dans le canton A en indiquant comme profession juriste et dans le canton B en indiquant comme profession employé et échapper à tous les contrôles électroniques. De nombreux candidats indiquent en outre leurs mandats politiques au lieu de leur profession	
5	Adresse Personnes qui vivent pendant la semaine là où elles travaillent, résidence secondaire, couples qui vivent séparément, Suisses de l'étranger	Une personne peut se présenter dans le canton A en indiquant comme adresse P et dans le canton B en indiquant comme adresse Q et parfois échapper à tous les contrôles électroniques	La mobilité croissante amplifie ce phénomène à vue d'œil	art. 25, al. 2, CC; art. 1 ODP
	Les personnes sous curatelle qui vivent dans un foyer ont leur domicile au siège de l'autorité de curatelle mais conservent pour la plupart le droit de vote (une candidature en 2011)	En alternant l'adresse de fait et le domicile selon le droit civil, un candidat peut échapper à tous les contrôles électroniques		
6	Lieu d'origine Le lieu d'origine a perdu de son importance (disparition de l' <i>ultimum refugium</i> ), de plus en plus de gens ont plusieurs lieux d'origine; en se mariant, les femmes en avaient quelquefois plusieurs en vertu de la loi	Une personne peut se présenter dans le canton A en indiquant comme lieu d'origine P et dans le canton B en indiquant comme lieu d'origine Q et échapper à tous les contrôles électroniques		ancien art. 161 CC
	Homonymie de communes suisses et de communes étrangères	L'absence de rattachement cantonal des lieux d'origine peut empêcher de reconnaître facilement un étranger non éligible		



No	Critère Evolution depuis 1978	Conséquences	Problèmes	Sources + remarques
7	Date de naissance	Des personnes d'un certain âge ont tendance à se rajeunir; les indications sont souvent fausses		

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013, date de l'entrée en vigueur de la modification du 30 septembre 2011 du code civil<sup>4</sup>, chacun des époux conserve son nom et son droit de cité cantonal et communal (art. 160 et 161 CC). Il faudra toutefois encore de longues années avant qu'on puisse exclure qu'un candidat marié sous l'ancien droit ait changé de lieu d'origine ou qu'il porte un nom acquis sous l'empire des anciennes dispositions.

*Synthèse:* un candidat à l'élection au Conseil national peut aujourd'hui échapper à tous les contrôles fondés sur des banques de données en indiquant – légalement – dans deux cantons deux noms différents, deux prénoms différents, un autre sexe, deux lieux d'origine et différentes adresses. Aucun système électronique ne permet de détecter ce genre de choses. Il en va de même pour les personnes dont le lieu de naissance ou d'origine est étranger mais porte le même nom qu'une commune suisse. De tels cas se sont déjà présentés. Contrairement à ce qu'ont supposé certains cantons lors de la consultation, il ne s'agit pas de cas purement théoriques et leur occurrence met en danger le déroulement correct et le principe même de l'ensemble du processus électoral, là encore contrairement à ce que certains intervenants dans la procédure de consultation ont pu penser. En effet, s'il est impossible d'attribuer précisément la totalité des voix, les résultats deviennent impossibles à vérifier: la crédibilité de tout le processus électoral serait sapée.

### 1.1.2 Résultats serrés lors de votations

Les résultats des votations fédérales ont été serrés à quelques reprises au cours des dix dernières années (cf. annexe, tableau 13: 2002, 2008 et 2009).

Le dépouillement des votes, lors des votations et plus encore lors des élections au Conseil national, subit un changement radical. L'urbanisation, l'anonymat et la mobilité augmentent et les grandes villes, notamment, ont eu beaucoup de peine récemment à recruter le personnel de milice nécessaire aux opérations. Il est de plus en plus fréquent que les personnes convoquées ne se présentent pas au dépouillement, sans prévenir. Plusieurs villes ont donc entrepris de professionnaliser le dépouillement. Cette évolution ne marque pas seulement une rupture avec le système de milice traditionnel. Elle entame la confiance dans le contrôle démocratique du dépouillement.

La question du recomptage des voix lors de votations populaires doit être examinée dans ce contexte. Si le tribunal fédéral n'a pas estimé que le recomptage des voix était judicieux en cas de résultats serrés pour l'élection du Conseil National (pour lesquelles il existe des règles de procédure détaillées)<sup>5</sup>, il l'a quand-même jugé

<sup>4</sup> RO 2012 2569

<sup>5</sup> ATF 138 II 5 à 12, consid. 3 et 4

approprié pour les votations populaires<sup>6</sup> même en l'absence d'indices probants suggérant une irrégularité. Il a recommandé au législateur de concrétiser ce recomptage soit en distinguant quantitativement les résultats serrés des résultats très serrés, soit de manière plus abstraite. Or, une description abstraite ne servirait qu'à temporiser et des chiffres précis seraient forcément arbitraires: les cantons de Zurich, de Schaffhouse et des Grisons fixent la limite à 0,3 % mais se fondent sur une base de calcul différente. Le Tribunal fédéral<sup>7</sup> a qualifié de serrés mais pas de très serrés, les résultats de la votation sur le passeport biométrique (différence de 0,29 % au niveau fédéral).

Le tissu normatif réglant *les votations fédérales* est beaucoup moins dense que celui réglant les élections (cf. ch. 1.2.3, II.); en raison des sources d'erreur possibles, le Tribunal fédéral estime que les résultats extrêmement serrés sont assimilables à des irrégularités qui exigent un recomptage, dont il appartient cependant au législateur fédéral de fixer les conditions<sup>8</sup>.

### **1.1.3 Attestation des signatures à l'appui des requêtes populaires**

Jamais la Chancellerie fédérale n'avait eu à constater autant de non-aboutissements de requêtes populaires qu'en 2012 (FF 2012 7213, 7917, 7937 et 7953). Deux des quatre décisions qu'elle a rendues sont entrées en force dans les délais, les deux autres (FF 2012 7917 et 7937) ont fait l'objet de quatre recours que le Tribunal fédéral a rejetés le 14 décembre 2012 (ATF 1C\_619/2012) et le 5 juin 2013 (ATF 139 II 303) comme infondés, dans la mesure où il pouvait entrer en matière.

Les réclamations formulées par l'Union suisse des arts et métiers (référendum contre la modification de la loi sur l'aménagement du territoire), un comité *ad hoc* (référendum contre la loi sur les épizooties) et l'UDC (initiative populaire «Contre l'immigration de masse») en relation avec l'attestation de la qualité d'électeur à l'occasion d'un référendum ou d'une initiative populaire ayant abouti pourraient laisser supposer que les services compétents traitent à la légère l'obligation qui leur est faite. Il n'en est rien: 19 fois sur 20 les signatures sont attestées rapidement et adéquatement. De plus, les services compétents selon le droit cantonal mettent très souvent en place des dispositifs pour pouvoir attester les signatures en temps utile et correctement même en période de surcharge.

La motion 12.3975 de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N), déposée le 19 octobre 2012, chargeait le Conseil fédéral «de soumettre au Parlement un projet de modification de la loi fédérale sur les droits politiques prévoyant des délais différents pour, d'une part, le dépôt par les comités référendaires et les comités d'initiative des signatures pour les référendums et les initiatives populaires et, d'autre part, l'attestation de ces signatures. Un délai devra être fixé aux communes pour l'attestation des signatures».

<sup>6</sup> ATF 136 II 132, consid. 2.7

<sup>7</sup> ATF 136 II 132

<sup>8</sup> ATF 136 II 132, consid. 2.7

Les problèmes concernant l'attestation des signatures à l'appui de l'initiative populaire fédérale «Pour la protection de salaires équitables (Initiative sur les salaires minimums)»<sup>9</sup> et de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse»<sup>10</sup> dans une grande ville, ainsi que l'attestation des signatures à l'appui du référendum contre la modification de la loi sur les épizooties<sup>11</sup> dans plusieurs endroits avaient déjà donné lieu à l'interpellation Wermuth (12.3082)<sup>12</sup>. La motion de la CIP-N trouve quant à elle son origine directe dans les événements qui ont entouré les trois référendums contre les accords fiscaux conclus avec l'Allemagne<sup>13</sup>, le Royaume-Uni<sup>14</sup> et l'Autriche<sup>15</sup>. Alors que le délai fixé pour la récolte des signatures expirait le 27 septembre 2012, les comités référendaires ont déposé un nombre considérable de signatures le 1<sup>er</sup> octobre 2012. Il s'en est ensuivi une polémique médiatique qui a opposé le canton de Genève, un comité référendaire et la Poste. Les réclamations formulées par l'Union suisse des arts et métiers concernant l'attestation des signatures à l'appui du référendum contre la modification de la loi sur l'aménagement du territoire<sup>16</sup> ne sont pas plus étrangères à la démarche de la CIP-N.

### *Droit en vigueur et pratique actuelle*

Le 9 février 2003, le peuple et les cantons ont fait inscrire le délai référendaire de 100 jours, préalablement réglé dans la LDP, dans la Constitution à l'occasion de la votation sur la révision des droits populaires<sup>17</sup>.

L'art. 141, al. 1, Cst. prévoit que les actes sujets au référendum sont soumis au vote si 50 000 citoyens ayant le droit de vote signent une demande dans ce sens dans les 100 jours. La LDP met en œuvre cette exigence constitutionnelle: la demande de référendum doit être déposée à la Chancellerie fédérale avant l'expiration du délai référendaire munie du nombre de signatures requis et des attestations de la qualité d'électeur (art. 59a LDP). Aux termes de l'art. 66, al. 2, let. c, LDP la Chancellerie fédérale doit annuler les signatures déposées après l'échéance du délai référendaire. A moins que des circonstances tout à fait extraordinaires (catastrophe naturelle ou grève spontanée, par ex.) n'empêchent absolument que le délai soit respecté, la loi ne permet pas de déclarer ces signatures valables, car cela équivaldrait à prolonger le délai référendaire. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs confirmé cette interprétation le 5 juin 2013 (ATF 1C\_606/2012 et 1C\_608/2012).

Le législateur fédéral s'est sciemment abstenu de fixer un délai précis pour l'établissement des attestations de la qualité d'électeur mais il a prévu que les listes de signatures attestées doivent être renvoyées «sans retard aux expéditeurs» (art. 62, al. 2, LDP). Il a ainsi tenu compte du fait que le nombre de signatures à attester peut varier fortement d'un service compétent à l'autre. De longues années d'expérience ont permis d'établir qu'une personne expérimentée est en mesure de délivrer de 350 à 400 attestations au plus par jour<sup>18</sup>. Le législateur a par conséquent également prévu que «les listes de signatures doivent être adressées suffisamment tôt avant

9 FF 2012 2845

10 FF 2012 3611

11 FF 2012 7503, 3457

12 BO 2012 N 1226

13 FF 2012 5383 7917

14 FF 2012 5385 7937

15 FF 2012 5387 7953

16 FF 2012 5531

17 FF 2001 4590 5783, 2002 6026, 2003 2784 3518 3525

18 BO 1975 N 1502; FF 2012 7929 7948

*l'expiration du délai référendaire* au service compétent selon le droit cantonal pour attester la qualité d'électeur» (art. 62, al. 1, LDP). Comme le message du Conseil fédéral de 1975<sup>19</sup>, le guide de la Chancellerie fédérale à l'usage des auteurs d'un référendum insiste expressément sur ce point au chapitre «Demande immédiate de la qualité d'électeur» (p. 35, ch. E1 et E12: «Les attestations de la qualité d'électeur devraient si possible être demandées immédiatement, régulièrement et en plusieurs fois afin (...): que les périodes de surcharge de travail des préposé(e)s au registre puissent être évitées». Aussi, lorsque le législateur a supprimé en 1996 la possibilité de corriger *a posteriori* les défauts d'attestation a-t-il prolongé en même temps le délai référendaire de 90 à 100 jours<sup>20</sup>.

Ce qui précède vaut également pour les initiatives populaires, à ceci près qu'elles doivent être *signées par 100 000* citoyens ayant le droit de vote et que les signatures doivent être récoltées et déposées à la Chancellerie fédérale, dûment attestées, *dans les 18 mois* (art. 138, al. 1, et 139, al. 1, Cst.; art. 70 à 72, LDP).

Une analyse de l'évolution récente de l'exercice des droits populaires s'impose avant de tenter de trouver une solution législative satisfaisante. Jamais l'exercice des droits populaires n'a été aussi fréquent qu'au cours des trois dernières années. Pendant l'année post-électorale 2012, les citoyens, les communes et la Confédération ont eu à examiner 50 requêtes populaires fédérales.

Tableau 8

### Initiatives populaires et référendums en cours en 2012 (niveau fédéral)

Catégorie	Initiatives populaires	Référendums	Période
Ont abouti	9	3	1. 1.2012–31.12.2012
N'ont pas abouti	4	3 <sup>21</sup>	1. 1.2012–31.12.2012
Au stade de la récolte des signatures	19	2	le 31.12.2012
Lancées, non déposées (définitivement)	7	0	1. 1.2012–31.12.2012
Déposées, à l'examen	3	0	le 31.12.2012
Total	42	8	1. 1.2012–31.12.2012

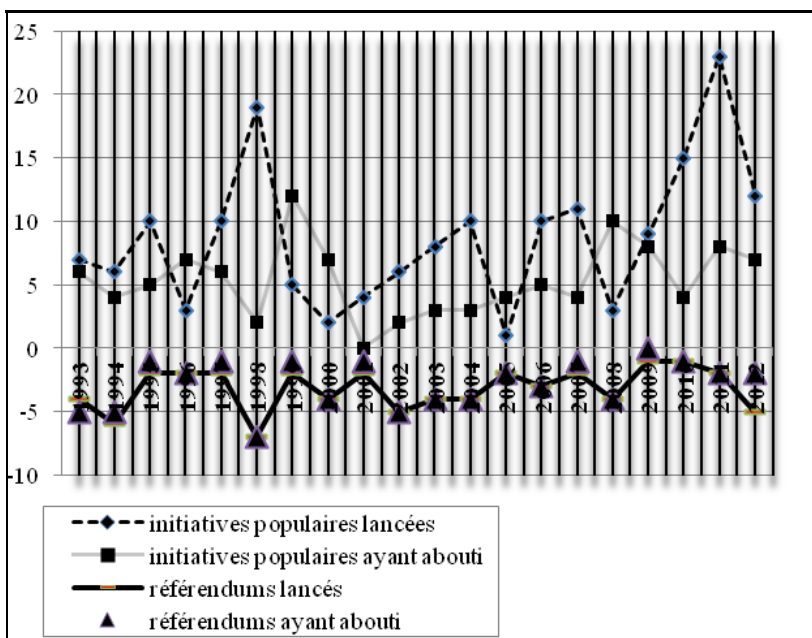
Les années post-électorales étaient jusqu'ici des périodes de retrait des initiatives populaires et se distinguaient par un net recul du nombre d'initiatives lancées et déposées.

<sup>19</sup> FF 1975 I 1366

<sup>20</sup> RO 1997 754, art. 59 en relation avec RO 1978 700, art. 59; cf. FF 1993 III 456

<sup>21</sup> FF 2012 7917 7937 7953; les deux décisions citées en premier lieu sont entrées en force le 5 juin 2013 (ATF 1C\_606/2012 et ATF 1C\_608/2012).

## Initiatives populaires et référendums lancés et ayant abouti de 1993 à 2012



Le graphique ci-dessus montre que le recours à l'initiative populaire a littéralement explosé depuis 2009, après la baisse relative des années 2000 à 2008 due essentiellement à la diffusion massive et rapide du vote par correspondance.

Le recours au *référendum facultatif* a subi une flexion en 1993, 1994, 1998 et 2002. L'exercice massif des droits populaires que l'on remarque depuis 2010 a un coût. Si l'on s'en tient simplement au nombre de signatures requises par la Constitution pour les initiatives populaires (100 000) et les référendums (50 000), ce ne sont pas moins de 5 800 000 signatures qu'il faut attester pour les 64 requêtes populaires (52 initiatives et 12 référendums) lancées pendant la période 2010 à 2012, soit 2 000 000 de signatures par an. La moitié de ces requêtes populaires (25 initiatives et 8 référendums) ont été déposées à la Chancellerie fédérale et 87,5 % d'entre elles ont abouti (23 initiatives et 5 référendums). Les documents envoyés à la Chancellerie fédérale contenaient près de 3 500 000 signatures dont plus de 3 400 000 ont été déclarées valables.

L'attestation d'une pareille quantité de signatures demande 11 000 jours-personne sur trois ans, soit 3700 jours-personne par an dans toute la Suisse. Cette masse serait maîtrisable si elle était bien répartie, géographiquement et temporellement, mais les pics posent problème. Or les partis semblent avoir pris goût à lancer, à défaut de déposer, chacun une, deux, voire trois initiatives avant les élections au Conseil national. Les administrations sont submergées par cette avalanche, d'autant plus que les élections au Conseil national et au Conseil des Etats coïncident aujourd'hui dans

presque tous les cantons, que le ballottage pour le Conseil des Etats a lieu peu après et qu'il faut mettre à jour les registres électoraux et assurer le bon déroulement des scrutins. Au vu du peu de temps à disposition et de la brièveté du délai de récolte des signatures, les référendums sont traités en priorité. Dans le cas des référendums contre les accords fiscaux conclus avec l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Autriche, près de la moitié des signatures récoltées à Genève ont été remises pour attestation dans les trois derniers jours avant l'expiration du délai référendaire<sup>22</sup>. La situation s'aggrave encore lorsque les auteurs d'initiative ne se conforment pas au guide de la Chancellerie fédérale et n'envoient pas les signatures à attester au fur et à mesure mais en bloc. Cette tendance se généralise: à la fin de l'automne dernier, la ville de Zurich a dû attester 22 000 signatures en 10 jours. Tout le monde y perd. Les comités d'initiative gaspillent un gros pourcentage des signatures qu'ils ont péniblement récoltées en attendant des mois pour les faire attester: pendant ce temps des signataires meurent ou déménagent et leur signature doit être invalidée puisqu'ils ne figurent plus dans le registre électoral de la commune indiquée. L'envoi des signatures au fur et à mesure prévient efficacement ce risque et présente en outre l'avantage de réduire les pics dans les services chargés de l'attestation de la qualité d'électeur. Les grandes communes sont aussi en difficulté lorsqu'elles doivent attester 10 000 signatures en l'espace d'une semaine, peu avant l'échéance du délai de récolte de plusieurs initiatives populaires. La situation est d'autant plus tendue que rares sont les comités qui annoncent l'envoi des signatures. Les communes ne sauraient planifier le personnel ayant accès aux registres électoraux en se fondant sur des cas extrêmes: le contribuable s'y retrouverait beaucoup moins qu'aujourd'hui. D'autre part, les travaux en relation avec les registres électoraux sont astreignants: ils exigent la plus grande concentration et une discrétion absolue car les données enregistrées sont sensibles. Ces travaux ne peuvent donc ni être externalisés ni être confiés temporairement à des équipes constituées pour l'occasion.

On observe souvent que les comités d'initiative, en particulier, ne défendent pas leur projet avec la plus grande vigueur avant l'échéance du délai de récolte de signatures, pour les raisons les plus diverses (par ex. manque de personnel après la campagne électorale ou attentisme) et redoublent d'effort à la dernière minute dans l'espoir de le faire aboutir malgré tout. Les comités voient midi à leur porte et ignorent totalement l'existence de nombreuses autres requêtes populaires. Les services compétents ne peuvent toutefois pas *privilégier certaines requêtes populaires au détriment d'autres*. Les auteurs et les signataires des requêtes populaires ont des droits protégés par la Constitution. Les citoyens qui n'ont pas signé et les contribuables ont quant à eux droit à ce que les deniers publics ne soient pas dilapidés.

<sup>22</sup> FF 2012 7928 s., 7947 s.

## **1.2 La réglementation proposée**

Les mesures suivantes doivent rendre à la préparation des élections toute sa souplesse et sa célérité:

### **1.2.1 Radiation des doubles candidatures découvertes tardivement**

La possibilité de biffer ultérieurement et officiellement le nom des candidats ayant soumis une double candidature doit empêcher que des doubles candidatures passées d'abord inaperçues ne puissent faire échouer la répartition correcte de l'ensemble des votes. Il existe des communes du même nom en Suisse et à l'étranger. Pour lever immédiatement toute ambiguïté, le code postal du domicile de tous les candidats devra être mentionné. En ce qui concerne les lieux d'origine, ce sera l'appartenance cantonale qui sera mentionnée plutôt que le code postal, parce que les fusions de communes au cours du temps ont fréquemment entraîné des changements de codes postaux.

### **1.2.2 Dépôt des listes de candidats lors des élections au Conseil national**

De nombreux électeurs se sont plaints par courrier électronique d'avoir été oubliés parce qu'ils n'avaient pas encore reçu le matériel de vote trois semaines avant le jour de l'élection, comme ils y étaient habitués par le calendrier des *votations*.

*Le dépôt des listes de candidats devra donc être concentré sur le mois d'août, afin que les bulletins électoraux puissent être remis aux électeurs au cours de la 4<sup>e</sup> semaine qui précède l'élection, à l'avantage de tous les citoyens, y compris des Suisses de l'étranger qui recevront ainsi leur matériel électoral suffisamment tôt pour pouvoir effectivement exercer leur droit de vote.*

Les contraintes matérielles (achat du papier, impression et distribution des bulletins) ne permettent pas de rapprocher le dépôt des candidatures du jour de l'élection; elles imposent au contraire de prévoir dans le droit fédéral de concentrer ce dépôt exclusivement sur le *mois d'août*.

### **1.2.3 Observation des scrutins au lieu d'un recomptage automatique des voix après un résultat très serré**

A l'encontre de certaines décisions de justice, il faut réaffirmer la volonté première du législateur: même un résultat très serré ne justifie un recomptage des voix que s'il a pu être rendu vraisemblable que des irrégularités se sont produites.

La jurisprudence a d'ores et déjà clarifié quelques aspects:

- I. L'ATF 136 II 132 ss laissait supposer qu'il serait à l'avenir possible de recourir contre un scrutin fédéral directement au Tribunal fédéral sans recours préalable au gouvernement cantonal. L'arrêt du 20 décembre 2011<sup>23</sup> précise la situation: si des irrégularités lors d'un scrutin ne sont découvertes qu'après coup celles-ci peuvent donner lieu à une révision du 1<sup>er</sup> arrêt (art. 123, al. 2, let. a, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF]<sup>24</sup>) après l'échec du recours précédé au Tribunal fédéral. Si aucun recours n'a été interjeté contre le scrutin, l'art. 77, al. 2, LDP s'applique par analogie et les nouveaux faits et preuves qui remettent en question le bon déroulement du scrutin doivent être communiqués sans retard<sup>25</sup> *au gouvernement cantonal*<sup>26</sup>. La question de la succession des instances est ainsi réglée et les incertitudes apparues à la suite de l'arrêt du Tribunal fédéral concernant la votation sur le passeport biométrique<sup>27</sup> sont éliminées.
- II. En ce qui concerne l'élection du Conseil National au scrutin proportionnel, le tissu normatif est si dense qu'un *recomptage* ne se justifie que si des indications probantes laissent supposer que l'importance et la nature des irrégularités commises auraient pu renverser le résultat d'une élection<sup>28</sup>.

Cette décision prend acte du fait que *le législateur historique* a renoncé en *connaissance de cause* à prévoir un recomptage en cas de résultats électoraux très serrés sans que des irrégularités aient été signalées et a repris sciemment le tirage au sort en cas d'égalité des voix prévu par l'ancienne loi sur l'élection du Conseil national dans la nouvelle loi (art. 20 et 43, al. 3, LDP). L'élection du Conseil national de 1975 a eu lieu pendant les délibérations sur la LDP: sur la liste n° 4 du canton d'Argovie le dernier élu avait obtenu 32 198 voix et le premier des suppléants 32 190<sup>29</sup>. Un recours demandant le recomptage avait été demandé et rejeté tant par le Conseil d'Etat argovien que par le Conseil national<sup>30</sup>. Le rapporteur de la Commission de vérification des pouvoirs du Conseil national commenta cette décision en disant que la loi ne prévoit ni recomptage en cas de résultat serré, en sus des contrôles inscrits de toute façon dans la procédure, ni droit pour quiconque d'exiger un recomptage dans ce cas. Pour être équitable, un recomptage devrait porter sur la totalité du matériel électoral d'un arrondissement et demanderait un investissement administratif disproportionné. Aucune frontière évidente ne permet en outre de distinguer les cas dans lesquels un recomptage est dû, de ceux dans lesquels il ne l'est pas. Les résultats serrés sont en effet courants. (...) La commission est donc d'avis (poursuit le rapporteur) qu'un recomptage ne pourrait avoir lieu que s'il peut être rendu vraisemblable, sur la base d'un indice concret, qu'une erreur a été commise. En l'occurrence le requérant a certes évoqué des irrégularités, mais qui ont été

<sup>23</sup> ATF 138 I 77, consid. 4.6

<sup>24</sup> RS 173.110

<sup>25</sup> ATF 121 I 5

<sup>26</sup> ATF 137 II 177

<sup>27</sup> ATF 136 II 132 s.

<sup>28</sup> ATF 138 II 9 à 11, consid. 3.2 à 3.4

<sup>29</sup> FF 1975 II 2036; cette différence était douze fois inférieure aux quorums qui entraînent aujourd'hui un recomptage des voix dans les cantons de ZH, de SH et des GR (cf. ch. 1.1.2 ci-dessus)

<sup>30</sup> BO 1975 N 1538 à 1541



constatées et corrigées au cours de la procédure normale de décompte des votes, et des différences comme il s'en produit toujours entre les résultats provisoires et les résultats définitifs d'un scrutin. Le requérant n'a pu faire état d'aucune circonstance qui aurait pu laisser croire qu'une erreur non encore décelée, ni donc corrigée, aurait eu lieu. Le rapporteur conclut qu'il n'y a donc pas lieu de procéder à un recomptage des voix<sup>31</sup>.

Le législateur historique de 1976 ne voulait pas de recomptage sans indications probantes suggérant *une irrégularité*. Renforcer la confiance dans la démocratie directe par la possibilité de procéder à des *contrôles* adaptés plutôt que par la contrainte semble dès lors une approche défendable.

La mise en œuvre de l'initiative parlementaire Joder, à laquelle la Commission des institutions politiques du Conseil national a décidé de donner suite le 18 octobre 2012, s'inscrit dans la même ligne: dans le cas des votations populaires également, il n'y a lieu de procéder à un recomptage qu'en présence d'indices probants suggérant une irrégularité.

Plutôt que le recours au recomptage (une opération toujours très lourde), le Conseil fédéral préconise la possibilité de laisser observer le déroulement des scrutins.

De nombreux cantons prévoient déjà des observations de ce type. Certains d'entre eux (dont SO et SH) prescrivent que les scrutins doivent être dépouillés par des personnes appartenant à des partis différents, ce qui garantit un contrôle mutuel sur un système de milice. Dans certains cantons, les membres du bureau de vote ou de dépouillement (ou des deux bureaux) sont élus par le peuple (OW, FR, AG et TG; en partie aussi GR). D'autres (par ex. NE et GE) ont institué une commission qui surveille les scrutateurs professionnels et a accès à tous les documents. Cette commission comprend des membres de tous les partis représentés au parlement cantonal. Quatrième possibilité: des représentants de tous les partis (SZ, SG, VD, VS, GE et JU) et des citoyens intéressés ont accès à une partie des locaux où s'effectue le dépouillement (par ex. la tribune d'une salle de sport dans laquelle se déroulent les opérations de décompte) (SZ, SH, VD, NE et JU, par ex.). En pareil cas, il importe que les spectateurs soient bien séparés des scrutateurs, qu'ils ne puissent toucher les documents relatifs au vote et que le secret du vote soit garanti. En vertu d'un arrêt du Tribunal fédéral<sup>32</sup>, des citoyens intéressés ont pu observer le recomptage des votes à Berne.

### 1.3 Consultation

Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative à l'avant-projet de révision partielle de la loi fédérale sur les droits politiques (ap-LDP) le 8 mars 2013. La consultation a duré jusqu'au 30 juin 2013. Le total des avis exprimés s'élève à 51, dont 4 indiquaient toutefois qu'ils renonçaient à exprimer un avis matériel. Outre la Conférence suisse des chanceliers d'Etat, l'ensemble des cantons ont pris position, de même que sept partis (UDC, PS, PRD, PDC, PBD, PES, PEV), l'Union suisse des arts et métiers, le Centre patronal, l'Union suisse des paysans, l'Union syndicale suisse, l'organisation des Suisses de l'étranger et, en se limitant à la question de

<sup>31</sup> BO 1975 N 1540; cf. ATF 138 II 5 à 12 et 13 à 22

<sup>32</sup> ATF 131 I 442

l'attestation de la qualité d'électeur, d'une part l'Union des villes suisses, l'Association des communes suisses, le Groupement suisse pour les régions de montagne, l'Association suisse des services des habitants, ainsi que, d'autre part avec la même teneur, l'Association transports et environnement, Pro Natura Suisse et WWF Suisse, et enfin le collaborateur personnel d'un membre du Conseil des Etats. L'exposé détaillé de la consultation se trouve dans le rapport de résultat<sup>33</sup>.

### **1.3.1 Thèmes centraux approuvés lors de la consultation**

L'avant-projet et sa densité réglementaire sont approuvés «dans leur principe» par une grande majorité des intervenants. En ce qui concerne la fixation du délai pour le dépôt des listes de candidatures et pour la distribution du matériel de vote plus tôt dans l'année, ainsi qu'en ce qui concerne la possibilité de biffer de l'élection du Conseil national le nom des candidats ayant déposé une candidature multiple, la restriction du recomptage des voix aux cas où quelqu'un a pu rendre vraisemblable qu'une irrégularité s'est produite et la création d'une base légale pour l'établissement, depuis longtemps effectif, de la statistique du panachage, les avis sont favorables à quelques rares exceptions près, voire unanimement. Ces éléments centraux sont repris tels quels dans le présent projet.

### **1.3.2 Thèmes contestés lors de la consultation**

40 % des avis exprimés ont mis en doute la praticabilité de certaines mesures.

L'avant-projet mis en consultation ne contenait certes aucun thème rejeté par une grande majorité des intervenants, mais certains de ces thèmes se sont attiré des commentaires fortement controversés.

### **1.3.3 Election du Conseil national**

Dans d'autres domaines, le point à retenir est que la répartition inégale des avantages et des coûts divise une fois les cantons et les partis, une autre fois les cantons à système majoritaire et les cantons à système proportionnel. Pour les élections selon le système proportionnel, notre projet renonce donc:

1. à imposer l'acquisition d'un numéro AVS haché pour tous les candidats à l'élection au Conseil national, parce que deux tiers des cantons rejette cette procédure;
2. à biffer l'obligation d'indiquer la profession de tous les candidats dans les cantons à système proportionnel, parce que les partis et les associations professionnelles sont unanimes à résister à cette abrogation.

Lors de la procédure de consultation, les partis ont salué aussi bien la création d'un numéro AVS «haché» que l'abrogation de la limite d'une seule liste par parti enregistré en ce qui concerne la dispense de l'obligation de fournir la signature manus-

<sup>33</sup> Le rapport de résultat est publié sous: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2013 > Chancellerie fédérale

critère d'un nombre minimum d'électeurs. Il n'en demeure pas moins que la proposition d'exiger de tous les candidats qu'ils autorisent les autorités de contrôle électoral à obtenir un numéro spécifique fondé sur leur *numéro AVS à 13 chiffres* selon une procédure unidirectionnelle impossible à inverser (numéro haché) n'est pas susceptible de recueillir une majorité. Les cantons ont manifesté une forte opposition à cet égard, estimant la procédure trop lourde. L'abandon de l'interdépendance entre le renoncement au nombre minimum de signatures manuscrites d'électeurs, d'une part, et l'introduction du numéro AVS haché, d'autre part, a également été suggéré dans ce contexte. Cette proposition a toutefois été fermement rejetée par le canton du Valais. Le Conseil d'État du Valais réclame au contraire des mesures plus strictes pour limiter l'augmentation exponentielle du nombre de listes pour l'élection du Conseil national, après que 18 des 29 listes déposées en 2011 y aient atteint moins de 1 % des voix.

Il ne reste, pour lever les difficultés, que l'option de permettre aux cantons de placer très généralement la date limite du dépôt des listes de candidats encore plus tôt. Dans certains cantons, cette mesure pourrait inciter les partis à boucler la procédure de sélection des candidats avant la pause estivale. Des mesures informatiques ont été proposées pour éviter cet inconvénient, mais elles ne se sont pas révélées susceptibles de réunir une majorité favorable.

Le canton du Valais souhaite que la date limite du dépôt des listes de candidats soit fixée au mois de juillet de l'année de l'élection déjà. Le Conseil fédéral s'en tient maintenant à l'obligation de présenter un nombre minimum de signatures manuscrites d'électeurs pour les partis enregistrés qui déposent plus d'une seule liste par canton. En contrepartie, les partis pourront continuer de déposer leurs listes de candidats durant le mois d'août. Les cantons peuvent arrêter une date du mois d'août en fonction de leurs besoins et disposent ainsi d'une marge de manœuvre suffisante. Le canton du Valais par exemple pourra obtenir un gain de temps de quatre semaines par rapport à la pratique qu'il a lui-même suivie jusqu'ici.

L'impossibilité de réunir une majorité favorable a fait abandonner le recours à de nouveaux moyens techniques pour identifier plus rapidement les candidats. Seules les normes relatives à la suppression des noms des personnes ayant déposé des candidatures multiples permettent donc d'assurer cette identification.

Vu les résultats contradictoires de la consultation, d'une part, et l'objection soulevée par le Centre patronal, pour lequel l'indication de la profession n'est pas moins porteuse d'information dans les cantons à système proportionnel que dans ceux qui connaissent un système majoritaire (cf. art. 47), d'autre part, le Conseil fédéral renonce à supprimer la mention de la profession des candidats à l'élection au Conseil national dans les cantons qui pratiquent l'élection au système proportionnel.

### **1.3.4 Observation des scrutins**

La proposition de permettre aux électeurs de surveiller les élections a rencontré autant d'adhésions que de rejets de la part des cantons. Des avis critiques se sont élevés pour souligner que de nombreux cantons et communes risquaient ainsi de se voir imposer de nouvelles charges non négligeables et ont attiré l'attention sur des différences entre la formulation prophétique de l'avant-projet de loi et le commentai-

re plus nuancé qui en est fait. Une nouvelle formulation du texte a permis de prendre en compte cette objection.

### 1.3.5 **Attestation de la qualité d'électeur pour les référendums et les initiatives populaires**

Dans sa motion 12.3975 du 19 octobre 2012, la Commission des institutions politiques du Conseil national a chargé le Conseil fédéral de soumettre au Parlement un projet de modification de la loi fédérale sur les droits politiques prévoyant des délais différents pour, d'une part, le dépôt par les comités référendaires et les comités d'initiative des signatures pour les référendums et les initiatives populaires et, d'autre part, l'attestation de ces signatures; un délai devant être fixé aux communes pour l'attestation des signatures. Cette motion se rattachait à des circonstances liées aux référendums contre les trois accords fiscaux conclus avec l'Allemagne<sup>34</sup>, le Royaume-Uni<sup>35</sup> et l'Autriche<sup>36</sup>. Le Conseil national a transmis la motion le 10 décembre 2012<sup>37</sup>; le Conseil des Etats l'a par contre rejetée le 10 juin 2013<sup>38</sup>, car il voulait attendre le présent message du Conseil fédéral.

En ce qui concerne les *droits politiques*, le Conseil fédéral avait mis en consultation la proposition suivante de différenciation interne des délais pour la récolte de signatures:

*Art. 62, al. 2, deuxième phrase (nouvelle)*

<sup>2</sup> ... Il renvoie avant le 95<sup>e</sup> jour du délai référendaire toutes les listes qui lui ont été remises avant le 81<sup>e</sup> jour.

*Art. 70* Dispositions complémentaires

<sup>1</sup> Les dispositions relatives au référendum qui concernent la signature (art. 61), l'attestation de la qualité d'électeur (art. 62) et le refus de l'attestation (art. 63) sont applicables par analogie à l'initiative populaire.

<sup>2</sup> Le service compétent selon le droit cantonal renvoie aux expéditeurs avant le premier jour du 17<sup>e</sup> mois du délai imparti pour la récolte des signatures toutes les listes de signatures à l'appui d'une initiative populaire qui lui ont été remises avant le premier jour du 14<sup>e</sup> mois pour attestation de la qualité d'électeur.

Cette proposition se fondait sur l'idée que la plus grande partie des signatures pourraient ainsi être déposées pour l'attestation de la qualité d'électeur avant l'échéance des quatre premiers cinquièmes (en gros) du délai et que les surcharges de travail que connaissent les communes en cas de multiplication des référendums et des initiatives ou à l'occasion de jours fériés pourraient ainsi être évitées, ce qui aurait automatiquement augmenté les chances de voir les signatures soumises en dernière minute être néanmoins prises en compte pour l'attestation. Les comités responsables

<sup>34</sup> FF 2012 7917

<sup>35</sup> FF 2012 7937

<sup>36</sup> FF 2012 7953

<sup>37</sup> BO 2012 N 2105 s.

<sup>38</sup> BO 2013 E 472 à 474

d'une initiative ou d'un référendum, notamment, auraient de ce fait bénéficié d'une sécurité nettement meilleure pour la planification de leur entreprise.

Les propositions en question ont toutefois reçu un accueil mitigé: alors que la réglementation proposée allait beaucoup trop loin pour les cantons, les villes et les communes, certains utilisateurs l'ont critiquée comme étant trop timide.

Les résultats quant à une révision plus fondamentale des art. 62 et 70 LDP ont été très contrastés. Des suggestions concertées exprimées lors de la consultation négligent le fait que devant la forte multiplication des initiatives populaires et des référendums, il ne peut plus être question de considérer chaque initiative et chaque référendum isolément pour évaluer le temps nécessaire au contrôle des signatures ou reposent en partie sur des affirmations inexactes concernant des réglementations antérieures, alors qu'un avis de l'Union des villes suisses fait peu de cas des dispositions de la Constitution.

A cet égard, la Constitution ne permet certainement pas de refuser l'attestation de la qualité d'électeur pour les signatures remises aux autorités compétentes après le 75<sup>e</sup> jour du délai. A l'inverse, il est faux de prétendre qu'avant 1995 les attestations de la qualité d'électeur ne devaient être demandées qu'après l'échéance du délai fixé pour la récolte des signatures (cf. RO 1978 688, art. 62 à 64).

Vu le caractère inconciliable de ces positions extrêmes, le Conseil fédéral renonce à proposer une modification de la loi. Plutôt qu'une proposition de règlement diversement accueillie, une approche globale des procédures d'organisation et d'information, fondée sur l'intention première du législateur, qui exigeait *à la fois que les signatures soient remises pour attestation suffisamment tôt avant l'échéance du délai et le retour immédiat* des signatures attestées à l'expéditeur (art. 62, al. 2, et 70 LDP), doit suffire. En réponse à une forte demande exprimée lors de la procédure de consultation, la Chancellerie fédérale, en collaboration avec la Conférence suisse des chanceliers d'Etat, a élaboré un aide-mémoire destiné aux autorités responsables des registres électoraux et refondu (de manière à les rendre plus aisées à comprendre) les directives destinées aux auteurs de référendums ou d'initiatives populaires fédéraux; ces travaux rédactionnels visent à inciter les comités à faire preuve de diligence et à réduire les pics d'activité auxquels autorités compétentes en matière d'attestation de la qualité d'électeur sont confrontés, de même qu'à clarifier le traitement des éléments de preuve. Les mesures prévues doivent contribuer à donner aux autorités compétentes selon le droit cantonal la marge de manœuvre qui leur est nécessaire pour qu'elles puissent traiter *tous* les référendums et initiatives populaires qui se trouvent en phase de collecte des signatures de manière à ce qu'au minimum aucun échec ne puisse être imputé au non-respect du délai constitutionnel imposé à la collecte de signatures.

En pratique, ce sont donc des mesures de nature organisationnelle qui doivent apporter des améliorations. De l'avis du Tribunal fédéral, cette pratique est conforme à la volonté clairement exprimée par le législateur (ATF 139 II 303, consid. 7.5). Elle prend en compte la volonté de presque tous les cantons et d'une majorité des partis. Les cantons sont convaincus que l'aide-mémoire de la Chancellerie fédérale, compris comme une mesure organisationnelle efficace (assurance de qualité et Business Continuity Management) permet déjà d'éliminer les faiblesses qui se sont fait jour.

Quoi qu'il en soit, comme l'Union syndicale suisse l'exprime à juste titre dans son avis, les autorités doivent s'efforcer de procéder aux attestations de la qualité d'électeur avec célérité. C'est également ce qui ressort de l'arrêté du Tribunal fédéral évoqué plus haut.

Pour venir en aide aux comités, la Chancellerie fédérale procède par ailleurs actuellement à une révision des directives concernant le lancement d'un référendum ou d'une initiative populaire.

### **1.3.6 Voies de droit**

Le Conseil fédéral ne se sent pas en mesure de donner suite à un certain nombre de suggestions formulées par les cantons lors de la procédure de consultation et visant à faire primer le droit fédéral sur les systèmes cantonaux réglant les voies de droit applicables en matière d'élection au Conseil des Etats. Il convient de prendre au sérieux l'art. 150, al. 3, de la Constitution. Le cas échéant, ce serait aux cantons de présenter eux-mêmes une demande en ce sens.

### **1.3.7 Autres propositions de révision écartées**

Les divergences dans l'exécution des dispositions fédérales sur les droits politiques ont récemment incité à plusieurs reprises des médias et des particuliers à réclamer sa centralisation, comme l'ont également fait (ce qui est plus surprenant) certains cantons lors de la procédure de consultation. Cette centralisation, dans la plupart des cas, ne ferait que différer les problèmes au lieu de les résoudre. Il serait absurde de renoncer à une collaboration entre la Confédération et les cantons qui a fait ses preuves dans le domaine des droits politiques. Ces droits sont une émanation des cantons et parfois le reflet de traditions différentes mais bien établies. Si cette diversité présente des risques, elle n'en demeure pas moins une chance. Toutefois, il ne serait pas judicieux de pousser plus loin la diversité fédérale s'agissant de l'organisation de la Confédération. Une situation plus complexe rendrait les processus plus vulnérables.

En matière de droits politiques, un grand nombre de souhaits de révision, de provenance et de portée extrêmement diverses, se sont entre-temps faits jour. Les profonds bouleversements sociaux, techniques et économiques font penser qu'il serait judicieux de lancer au cours de la prochaine législature les prémisses d'une révision totale de la législation fédérale relative aux droits politiques. Cette entreprise risque toutefois d'exiger beaucoup de travail, de recherches et de temps et de s'étendre sur plusieurs années (cf. ch. 1.1).

L'adaptation des droits politiques proposée ici ne saurait attendre une refonte totale de la loi. Les processus démocratiques cruciaux, tels que les élections et les votations, sont soumis à l'influence de facteurs sociaux, juridiques et politiques divers et variés. La question d'une juridiction constitutionnelle est d'actualité. Les institutions démocratiques sont sensibles à l'évolution mais elles doivent continuer à fonctionner. On ne peut attendre que le hasard fasse bien les choses: les dysfonctionnements sapent la confiance dans les institutions démocratiques et mineraient un élément fondamental de notre conception de la Constitution.

Les questions à résoudre ici touchent l'élection du Conseil National et les fêtes en relation avec celle-ci, le fonctionnement du référendum et les problèmes concernant les votations mis en évidence par le Tribunal fédéral. Comme les mesures proposées sont urgentes et qu'elles doivent en partie pouvoir être mises en œuvre en 2015 déjà, il faut éviter d'alourdir et de ralentir le projet en lui ajoutant des points controversés.

Dans le domaine des élections au Conseil national, le projet *ne propose donc pas de nouvelle procédure électorale plus neutre*. Le projet du Conseil fédéral *ne propose pas* de passer du système Hagenbach-Bischoff à la répartition centrale des mandats des partis selon la méthode de la double proportionnalité (résultat toujours arrondi au chiffre entier le plus proche; «double Pukelsheim»). La répartition des sièges selon la méthode de la double proportionnalité devrait tout d'abord s'implanter davantage dans les cantons<sup>39</sup>.

Le canton du Valais a acquis de l'expérience en la matière et signale dans la procédure de consultation qu'à l'occasion de l'élection du Conseil national de 2011, 18 des 29 listes de candidats soumises en tout dans le canton n'ont obtenu chacune que moins de 1 % des voix. Une augmentation supplémentaire du nombre de listes pourrait aussi rendre plus difficile pour les électeurs de garder une vue d'ensemble. On peut donc se demander si les électeurs y ont encore quelque-chose à gagner. Le canton du Valais incite de ce fait à examiner s'il ne faudrait pas faire participer aux coûts d'impression les candidats dont la liste n'obtient pas un minimum de voix ou s'il serait possible de limiter le nombre de listes liées par un apparentement. Cette approche risque néanmoins de ne pas pouvoir mettre un frein aux listes minoritaires. La proposition de faire participer aux frais d'impression les listes qui n'ont pas atteint un pourcentage minimum de voix et de supprimer purement et simplement les sous-apparements a déjà été avancée en 1994, mais il est apparu qu'elle n'était pas susceptible de réunir une majorité<sup>40</sup>.

Il n'est pas possible de donner suite dans le présent projet à la suggestion formulée par les cantons de Berne et de Schaffhouse lors de la consultation, à savoir de réexaminer de fond en comble les voies de recours contre le résultat des scrutins populaires. Cette demande exigera une étude approfondie dans un cadre plus large.

Certaines des recommandations formulées par la mission d'évaluation électorale de l'OSCE dans son rapport du 30 janvier 2012<sup>41</sup>, concernant les bureaux de vote (installations supplémentaires pour protéger le secret du vote, accès des handicapés aux bureaux de vote, fermeture des urnes au moyen de plombs numérotés) et de vote électronique ne sont pas non plus abordées ici. Elles sont partiellement mises en œuvre par d'autres biais. La priorité doit être donnée ici aux mesures arrêtées par les cantons et la Chancellerie fédérale après les élections de 2011, afin de fixer des règles adéquates et proportionnées. L'art. 87, al. 2, LDP, permet déjà d'évaluer le comportement électoral des femmes. Il n'y a pas non plus lieu de traiter ici les mesures en vue d'éviter les manipulations du vote des personnes âgées et affaiblies ni le sort des enveloppes de vote non affranchies.

39 Voir à ce sujet: Comparaison des systèmes électoraux proportionnels. Rapport du 21 août 2013 de la Chancellerie fédérale au Conseil fédéral (à consulter sous [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Thèmes > Droits politiques > Election du Conseil national), en part. ch. 2.8.

40 FF 1993 III 447 à 451, 490 et 504 s.; BO 1993 N 2474 à 2487, 1994 E 184 à 186 et 189 s., 1994 N 325 à 329.

41 [www.osce.org](http://www.osce.org) > OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights > Elections > Previous Election Activities > Switzerland > Federal Elections, 23 October 2011

Des considérations d'ordre fédéraliste empêchent également le Conseil fédéral de proposer d'étendre les règles de procédure applicables aux recours au droit relatif à l'élection du Conseil des Etats, comme l'ont suggéré certains cantons. Une telle modification ne peut être introduite de façon crédible que par les cantons eux-mêmes dans le processus législatif.

## **1.4 Fondement et appréciation de la réglementation proposée**

### **1.4.1 Contrôle des candidatures lors des élections au Conseil national**

#### *Dates butoir de dépôt des listes de candidats et de remise des bulletins électoraux*

Dans les grands cantons en particulier, où les électeurs devraient étudier des centaines de candidatures, la brièveté du délai est devenue un sujet qui fâche. Il n'y a pas lieu de craindre, dans la plupart des cas, qu'un délai plus long rallonge ou renchérisse la campagne électorale: l'expérience montre que la campagne électorale est déjà engagée depuis bien longtemps à trois semaines des élections. La question du coût de la campagne électorale est de toute façon mineure par rapport à la liberté de vote garantie par la Constitution (Cst.), en vertu de laquelle les citoyens ont droit à la libre formation de leur opinion et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté (art. 34 Cst.). Si la plupart des partis ne cessent d'étoffer leurs listes, les électeurs doivent avoir le temps d'étudier les candidatures.

La date butoir cantonale pour le dépôt des listes de candidats doit être ramenée au 31 août de l'année électorale, alors qu'elle est actuellement fixée aux mois d'août et de septembre. En contrepartie de la concentration de cette date butoir sur le mois d'août, le matériel de vote doit avoir été remis aux électeurs au cours de la quatrième semaine qui précède l'élection, et non dix jours avant seulement; la règle est ainsi la même que pour les votations populaires. De nombreuses réclamations l'attestent: une réglementation conçue dans l'intérêt des citoyens demande l'unification de ces délais. Par ailleurs, celle-ci se justifie pour d'autres raisons:

1. La loi prévoit que l'élection du Conseil national a lieu l'avant-dernier dimanche du mois d'octobre (art. 19 LDP), soit peu après les vacances d'automne dans de nombreux cantons. Les voyages pendant cette période jouissent d'une popularité croissante. Plus de 80 % des électeurs votent aujourd'hui par correspondance. S'ils s'absentent pour cause de vacances pendant les dix jours dont ils disposent pour étudier le matériel électoral, la participation aux élections risque d'en pâtir. Les indications recueillies auprès de personnes empêchées de voter lors des élections de 2011 confirment cette crainte. La remise du matériel de vote au cours de la quatrième semaine précédant le jour de l'élection est donc dans l'intérêt du citoyen et minimise le risque d'absentéisme électoral.
2. La question du délai est encore plus cruciale pour les Suisses de l'étranger. Si l'art. 2b de l'ordonnance du 24 mai 1978 sur les droits politiques (ODP)<sup>42</sup> enjoint bien aux cantons de remettre le matériel de vote aux Suisses de l'étranger une semaine plus tôt, leur participation effective aux élections

<sup>42</sup> RS 161.11



relève de la farce au vu des délais en vigueur. En effet, en vertu de l'art. 29, al. 4, LDP, le délai accordé pour la mise au point des listes est de *deux semaines*, pour autant que le droit cantonal ne le réduise pas à une semaine. En vertu de la loi (art. 19, al. 1, LDP), les élections ont lieu l'avant-dernier dimanche d'octobre soit entre le 18 et le 24 octobre.

3. Pour bénéficier des tarifs spéciaux de la Poste suisse, le délai de remise des plis est de sept jours ouvrables. Les communes n'ont aucun intérêt à remettre le courrier plus vite et payer deux fois plus.

Pour toutes ces raisons, la solution doit être trouvée en plaçant plus tôt la date limite du dépôt des listes de candidats. On préviendra ainsi les réclamations et les recours tout en renforçant la confiance en une bonne organisation de tous les scrutins.

Le rapport de la Mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH du 30 janvier 2012 sur les élections à l'Assemblée fédérale du 23 octobre 2011<sup>43</sup> souligne également cette difficulté:

«Il est recommandé aux autorités suisses de s'accorder si un délai plus long pour la distribution du matériel de vote aux suisses de l'étranger peut être attribué. D'autres délais – comme l'enregistrement des candidats – doivent être pris en considération lors de cette clarification».

#### *Indications plus précises concernant les candidats*

*Le contrôle visant à empêcher les doubles candidatures est difficile à mener:* la loi (art. 27 LDP) impose à la Confédération et aux cantons de veiller à ce que le nom d'un candidat ne figure par sur plus d'une liste (dans les cantons à scrutin proportionnel).

Il faut également veiller à ce qu'aucun mineur ou étranger dépourvu de la qualité de citoyen suisse ne se porte candidat. Les flux migratoires font que des candidats naturalisés, portant des noms à consonance étrangère, se présentent aux élections. A cela s'ajoute que de nombreuses communes étrangères, surtout dans les Etats voisins, portent le même nom que des communes suisses. L'indication du nom de la commune (et souvent du toponyme) sous lieu d'origine, ou l'absence d'indications, rend le contrôle plus difficile.

Les employés de la Confédération peuvent évidemment se présenter. En cas d'élection, ils doivent toutefois choisir entre leur mandat politique et leur emploi. Ils sont difficiles à reconnaître, parce que peu de professions sont protégées, que toute activité peut être qualifiée des manières les plus diverses et que les candidats taisent ce qu'ils font mais confessent ce qu'ils sont (par ex. bon vivant) ou se dissimulent derrière des mandats politiques (par ex. député suppléant au Grand Conseil, conseiller communal) ou des titres honorifiques (par ex. ex-président de l'association XYZ).

<sup>43</sup> [www.osce.org](http://www.osce.org) > OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights > Elections > Previous Election Activities > Switzerland > Federal Elections, 23 October 2011, ch. XIII lettre A, p. 15.

Les mesures proposées par le projet forment un ensemble cohérent: elles évitent des frais supplémentaires aux communes, l'accélération de la course contre la montre et l'augmentation des risques pour les cantons et les imprimeries; elles permettent aussi aux électeurs de mieux étudier les listes de candidats et donc de participer aux élections en connaissance de cause.

#### *Elimination des doubles candidatures après la mise au point des listes de candidats*

D'un point de vue pratique, la nouvelle approche doit être complétée par des règles sur l'annulation des noms des candidats qui figurent sur plusieurs listes: si on découvre après la mise au point d'une liste qu'un même candidat figure sur plusieurs listes dans un canton ou sur des listes de plusieurs cantons, le fait doit être signalé dans le premier cas par l'autorité cantonale compétente, dans le second par la Chancellerie fédérale. Le nom du candidat est ensuite biffé, lors de la constatation du résultat, de tous les bulletins électoraux sur lesquels il apparaît. Cette règle est la continuation logique au stade du décompte des voix de l'annulation prévue à l'art. 27, al. 1 et 2, LDP pour les candidatures multiples découvertes au stade de l'annonce des candidats. Les candidatures multiples sont une entrave au scrutin proportionnel, car la simple mention du nom du candidat empêche que la voix soit attribuée à la liste du candidat. *Sans* l'annulation prévue à l'art. 27 LDP, le système Hagenbach-Bischoff *ne peut pas être appliqué* correctement.

#### *Annnonce des candidatures dans les cantons à scrutin majoritaire sans élection tacite*

Deux nouveaux facteurs ont des conséquences directes pour l'élection du Conseil national. Depuis 1993, les Suisses de l'étranger ayant le droit de vote peuvent soit se rendre aux urnes soit voter par correspondance. Le nombre de ceux qui se sont fait inscrire dans les registres électoraux a donc fortement augmenté, y compris dans les cantons à scrutin majoritaire.

Tableau 9

#### **Suisses de l'étranger inscrits dans les registres électoraux**

Canton	1992 (FF 1992 III 723)	2011 (FF 2011 7577 ss)	Remarques
UR	14	351	
OW	32	403	
NW	37	418	
GL	71	674	
AR	83	938	Scrutin majoritaire depuis 2003
AI	37	267	
Total des cantons à scrutin majoritaire	274	3051	Augmentation de 1100 %

L'informatique et l'accès croissant des Suisses de l'étranger au vote électronique ont créé de nouveaux besoins. Si le simple vote par correspondance ne permettait pas à tous les Suisses de l'étranger, tant s'en faut, d'exercer effectivement leur droit de vote, du fait du délai de remise du matériel électoral, les mesures prises depuis lors

ont considérablement amélioré leurs chances de participer réellement aux élections, où qu'ils se trouvent dans le monde<sup>44</sup>.

Il est dès lors compréhensible que le besoin d'information concernant les candidats, tout particulièrement chez les Suisses de l'étranger, se soit fortement accentué. En ce qui concerne les cantons à scrutin proportionnel, le besoin est satisfait puisque les listes électorales sont publiées en vertu de la loi (art. 32, al. 1, LDP). Dans les cantons à scrutin majoritaire et élection tacite (OW et NW; art. 47, al. 2, et 50, LDP), l'informatique permet de satisfaire facilement le besoin d'information des Suisses de l'étranger. Le problème se pose par contre dans les cantons à scrutin majoritaire *sans* élection *tacite* (UR, GL, AR et AI) où les candidatures ne sont pas annoncées, puisqu'il y est possible de voter *pour toute personne éligible (c'est-à-dire pour n'importe lequel des près de 5 200 000 citoyens suisses ayant actuellement le droit de vote)* (art. 47, al. 1, 1<sup>re</sup> phrase, LDP). En vertu du principe de la neutralité de l'Etat pendant la campagne électorale<sup>45</sup>, les cantons ne peuvent pas fournir des informations sélectives concernant les candidats et sont donc dans l'impossibilité d'accéder à la demande des Suisses de l'étranger d'obtenir des informations sur les candidats connus et sérieux et leurs vues politiques.

L'élection du Conseil national étant une affaire *fédérale*, il appartient au législateur *fédéral* de résoudre ce conflit d'objectifs. Il doit veiller à ce que le principe de la neutralité de l'Etat comme la garantie constitutionnelle (art. 34 Cst.) de la libre formation de l'opinion des citoyens et de l'expression fidèle et sûre de leur volonté soient respectés. Or, aujourd'hui cette garantie suppose que les électeurs aient accès à un minimum d'informations par des moyens électroniques.

Il est possible de satisfaire aux deux exigences précitées même dans les cantons à scrutin majoritaire sans élection tacite en créant une base légale fédérale qui permettrait à ces cantons de publier par voie électronique les données relatives aux candidatures (noms officiels inscrits dans le registre de l'état civil, noms usuels, prénoms, profession, lieu d'origine, domicile et groupe politique qui présente le candidat) parvenues à l'autorité électorale cantonale 48 jours au plus tard avant l'élection. Il sera toujours possible de voter pour un candidat non annoncé. Mais si celui-ci n'a pas signalé son intérêt dans les délais, le canton ne contrevient pas au principe de neutralité en limitant les informations qu'il fournit aux candidats annoncés.

Il serait plus problématique d'utiliser des bulletins électoraux officiels sur lesquels les noms de candidats annoncés seraient préimprimés ainsi qu'une ligne vierge sur laquelle l'électeur ajouterait le nom de la personne de son choix. La jurisprudence bien établie du Tribunal fédéral exige une stricte neutralité de l'Etat en matière électorale<sup>46</sup>. Selon la doctrine, tout ce qui est susceptible d'encourager l'exclusion ou de porter atteinte à la transparence du système électoral est aussi inadmissible<sup>47</sup>.

44 Remise anticipée du matériel de vote aux Suisses de l'étranger: art. 2b de l'ordonnance du 24 mai 1978 sur les droits politiques (ODP, RS 161.11); Circulaire du Conseil fédéral du 20 août 2008 aux gouvernements cantonaux à l'attention des communes politiques relative à la garantie du droit de vote des Suisses de l'étranger (FF 2008 6851); information continue dans la «Revue Suisse» (magazine destiné aux Suisses de l'étranger); lettres-modèles rédigées avec l'aide des autorités fédérales et téléchargeables sur le site de l'Organisation des Suisses de l'étranger (<http://aso.ch> > Conseils > Vivre à l'étranger > Droits politiques > Difficultés lors de votations).

45 ATF 113 Ia 293 à 303

46 ATF 118 Ia 262, consid. 3; 117 Ia 457, consid. 3 c; 113 Ia 296 ss, consid. 3 b à f

47 Tschannen (1995) 116 s., ch. 195 et d'autres références à la doctrine.

Cette exigence ne serait donc pas respectée si dans un système majoritaire sans *numerus clausus* des candidatures, les bulletins électoraux officiels créaient *de facto* deux classes de candidats, ceux qui ont un nom et les anonymes.

La solution du «bulletin électoral préimprimé *non officiels*»<sup>48</sup> devrait être écartée à tout prix: l'obligation d'utiliser des bulletins officiels est une des grandes conquêtes de la LDP de 1976 car elle assure l'*égalité de traitement* de tous les candidats et groupements et prévient les manipulations électorales<sup>49</sup>. Les élections sont cruciales pour l'organisation de l'Etat. Elles doivent donc être organisées par des autorités *neutres et soumises au contrôle public*. S'il en était autrement, l'Etat ne pourrait pas porter la responsabilité du bon déroulement des scrutins. Si les bulletins non officiels étaient autorisés, il serait beaucoup plus facile de mettre en circulation des bulletins falsifiés et beaucoup plus difficile d'empêcher que de tels bulletins circulent. En vertu de l'art. 34 de la Constitution, l'Etat doit permettre aux électeurs de connaître les candidats annoncés dans les délais. Il ne saurait satisfaire à cette obligation en déléguant l'impression des bulletins électoraux aux candidats.

Il pourrait être tentant d'aligner les règles applicables aux élections au Conseil national sur celles de l'élection au Conseil des Etats. Toutefois, l'élection du Conseil national est une élection démocratique à l'échelle nationale qui ne peut être régie par 26 procédures cantonales différentes. A l'heure où la mobilité se développe, les inconvénients qu'entraînerait un changement de procédure lié à un changement de domicile ne seraient certainement pas moindres que les avantages d'une procédure unifiée au sein d'un canton. Les cantons sont par contre libres d'aligner les règles applicables à l'élection du Conseil des Etats sur celles des élections au Conseil national (art. 150, al. 3, Cst.).

#### **1.4.2 Recomptage des voix en raison d'irrégularités vraisemblables**

Dans le cadre de la réforme de la justice, le Tribunal fédéral a été chargé de garantir le droit de recours en cas de violation de la liberté de vote (art. 34 Cst.), en vertu des art. 29 et 29a Cst., également lors de scrutins fédéraux, ce qui a pour effet de renforcer le contrôle concret des actes fédéraux.

*Recomptage exclu de par la loi lorsqu'il n'a pas été rendu vraisemblable que des irrégularités se sont produites*

Le 23 décembre 2011, le conseiller national Joder a déposé une initiative (11.502) demandant que les dispositions légales soient modifiées afin que les suffrages exprimés lors d'une votation ou d'une élection ne puissent être recomptés que s'il existe des indices probants d'irrégularités. Il tenait à ce que la volonté du législateur historique soit respectée et à éliminer l'insécurité juridique liée à l'arrêt du Tribunal fédéral (cf. ATF 136 II 132 ss, cf. ch. 1.2.3, I.) qui ne précisait pas la limite entre un «résultat serré» et un «résultat très serré». La Commission des institutions politiques du Conseil national a décidé le 19 octobre 2012 de donner suite à l'initiative Joder; dans l'attente du présent message, la Commission des institutions politiques du

<sup>48</sup> Cf. Tschannen (1995) 67 s., ch. 109.

<sup>49</sup> Cf. réponse du Conseil fédéral à l'interpellation 12.3291 Caroni du 16.03.2012, BO 2012 N 1226.

Conseil des Etats a renoncé à y donner suite. L'initiative parlementaire n'a encore été traitée par aucune des chambres en plénum.

Des facteurs tels que la majorité simple ou la double majorité d'une part et la souveraineté cantonale en matière de procédure, fondée sur des dispositions éprouvées mais diverses d'autre part rendent inévitablement complexe la réglementation adéquate des conditions d'un recomptage. Il est donc judicieux de réfléchir à une solution en vertu de laquelle on ne procéderait au recomptage des suffrages qu'en cas de résultat très serré et en présence d'*indices probants suggérant une irrégularité irrésolue*.

La thèse selon laquelle un résultat serré serait assimilable à une *irrégularité* paraît douteuse: un résultat très serré, que ce soit au niveau cantonal ou au niveau fédéral, montre qu'un projet est très controversé. En déduire qu'il est le fruit d'irrégularités revient à méconnaître que ce sont justement les sujets très controversés qui rendent les responsables des bureaux de vote et les scrutateurs mutuellement plus *attentifs* aux manipulations possibles. En pareille circonstance, les médias redoublent également de vigilance. Au demeurant, il se peut très bien qu'un résultat très serré au niveau fédéral soit la somme de résultats cantonaux clairs mais très contrastés. Comment centraliser le recomptage en pareil cas? Qui devrait y procéder et quand? Il ne faut pas sous-estimer *le personnel, le temps et la place nécessaires* à un recomptage qui devrait être assuré *au même moment* dans toute la Suisse et dont les résultats partiels devraient être communiqués *en même temps* pour éviter de donner lieu à une cascade de doutes, spéculations et soupçons qui ne pourrait que déclencher de nouveaux recours. En outre, comment les cantons qui ont adopté un *système de milice* pour le dépouillement pourraient-ils convoquer suffisamment de personnel en très peu de temps? A défaut, le résultat du scrutin resterait incertain pendant des semaines.

En vertu de l'art. 5, al. 2, Cst. l'activité de l'Etat doit être proportionnée. Le recomptage du résultat d'un scrutin *cantonal* serré par l'autorité fédérale en l'absence d'indices suggérant une irrégularité ne serait donc compatible avec ce principe que si le résultat était extrêmement serré au niveau *fédéral* également.

La Suisse a souscrit à des déclarations multilatérales qui l'obligent à inviter des observateurs du scrutin. L'art. 85 du projet permet de renforcer ce type de contrôle primaire en prévoyant que *des citoyens peuvent observer le scrutin ou, en lieu et place, que les cantons peuvent charger une commission cantonale de cette observation*, là où le personnel des bureaux de vote et de dépouillement n'est pas d'ores et déjà désigné par le peuple ou constitué de représentants de différents partis en vertu du droit cantonal. Cette approche modérée permet d'éviter une réglementation complexe (cf. annexe) tout en renforçant une confiance *justifiée*.

Dans ce contexte, un retour à la volonté du législateur historique se défend parfaitement. Cette volonté, auparavant exprimée sous la forme d'un motif de non-entrée en matière à l'art. 78, al. 2, est condensée à l'art. 79, al. 2<sup>bis</sup>, LDP: le gouvernement cantonal doit rejeter un recours sans approfondir l'examen de l'affaire s'il constate que les irrégularités invoquées ne sont ni d'une nature ni d'une importance telles qu'elles ont pu influencer de façon déterminante le résultat principal du scrutin. Cette disposition est le reflet démocratique direct du principe de la proportionnalité.

Les cantons disposent de moyens d'observation et de contrôle des scrutins (commissions électorales, droit d'observation ou de représentation des partis dans les bureaux de dépouillement, transmission en temps réel sur Internet avec code d'accès, désignation du personnel des bureaux de vote et de dépouillement par le peuple, par ex.) auxquels il est possible de recourir. Les cantons doivent rester libres de choisir la méthode qui leur convient le mieux. Ceux qui ont déjà prévu des mécanismes de contrôle doivent pouvoir continuer à les utiliser. Ces mécanismes présentent l'avantage de leur *légitimité démocratique* et celui de ne pas retarder indûment la publication des résultats d'un scrutin lorsque rien n'indique que des irrégularités l'ont entaché. On ne met pas sur pied des équipes de contrôle, au seul motif que des résultats sont serrés, d'un coup de baguette magique: c'est un processus qui demande du temps et de l'argent. S'agissant des votations fédérales sur des projets constitutionnels, on ne perdra pas de vue qu'un résultat serré à l'échelon fédéral peut avoir en contrepoint une majorité des cantons univoque ce qui rend inutile tout recomptage, comme lors de la votation sur la révision totale de la Constitution fédérale en 1872<sup>50</sup>, sur l'initiative populaire pour un contrôle renforcé des industries d'armement et pour l'interdiction d'exportation d'armes en 1972<sup>51</sup> ou sur l'adhésion à l'espace économique européen EEE en 1992<sup>52</sup>. Une majorité très courte au niveau fédéral peut être la concrétisation de résultats cantonaux très clairs et contradictoires. Lors de la votation sur la loi sur l'aménagement du territoire en 1976<sup>53</sup> par exemple, la différence entre les oui et les non n'était que de 2,2 % au niveau fédéral; seul Saint-Gall affichait un résultat plus serré, alors que dans seize autres cantons la différence entre les oui et les non se situait entre 10 et 50 %; les uns ont massivement rejeté le projet, les autres y étaient très favorables.

*L'observation des scrutins par des observateurs internationaux* peut fournir des enseignements utiles. L'art. 8 du document de Copenhague de 1990 de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) prévoit que les Etats membres créent dans leur législation les bases permettant à des observateurs de l'OSCE d'observer régulièrement les élections<sup>54</sup>. Dans ses rapports finaux du 3 avril 2008<sup>55</sup> et du 30 janvier 2012 concernant l'élection du Conseil National de 2007 et de 2011, l'OSCE recommande à la Suisse de compléter sa législation sur les droits politiques afin que des observateurs suisses et étrangers non partisans puissent expressément observer les élections en Suisse. Dans son rapport de 2012, l'OSCE précise sa recommandation en ce qui concerne le vote électronique: «L'OSCE/BIDDH répète sa recommandation de compléter la législation électorale avec un paragraphe qui autorise explicitement l'observation internationale ainsi que l'observation nationale non partisane afin de se conformer au paragraphe 8 du document de Copenhague de

50 FF 1872 II 361

51 FF 1972 II 1446

52 FF 1993 I 147

53 FF 1976 II 1525

54 FF 1991 I 1030

55 [www.osce.org](http://www.osce.org) > OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights > Elections > Previous Election Activities > Switzerland > Federal Elections, 21 October 2007, Ch. IV, let. E, p. 7: «While the accreditation and co-operation received by the OSCE/ODIHR EAM was most welcome, in order to fully comply with paragraph 8 of the 1990 OSCE Copenhagen Document, the electoral legislation should be amended to specifically allow for international and domestic non-partisan observers.»

1990. Le nouveau paragraphe devrait contenir des éléments spécifiques pour l'observation efficace du vote par internet»<sup>56</sup>.

Le pool d'experts pour la promotion civile de la paix du Département fédéral des affaires étrangères participe à des missions d'observation de l'OSCE, de l'UE et de l'Organisation des Etats américains (OEA) dans différents pays. En 2012, 17 experts suisses ont participé à des missions d'observation de longue durée et 31 à des missions de courte durée de l'OSCE/BIDDH. Des parlementaires suisses participent en outre à des missions d'observation des élections mises sur pied par les assemblées parlementaires de l'OCSE et du Conseil de l'Europe. Puisque les Etats de l'UE, du Conseil de l'Europe, de l'OCSE et de l'OEA accueillent des observateurs suisses, notre pays doit également garantir l'accès d'observateurs étrangers à notre processus électoral.

Dans la perspective de la présidence suisse de l'OSCE en 2014, notre pays doit par ailleurs veiller à mettre en œuvre de la meilleure des manières possibles les recommandations formulées en 2007 et en 2011 par l'OSCE/BIDDH.

L'art. 85, al. 1, du projet de loi précise maintenant davantage les points évoqués dans le commentaire, ce qui permet de tenir compte des réserves émises par les cantons. La mesure envisagée ne sera par contre pas entièrement abandonnée, parce que le projet prévoit une mesure organisationnelle qui permet d'établir la confiance et offre donc une solution de rechange praticable à l'établissement de règles rigides concernant le recomptage des votes.

#### **1.4.4 Attestation de la qualité d'électeur**

Recueillir les attestations de la qualité d'électeur au fur et à mesure permet d'éviter dans une large mesure le risque d'un dépassement du délai de remise des signatures attestées et présente en outre l'avantage de réduire les pics de travail auprès des autorités compétentes en matière d'attestation de la qualité d'électeur.

La teneur de l'art. 62, al. 1, LDP précise nouvellement que les listes de signatures doivent être adressées au fur et à mesure et suffisamment tôt au service compétent selon le droit cantonal pour attester la qualité d'électeur.

### **1.5 Classement d'interventions parlementaires**

Le Conseil fédéral renonce à soumettre, en réponse à la motion 12.3975 de la Commission des institutions politiques du Conseil national, formulée de manière ouverte, une adaptation du droit en vigueur qui empêcherait les prolongations du délai référendaire, en particulier celles qui pourraient mettre en péril l'exécution conforme et démocratique des lois fédérales urgentes (cf. ch. 1.3.5).

<sup>56</sup> [www.osce.org](http://www.osce.org) > OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights > Elections > Previous Election Activities > Switzerland > Federal Elections, 23 October 2011, ch. XII, p. 14, et source électronique p. 14, n. 34: «Voir directive N° 5 des directives du Conseil de l'Europe «Guidelines on Transparency of E-enabled Elections»».

Le 18 octobre 2012, la Commission des institutions politiques du Conseil national a par ailleurs décidé de donner suite à l'initiative parlementaire Joder (CN 11.502) du 23 décembre 2011, qui vise à ce que les suffrages exprimés lors d'une votation ou d'une élection ne soient recomptés que s'il existe des indices probants d'irrégularités. Elle attend en outre du présent projet qu'il apporte une solution au problème. Dans l'attente du présent message du Conseil fédéral, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats renonce à donner suite à l'initiative parlementaire.

## **2** **Commentaire des dispositions**

### *Titre*

Le sigle usuel depuis longtemps doit enfin être ajouté au titre de la loi.

### *Préambule*

Le préambule renvoie encore à la constitution fédérale du 29 mai 1874 (aCst.). La présente révision permet de l'adapter aux dispositions prévues par la Constitution du 18 avril 1999 (Cst.).

### *Art. 13, al. 3*

La Commission des institutions politiques du Conseil national n'a pas souhaité suivre le Tribunal fédéral dans sa tentative d'assimiler un résultat électoral «très serré» à une irrégularité (cf. ch. 1.1.2)<sup>57</sup>. Elle tient au contraire à ce que la volonté exprimée par le législateur historique (les voix ne sont recomptées que si des indices probants suggèrent une irrégularité) soit respectée. Elle veut s'assurer qu'il en ira de même à l'avenir. Vu l'arrêt du Tribunal fédéral, l'inscription explicite de la volonté du législateur dans la loi est donc tout indiquée.

A titre complémentaire, il convient de créer une base légale applicable à l'observation du bon déroulement des scrutins (cf. ci-dessous, commentaire ad art. 85 LDP).

### *Art. 21, al. 1*

L'art. 21, al. 1, LDP restreindra au seul mois d'août la date limite du dépôt des listes de candidats. Celles-ci ne pourront donc plus être valablement déposées en septembre. En contrepartie, la mesure proposée permettra de placer plus tôt dans l'année la date de la remise des bulletins électoraux aux électeurs (art. 33, al. 2, LDP), ce qui ne peut être que dans leur intérêt.

### *Art. 22, al. 2*

Pour empêcher toute candidature de personnes n'ayant pas la qualité de citoyen suisse, chaque lieu d'origine sera pourvu du sigle du canton auquel il est rattaché. L'indication du code postal ne permet pas d'obtenir l'effet visé, car des fusions ultérieures de communes ou la fermeture de bureaux de poste peuvent entraîner un

<sup>57</sup> ATF 136 II 132



changement de code postal et, de ce fait, rendre caduques les données fournies par un candidat, ce qui augmente la charge de travail administratif au lieu de la réduire.

*Art. 29, al. 4, 32a, 36 et 38, al. 2*

S'il devait arriver qu'une candidature multiple ne soit remarquée que trop tard, le déroulement correct de l'élection au scrutin proportionnel devra être garanti par la publication de cette candidature dans la feuille officielle cantonale *et* dans la Feuille fédérale, de même que sous forme électronique, par les soins des autorités compétentes (à savoir le service cantonal responsable de l'élection, si la candidature multiple a lieu dans un même arrondissement, et la Chancellerie fédérale, si la candidature multiple concerne plusieurs arrondissements). Le nom du candidat impliqué pourra ensuite être biffé sur tous les bulletins lors du décompte des voix (art. 32a, 36 et 38, al. 2, LDP), à l'instar de ce qui se fait avec les noms qui apparaissent plus de deux fois sur un même bulletin): *les partis ne perdent ainsi pas la moindre voix*. Si le nom d'un candidat dont la candidature a été annulée pour le motif qui nous intéresse ici figure sur un bulletin portant une dénomination de liste, la ligne devenue vide correspondra à un suffrage complémentaire en faveur de la liste en question; si un nom figure sur un bulletin sans dénomination de liste, la ligne vide équivaudra à un vote blanc. *Aucune injustice n'est commise non plus à l'égard des candidats*, puisque aucune de leurs candidatures multiples n'a pu être déposée sans qu'elle ait été munie de leur signature manuscrite.

*Art. 32, al. 2*

Cette disposition doit être adaptée à la modification de l'art. 22, al. 2, LDP (précision concernant l'indication du nom).

*Art. 33, al. 2*

La concentration du délai pour le dépôt des listes de candidats sur le mois d'août (art. 21, al. 1, LDP) permet en contrepartie de faire remettre les bulletins électoraux aux électeurs au cours de la quatrième semaine qui précède l'élection (art. 33, al. 2, LDP), exactement comme dans le cas des votations populaires. Cette modification s'impose du fait que la popularité croissante des vacances d'automne risque, sinon, d'entraîner une augmentation de l'absentéisme électoral.

*Art. 47, al. 1<sup>bis</sup>*

A l'art. 47, un nouvel al. 1<sup>bis</sup> doit régler, parallèlement aux dispositions applicables au scrutin proportionnel (art. 32 LDP), la publication obligatoire de données relatives aux candidatures parvenues à l'autorité électorale cantonale 48 jours au plus tard avant le jour de l'élection, même dans les cantons à système majoritaire dans lesquelles les candidatures ne doivent pas obligatoirement être annoncées et où il n'y a pas d'élections tacites: en un temps où les électeurs suisses de l'étranger participent à l'élection, ceux-ci doivent disposer d'un minimum d'informations sur les candidats annoncés, si l'on veut éviter que l'exercice de leurs droits politiques ne tourne à la farce. Comme dans les cantons à scrutin proportionnel, la profession des candidats doit être annoncée afin d'assurer un minimum de transparence (cf. commentaire ad art. 22).

*Art. 48*            Bulletin électoral

La remise du matériel de vote à une date antérieure (cf. remarques *ad art. 33*, al. 2) doit également s'appliquer aux cantons qui pratiquent le système majoritaire.

*Art. 62, al. 1*

Ce que le Tribunal fédéral a explicitement confirmé (ATF 139 II 303) doit être inscrit à l'art. 62, al. 1: les signatures doivent être soumises *au fur et à mesure* aux autorités chargées de l'attestation de la qualité d'électeur.

*Art. 85*            Observation des scrutins

Il faut laisser aux cantons leur marge de manœuvre en matière de réglementation, parce que l'organisation du dépouillement diverge trop d'un canton à l'autre pour qu'une réglementation fédérale uniforme puisse tenir compte de ces différences. Une certaine latitude d'appréciation doit en outre être ménagée pour éviter que l'observation locale des scrutins ne dégénère en manipulation des résultats. Indépendamment des particularités cantonales, ni le secret du vote ni le dépouillement en bonne et due forme des résultats ne doivent être mis en question.

En tant que partie fiable à des accords internationaux, la Suisse respectera les conventions signées et les déclarations multilatérales, sans qu'il soit nécessaire qu'elle s'y engage par une disposition légale spécifique. Il est néanmoins possible de satisfaire de manière adéquate aux demandes formulées par l'OSCE, sans qu'il paraisse indispensable de se limiter explicitement à cette organisation. Si réglementation il y a, il faut qu'elle soit formulée de manière générale et abstraite, afin de permettre le cas échéant à d'autres organisations, indépendamment de leur nature juridique mais pour autant que leur but et leurs activités garantissent qu'elles disposent des qualifications nécessaires à cette mission, ainsi qu'à des Etats, de procéder à des observations.

*Art. 87, al. 1 et 1<sup>bis</sup>*

En réponse à des doutes exprimés quant à l'adéquation des bases légales existantes, l'art. 87, al. 1 et – nouvellement – 1<sup>bis</sup>, crée une base légale pour les statistiques de l'Office fédéral de la statistique relatives au panachage des votes, qui répondent à une forte demande de la part des partis et des candidats et qui ont de ce fait été introduites il y a longtemps déjà.

*Modification de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral*

*Art. 46, al. 2*

L'art. 46, al. 2, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF)<sup>58</sup> dispose que les délais fixés en jours par la loi ou par le juge ne courent pas du septième jour avant Pâques au septième jour après Pâques inclus (let. a), du 15 juillet au 15 août de chaque année inclus (let. b), ni du 18 décembre au 2 janvier inclus (let. c) et ce, pour toute année civile.

<sup>58</sup> RS 173.110

La suspension des délais pendant les vacances judiciaires s'est faite jusqu'ici sans nullement tenir compte du fait que les délais pour les recours contre une décision concernant des votations ou des élections fédérales sont plus courts que les délais usuels pour les recours contre une décision en général (art. 100, al. 3, let. b, et 4, LTF); cette particularité a donc été négligée dans des circonstances importantes. La situation actuelle résulte d'une omission du législateur: contrairement à ce qui est prévu pour le délai raccourci en matière de poursuite pour effets de change (art. 100, al. 3, let. a, LTF), aucune exception concernant la suspension des délais n'a été prévue pour les recours contre les décisions d'un gouvernement cantonal sur recours concernant des votations fédérales (malgré un raccourcissement comparable du délai), ni pour les recours contre les décisions d'un gouvernement cantonal sur recours touchant aux élections au Conseil national (pour lesquels le délai est encore plus court, conformément à l'art. 100, al. 4, LTF). Les conséquences peuvent être dramatiques, comme le montre un événement qui a suivi l'élection 2011 du Conseil national: sur une liste cantonale tessinoise qui a obtenu deux mandats, les candidats placés respectivement deuxième et troisième ont obtenu exactement le même nombre de voix<sup>59</sup>. La décision a dû se faire par tirage au sort officiel<sup>60</sup>, effectué le 29 novembre 2011 devant les caméras de la télévision. Le résultat a été publié le même jour dans la feuille officielle du canton<sup>61</sup>. Le 5 décembre 2011, à l'occasion de la première convocation du nouveau Conseil national, le candidat tessinois favorisé par le sort a prêté serment lui aussi. Le 2 décembre 2011, un nouveau recours était déposé contre le résultat du tirage au sort. La décision du Conseil d'Etat tessinois du 20 décembre 2011 a été portée devant le Tribunal fédéral le 5 janvier 2012, à l'issue des vacances judiciaires, c'est-à-dire encore dans les délais. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours le 18 janvier 2012. Ses considérants critiquent de manière convaincante le fait que l'urgence du recours, qui doit être déposé auprès du Tribunal fédéral dans un délai de trois jours (en matière d'élection du Conseil national) ou de cinq jours (en matière de votations fédérales) à compter du jour où un canton a pris une décision pouvant faire l'objet d'un recours, est en contraste marqué avec la suspension des délais pendant les vacances judiciaires (art. 46, al. 1, let. c, en relation avec l'art. 100, al. 4, LTF)<sup>62</sup>. La situation se présente de manière analogue en cas de non-aboutissement contesté d'un référendum contre une loi fédérale déclarée urgente.

### **3 Conséquences**

#### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

Le projet crée la marge de manœuvre minimale permettant de garantir que les futures élections du Conseil national se dérouleront conformément à la loi, sans engendrer de coûts supplémentaires.

<sup>59</sup> FF **2011** 7839 s., avec notes 17 et 18

<sup>60</sup> ATF **138** II 5 à 12, plus particulièrement 10 s., consid. 3.3

<sup>61</sup> Cf. aussi FF **2011** 8067 à 8069

<sup>62</sup> ATF IC\_15/2012, consid. 1.3; ATF **138** II 5 à 12, plus particulièrement 10 s., consid. 3.3; Steinmann (2011), notes 16 et 17 *ad* art. 100; ATF **135** I 257

## 3.2

### Conséquences pour les cantons et les communes

Le raccourcissement du délai d'annonce des candidatures exigera des adaptations législatives dans certains cantons. L'envoi anticipé du matériel électoral peut également avoir des conséquences sur le premier tour de l'élection des conseillers aux Etats dans certains cantons.

L'aide-mémoire (cf. ch. 1.3.5) doit permettre d'améliorer quelque peu la planification de l'attestation de la qualité d'électeur.

Tableau 10

#### Conséquences de la fixation du délai pour le dépôt des listes de candidats au 31 août au plus tard

	Cantons concernés	Avantages	Inconvénients
Annonce des candidats	GR, TI, VS, JU	La remise du courrier par la poste sera moins problématique	Les partis devront avoir terminé la mise au point de leurs listes de candidats avant la pause estivale, ce qui laissera moins de temps aux candidats potentiels pour se déterminer
Mise au point des listes	LU, ZG, FR, BS, GR, TG, TI, VS, NE, JU	Dans de nombreux cantons, il sera possible d'anticiper la remise du matériel de vote aux électeurs, Suisses de l'étranger compris, et d'appliquer le même délai que pour les votations populaires.	La campagne électorale sera prolongée et par conséquent plus coûteuse.
		Dans plusieurs cantons (dont ZH), les délais seront alors les mêmes pour la préparation des élections au Conseil national et au Conseil des Etats.	Dans quelques cantons (dont JU), le calendrier de la préparation des deux élections (CN et CE), qui vient d'être unifié, sera à nouveau disjoint.

Plusieurs cantons ont justement souligné lors de la consultation que diverses mesures devaient encore être reprises dans le droit cantonal. Il faudra tenir compte de cette remarque en fixant la date de l'entrée en vigueur de la présente révision. Conformément à l'art. 91, al. 2, LDP, les cantons disposent d'un délai de 18 mois pour édicter les dispositions d'exécution nécessaires. Si de telles dispositions d'exécution cantonales sont nécessaires, de nouvelles normes fédérales ne seront pas applicables à l'élection 2015 du Conseil national.

Fixer la période de remise du matériel électoral à la quatrième semaine avant l'élection (c'est-à-dire plus tôt que jusqu'ici mais sur le modèle de ce que les électeurs connaissent de longue date en matière de votations fédérales) peut renchérir certains aspects des campagnes électorales, notamment dans les cantons où (contrairement à ZH, par ex.) le droit cantonal applicable à l'élection des conseillers aux Etats n'impose pas déjà que le matériel électoral doive être remis aux électeurs durant la quatrième semaine qui précède l'élection. Ce renchérissement touchera des pratiques électorales comme celle de l'affichage sur la voie publique, qui devra le cas échéant être prolongé, alors que les activités électroniques sur Internet ne

devraient guère être affectées. Vu la tendance à étendre à l'échelle nationale les campagnes pour l'élection du Conseil national, l'impact de ce renchérissement doit cependant être relativisé. Indépendamment des arguments d'ordre pécuniaire, il faut considérer le raisonnement suivant: les élections sont principalement faites pour les électeurs et ceux-ci étant de plus en plus nombreux à se plaindre d'avoir reçu leur matériel électoral trop tard, on ne peut ni douter de l'existence de la demande d'un allongement du temps de réflexion nécessaire à la formation de la volonté des électeurs, ni contester la légitimité de cette demande.

Le projet est conçu de manière à ne toucher que le moins possible aux prérogatives bien établies dont jouissent les cantons en matière de droits politiques. Des restrictions ne sont introduites que là où elles sont nécessaires (et dans la mesure où elles le sont) pour assurer le bon déroulement des processus démocratiques, compte tenu des bouleversements entraînés par la mobilité croissante de la population et par la diffusion des équipements électroniques modernes.

#### **4 Relations avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral**

Le présent projet est annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>63</sup> et dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>64</sup>.

#### **5 Aspects juridiques**

##### **5.1 Constitutionnalité**

Le projet se fonde sur l'art. 39, al. 1, Cst., qui confère à la Confédération la compétence de régler l'exercice des droits politiques. Les propositions visant à rendre l'annonce des candidatures plus conformes aux attentes des citoyens s'inscrivent dans la mise en œuvre de la garantie de la libre formation de l'opinion des citoyens et de l'expression fidèle et sûre de leur volonté (art. 34 Cst.).

##### **5.2 Compatibilité avec les obligations internationales**

Le projet d'art. 85 LDP permet d'accéder aux desiderata maintes fois exprimés par les missions d'observation électorale de l'OSCE. En dehors de ce point, le présent projet n'affecte aucun accord international.

<sup>63</sup> FF 2012 349 409

<sup>64</sup> FF 2012 6667 6669

### **5.3 Forme de l'acte à adopter**

Conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit.

### **5.4 Délégation de compétences législatives**

Le projet ne prévoit aucune délégation de compétences législatives.

### **5.5 Protection des données**

Le projet est conforme à la législation sur la protection des données.

## Bibliographie

1. Bochsler, Daniel (2005): Biproportionales Wahlverfahren für den Schweizer Nationalrat. Modellrechnungen für die Nationalratswahlen 2003. Non publié, Genève.
2. Hangartner, Yvo/Kley, Andreas (2000): Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Zurich: Schulthess.
3. Pukelsheim, Friedrich/Schuhmacher, Christian (2004): Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen. In: *Pratique actuelle juridique PAJ* 13, 505 à 522.
4. Pukelsheim, Friedrich/Schuhmacher, Christian (2011): Doppelproporz bei Parlamentswahlen – Ein Rück- und Ausblick. In: *Pratique actuelle juridique PAJ* 20, 1581 à 1599.
5. Schuhmacher, Christian (2005): Sitzverteilung bei Parlamentswahlen nach dem neuen Zürcher Zuteilungsverfahren. Eine leicht verständliche Darstellung. Zurich: Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich.
6. Steinmann, Gerold (2011): Beschwerde wegen Verletzung politischer Rechte (Bst. c). In: Niggli, Marcel Alexander/Uebersax, Peter/Wiprächtiger, Hans (éd.): *Bundesgerichtsgesetz*. Bâle, 2<sup>e</sup> édition: Helbing und Lichtenhahn, 994 à 1006 nn. 75 à 103.
7. Steinmann, Gerold (2011): Beschwerdefristen nach Absatz 3 Buchstabe b und Absatz 4 (politische Rechte). In: Niggli, Marcel Alexander/Uebersax, Peter/Wiprächtiger, Hans (éd.): *Bundesgerichtsgesetz*. Bâle, 2<sup>e</sup> édition: Helbing und Lichtenhahn, 1334 à 1336 nn. 16 à 18.
8. Tschannen, Pierre (1995): *Stimmrecht und politische Verständigung*. Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie. Bâle/Francfort-sur-le-Main: Helbing und Lichtenhahn.
9. Weber, Anina (2010): Vom Proporzglück zur Proporzgenauigkeit. In: *Pratique actuelle juridique PAJ* 19, 1373 à 1377.

## Recomptage des voix? Variantes pour l'exécution

Variante A

Tableau 11

Canton	Electeurs en date du 25.11.2012	0,5 %	Quorum pour la liste des candidats
ZH	885 022	443	400
BE	719 780	360	400
LU	263 083	132	100
UR	26 167	14	50
SZ	99 197	50	100
OW	25 444	13	50
NW	30 476	16	50
GL	26 124	14	50
ZG	72 602	37	100
FR	188 482	95	100
SO	174 689	88	100
BS	114 092	58	100
BL	186 621	94	100
SH	50 479	26	100
AR	37 778	19	50
AI	11 412	6	50
SG	313 554	157	200
GR	135 734	68	100
AG	403 064	202	200
TG	162 777	82	100
TI	213 698	107	100
VD	414 265	208	200
VS	209 044	105	100
NE	110 051	56	100
GE	242 215	122	200
JU	50 882	26	100
<b>CH</b>	<b>5 166 732</b>	<b>2598</b>	<b>3300</b>

Deux approches sont possibles pour mettre en œuvre l'arrêt du Tribunal fédéral concernant le recomptage des voix même en l'absence d'irrégularités<sup>65</sup>, en cas de résultat *très serré* (mais pas serré *tout court*). Le résultat de la votation populaire du 17 mai 2009 portant sur l'introduction du passeport biométrique, qualifié de *serré*, mais pas de *très serré*, par le Tribunal fédéral se présente comme suit: 953 173 oui contre 947 493 non, soit une différence de 5680 voix sur 1 942 857 bulletins déposés dans les urnes (= 0,298 %)<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> ATF 136 II 141, consid. 2.7

<sup>66</sup> FF 2009 6836



Pour que le résultat soit qualifié de très serré, la différence devrait probablement être de moitié inférieure (soit 2840 voix). Si ce chiffre est retenu comme critère déterminant, une norme légale pourrait prendre la forme suivante:

*Art. 13, al. 3*

<sup>3</sup> Le résultat d'une votation populaire fédérale doit être recompté à l'échelon national, même en l'absence d'indications pouvant suggérer que des irrégularités se soient produites, lorsque:

- a. la majorité des cantons n'a pas emporté la décision, et que
- b. la différence entre le nombre de oui et celui de non est inférieure, à l'échelle du pays, à 0,5 % du nombre d'électeurs.

Une réglementation de ce type aurait pour *avantage* sa concision législative. Son *inconvenient* réside dans le fait qu'elle ne peut être déclenchée qu'avec un *retard* considérable: les résultats officiels provisoires du soir des votations sont régulièrement entachés d'imprécisions; il arrive souvent que des correctifs mineurs interviennent plus tard dans la soirée, voire les jours suivants: une commune peut avoir interverti le nombre de oui et celui de non; le long de la frontière linguistique, des échanges téléphoniques peuvent avoir donné lieu à des erreurs de transmission. Ces erreurs ne se laissent aucunement repérer durant l'après-midi du jour de votation, parce que, pour des raisons de temps, seul le nombre de oui et celui de non sont communiqués, à l'exclusion du nombre de bulletins blancs ou nuls et du nombre total des bulletins déposés dans les urnes. L'expérience montre que la différence entre les chiffres provisoires et les chiffres définitifs atteint régulièrement entre 1000 et 2000 voix à l'échelle du pays.

Or, même si on devait partir des résultats officiels provisoires, ce ne serait qu'au soir d'une votation qu'on pourrait reconnaître un résultat extrêmement serré à l'échelon fédéral, après la communication des résultats partiels obtenus dans les cantons les plus peuplés. A cette heure-là, les particuliers convoqués pour compter les voix, essentiellement en Suisse centrale et orientale, ont depuis longtemps achevé leur tâche et sont rentrés chez eux. Quand bien même on partirait des résultats officiels provisoires, le recomptage reposerait alors sur les seuls employés municipaux, à moins que les simples particuliers ne soient reconvoqués à une date ultérieure. Dans un cas comme dans l'autre, les résultats d'un recomptage à organiser dans tout le pays ne pourraient être attendus qu'un mois plus tard au mieux.

*Variante B*

Une deuxième variante pourrait donc s'appliquer tout d'abord en cas de différence minimale entre les oui et les non à l'échelle d'un canton:

*Art. 13, al. 3*

<sup>3</sup> Le résultat d'une votation populaire fédérale doit être recompté, même en l'absence d'indications pouvant suggérer que des irrégularités se soient produites, dans tous les cantons où la différence entre le nombre de oui et celui de non est inférieure à:

- a. 50, dans les cantons qui ne disposent que d'un siège au Conseil national;
- b. 100, dans les cantons qui en disposent de 2 à 10;

- c. 200, dans les cantons qui en disposent de 11 à 20;
- d. 400, dans les cantons qui en disposent de plus de 20.

Cette réglementation aurait un caractère nettement plus casuistique et serait moins élégante que la première variante (c'est là son *inconvenient*); la disposition prévue pourrait toutefois être appliquée avec bien plus de célérité et moins de complications, tout au moins dans certains cantons qui font appel à de simples particuliers pour compter les bulletins (c'est là son *avantage*). Les particuliers convoqués par les bureaux de vote n'auraient pas à être assignés à leur poste dans l'ensemble des cantons jusqu'à ce que «Berne» sonne la fin de l'alerte. Dans les cantons où le décompte des bulletins s'achève à 14 heures déjà (par ex. GL, AR et AG), les bureaux de vote cantonaux pourraient libérer les particuliers bien plus tôt et, dans l'ensemble des cantons, la fin des opérations de décompte pourrait intervenir très peu de temps après la fin des travaux de dépouillement dans les communes. Dans toute la Suisse, plusieurs milliers de personnes-heure pourraient ainsi être économisées chaque dimanche de votation, plutôt que d'être gaspillées en heures de présence généralement oisives; cet aspect de la question ne peut qu'accroître la popularité de la réglementation proposée. Il convient toutefois de ne pas dissimuler l'*inconvenient* que représente le fait que les résultats d'une votation ne sont qu'assez rarement homogènes à l'échelle suisse: pour cette raison, il arrive que le résultat soit extrêmement serré à l'échelon *fédéral*, malgré des résultats cantonaux tranchés (mais partiellement contradictoires les uns avec les autres). Ce risque peut être fortement amoindri par la règle de la majorité des *cantons* dans le cas des votations simples portant sur des dispositions constitutionnelles, surtout quand une majorité des cantons entraîne le rejet d'un objet, quelle que soit la majorité du vote populaire; dans le cas des votations doubles portant sur une initiative populaire et son contre-projet, toutefois, cette atténuation du risque pourrait bien disparaître, notamment en ce qui concerne la question subsidiaire. En résumé, la deuxième variante ne permet pas non plus d'exclure que les autorités fédérales ne soient contraintes d'ordonner postérieurement un recomptage des bulletins.

#### *Combinaison des deux variantes*

Ce dernier constat pourrait suggérer une combinaison des deux variantes. Il en résulterait les dispositions suivantes:

#### *Art. 13, al. 3 et 4*

<sup>3</sup> Le résultat d'une votation populaire fédérale doit être recompté, même en l'absence d'indications pouvant suggérer que des irrégularités se soient produites:

- a. sur l'ordre du bureau de vote cantonal, dans les cantons où la différence entre le nombre de oui et celui de non est inférieure à:
  - 1. 50, dans les cantons qui ne disposent que d'un siège au Conseil national,
  - 2. 100, dans les cantons qui en disposent de 2 à 10,
  - 3. 200, dans les cantons qui en disposent de 11 à 20,
  - 4. 400, dans les cantons qui en disposent de plus de 20;

- b. sur l'ordre de la Chancellerie fédérale, dans tous les cantons lorsque:
  1. la majorité des cantons n'a pas emporté la décision, et que
  2. la différence entre le nombre de oui et celui de non est inférieure, à l'échelle du pays, à 0,5 % du nombre d'électeurs.

<sup>4</sup> Le résultat du recomptage fait foi, pour autant qu'aucune irrégularité ne puisse être rendue plausible.

### a. Candidats à un recomptage à l'échelon cantonal

Tableau 12

Canton	Année	Objet	Résultat national		Canton	Référence FF
			Oui	Non		
SZ	1913	Epidémies	169 012	111 163	0	<b>1913</b> III 479
NW	1898	Chemins de fer	386 623	182 718	1	<b>1898</b> 593
AI	1935	Révision totale Cst.	196 135	511 578	1	<b>1935</b> II 446
TI	1896	Comptabilité des chemins de fer	223 228	176 577	2	<b>1896</b> IV 139
BL	1944	Concurrence déloyale	343 648	305 770	2	<b>1944</b> 1313
SO	1879	Peine de mort	200 485	181 588	3	<b>1879</b> II 892
TG	1876	Loi sur les billets de banque	120 068	193 253	5	<b>1876</b> II 953s.
UR	1950	Régime financier	267 770	468 381	5	<b>1950</b> II 406
NW	1986	C.-p. à l'initiative sur la culture	548 080	670 196	5	<b>1986</b> III 863
UR	1913	Epidémies	169 012	111 163	6	<b>1913</b> III 479
OW	1882	Brevets d'invention	141 616	156 658	8	<b>1882</b> IV 274
AI	1920	Société des Nations	416 870	323 719	8	<b>1920</b> III 836
UR	1952	Contrôle des prix	489 461	289 837	8	<b>1952</b> III 804
AI	1956	Limitation des dépenses	276 660	331 117	8	<b>1956</b> II 680
AI	1986	Protection des locataires	922 221	510 490	9	<b>1987</b> I 480

Il résulterait de l'application des critères proposés ici qu'un recomptage aurait dû être organisé lors de 89 votations populaires fédérales au cours des 164 ans qui se sont écoulés depuis 1848, ce qui équivaut à un recomptage à peu près tous les deux ans en moyenne dans un canton ou un autre. Les chiffres détaillés donnent un recomptage tous les 20 ans environ pour ZG (9 fois en tout), NW (8 fois) et AI (7 fois); un par quart de siècle environ pour SO, BL, SH et GE (chacun 6 fois en tout), de même que pour OW (5 fois); un tous les 50 ans environ pour UR, SZ, TG, TI, VD et NE (chacun 3 fois en tout); un tous les 80 ans environ pour ZH, BE, GL, FR, BS, SG, GR (chacun 2 fois en tout) et un tous les 150 ans environ pour LU, AR, AG et VS (chacun 1 fois en tout), alors que le canton du JU, qui n'est indépendant que depuis 1978, est le seul qui n'aurait pas eu jusqu'ici à ordonner un recomptage.

Or c'est précisément dans ces cas où les résultats ont été extrêmement serrés qu'on constate que le résultat à l'échelle de la Confédération a été clair, la plupart du temps même particulièrement net. Ce constat devrait être intégré sous une forme appropriée dans la réflexion du législateur. A cela s'ajoute que les cantons devraient avoir la *possibilité* d'ordonner un recomptage de leur propre chef dès qu'ils disposent officiellement des résultats finaux provisoires, pour qu'ils puissent encore bénéficier de la présence des particuliers convoqués tout exprès lors des votations pour comp-

ter les voix. Une *obligation* fixée par le droit fédéral irait à cet égard beaucoup trop loin: lorsque le résultat est clair à l'échelon de la Confédération et que personne ne doute du résultat de la décision populaire, l'obligation légale de recompter les voix, même en l'absence de tout soupçon d'irrégularité, serait incompréhensible, surtout pour les particuliers convoqués pour l'occasion, et serait plutôt perçue par l'ensemble des électeurs comme un signe d'insécurité, parfaitement déplacé dans ces circonstances.

A cet égard, il faut songer aussi que le résultat d'une votation portant sur une loi fédérale déclarée *urgente* et pourvue d'une base constitutionnelle doit être déterminé dans un délai extrêmement court: conformément à l'art. 165 de la Constitution, les lois de ce type cessent de produire effet un an après leur entrée en vigueur si, après l'aboutissement d'une demande de référendum (et voilà déjà 100 jours d'écoulés [art. 141 Cst.]), elle n'a pas été acceptée entre-temps par le peuple. Le temps minimal nécessaire à l'organisation d'une votation après le dépôt d'une demande de référendum ne permet en aucun cas de faire voter le peuple avant le neuvième mois de ce délai constitutionnel d'un an. Cette réalité devrait également pouvoir être prise en compte lorsqu'il s'agit de décider de la nécessité de recompter les voix et de l'ampleur du recomptage nécessaire.

## b. Candidats à un recomptage à l'échelon fédéral

L'histoire des votations populaires fédérales compte deux bonnes douzaines de cas où les résultats ont été serrés:

Tableau 13

Année	Objet	Peuple		Cantons		Différence		Remarques
		Oui	Non	Oui	Non	absol.	%	
1866	Poids et mesures, Cst.	159 202	156 396	8 3/2	11 3/2	2 806	8,9	Rejeté par les cantons
1866	Droit de vote des Suisses établis, en matière cantonale	153 469	165 679	9 2/2	10 4/2	12 210	38,3	Egalement rejeté par les cantons
1866	Liberté de conscience et des cultes	157 629	162 992	10 2/2	9 4/2	5 363	16,7	Egalement rejeté par les cantons
1872	Révision totale Cst.	255 606	260 859	2 1/2	17 5/2	5 253	10,2	Egalement rejeté par les cantons
1875	Etat civil et mariage. Loi	213 199	205 069	–	–	8 130	19,0	Loi acceptée
1875	Droits politiques. Loi	202 583	207 263	–	–	4 660	11,0	Loi rejetée
1877	Travail dans les fabriques. Loi	181 204	170 857	–	–	10 353	29,0	Loi acceptée
1877	Taxe d'exemption du service militaire. Loi	170 223	181 383	–	–	11 160	32,0	Loi rejetée

Année	Objet	Peuple		Cantons		Différence		Remarques
		Oui	Non	Oui	Non	absol.	‰	
1920	Réglementation des conditions de travail. Loi	254 455	256 401	–	–	1 946	3,8	Loi rejetée
1926	Approvisionnement en céréales, Cst.	366 507	372 049	8	11 6/2	5 542	7,5	Egalement rejeté par les cantons
1931	Imposition du tabac. Loi	423 523	425 449	–	–	1 926	2,2	Loi rejetée
1949	Initiative populaire pour le retour à la démocratie directe	280 755	272 599	11 3/2	8 3/2	8 156	15,0	Initiative populaire acceptée
1955	Initiative concernant la protection des locataires et des consommateurs	392 588	381 130	6 2/2	13 4/2	11 458	14,8	Rejeté par les cantons
1968	Imposition du tabac. Loi	277 229	297 381	–	–	20 152	35,1	Loi rejetée
1970	Initiative pour le droit au logement et la protection de la famille	344 640	359 818	7 2/2	12 4/2	15 178	21,5	Egalement rejeté par les cantons
1972	Initiative sur l'interdiction d'exporter des armes	585 046	592 833	6 2/2	13 4/2	7 787	6,6	Egalement rejeté par les cantons
1976	Loi sur l'aménagement du territoire	626 134	654 233	–	–	28 099	21,9	Loi rejetée
1979	Droit de vote à 18 ans	934 073	964 749	8 2/2	12 4/2	30 676	16,2	Egalement rejeté par les cantons
1982	Loi sur les étrangers	680 404	690 268	–	–	9 864	7,2	Loi rejetée
1983	Article sur l'énergie, Cst.	649 485	626 047	11	9 6/2	23 438	18,4	Rejeté par les cantons
1989	Initiative en faveur des petits paysans	741 747	773 718	7 2/2	13 4/2	31 971	21,1	Egalement rejeté par les cantons
1992	Espace économique européen, Cst.	1 762 872	1 786 708	6 2/2	14 4/2	23 836	6,7	Egalement rejeté par les cantons

Année	Objet	Peuple		Cantons		Différence		Remarques
		Oui	Non	Oui	Non	absol.	%	
2001	Modification de la loi sur l'armée (armement)	1 002 271	963 336	–	–	38 935	19,8	Loi acceptée
2001	Modification de la loi sur l'armée (coopération en matière d'instruction)	1 001 300	956 496	–	–	44 804	22,9	Loi acceptée
2002	Initiative populaire «contre les abus dans le droit d'asile»	1 119 342	1 123 550	10 5/2	10 1/2	4 208	1,9	Initiative populaire rejetée de justesse par le peuple uniquement
2008	Loi sur la réforme de l'imposition des entreprises II	938 658	918 985	–	–	19 673	10,6	Loi acceptée
2009	Passeports biométriques	953 173	947 493	–	–	5 680	3,0	Loi acceptée
2012	Initiative populaire «pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires»	1 152 598	1 123 802	12 3/2	8 3/2	28 796	1,3	Initiative populaire acceptée; nette majorité des cantons

Si le résultat d'une votation est défini comme très serré lorsque la différence entre le nombre de oui et celui de non est inférieure à 1 % du nombre des votants, l'histoire des votations fédérales depuis 1848 compterait neuf de ces cas (années imprimées sur fond noir dans le tableau ci-dessus). Sur ces neuf cas, cinq exigeaient également une majorité des cantons. Dans quatre de ces cinq cas (à savoir en 1866, 1926, 1972 et 1992), la majorité des cantons a été nette, voire très nette, ce qui a clarifié la situation. Les seuls candidats qui restent en lice pour un recomptage des voix à l'échelon fédéral sont une unique votation où les cantons se sont prononcés favorablement (l'initiative sur l'asile, en 2002) et quatre objets sujets au référendum (en 1920, 1931, 1982 et 2009). L'objet soumis au vote référendaire en 2009 a obtenu, de l'avis des juges suprêmes, un résultat serré, sans être très serré, ce qui fait que le Tribunal fédéral n'a pas jugé qu'un recomptage était nécessaire en l'occurrence. Seuls deux résultats de votations populaires ont été encore plus serrés: celui de 1931 concernant le projet de financement de l'AVS par le produit de l'imposition du tabac et celui de 2002 concernant l'initiative sur l'asile. Ni l'un ni l'autre de ces deux cas n'ont cependant présenté des résultats cantonaux particulièrement serrés. Aucune des votations qui ont débouché sur un résultat extrêmement serré ne figure d'ailleurs dans les deux tableaux qui précèdent.