

CH_VB 93.066 vom 28. September 1993

Bundesverwaltung, 1993-09-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_93.066

FR: CH_VB 93.066 du 28 septembre 1993

IT: CH_VB 93.066 del 28 settembre 1993

Erwägungen

E. 29

Feuille fédérale. 145^e année. Vol. III 405

1988 P 88.522 1989 P 88.893 1990 M 88.739 1990 P ad 88.075-1 1990 P ad 88.075-2 1990 P ad 88.075-3 1990 M ad 88.075 1990 P 89.449 1990 P 89.778 1990 P 90.646 1991 M ad 88.235 1991 P ad 89.230 1991 M ad 87.228 1992 P 92.3125 Elections au Conseil national. Répartition des mandats (N 7.10.88, Fäh) Bureaux de vote. Ouverture les jours de semaine (N 23.6.89, Braunschweig) Vote par correspondance (E 15.12.88, Rhinow; N 7.3.90) Encouragement des partis aux votations populaires fédérales (N 7.3.90, Commission du Conseil national) Elections au Conseil national. Distribution du matériel de propagande (N 7.3.90, Commission du Conseil national) Elections au Conseil national. Remise gratuite des bulletins électoraux officiels (N 7.3.90, Commission du Conseil national) Contributions fédérales aux frais des partis politiques lors des élections au Conseil national (N 7.3.90, Commission du Conseil national; E 11.6.90) Titre des initiatives populaires (E 25.9.89, Schmid; N 20.9.90) Titre des initiatives populaires (N 20.9.90, Zwingli) Loi sur les droits politiques. Contrôle des dépenses lors de campagnes de votation et d'élection (N 5.10.90, Longet) Initiatives populaires. Temps de traitement (N 5.10.90, Commission du Conseil national; E 21.3.91) Incompatibilité entre le mandat au Conseil des Etats et le statut de fonctionnaire fédéral (N 21.3.91, Commission du Conseil national) Elections tacites dans les arrondissements dans lesquels un seul député est élu (N 18.3.91, Commission du Conseil national; E 12.12.91) Modification de l'exercice du droit de référendum et des initiatives (E 17.6.92, Petitpierre) 406

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération. 1er septembre 1993 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Ogi Le chancelier de la Confédération, Couchepin 407

Condensé La loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP; RS 161.1; a, dans l'ensemble, largement fait ses preuves depuis le 1er juillet 1978, date à laquelle elle est entrée en vigueur. L'usage, ponctuellement énorme et imprévisible, qu'une partie des citoyens font de leurs droits politiques depuis quelques années, qu'il s'agisse d'élire les conseillers nationaux (le nombre de candidats, de listes, d'apparementements et de sous-apparementements a plus que doublé et celui de bulletins électoraux a connu une croissance exponentielle, atteignant jusqu'à 90 fois le volume de naguère dans certains cantons) ou qu'il s'agisse de demander une votât/on, un référendum ou de signer une initiative populaire, a fait que les communes et les cantons, surtout les plus peuplés d'entre elles et d'entre eux, mais aussi les autorités fédérales, sont placés dans une situation qui frise parfois la limite de leurs capacités. Or, on ne perçoit pas de renversement de la tendance. Il faut donc inévitablement modifier la procédure actuelle qui régit la préparation et la

réalisation de l'élection du Conseil national, et il est indiqué de modifier celle qui régit les autres domaines. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, le Conseil fédéral a reçu un bon nombre d'interventions parlementaires ou de suggestions portant sur la révision du droit actuel. Ont été notamment réclamés: une base légale autorisant le vote facilité, l'utilisation de l'informatique pour voter et pour dépouiller les scrutins, des contributions aux frais de campagne des partis politiques, une modification du calendrier de l'élection du Conseil national, la possibilité d'avoir recours à l'élection tacite aussi dans les cantons connaissant le système majoritaire, le versement d'une caution ou d'une participation aux frais d'impression des listes électorales, enfin un raccourcissement du délai d'examen des initiatives populaires. Nous avons renoncé à vous soumettre ici des modifications de la constitution, qui devront être élaborées en concordance avec la réforme du gouvernement. Le Département fédéral de justice et police a engagé les travaux préliminaires à cet effet. Toutefois, vu les difficultés que nous rencontrons pour mener à bien élections et référendums, il ne nous est plus possible d'attendre une révision complète du droit constitutionnel afférent. Ce projet a reçu l'accord de la majorité des organismes consultés à deux reprises. Voici l'essentiel des modifications qu'il vous propose: 1. la possibilité, pour chacun, de voter désormais par correspondance (art 5., al. 3à5 LDP); 408

2. la possibilité de dépouiller les scrutins en ayant recours à V informatique (art. 5, l<* al, 33, al. l>* et 84, LDP); 3. la possibilité, pour les cantons, de fixer, dans une période impartie par le droit fédéral, la date limite du dépôt des listes de candidats (art. 21, 1er al, LDP); 4. l'augmentation, dans certains cantons, du quorum requis pour déposer une liste de candidats et la possibilité, pour un canton, de faire participer le mandataire des signataires aux frais d'impression de sa liste si le total des suffrages qu'elle a obtenus est inférieur à 5 pour cent du chiffre nécessaire pour obtenir un seul siège (art. 24 LDP); 5. La possibilité, pour les cantons qui connaissent le système majoritaire, de procéder eux aussi à une élection tacite (art. 47, 2e al, LDP); 6. l'ouverture de la nouvelle législature par une session ordinaire le deuxième lundi du mois de janvier qui suit les élections (art. 53 et 57 LDP; art. 1er LREC); 7. le passage de 90 à 100 jours du délai référendaire (art. 59 LDP) et l'abrogation de l'article sur les défauts de l'attestation (art. 65 LDP); 8. l'obligation pour la personne qui signe une liste à l'appui d'un référendum ou d'une initiative parlementaire d'écrire son nom à la main et de manière lisible, et d'y adjoindre sa signature (art. 61 et 70 LDP); 9. la réintroduction de prescriptions minimum sur la procédure du référendum demandé par les cantons (art. 67 à 67b LDP); 10. la réduction des délais d'examen des initiatives populaires et l'obligation que la votation ait lieu avant la fin de ce délai (art. 74 LDP et art. 26, 27 et 29 LREC); A l'inverse, nous: a. maintenons notre droit de refuser d'insérer dans nos Explications des propos portant atteinte à l'honneur, manifestation contraires à la vérité ou trop longs, et notre droit de les modifier (art. 11, 2e al, LDP); b. maintenons la date de l'élection du Conseil national, qui est l'avant-dernier dimanche du mois d'octobre (art. 19 LDP); c. renonçons à introduire des normes sur le financement des campagnes électorales et sur l'obligation faite aux candidats de signaler les intérêts qui les lient (art. 22a LDP); 409

d. maintenons l'interdiction de la candidature multiple et simultanée d'une même personne dans plusieurs cantons où l'élection a lieu au système proportionnel (an. 27, 2*al..LDP); e. renonçons à verser aux partis des contributions à leurs frais de campagnes électorales (chap, 4bis [art. 53a] LDP); f. renonçons à établir des normes sur des sondages d'opinion effectués avant que n'aient lieu les scrutins fédéraux (art. 87a ss LDP); g. renonçons à multiplier par deux ' la durée du traitement d'initiatives concernant la même question (an. 28 et 29*"

LREC). 410

Liste des abréviations ATF Arrêt du Tribunal fédéral BB1 Bundesblatt BÖ Bulletin officiel BSt. Bulletin sténographique CC Code civil suisse, du 10 décembre 1907 (RS 210) CE Membre du Conseil des Etats CF Conseil fédéral CN Membre du Conseil national CP Code pénal suisse, du 21 décembre 1937 (RS 311.0) est. Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 29 mai 1874 (RS 101) E Conseil des Etats FF Feuille fédérale FFi Foglio federale LDP Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1) LDPSE Loi fédérale du 19 décembre 1975 sur les droits populaires des Suisses de l'étranger (RS 161.5) LPA Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 772.021) LREC Loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (loi sur les rapports entre les conseils, RS 171.11) N Conseil national ODP Ordonnance du 24 mai 1978 sur les droits politiques (RS 161.11) ODPSE Ordonnance du 16 octobre 1991 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger (RS 161.51) OJ Loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (Organisation judiciaire; RS 173.110) RCN Règlement du Conseil national, du 22 juin 1990 (RS 171.13) 411

RDS NS Revue de droit suisse, nouvelle série RO Recueil officiel des lois fédérales RS Recueil systématique des lois et ordonnances de 1848 à 1947 ou Recueil systématique du droit fédéral VPB/JAAC Verwaltungspraxis der Bundesbehörden / Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération ZB1 Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 412

Message I Partie générale II Point de la situation III Problèmes d'application 111.1 Croissance des charges maximales imposées par les initiatives populaires Depuis quelque temps, les années de l'élection du Conseil national sont caractérisées par le lancement ou la présentation d'un nombre sensiblement supérieur à la moyenne d'initiatives populaires^{1*}). En 1987, onze initiatives populaires ont été déposées et huit autres ont été lancées (cf. annexe 2, tableau 10). En plus des travaux de préparation des élections, travaux qu'il ne pouvait différer, l'Office fédéral de la statistique avait dû contrôler et compter, cette année-là, plus de 1 300 000 signatures fournies à l'appui d'initiatives populaires. Cette surcharge de travail - en moyenne à peu près deux fois plus de signatures à contrôler que durant les années entre les élections - avait été en partie la cause d'un important retard dans le dépouillement des données et, partant, avait reporté à plus tard la constatation de l'aboutissement des initiatives (cf. rapport de gestion du Conseil fédéral 1987 8). On avait toutefois pu, grâce à certaines mesures, éviter des retards dans le traitement matériel desdites initiatives populaires. Il faut bien constater, depuis, que le phénomène touche aussi les années qui viennent juste après l'élection du Conseil national, jusqu'alors réputées calmes (cf. rapport de gestion du Conseil fédéral 1992 9-12): quatre initiatives populaires et huit référendums ont été déposés en 1992 et il a fallu contrôler plus d'un million de signatures dans un temps extrêmement court, ce qui, dans le cas du référendum sur les NLFA, lequel a abouti de justesse (50 051 signatures valables), a provoqué une panne, dont il faut éviter à tout prix qu'elle puisse se reproduire. Les réactions observées à cette occasion font qu'une nouvelle erreur ébranlerait à n'en pas douter dans ses fondements la confiance que les électeurs ont dans les institutions. S'y ajoute le fait qu'il a fallu, toujours en 1992, examiner dix nouvelles initiatives populaires avant de donner le feu vert à leur lancement. La tendance qui s'était esquissée se confirme pour 1993. Gageons donc que le calendrier des votations sera surchargé: pour mémoire, en 1992 le peuple a dû, en quatre fois, se prononcer

sur * La note " ainsi que les autres notes se trouvent à la fin du message. 413

seize objets fédéraux, à savoir sur trois initiatives populaires, dix référendums et trois modifications constitutionnelles. Hommes du monde politique, partis, médias, associations professionnelles et électeurs devront faire à l'avenir un effort particulier pour "digérer", tous les deux à trois mois, la masse d'informations qu'on leur enverra et pour prendre à chaque fois la décision qu'ils jugeront être la bonne. 111.2 Elections du Conseil national:

préparation 111.21 Entraves à l'exécution de la loi Les requêtes déposées par des cantons ou par des citoyens, mais aussi les observations faites par les organes d'exécution ont fait apparaître maintes difficultés de caractère technique, lesquelles compliquent parfois démesurément la tâche de ceux qui doivent appliquer la loi. Ces difficultés proviennent moins d'insuffisances de type rédactionnel que du fait que les citoyens recourent plus que par le passé, et de manière tout à fait imprévisible, aux possibilités que leur offre la loi.

111.22 Pression exercée par les délais et paralysie de l'administration A plusieurs reprises, les cantons de Zurich et de Berne ont attiré l'attention des autorités fédérales sur le fait que listes et candidats ont plus que doublé en nombre dans les vingt dernières années (cf. annexe 2, tableaux 2 et 3) et qu'il leur est donc désormais impossible de garantir que nulle panne ne viendra compromettre le bon déroulement des élections si les dispositions légales ne sont pas modifiées. Ils ont mentionné, à titre d'exemple, que l'obligation qui leur est faite d'imprimer et de remettre aux électeurs des bulletins de vote pour toutes les listes avait eu pour conséquence d'occuper pleinement, 24 heures sur 24, toutes les imprimeries de leur canton, en raison des brefs délais impartis. Bien qu'ayant fait plein usage de la possibilité d'avancer de 14 jours l'échéance du délai du dépôt des listes (art. 21, 2e al., LDP), les cantons de Zurich², de Berne³) et d'Argovie⁴) ont épuisé toutes les marges de sécurité dont ils disposent. De leur avis, ils ne pourraient plus remédier à temps aux pannes possibles et l'énorme pression des délais rendrait pour eux la préparation des élections encore plus aléatoire. De fait, l'effectif des électeurs a triplé depuis 1967 pour l'ensemble de la Suisse; quant au nombre des listes et à celui des candidats, ils ont doublé (cf. annexe 2, tableau 1). L'obligation incombant aux pouvoirs publics d'imprimer et de distribuer les bulletins de toutes les listes à tous les citoyens, obligation introduite en 1978 par la loi 414

fédérale sur les droits politiques en vue d'améliorer l'égalité des chances de chacun, menace le déroulement correct des élections au cas où il ne serait pas possible d'obtenir des délais plus souples, susceptibles d'assurer à nouveau des marges de sécurité minimum contre les pannes. 111.3 Election du Conseil national: établissement des résultats et voies de recours

111.31 Risques d'un nouveau type L'accroissement gigantesque du nombre des électeurs, du nombre des listes et du nombre des candidats (cf. annexe 2, tableau 1 à 6) a multiplié d'autant les risques de recours. Les recours déposés en 1971 avaient nécessité des travaux considérables de réexamen des opérations (cf. BSt. N 1971 1400-1407). Depuis lors, le nombre des candidats s'est accru entre 30 et 70 pour cent dans les cantons les plus peuplés et en moyenne suisse, et celui des listes entre 23 et 64 pour cent, rendant plus difficile le traitement des recours, mais aussi favorisant leur dépôt. La montagne de papier - en 1991, le canton de Zurich a dû faire imprimer un volume de bulletins de 92 fois supérieur à celui de 1971 - accroît le risque de voir se produire des incidents aux effets irréversibles, surtout à cause de la brièveté des délais. Etant donné qu'un nombre croissant de groupements briguent un nombre de sièges qui lui ne varie pas, les écarts de voix entre élus et non-élus se réduisent, poussant d'autant les malchanceux à réclamer un nouveau comptage des voix, dans l'espoir que le sort leur sera plus favorable. 111.32 Pression des délais et procédure de

recours La LDP avait, en 1976, réduit le délai de constatation des résultats puisqu'elle avait remplacé la procédure à un seul degré avec un délai de recours de six jours⁵) par une procédure à deux degrés, durant au moins 18 jours (art. 77 LDP: délai de recours de trois jours; art. 79, 1er al.: dix jours de délai pour la décision du gouvernement cantonal; art. 82: cinq jours de délai pour le recours au Conseil national). La situation a subitement empiré en 1991 avec l'introduction du courrier à deux vitesses (courrier A et courrier B; cf. BÖ N 1991 2067 s.; interventions de la CN Lilly Nabholz, rapporteur, et du CN Ducret): si ceux qui recourent aujourd'hui utilisaient toutes les possibilités qui leur sont offertes, ils pourraient empêcher que la législature ne commence en temps voulu; ils pourraient même, dix jours après le début de la législature, empêcher que les députés de certains cantons ne participent à l'élection du renouvellement intégral du Conseil fédéral! 415

Si les résultats de l'élection du Conseil national ont toujours été constatés en temps voulu, à la fin du mois de novembre depuis 1971, et si la nouvelle législature a toujours pu s'ouvrir dans les délais prescrits, c'est uniquement parce que, jusqu'ici, aucun recours complexe n'a été interjeté au Conseil national. Si cela devait arriver, personne ne serait en mesure, dans les conditions qui viennent d'être décrites, de garantir que la législature puisse débiter dans les délais impartis. 112 Défauts rédactionnels et lacunes de la loi 112.1 Défauts rédactionnels La pratique a permis de constater que certaines dispositions de la LDP sont rédigées de manière maladroite, qu'elles sont entachées d'imprécisions, de renvois inexacts, de contradictions, d'erreurs de type terminologique, enfin qu'elles révèlent un manque de systématique que nous vous proposons de corriger (cf. ch. 231, 232.3, 235.25 et 26). 112.2 Lacunes de la loi La procédure de répartition des sièges entre les cantons (art. 17 LDP, cf. ch. 231), la répartition des mandats restants entre les partis (art. 41 LDP, cf. ch. 232.3) et certains aspects de la procédure de recours (art. 77 et 81 LDP, ch. 26) font état de lacunes. 113 Coopération entre la Confédération et les cantons A la suite de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les droits politiques, la coopération entre la Confédération et les cantons pour l'élection du Conseil national avait, à bien des égards, été réglée pour le bien de tous. Les cantons avaient obtenu certaines compétences décisionnelles en tant que première instance de recours (art. 77 à 79 LDP), obtenu aussi de pouvoir préparer les élections plus ou moins comme ils l'entendaient⁶). Toutefois, la cantonalisation de certaines autres compétences dans ce domaine exige donc préalablement que la loi soit adaptée en conséquence (art. 21, 1^{er} al., 24, 3^e et 4^e al., 29, 1^{er} et 4^e al., 33, al. 1^{er}, et 47, 2^e al., LDP). 114 Initiatives parlementaires en suspens Plusieurs initiatives parlementaires actuellement en suspens au Conseil national touchent, directement ou indirectement, la révision de la loi sur les droits politiques. 416

Devant être encore examinées par les commissions des institutions politiques, elles ont pour objet les explications du Conseil fédéral (art. 11, 2^e al., LDP), le principe de la majorité des cantons et des voix des cantons (art. 1^{er} et 123 est., art. 13 LDP), l'éligibilité des ecclésiastiques au Conseil national (art. 75 est. et art. 18 LDP), l'élection du Conseil fédéral par le peuple (art. 96 est. et art. 57a ss. LDP), l'abaissement du quorum pour les votations populaires (pour les référendums: art. 89 et 89bis est.; art. 62, 63, 65 et 66 LDP; pour les initiatives populaires: art. 120 et 121 est.; art. 70 et 72 LDP), une interdiction de la clause de rétroactivité dans le cas des initiatives populaires (art. 121 est.) et une réglementation des délais de traitement (art. 74 LDP et art. 26 à 29 LREC), enfin l'introduction d'un référendum constructif (art. 89 et 121^{er} est. et art. 76 LDP). 115 Conclusion Les exigences d'ordre politique d'une part, formulées par les membres du Parlement dans leurs interventions

(calendrier des élections, caution par liste, délais d'attente pour les initiatives populaires et possibilité de procéder à des élections tacites dans les cantons connaissant le système majoritaire), et divers impératifs techniques d'autre part (problèmes d'exécution urgents, défauts rédactionnels, lacunes de la loi, coopération de la Confédération et des cantons, recours aux outils électroniques) font qu'il est urgent de modifier certaines dispositions de la LDP. 11 faut, dans la perspective de l'élection du Conseil national de 1995, parer au plus pressé. Il ne semble pas avisé de procéder à la modification des articles constitutionnels ayant trait aux droits politiques, sachant que la révision totale est en chantier. Il est, par contre, indiqué de modifier certaines parties de la loi sur les droits politiques, ce qui rendra cette dernière plus facile à appliquer. 12 Résultats de la procédure préliminaire 121 Avant-projet, daté de 1988, de la commission d'étude Le 18 avril 1988, en application de ce qui avait été annoncé dans le Rapport sur le programme de la politique gouvernementale des années 1987 à 1991 (FF 1988 I 519), le chancelier de la Confédération avait institué une commission d'étude qu'il avait chargée de préparer une révision partielle de la législation fédérale sur les droits politiques. Faisaient partie de cette commission: Monsieur François Couchepin, alors vice-chancelier de la Confédération (président), Berne; 417

Madame Marie-Louise Baumann-Bruckner, membre du secrétariat général du PRD, Zurich; Monsieur Jiirg Binacene, suppléant du chancelier de la Ville de Berne, Berne; Monsieur Eric Chesaux, vice-chancelier du canton de Vaud, Lausanne; Monsieur Clau Derungs, alors adjoint juridique du Département de justice du canton de Lucerne, Lucerne; Monsieur Bernard Gicot, premier adjoint de la Chancellerie d'Etat du canton de Neuchâtel, Neuchâtel; Monsieur Werner Moser, alors fonctionnaire de l'Office fédéral de la justice, Berne; Monsieur Peter Müller, chef du Service élections et votations de la Chancellerie d'Etat du canton de Berne, Berne; Monsieur Luzian Odermatt, chef de division suppléant à l'Office fédéral de la justice, Berne; le professeur Wilfried Prokop, ex-professeur au Technicum de Winterthour, Hettlingen; Monsieur Claudio Riesen, alors suppléant du chef de la Chancellerie du canton des Grisons, Coire, Monsieur Henry Sickert adjoint scientifique du Service juridique de la Chancellerie fédérale (secrétaire), Berne; Monsieur Hans-Urs Wili, adjoint scientifique du Service juridique de la Chancellerie fédérale, Berne. 122

Consultation de 1989 L'avant-projet daté du mois de septembre 1988 et envoyé en consultation (FF 1988 III 1442) avait, dans l'ensemble, été bien accueilli par les cantons, partis, associations faîtières de l'économie et autres milieux consultés: 34 d'entre eux y avaient été favorables; 4 l'avaient rejeté, pour des raisons d'ailleurs souvent tout à fait opposées: il s'agissait du canton du Valais, du Parti socialiste suisse, de l'Action nationale et de l'Institut d'éthique sociale de la Fédération des Eglises protestantes de Suisse⁷). 123 Premières décisions prises par le Conseil fédéral en 1989 Après avoir pris connaissance, le 19 juin 1989, des résultats de la consultation figurant dans le rapport final, le Conseil fédéral avait décidé, pour l'essentiel: 418

123.1 de charger la Chancellerie fédérale de poursuivre les travaux de révision, tout en maintenant le cap choisi; 123.2 de ne pas proposer aux Chambres de réviser certains points, peu nombreux certes mais très contestés (notamment celui du déplacement de la date de l'élection du Conseil national); en contrepartie, il avait demandé à la Chancellerie fédérale de chercher des solutions de rechange. 124 Suspension des travaux de révision pendant les négociations sur l'EEE Dans l'intervalle, la Suisse et ses partenaires de l'Association européenne de libre-échange (AELE) avaient engagé des négociations avec les pays membres de la Communauté européenne (CE) en vue de créer un Espace économique

européen (EEE), création dont on ne pouvait d'emblée exclure qu'elle n'aurait pas de retombées sur les droits politiques du peuple suisse. Le Conseil fédéral avait alors par deux fois, le 21 février 1990, puis le 27 janvier 1992, décidé de repousser la date à laquelle le texte du message devait lui être remis et ce, afin que la Chancellerie fédérale puisse adapter le texte aux tout derniers résultats des négociations (cf. rapport de gestion du Conseil fédéral 1990 34 et 1992 5). 125 La révision n'a rien perdu de son actualité Les élections de 1991 ont fait réapparaître le caractère urgent de la révision, les problèmes auxquels on avait été confronté avant, après et pendant les élections de 1987 ayant alors quasiment redoublé d'intensité (cf. ch. 232.1 et 232.2). S'y sont ajoutées la vague de demandes de référendum qui déferle au début de la législature, les erreurs commises lors du comptage des signataires ayant demandé le référendum sur les NLFA, enfin les difficultés liées à l'établissement d'un calendrier des votations populaires (cf. ch. 142 et 241.1). La révision de la législation sur les droits politiques n'a donc rien perdu de son actualité. Preuve en est encore la bonne vingtaine d'interventions déposées par des parlementaires qui ont demandé que soient modifiés le droit électoral, le droit de référendum et le droit d'initiative, certains réclamant une action immédiate et allant même beaucoup plus loin que les mesures de réforme proposées en 1988/89. Depuis les travaux préliminaires datant de cette époque, de nouveaux thèmes ont fait l'objet de discussions. Ils ont été lancés, soit sous la forme d'interventions parlementaires, soit encore sous la forme d'une requête d'un parti⁸) ou d'un gouvernement⁹), n s'est agi notamment du financement des campagnes des partis précédant les élections ou les votations, du contrôle des dépenses effectuées par les partis lors de ces

419

campagnes, de la réforme des élections, de la modification du droit d'initiative, du droit de référendum et du droit des votations. Nous reviendrons dans la deuxième partie du message sur les objets qui nous ont été transmis. 126 Reprise des travaux de révision après la fin des négociations sur l'EEE: avant-projet, daté de 1992, de la commission d'étude restreinte Dès que le résultat des négociations a été connu, le chancelier de la Confédération, avec l'accord du Conseil fédéral et de la Commission des institutions politiques du Conseil national, à, par décision datée du 5 mai 1992, institué une commission d'étude restreinte qu'il a chargée, compte tenu de la situation, de retravailler dans les plus brefs délais le projet de 1988. Ont fait partie de cette commission d'étude restreinte: Monsieur François Couchepin, chancelier de la Confédération (président), Berne; Monsieur Werner Moser, médiateur de la Ville de Zurich, Zurich; Monsieur Peter Müller, chef du Service élections et votations du Canton de Berne, Berne; Monsieur Luzian Odermatt, chef de la Division II de la législation de l'Office fédéral de la justice, Berne; le professeur Wilfried Prokop, Hettlingen; Monsieur Claudio Riesen, directeur à la Chancellerie du canton des Grisons, Coire; Monsieur Henry Sickert, adjoint scientifique du Service juridique de la Chancellerie fédérale, Berne; Monsieur Hans-Urs Wili, adjoint scientifique du Service juridique de la Chancellerie fédérale, Berne. 127 Ouverture d'une deuxième procédure de consultation en 1992 Le projet remanié ayant fait état de nouveautés souvent considérables par rapport à la version de 1988, le Conseil fédéral a décidé, le 7 décembre 1992, de consulter à nouveau les cantons, partis, associations faîtières de l'économie et autres milieux intéressés en les priant de donner leur avis sur le texte avant la fin du mois de février 1993 (cf. FF 1992 VI 521). 420

Il leur a demandé de ne se prononcer que sur ce qui avait changé par rapport à la version de 1988 en précisant qu'en l'absence de toute modification leur prise de position datant de 1989 serait réputée toujours valable. 128 Résultats de la deuxième procédure de consultation (de

1993) Le deuxième avant-projet, daté du 7 décembre 1992, a lui aussi dans l'ensemble été bien accueilli¹⁰). 128.1 Nombre total des réponses Des 50 organes priés de se prononcer, 40 ont répondu. Ont répondu sur le fond: 25 cantons (11 avec retard), 10 partis politiques (avec un retard considérable: 2 partis représentés au Conseil fédéral et 1 parti d'opposition) et 5 associations faîtières. Nous avons reçu en outre cinq avis spontanés, que nous n'avions donc pas sollicités: celui de l'Alliance des sociétés féminines suisses, de la Conférence suisse des secrétaires municipaux, de la commune zurichoise de Greifensee, d'un juriste, enfin celui d'un mathématicien engagé dans la politique. Le dernier avis livré est arrivé à la Chancellerie fédérale le 19 avril 1993. 128.2 Vue d'ensemble des réactions Du point de vue purement arithmétique, le deuxième avant-projet, qui renfermait les propositions retenues après la première consultation, a été bien accueilli. Seuls 3 partis (le PRD, le PES et l'Adi) n'ont pas voulu entrer en matière alors que 32 autres organes (19 cantons, 6 partis, 5 associations et 2 avis spontanés) ont jugé que l'avant-projet était dans l'ensemble apte à servir. 128.3 Nouvelles propositions bien accueillies Les nouvelles propositions de la Chancellerie fédérale ont, au total, été approuvées à la majorité relative des opinions exprimées, rarement à la majorité absolue (sauf la limitation du nombre des apparentements, la compétence des cantons pratiquant le système majoritaire de pouvoir dire s'ils acceptent des élections tacites, enfin la réduction des délais de traitement des initiatives populaires). Pour les différences apparues entre les différents types d'organes consultés, cf. ch. 128.5 et 128.6). L'unanimité quasi-totale s'est faite sur:

E. 30

Feuille fédérale. 145^e année. Vol. III 421

128.31 La cantonalisation de la date du dépôt des listes de candidats (art. 21 LDP); 128.32 La cantonalisation de la décision d'accepter des élections tacites dans le cas des cantons connaissant le système majoritaire (art. 47, 2e al., LDP); 128.33 La réduction des délais de traitement des initiatives populaires, votation comprise (art. 74 LDP et art. 26, 27, et 29 LREQ; 128.34 L'introduction, pour éviter les abus, de l'obligation de signer de sa main, à côté du nom, une liste des signatures récoltées à l'appui d'une initiative populaire ou d'un référendum (art. 61 et 70 LDP). 128.4 Propositions qui avaient été bien accueillies dans le premier avant-projet Trois autres propositions, figurant déjà dans le premier avant-projet, ont reçu un excellent accueil, à savoir: 128.41 La possibilité de voter, sans aucune condition, par correspondance (art. 5, 3e à 5^e al. LDP); 128.42 La possibilité de procéder au dépouillement des scrutins (élections et votations) à l'aide de l'informatique (art. 5, 1er al., art. 33, al. y*« et art. 84 LDP); 128.43 La réintroduction de prescriptions minimum sur la procédure du référendum demandé par les cantons (art. 67 à 67b LDP). 128.5 Propositions qui ont suscité des réserves de la part des partis politiques Les partis politiques ont réagi différemment sur les trois points suivants: 128.51 L'augmentation, variable selon les cantons, du nombre de signatures que devrait porter toute liste de candidats, et plus encore l'obligation faite aux cantons d'introduire une caution ou une participation des mandataires des signataires aux frais d'impression de leur liste, caution qui reviendrait à ces mêmes cantons si la liste n'obtenait pas le quorum - (environ 500 voix; art. 24, 3e et 4e ai, LDP) ont mobilisé une majorité d'opposants (6 contre, 3 pour). Ces deux mesures vont trop loin pour les uns, pas assez loin pour les autres. D'autres encore ont demandé qu'on n'en réalise qu'une seule, mais ils ne sont pas d'accord sur celle qu'il faudrait retenir. 422

128.52 L'interdiction totale des apparentements et des sous-apparentements (art. 31 LDP) a opposé une majorité de partis qui sont contre (au nombre de six) à une minorité qui est pour

(au nombre de trois). 128.53 Quant à la proposition de biffer la possibilité de fournir les attestations d'électeur a posteriori sans rallonger de peu, dans le cas du référendum, le délai de récolte des signatures ni séparer le délai de remise des attestations d'électeur du délai référendaire (art. 65 LDP), elle s'est heurtée à une vive opposition puisque 3 cantons, 4 partis et une association professionnelle n'en ont pas voulu alors que 11 cantons, 2 partis et 2 associations professionnelles l'ont approuvée. 128.6 Propositions qui ont reçu au total un accueil mitigé L'unanimité ne s'est pas faite sur le maintien (dans la composition d'origine du conseil) ou non de la session de décembre de l'année des élections, au cas où l'ouverture de la nouvelle législature serait reportée à la deuxième semaine du mois de janvier de l'année suivante; art. 1er LREC): 9 convaincus contre 14 non convaincus. 128.7 Autres souhaits 128.71 Opposition à toute révision allant au-delà de ce qui a été proposé D'une part, un groupe important a refusé que l'on aille au-delà de ce qui a été proposé, faute, disent-ils, de temps, d'argent ou en raison de la situation politique (cas des cantons de Saint-Gall, de Genève et du Jura, du PRD, de l'UDC et du Vorort). 128.72 Voeux en matière de droits populaires D'autre part, l'USS a demandé l'introduction de l'initiative législative; le PSS et l'USS ont appelé de leurs voeux celle du référendum constructif et le contrôle des dépenses effectuées par les partis lors des campagnes; l'UDC, l'Union des paysans et la Conférence des secrétaires municipaux enfin ont réclamé des dispositions plus strictes afin d'endiguer l'avalanche d'initiatives populaires. 423

128.73 Contributions aux frais de campagne des partis Le PRD, le PSS et l'UDC ont exigé la concrétisation d'une motion demandant que la Confédération aide les partis à financer leur campagne électorale. Cette motion (ad 88.075), votée par une commission du Conseil national et intitulée "Contributions fédérales aux partis politiques aux frais des élections au Conseil national", avait été transmise le 7 mars 1990 par le Conseil national (BÖ N 1990 268-275), le 11 juin 1990 par le Conseil des Etats, (BÖ E 7990 341 s.), suite au Rapport du Conseil fédéral du 23 novembre 1988 sur l'aide aux partis politiques". Elle demandait au Conseil fédéral de soumettre aux Chambres un projet d'acte législatif sur les contributions à verser aux partis au titre de leur participation à l'élection du Conseil national. Un postulat du CN Günter (86.833), intitulé "Elections au Conseil national. Aides financières" et qui avait été transmis le 20 mars 1987 (BÖ N 1987 517 s.), avait déjà prié le Conseil fédéral d'examiner la possibilité d'interdire totalement aux entreprises publiques et aux entreprises d'économie mixte de financer partis et comités électoraux et de n'autoriser cantons et communes à le faire qu'à la condition expresse qu'il existe une base légale réglant clairement la répartition de l'aide entre les partis sans quoi ils risqueraient une condamnation et l'annulation des élections (BÖ N 1987 517 s.). Cette dernière réglementation n'aurait pas été sans poser quelques problèmes, auxquels il aurait fallu trouver des solutions adéquates pour éviter que les effets produits ne soient contraires à ceux qu'on escomptait: loin de soutenir les partis, elle pourrait en effet favoriser leur multiplication, mais aussi les apparentements pour des motifs purement pécuniaires. L'état inquiétant des finances de la Confédération ne permettra pas de donner suite à cette motion dans un avenir proche. On sait par contre que les contributions versées aux groupes politiques des Chambres ont été substantiellement relevées en 1991, passant de 1,7 million à 2,5 millions de francs par année, et qu'une nouvelle initiative parlementaire (93.438), déposée le 2 juin 1993 par les groupes des partis représentés au Conseil fédéral, demande qu'elles le soient encore. Enfin, il faut se rappeler que le peuple, le 27 septembre dernier, a prononcé un verdict très clair en acceptant uniquement les aspects de la réforme du Parlement qui n'auront pas d'incidence sur les finances (FF /992 VI 412 415 et 416). Le

projet que nous vous soumettons ne comprend donc pas de nouveau chapitre 4b's qui aurait été intitulé "Contributions aux coûts des campagnes électorales" (art. 53o). Quant aux autres demandes, elles sont essentiellement de nature constitutionnelle. Elle ne pourront pas non plus être concrétisées dans le cadre de la présente révision de la législation sur les droits politiques, car elles risquent de nous détourner du but premier de l'opération, qui est que la loi révisée entre en vigueur avant les prochaines élections. 424

128.74 Exercice du droit de vote par les gens du voyage II en va tout autrement d'une proposition directement réalisable grâce à la loi, proposition qui a été faite par le canton des Grisons et par le PDC et qui mérite d'être retenue et intégrée immédiatement, à savoir que les gens du voyage puissent eux aussi voter (art. 3 LDP; cf. ch. 21). 13 Classement des interventions parlementaires 131 Demandes satisfaites Le projet que nous vous soumettons répond, pour l'essentiel: 131.1 A la motion de la CN Segmüller (87.364) portant sur les articles 5 et 8 LDP, intitulée "Vote par correspondance. Délai requis" et transmise par le Conseil national le 19 juin 1987 (BÖ N 1987 993 s.), par le Conseil des Etats le 29 février 1988 (BÖ E 1988 6); 131.2 A la motion du CE Rhinow (88.739) portant également sur les articles 5 et 8 LDP, intitulée "Vote par correspondance" et transmise par le Conseil des Etats le 15 décembre 1988 (BÖ E 1988 940 s.), par le Conseil national le 7 mars 1990 (BÖ N 1990 284); 131.3 A la motion d'une commission du Conseil national (ad 88.235) portant sur les articles 10 et 74 LDP et sur les articles 26 à 29 LREC, intitulée "Initiatives populaires. Délais de traitement" et transmise par le Conseil national le 5 octobre 1990 (BÖ N 1990 1888 s.), par le Conseil des Etats le 21 mars 1991 (BÖ E 1991 308); 131.4 Au postulat du CN Eisenring (85.491) portant sur l'article 11, 3e alinéa, LDP, intitulé "Loi fédérale sur les droits politiques. Révision de l'article 11", et transmis le 4 octobre 1985 (BÖ N 1985 1833 s.); 131.5 A la motion d'une commission du Conseil national (ad 87.228) portant sur les articles 47 et 48 LDP, intitulée "Elections tacites dans les arrondissements dans lesquels un seul député est élu", transmise par le Conseil national le 18 mars 1991 (BÖ N 7997 553), par le Conseil des Etats le 12 décembre 1991 (BÖ E 1991 1097); 131.6 Au postulat du CE Petitpierre (92.3125) portant sur les articles 61 et 70 LDP, intitulé "Modification de l'exercice du droit de signer des demandes de référendum et des initiatives" et transmis le 17 juin 1992 (BÖ E 7992 545 s.); 425

131.7 Au postulat du CN Zwingli (89.778) portant sur l'article 69, 2e alinéa, LDP, intitulé "Titre des initiatives populaires", et transmis le 20 septembre 1990 (BÖ N 1990 700 s., 1476 à 1481); 131.8 Au postulat du CE Schmid (89.449) portant également sur l'article 69, 2e alinéa, LDP, intitulé aussi "Titre des initiatives", transmis par le Conseil des Etats le 25 septembre 1989 (BÖ E 1989 475 à 479), par le Conseil national le 20 septembre 1990 (BÖ N 1990 1476 à 1481). 132 Demandes non satisfaites 132.1 Suppression de toutes les raisons d'exclusion du droit de vote Un postulat du CN Braunschweig (87.522), intitulé "Loi sur les droits politiques. Abrogation de l'article 2" et transmis le 9 octobre 1987 (BÖ N 1987 1451 s.), demandait, comme l'a fait plus tard le Parti socialiste lors des consultations de 1989 et de 1993, que les personnes interdites pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit, ou au moins certaines catégories d'entre elles, ne soient plus privées du droit de vote. Après avoir examiné ces questions, nous vous proposons de ne pas modifier le droit actuel, l'article 2 LDP ayant élargi, autant que faire se pouvait, le cercle des électeurs: en effet, il est très difficile de prévoir les conséquences de ce postulat, car seules quelques rares communes ont été à même de fournir des données statistiques récentes, quoique sommaires, sur le nombre des interdictions prononcées chaque année pour cause de maladie mentale ou

de faiblesse d'esprit (art. 369 CC); si l'on accédait au vœu de l'auteur du postulat, le nombre des personnes ayant le droit de vote augmenterait, pour l'ensemble de la Suisse, probablement de quelques milliers d'individus, au maximum de quelques dizaines de milliers. Ce n'est toutefois pas le nombre qui fait problème, mais le fait que si l'on biffait l'article 2 LDP, il serait sensiblement plus difficile de relever de manière sûre et fidèle la volonté du peuple et des cantons', les tentatives de captation de suffrages auxquelles on a assisté ces quinze dernières années, par exemple dans le canton de Thurgovie (cf. ch. 22, art. II12)) ou lors des élections communales à Steffisburg et à Avenches, montrent bien qu'il y a bel et bien un risque que malades mentaux et faibles d'esprit deviennent la cible de "chasseurs de voix", surtout lorsque le scrutin porte sur une élection controversée ou sur un objet qui l'est lui aussi, et que son issue est plus qu'incertaine. Le tolérer est incompatible avec le principe, confirmé par la jurisprudence constante du Tribunal fédéral¹³), qui veut que le résultat d'un scrutin ne puisse être reconnu s'il n'est pas l'expression fidèle et sûre de la libre volonté des citoyens. 426

132.2 Scrutins les jours ouvrables Bien que nous n'y ayons donné suite, nous vous demandons de classer le postulat du CN Braunschweig (88.893), qui est intitulé "Bureaux de vote. Ouverture un jour de semaine" et qui nous a été transmis le 23 juin 1989 (BÖ N 1989 1141): il est exact que dans divers pays étrangers, élections ou votations ont toujours lieu un jour ouvrable - ainsi en va-t-il des élections américaines, qui sont fixées une fois pour toutes au premier mardi de novembre, ou encore des élections britanniques. Gardons-nous toutefois d'établir des comparaisons avec l'étranger, car nous devons, en Suisse, voter chaque année sur un nombre infiniment plus grand d'objets ou de questions de fond et, partant, consacrer beaucoup plus de jours aux votations communales, cantonales et fédérales: à titre d'exemple, entre 1970 et 1992, nous avons eu, sur le seul plan fédéral et sans compter les élections au Conseil national, à nous rendre aux urnes en moyenne trois fois par an pour nous prononcer sur une moyenne annuelle de huit objets¹⁴); à quoi se sont ajoutées les votations et les élections, cantonales et communales. Au total donc, les Suisses sont invités à se rendre aux urnes bien plus souvent que les citoyens d'autres pays¹⁵). En second lieu, il faut tenir compte du fait que les cantons, qui sont chargés de l'exécution des votations (art. 10, 2e al., LDP), confient l'organisation de celles-ci aux communes, qui travaillent souvent selon le système de milice. La surveillance des urnes et le dépouillement des bulletins de vote exigent la collaboration d'un grand nombre de personnes. C'est pourquoi la votation ou l'élection en semaine pose aussi, même si elle n'est pas primordiale, la question de l'heure de congé qu'il faudrait accorder aux citoyens pour qu'ils puissent se rendre aux urnes; elle pose plus encore celle de l'organisation de la surveillance des urnes et du travail de dépouillement. En additionnant ces deux facteurs, et compte tenu du grand nombre de votations et d'élections fédérales, cantonales et communales, donner suite à cette demande reviendrait à faire perdre en moyenne une demi-semaine de travail par an à toute personne ayant le droit de vote. On ne peut demander à l'économie suisse de supporter une telle diminution de la productivité, qui l'affaiblirait durablement, ce qui n'est pas dans l'intérêt de la population.

132.3 Contributions aux frais de campagne des partis En l'absence de faisabilité, il faut totalement renoncer à verser des contributions aux partis pour les dédommager de leurs frais de campagne, comme la proposition en avait été faite dans un postulat 1 de la commission chargée d'examiner le rapport sur les partis politiques (ad 88.075-1), postulat intitulé "Encouragement des partis aux votations fédérales" et transmis par le Conseil national le 7 mars 1990 427

(BÖ N 1990 268 à 276). Dans son rapport sur les partis, le Conseil fédéral avait lui aussi déjà recommandé que l'on y renonçât¹⁶.) Plafonnement du budget des campagnes En Suisse, le référendum contre un seul et même acte législatif ne doit pas nécessairement être lancé par une organisation unique; il peut l'être par différentes organisations et parfois même pour des motifs opposés. L'expérience montre qu'il n'est pas rare qu'il en soit ainsi¹⁷.) Un plafonnement du budget de la campagne serait donc totalement inopérant s'il s'appliquait à chacun des comités référendaires: cela les inciterait tout au plus à se subdiviser en plusieurs sous-comités qui poursuivraient chacun un but très légèrement différent; ou alors il faudrait, pour chaque référendum, plafonner le budget de l'ensemble des personnes qui y sont favorables, plafonner encore le budget de l'ensemble des personnes qui s'y opposent; comment encore répartir le montant plafonné entre des comités, agissant par exemple contre une loi, pour des motifs diamétralement opposés? Les organes de l'État qui seraient appelés à pondérer les parts à répartir entre les divers groupements d'une opposition hétérogène ne pourraient espérer que leur travail soit reconnu par tous, étant eux-mêmes engagés en faveur de l'objet - ce qui est normal - et risquant donc d'être accusés de partialité par au moins l'une des parties. Cette proposition, -qui se veut une mesure destinée à soutenir les partis¹⁸), n'atteindrait donc guère son but au moyen de la solution esquissée. La réglementation selon laquelle tout parti représenté au sein de l'Assemblée fédérale recevrait de la Confédération, pour chaque votation, une certaine somme par objet soumis au vote, ne l'atteindrait pas plus: faudrait-il également verser ce montant lorsque, par exemple, un parti laisse la liberté de vote ou recommande l'abstention? Ce ne serait guère conforme au but de la réglementation. En outre, on exclurait, dans le système de la démocratie semi-directe, précisément les groupements extra-parlementaires qui ont besoin des initiatives et des référendums pour faire valoir leurs aspirations. Dans un État qui utilise des droits populaires directs, ce serait peu conciliable avec le principe de l'égalité devant la loi et de l'expression fidèle et sûre de la libre volonté des citoyens. Le principe même de la démocratie interdit à l'État d'avantager certaines forces plus que d'autres dans les campagnes politiques. Mais il y a plus grave: il y a le risque qu'une telle mesure, loin d'aider les partis, favorise finalement leur éclatement. En cas d'application de cette idée, la scission d'un parti constituerait en effet le meilleur moyen pour lui de faire augmenter les contributions que la Confédération aurait à lui verser pour la campagne qu'il mène. Dans ces conditions, pourquoi la fraction minoritaire d'un parti devrait-elle renoncer à faire scission et en plus faire fi des subventions fédérales? 428

Contrôle des dépenses Ces deux exemples montrent combien tout contrôle - efficace - des dépenses est illusoire et qu'il est impossible par la mise en oeuvre de moyens raisonnables, dignes d'un État de droit libéral; c'est pourquoi il faut renoncer à édicter des normes à ce sujet, normes qui resteraient lettre morte tout en décevant les citoyens. **Obligation faite aux partis de publier leurs dépenses et leur mode de financement** Le problème est analogue pour ce qui est de l'obligation faite aux partis de publier le montant de leurs dépenses et leur mode de financement: de telles normes sont peut-être souhaitables du point de vue moral, mais si elles ne sont accompagnées de sanctions, nécessaires mais irréalisables avec des moyens raisonnables, elles resteront sans effet, promettent beaucoup et, inapplicables, affaibliront la crédibilité des autorités. Il suffit de rappeler les scandales de dons aux partis que connaissent presque tous les pays voisins ou encore les moyens utilisés en 1992 par l'un des candidats les plus en vue à la présidence des États-Unis pour contourner la loi (cf. aussi annexe 2, tableau 12). La présente révision n'a donc pas tenu compte des suggestions formulées par divers parlementaires et dont le but visait, de manière implicite ou explicite, à

apporter aux partis un soutien financier pour les campagnes électorales qu'ils mènent, à contrôler les fonds privés versés aux comités, à en limiter le montant, voire à prévoir "des subsides publics pouvant compenser les inégalités de moyens" des comités adverses¹⁹). Indépendamment du fait que les prémisses de ces suggestions - existence d'un rapport entre le résultat d'un scrutin et le montant des sommes engagées de part et d'autre - sont pour le moins douteuses à en voir des résultats assez récents (p. ex. ceux de la votation sur la surveillance des prix en 1982, sur la réforme du droit matrimonial en 1985, sur le début de l'année scolaire en 1985, sur le double oui en 1987, enfin sur l'initiative de Rothenthurm la même année) et que jamais personne n'a prouvé scientifiquement l'existence de ce rapport (cf. BÖ N 1988 1530 s., N 1990 1908 s.), de telles mesures, en raison de ce qu'elles impliqueraient (restriction de la liberté d'expression, de la liberté d'association, de la liberté du commerce et de l'industrie et de la liberté de la presse, difficulté de définir ce qu'on entend exactement par aide unilatérale, fournie aux partis, pour un objet), même en admettant qu'elles soient souhaitables et réalisables, dépasseraient largement le cadre technique de la révision de la loi sur les droits politiques, révision qui devrait avoir été effectuée avant les élections de 1995. Mais, la compensation des inégalités de moyens est-elle réalisable! Comment enregistrer et contrôler des comités qui sont souvent des comités ad hoc? Quelle date-limite choisir? A quelles conditions et jusqu'à quand les comités "ayant droit" à ces aides pourraient-ils les obtenir? Quelle serait la clé de répartition? Et surtout: comment ces comités 429

pourraient-ils mener une campagne attrayante entre le moment où ils auraient reçu cet argent et le jour du scrutin? Enfin: comment faudrait-il quantifier ou facturer des avantages immatériels tels que les mentions par les médias? (cf. encore ch. 128.73). 132.4 Majorité qualifiée pour qu'un territoire puisse changer de canton Un postulat du CN Bonny (90.949), intitulé "Modifications territoriales" et transmis le 22 mars 1991 (BÖ N 1991 754), demandait qu'un territoire ne puisse changer de canton qu'à condition que la majorité des deux tiers des électeurs (quorum qualifié) soit atteinte. La question mérite d'être discutée au plan fédéral, car un tel changement pourrait avoir une incidence sur le concept de majorité des cantons (art. 123, 3e al., est.). Il faut en effet se garder d'introduire des quorums qualifiés pour les consultations populaires directes, car le fait d'avoir frôlé la majorité qualifiée (p. ex. celle des deux tiers) sans l'avoir atteinte, pourrait rendre impossible par la suite l'application du droit actuel, faute d'un manque évident de soutien²⁰). 132.5 Date de l'élection du Conseil national Un postulat du CN Bonny (87.990), intitulé "Date des élections au Conseil national" et transmis le 18 mars 1988 (BÖ N 1988 445 s.) faisait remarquer que la date des élections coïncide dans de nombreux cantons avec les vacances d'automne, ce qui n'est pas de nature à favoriser la participation; son auteur demandait donc au Conseil fédéral de proposer d'autres dates. Dans un postulat (88.310), intitulé "Election du Conseil national. Modification de la date" et transmis le 23 juin 1988 (BÖ N 1988 891), le CN Scheidegger demandait, lui, que l'élection ait lieu au mois de septembre. Nous ne vous proposons pas, dans notre projet, de changer la date de l'élection, mais de modifier le calendrier de la procédure préélectorale (art. 21 LDP; cf. encore ch. 232.1 et 232.2), et d'ouvrir la nouvelle législature un peu plus tard (art. 1er, 3] ibis> LREC; cf. encore ch. 28). La proposition de repousser la date de l'élection au mois de novembre n'a pas été bien accueillie par les milieux consultés. 132.6 Obligation pour les candidats de signaler leurs intérêts Dans un rapport daté du 15 juin 1984 (FF 1984 E 1009) sur la révision du Règlement du Conseil national, une commission de ce même conseil avait suggéré que l'on examine la possibilité d'introduire, dans le cadre de la révision de la loi, l'obligation qui

serait faite à tout candidat de signaler les intérêts auxquels il est lié (art. 22a LDP éventuel), à l'instar de ce qui est exigé depuis le 1er janvier 1985 de 430

tout député (art. 3bis à S«!"™!11«* LREC; [RS 171.11]). Dans l'intervalle, il y a eu des interventions allant dans un sens comme dans l'autre (cf. ch. 132.3). D est certes vrai que l'obligation imposée aux députés pourrait être étendue, par analogie, aux candidats-députés. Nous ne vous l'avons toutefois pas proposée car il ne faut pas attendre d'elle qu'elle rende plus transparente la procédure. Vu la cascade de candidatures et de listes à laquelle on assiste depuis quelques décennies, elle pourrait bien au contraire, par l'avalanche d'informations qu'elle produirait, étouffer la transparence, et tout au plus favoriser l'abstention. Laissons donc la publication des intérêts qui lient les candidats à ceux qui, partisans ou adversaires, ne manqueront pas de l'aborder lors de la campagne. Dévoiler les intérêts qui lient un candidat répond à un commandement moral (respect de la règle du jeu) qui pourrait figurer en bonne place dans le code d'honneur de l'homo politicus. H n'en va pas de même des règles du droit électoral, qui doivent être édictées au compte-gouttes, connues de tout un chacun et faciles à appliquer si l'on veut éviter de brouiller à tout jamais le citoyen avec les institutions. En l'espèce, on peut douter que le non-respect de cette obligation entraîne des sanctions légales, et se demander, si oui, lesquelles. 132.7 Aide aux partis lors de la campagne électorale II n'est pas question pour le moment de fournir une aide financière aux groupements en lice lors de la campagne électorale (cf. ch. 128.73). Nous vous proposons de classer, sans que nous ne lui ayons donné suite, le postulat d'une commission du Conseil national (ad 88.075-3), intitulé "Elections au Conseil national. Remise gratuite des bulletins électoraux officiels" et transmis par le Conseil national le 7 mars 1990 (BÖ N 1990 268 à 275 et 277), car l'article 33, 2e alinéa, LDP oblige déjà les cantons à faire remettre à tout électeur un jeu complet de tous les bulletins électoraux; vouloir imposer aux cantons l'obligation de fournir gratuitement aux mandataires des listes (autrement dit aux partis) un deuxième bulletin électoral officiel par électeur n'est pas de nature à améliorer l'information ni à rendre le scrutin plus transparent. Ce manque parfait d'une quelconque utilité provoquerait une charge financière supplémentaire considérable pour les pouvoirs publics, à laquelle s'ajouterait une charge insensée pour l'environnement: rien que pour le canton de Berne, il faudrait 80 t de papier supplémentaires, soit l'équivalent de trois wagons de chemin de fer. Pire, en voulant doubler le volume des imprimés officiels, on risquerait de faire baisser la participation, et le surcroît de travail que cela représenterait pour l'Etat juste avant les élections augmenterait le risque de voir une panne se produire (cf. ch. 111.22 et annexe 2, tableaux 1 à 6), étant donné les délais de production extrêmement courts qui seraient imposés aux imprimeurs. La proposition de faire payer par les pouvoirs publics l'envoi du matériel de propagande de toutes les listes avait été refusée le 7 mars 1990 par le Conseil 431

national, lequel, ne voulant pas de la forme de la motion, l'avait transmise sous la forme d'un postulat (ad 88.075-2) de la commission (BÖ N 1990 268 à 276). Nous renonçons à vous proposer un tel article 33a, car il est peu probable que les électeurs, qui sont aussi des contribuables, approuvent un émiettement supplémentaire des listes et de nouvelles dépenses après le verdict très clair qu'ils ont rendu le 26 septembre 1992; l'expédition du matériel de propagande électorale ne serait gratuite que pour les mandataires des listes; par contre, la totalité des contribuables aurait, elle, à payer la prestation. Or, une infime minorité d'électeurs sont membres d'un parti; quant aux adhérents des nombreux groupements qui sont créés pour la circonstance et qui disparaissent le plus souvent dans les

années qui suivent l'élection, l'effectif de leurs membres est insignifiant. Il est difficile de justifier ce type d'envoi aux électeurs, qui n'en pourraient mais, mais qui devraient en payer le coût. 132.8 Sondages d'opinion Le postulat du CN Gianfranco Cotti (84.326), intitulé "Sondages d'opinion" et transmis le 5 octobre 1984 (BÖ N 1984 1426 s.), invitait le Conseil fédéral à examiner la possibilité de réglementer l'activité des instituts de sondage publiant des résultats d'enquêtes effectuées avant les consultations populaires, afin de ne pas jeter le trouble dans l'esprit des électeurs et pour éviter l'effet d'entraînement sur les indécis. Ce voeu avait d'ailleurs été formulé par quelques-uns des organes consultés. Ceci étant, nous ne vous proposons pas de modifier la loi en conséquence et ce, pour les raisons suivantes: Le 1er juillet 1993, sont entrées en vigueur les nouvelles directives en la matière que les instituts de sondage regroupés dans l'association "Swiss Interview" se sont données le 12 mai de la même année et qui exigent notamment: a. que tout sondage en la matière porte sur un échantillon d'au moins 500 électeurs; b. que tout institut informe le client de l'incertitude qui pèse sur le résultat de toute votation ou élection en raison de l'abstentionnisme, et qu'il le rende attentif au fait qu'il s'agit des résultats d'un sondage et non de prévisions; c. qu'il l'informe obligatoirement de la date à laquelle aura lieu le sondage, de la méthode qui sera utilisée, de la taille de l'échantillon prévu, de sa répartition régionale, des valeurs extrêmes par âge, des taux d'erreurs qui entacheront les résultats partiels et les résultats globaux, du libellé des questions (dans toutes les langues dans lesquelles le sondage serait fait), enfin de la difficulté qu'il y a à comparer les sondages entre eux; 432

d. que tout institut et que tout client (pour ce dernier, l'obligation figurera dans le contrat) renonce à publier les résultats du sondage durant les dix derniers jours qui précèdent la date du scrutin. Ces directives reprennent pour l'essentiel des règles figurant dans une loi française qui est toujours citée en exemple²¹). Il s'agit de laisser ici les instituts de sondage appliquer le code déontologique qu'ils se sont librement fixé et d'en attendre les résultats avant de légiférer sur une question qui touche de très près les droits fondamentaux que sont la libre expression, la liberté de l'information et la liberté de la presse, sachant qu'il est de toute façon difficile d'imposer et de surveiller quoi que ce soit en la matière et qu'il faudrait s'attendre à une multitude de recours. 133 Demandes non satisfaites dans d'autres actes (est., LREC, LDPSE) 133.1 Délai d'attente pour les initiatives populaires de même teneur Le Conseil fédéral avait été invité, par le postulat du CE SCHOCK (86.358), intitulé "Initiatives populaires. Délais d'examen" et transmis le 19 juin 1986 (BÖ E 1986 434 s.), à proposer une modification de la LREC prévoyant que les délais de traitement des initiatives qui visent le même objectif et qui se suivent de très près dans le temps puissent être prolongés, du simple au double. Jusqu'à présent, les autorités ont toujours fait preuve d'une grande réserve face à cette suggestion, ce qui ne va nullement de soi. A l'époque de la Régénération, en effet, il n'était pas rare que certaines constitutions cantonales, d'inspiration libérale, fixent des délais d'attente, de quatre à six ans la plupart du temps. Mais en 1848, les pères de la constitution les avaient volontairement omis en raison des expériences souvent négatives que les cantons avaient à leur actif. La réserve des autorités tient aussi au fait que l'article 118 de la constitution prévoit expressément que cette dernière peut être révisée en tout temps. Divers motifs expliquent l'attitude réservée qui prévaut à l'heure actuelle: La difficulté de la mise en oeuvre: un délai d'attente ne peut s'appliquer qu'à des projets bien précis. Doit-il s'appliquer uniquement aux projets "identiques", aux projets qui "vont dans le même sens" ou encore aux projets qui - poursuivant par exemple un but opposé - ont "trait au même thème"? Et qu'entend-on par là? Instituer des délais d'attente, ce serait ou bien ouvrir la porte à des décisions arbitraires des autorités ou encore donner la possibilité aux

comités d'initiative de contourner la norme. 433

La restriction du principe de la démocratie: en l'espace de six ans - c'est ce sur quoi déboucherait la nouvelle -, le corps électoral subit une modification d'environ 10 pour cent de sa composition, ce qui représente plusieurs centaines de milliers de personnes. Les exclure pendant plusieurs années des consultations sur le fond de certains objets est difficilement justifiable. Et ce, d'autant moins lorsqu'une décision est prise à une majorité de quelques dizaines de milliers de voix, cas de figure qui est loin d'être rare. Les abus possibles: si on instituait des délais d'attente, il n'y aurait pas que les autorités qui détiendraient un instrument pouvant les inciter à agir arbitrairement; chacun des groupements politiques concurrents pourrait aussi être tenté de bloquer l'autre dans tel ou tel domaine en présentant son propre projet de modification de la constitution. La manière d'agir contraire qu'adoptent également les autorités fédérales: des comités d'initiative de toute tendance, mais aussi les autorités ont profité à maintes reprises du fait qu'aucun délai d'attente n'était venu contrecarrer la mise en oeuvre de modifications nécessaires du droit²²). L'incompatibilité avec diverses dispositions fondamentales de la constitution fédérale: aujourd'hui, rien ne peut empêcher l'Assemblée fédérale, pas même le dépôt d'une initiative populaire, de légiférer en même temps sur le même sujet, que ce soit au niveau constitutionnel (contre-projet direct) ou au niveau législatif (contre-projet indirect). Le contre-projet direct à une initiative doit être soumis au peuple et aux cantons en même temps que l'initiative elle-même (art. 121, 6e al. et art. 121bis, est.) alors que le contre-projet indirect peut être mis en votation souvent peu avant ou peu après l'initiative. A plus forte raison, l'Assemblée fédérale a la possibilité de présenter ses propres vues au peuple et aux cantons peu avant ou peu après le vote sur une initiative populaire. Le Conseil fédéral a donc de bonnes raisons de maintenir sa position, qui consiste à dire que les délais d'attente de toute espèce qui sont inscrits dans une constitution, laquelle est susceptible d'être modifiée n'importe quand (art. 118 est.) ne peuvent servir à stabiliser le droit. La procédure de consultation a elle aussi fait apparaître de très fortes oppositions à leur introduction. Nous ne vous avons donc pas fait de proposition en la matière. 133.2 Suisses de l'étranger et protection des données Le Conseil fédéral porte une attention toute particulière à la question (93.5046) de la CN Suzette Sandoz, datée du 15 mars 1993 et intitulée "Matériel de vote pour les Suisses de l'étranger. Protection des données" (BÖ N 1993 319 s.). C'est un fait que les enveloppes contenant le matériel de vote sont reconnaissables entre toutes, ce qui 434

inquiète - non sans raison - certains de nos compatriotes résidant à l'étranger, qui craignent que la protection des données ne soit suffisamment assurée, voire des ennuis de la part des autorités de leur pays d'accueil. Le Département fédéral des affaires étrangères a, dans une circulaire, prié les cantons d'examiner la possibilité d'enjoindre aux communes d'utiliser des enveloppes plus "discrètes". Attendons les résultats: si la situation ne s'améliore pas, il faudra voir s'il y a lieu de modifier en conséquence les actes concernés (ODPSE, et LDPSE en cas de besoin). 14 Remarque supplémentaire: Autres demandes non prises en considération 141 Vote électronique, par micro-ordinateur (art. 5 LDP) On se demande encore si, étant donné la fonction politique, et partant sociale, du droit de vote, il faut rendre possible le vote électronique domestique. Les conditions pour qu'on l'autorise ne sont pas encore réunies; il suffit de penser aux problèmes du transfert des données, des abus possibles et surtout de la protection du secret du vote. Nous suivons toutefois de très près l'évolution qui s'esquisse, avec en perspective la possibilité de tester de nouvelles méthodes dans le cadre de la réforme du gouvernement (notamment la question de savoir s'il y a lieu

de compléter, voire de remplacer le système du référendum actuel par un système de "pré-référendum" effectué par téléphone. 142 Calendrier à long terme des votations (art. 10 LDP) N'est pas réalisable ce que des représentants de l'Union suisse des arts et métiers avaient proposé par oral le 29 juin 1987 au chancelier de la Confédération, à savoir que le Conseil fédéral ne fixe plus seulement les dates en blanc un an à l'avance, mais qu'il précise aussi, un an à l'avance, quels objets il entend soumettre au peuple à chacune d'elles (art. 10, 1er al., LDP). Etant donné les difficultés inhérentes à la chose (impossibilité de prévoir à quelle date les divergences seront éliminées) ou ce qui est susceptible de se produire dans l'intervalle (décision prise en fin de compte de ne pas retirer une initiative populaire ou aboutissement d'une demande de référendum), le Conseil fédéral ne pourrait inscrire sur la liste des votations de l'année suivante que les objets qui sont définitivement prêts à être soumis au vote, ce qui va à rencontre du vœu clairement exprimé par le Parlement (cf. ch. 131.3) et par les organes consultés, qui tous réclament une accélération du traitement. Il en résulterait de surcroît une énorme perte de souplesse à un moment où de six à seize objets doivent être soumis chaque année au verdict du peuple. Nous n'avons donc pas modifié l'article 10, 1er alinéa, LDP. 435

143 Abandon du projet de modifier la constitution La révision de cette loi devant s'effectuer rapidement, nous avons renoncé à vous proposer de modifier la constitution, car il faudrait alors passer implicitement par la procédure législative en deux étapes, ce qui retarderait le tout de plusieurs années. 2 Partie spéciale 21 Titre premier: Droit de vote et exercice de ce droit Article 3, 1er alinéa (nouveau) Domicile politique des gens du voyage Pour garantir que les gens du voyage pourront exercer leur droit de vote, il faut compléter l'article 3, 1er alinéa, LDP par une deuxième phrase dont la teneur est la suivante: "... Les gens du voyage votent dans leur commune d'origine." Avant le vote sur la participation de la Suisse à l'EEE, plusieurs personnes nomades, assurément de nationalité suisse, avaient demandé à participer au scrutin. L'article 3 LDP ne le leur permet pas, même si elles se sont annoncées aux autorités d'une commune, car, par définition, elles n'ont pas l'intention de s'y établir (art. 23 CC; cf. aussi ATF 109 Ia 52 c. 2); or, on ne peut biffer de manière générale de l'article 3 LDP l'obligation de prendre un domicile réel sans courir le risque de fraudes. On peut résoudre le problème en accordant aux gens du voyage la possibilité d'exercer leur droit de vote dans leur commune d'origine, à la manière de ce qui a été accordé aux Suisses de l'étranger. On peut ainsi faire d'une pierre deux coups: abolir en partie une injustice que le Parlement dénonce depuis des années (cf. FF 1991 IV 450 et 460) et prévenir la fraude. Articles 5, 1er alinéa, 33, alinéa l'bis et 84, 2e alinéa Bulletins de saisie électronique Depuis la date de l'entrée en vigueur de la loi sur les droits politiques, la technique permettant d'effectuer les scrutins a considérablement évolué: l'informatique permet désormais de rationaliser et d'accélérer le processus d'obtention des résultats et de leur contrôle (cf. rapport de gestion du Conseil fédéral 1983 3, 1987 5); on peut donc remplacer les bulletins classiques par des bulletins de saisie électronique; ce qui se fait depuis 1979 sans problème pour les élections du Grand Conseil tessinois pourrait, moyennant des contrôles adéquats, aussi se faire pour les scrutins fédéraux 436

(art. 5, 1er al., 33, al. l'bis et 84, 2e al., LDP), car plus les données sont saisies à la source, plus les résultats sont rapides et sûrs, donc moins il y a d'erreurs. Articles 5, 3e alinéa, et 8 Vote par correspondance Notre projet prévoit d'autoriser sans condition le vote par correspondance dès la réception du matériel de vote, comme le demandaient les motions de la CN Segmüller (87.364) et du CE Rhinow (88.739; cf. ch. 131.1 et 131.2). Il n'y a

cependant pas lieu de donner suite au voeu exprimé lors de la consultation de 1989 par ceux qui demandaient qu'on introduise le vote en franchise départ²³); en effet, il ne faut pas que le fait de se rendre personnellement aux urnes perde tout attrait: le caractère éminemment politique du vote doit passer avant la possibilité de voter gratuitement par correspondance; à la longue, il n'est plus guère possible de s'occuper en commun des affaires de la collectivité si chacun reste dans son coin. Les échanges d'idées et la discussion font partie du tout. Dans beaucoup d'endroits, on en a l'occasion en se rendant aux urnes. Notre projet veut laisser, pour les élections et les votations fédérales, la liberté totale aux électeurs de choisir entre le vote traditionnel au bureau de vote et le vote par correspondance (art. 5, 3e al. nouveau LDP). Il n'est donc plus nécessaire de définir les exceptions admissibles (art. 5, 4e et 5e al., LDP). La limitation terminus a quo (date à partir de laquelle le vote par correspondance est admissible) doit elle aussi tomber (la nouvelle réglementation sera ainsi mieux à même de satisfaire les intérêts du corps électoral puisqu'elle empêchera de déclarer non valables - de manière absurde - certains votes anticipés par correspondance (art. 8, 2e al. nouveau, LDP). L'allègement que nous vous proposons devrait avoir des effets sur les campagnes électorales elles-mêmes et sur leur durée.

22 Titre deuxième: Votations (art. 10 à 15) Article 11, titre médian et 2e et 3e alinéas Textes soumis à la votation, bulletins de vote et explications 2e alinéa: Le texte proposé veut répondre à un voeu largement exprimé lors de la procédure de consultation relative au premier projet de révision, datant de 1988, et codifier la pratique bien rodée depuis 1984, selon laquelle le comité d'initiative ou le comité référendaire peuvent exposer les motifs de leur demande dans les explications mêmes du Conseil fédéral sur une page A4 au maximum, le Conseil fédéral se réservant le droit de modifier exceptionnellement un texte portant atteinte à l'honneur, contraire à la vérité ou trop long, ce qu'il a fait plusieurs fois depuis 31 Feuille fédérale. 145° année. Vol. III 437

1984. Pour tenir compte de l'importance des explications du Conseil fédéral, importance qui s'accroît avec la révision projetée, nous vous proposons de compléter le titre dudit article. L'avant-projet de loi a repris une demande faite par la CN Sandoz dans l'initiative parlementaire (92.419), datée du 1er juin 1992 et qui réclamait que la question figurant sur le bulletin de vote soit aussi mentionnée dans les explications. 3e alinéa (possibilité de distribuer un seul exemplaire des explications par ménage²⁴): l'envoi à tout électeur des textes soumis à la votation est un acquis de la LDP, datant de 1976. Entre-temps, à la suite de l'extension de l'article constitutionnel sur l'égalité des droits (art. 4, 2e al.), on a multiplié les efforts en vue d'atteindre une réelle égalité politique entre hommes et femmes, et la sensibilisation à ce problème s'est nettement développée. On peut citer comme exemple l'évolution de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant la question du droit de vote des femmes dans les cantons²⁵). Or le passage à l'envoi d'un exemplaire unique des explications par ménage offrirait bien des avantages par rapport au système actuel, qui met lourdement à contribution l'environnement, coûte cher et est mal compris des électeurs. Plusieurs organes consultés (les cantons de Zurich, de Schaffhouse et du Valais, la commune de Greifensee et la Conférence suisse des secrétaires municipaux) ont calculé les économies que l'on pourrait faire en l'adoptant (cf. annexe 2, tableau 9). Lors de la consultation de 1989, le canton de Thurgovie avait fait une proposition légèrement différente mais allant, somme toute, dans la même direction, en demandant que les articles 11, 3e alinéa, et 33 LDP prévoient que les responsables de homes pour personnes âgées aient le droit de ne pas distribuer le matériel de vote aux personnes ayant des facultés mentales réduites, mais non mises sous tutelle, ceci afin de prévenir la captation de suffrages (cf. ch. 132.1). Nous avons renoncé à introduire cette possibilité, car les risques

auxquels on s'exposerait ne sont pas moindres que les dangers que l'on veut combattre. Les personnes âgées, aux facultés mentales réduites, mais aussi celles qui ne sont affaiblies que physiquement ne pourraient alors plus guère se défendre contre une telle mesure, laquelle ne leur serait peut-être même pas communiquée; si l'issue du scrutin est incertaine, d'aucuns pourraient être tentés de faire prévaloir leurs convictions en éliminant les voix des personnes âgées qui ont une opinion différente. Le droit en vigueur suffit donc amplement: la privation du droit de vote est possible en cas de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit (art. 369 CC et art. 2 LDP); mais elle donne lieu à une procédure ordinaire et elle peut faire l'objet d'un recours (art. 77, 1er al., let. a, LDP). Rien ne justifie objectivement qu'on en introduise en plus une seconde, qui ne serait soumise à aucune forme et qui ne prévoirait même pas de droit de recours. 438

Article 13 Constatation du résultat de la votation Le 2e alinéa (nouveau) vise à préciser que, si un texte soumis à la votation recueille un nombre égal de oui et de non dans un canton, celui-ci est considéré avoir rejeté l'objet. Pour mémoire, l'Assemblée fédérale, à propos des résultats obtenus par le canton de Schwyz lors de la votation populaire du 4 mai 1913 sur l'article constitutionnel relatif aux épidémies et épizooties - 1074 oui contre 1074 non - , s'était crue autorisée à déclarer résolument le résultat nul (FF 1913 TU 479 et RO 29 [1913] 177 s.) alors qu'elle aurait dû s'en tenir au sens de la constitution et compter le canton de Schwyz au nombre des cantons ayant rejeté le texte. L'article 123, 1er alinéa, est. exige que la majorité des cantons ait accepté une révision de la constitution. Article 14 Procès-verbal de la votation La loi prévoit - c'est nouveau - qu'il faille mentionner dans le procès-verbal le nombre de Suisses de l'étranger inscrits au rôle des électeurs, codifiant ainsi la pratique qui s'est développée (cf. FF 1977 H 197, 1988 I 545). 23 Titre troisième: Election du Conseil national (art. 16 à 57) 231 Chapitre premier: Dispositions générales (art. 16 à 20a) Article 16 Répartition des sièges entre les cantons En juin 1988, le Conseil national avait définitivement rejeté la proposition d'avancer d'un an le recensement fédéral de la population afin de pouvoir disposer à temps des principaux résultats pour répartir les sièges entre les cantons et donc assurer un déroulement correct de l'élection du Conseil national (FF 1988 I 136 à 140; BÖ N 1988 316 s., 668 à 673 et 759 à 761, E 1988 285 à 288 et 335). Au cours des débats qui avaient eu lieu au sein du conseil, divers orateurs avaient fait valoir que l'élection de 1991 ne pourrait, en cas contraire, se dérouler de manière correcte et dans les délais prescrits que sur la base de l'ordonnance du 25 janvier 1982 sur la répartition des sièges lors du renouvellement intégral du Conseil national (RS 161.12; BÖ N 1988 315 à 318, 409 à 421, 668 à 673 et 759 à 761, E 1988 285 à 288 et 335). Toutefois, on avait souvent souhaité, lors des débats de commissions, que la règle soit fixée dans la loi et que l'article 16, 1er alinéa, LDP soit précisé en conséquence. Ce qui devrait être fait. 439

Un postulat du CN Fah (88.522), intitulé "Elections au Conseil national. Répartition des mandats" et transmis le 7 octobre 1988 (BÖ N 1988 1492) demandait que l'on cesse, pour les élections de 1995 et au-delà, d'utiliser les résultats du recensement fédéral de la population pour répartir les mandats entre les cantons, au profit d'autres bases de calcul (par exemple, de la statistique de la population dite progressive). Nous avons renoncé à vous faire des propositions allant dans ce sens car il est, pour le moment, impossible d'obtenir avec d'autres méthodes une base de calcul qui soit plus fiable que celle dont on dispose à l'heure actuelle (cf. encore FF 1988 I 138). Article 17 Mode de répartition La façon de procéder à l'heure actuelle pour répartir les sièges entre les cantons est imparfaite dans la mesure où elle n'exclut pas la possibilité qu'un canton n'obtienne aucun siège. D se pourrait

en effet que la population d'un canton soit suffisamment nombreuse pour qu'on atteigne le premier chiffre de répartition mais non le deuxième. Or, on ignore totalement ce qu'il conviendrait alors de faire pour que soit respecté le principe énoncé à l'article 72, 2e alinéa, est., qui veut que chaque canton ait droit à un siège au moins. Si l'on veut éviter de se trouver un jour dans l'impasse, il faut revoir le mode de répartition de sorte qu'il soit impossible qu'un canton n'obtienne pas de siège. Ce que nous avons fait. lettre a: Le nouveau mode de répartition prévoit de ne plus limiter à deux le nombre des répartitions préalables, mais de répéter l'opération autant de fois qu'il le faudra jusqu'à ce que tous les cantons restants atteignent le chiffre de répartition. Dès que cela sera le cas, les sièges non encore attribués seront répartis entre les cantons, comme cela se fait à l'heure actuelle. Les sièges restants continueront eux aussi à être répartis selon la procédure actuelle. Nous avons veillé à choisir un mode de répartition qui s'écarte le moins possible du mode actuel. Des calculs ont même révélé que la méthode que nous préconisons, si elle avait été utilisée naguère, n'aurait changé en rien les répartitions que nous avons obtenues depuis 1960. lettres b et c: lors de la consultation, seul le canton de Baie-Ville avait demandé que soient additionnées les populations des demi-cantons, mais même le canton de Baie- Campagne ne l'avait pas suivi. Dans certains cas, la règle à calculer pourrait donc servir à assurer des sièges. Sur le fond, divers arguments parlent contre la proposition de Baie-Ville: D'après l'article 73, 1er alinéa, est., chaque canton ou demi-canton forme un collège électoral; à cela est liée la garantie que chaque canton et chaque demi-canton a droit à un siège au moins (art. 72, 2e al. in fine, est.), est liée encore la répartition des 440

sièges entre les cantons et les demi-cantons (art. 72, début du 2e al., est.). La proposition de Baie-Ville n'est pas donc compatible avec le principe de l'égalité entre les cantons et les demi-cantons, voulu par le droit régissant l'élection du Conseil national; il est inadmissible que, d'un cas à l'autre, voire d'une étape à l'autre, suivant que l'on y trouve un avantage ou non, tantôt on réunisse les deux demi-cantons (en vue d'obtenir un siège grâce au plus fort reste), tantôt on les sépare (pour bénéficier de la garantie d'un siège au minimum). On trouve du reste la confirmation de cela dans l'histoire: dans l'ancienne Confédération, la scission d'un canton en deux parties a toujours été considérée comme un mal auquel il convenait plutôt de s'opposer. Dans la Suisse moderne, cette manière de faire a reçu une nouvelle justification du fait qu'il fallait, de manière générale, éviter que la suprématie des cantons alémaniques ne se renforçât. D faut en tenir compte dans la répartition des sièges du Conseil national. Article 20a (nouveau) Constatation du résultat de l'élection Le fait que les bulletins blancs ou les bulletins nuls ne sont pas pris en considération n'est pas l'apanage du système majoritaire, comme aurait pu le laisser entendre l'actuel article 50 LDP (en l'absence de toute disposition correspondante dans la réglementation s'appliquant au système proportionnel). C'est pourquoi il a sa place dans les dispositions qui régissent tant la procédure relative au système majoritaire que celle qui a trait à la représentation proportionnelle (art. 20a nouveau LDP). 232 Chapitre 2: Election selon le système proportionnel (art. 21 à 46) 232.1 Mesures visant à assurer le déroulement correct des élections. Vue d'ensemble 232.11 Temps de préparation Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les droits politiques, soit le 17 décembre 1976, les cantons ont au maximum 48 jours (les plus grands 62 jours) pour préparer l'élection du Conseil national alors qu'ils avaient 20 jours en 1919. Depuis cette dernière année, les délais ont été peu à peu rallongés, la dernière fois il y a 20 ans. 441

232.12 Obligations des pouvoirs publics Depuis le 17 décembre 1976, les cantons doivent aussi assumer quelques tâches supplémentaires considérables: fournir non seulement les bulletins de vote sans impression²⁶), mais encore tous les bulletins électoraux préimprimés (cf. art. 5, 1^{er} al., art. 33, 1^{er} al., et art. 38, 1^{er} al., let. b, LDP) et envoyer, au plus tard dix jours avant la date du scrutin, un jeu complet de tous les bulletins électoraux, accompagnés de la notice explicative de la Chancellerie fédérale (art. 34 LDP) à chaque électeur (art. 33, 2^e al., LDP) et aux mandataires des listes qui le demandent, des bulletins imprimés supplémentaires, au prix coûtant (art. 33, 3^e al., LDP).

232.13 Accroissement du nombre d'électeurs A ces nouvelles obligations qui rendaient plus difficile la préparation de l'élection du Conseil national sont venues s'ajouter d'autres décisions (le droit de vote accordé aux Suisses de l'étranger en 1976 et en 1992, l'abaissement du droit de vote et d'éligibilité à 18 ans en 1991) qui ont fait monter en flèche le nombre d'électeurs (cf. annexe 1, graphiques 1 à 3 et annexe 2, tableaux 1 à 5). Une autre conséquence accroît en force les difficultés esquissées: en renforçant les obligations des cantons, on a déchargé les partis d'un certain nombre de tâches, ce qui les oblige à investir désormais moins d'argent et moins de personnel, mais ce qui a aussi favorisé l'éclosion des classiques groupuscules lors des années électorales, groupuscules qui disparaissent souvent l'année suivante. C'est même devenu pour certains un canular de bon ton de se présenter aux élections sans qu'il ne leur en coûte un sou.

232.14 Risque accru de panne Les cantons peuplés, notamment, doivent, à cause de ces éléments nouveaux et en raison du délai extrêmement court qui leur est imparti, faire face à des problèmes dont il n'est possible de venir à bout que parce que les rotatives des imprimeries tournent 24 heures sur 24, ce qui à la longue est une situation insupportable, car nul n'est à l'abri d'une panne, qui signifierait la catastrophe. Les chiffres qui valent pour les cantons de Zurich, de Berne et de Vaud le montrent: En 1991, par exemple, le canton de Zurich a dû, en 45 jours, faire imprimer et distribuer aux électeurs des bulletins électoraux pour un volume de papier 93 fois supérieur à celui de 1967 (il disposait alors de 34 jours), ce qui revient à dire que la masse d'informations à imprimer par électeur est aujourd'hui presque mille fois supérieure à ce qu'elle était il y a 24 ans (pour d'autres précisions, cf. annexe 2, tableau 2). Dans le canton de Berne, le volume de papier était, en 1991, 67 fois

supérieur à ce qu'il était en 1967 et la masse d'informations à imprimer par électeur plus de 600 fois supérieure. En à peu près un mois et demi (temps qui lui était imparti en 1967) et à raison d'une tâche équivalant au nombre de lignes imprimées en 1967 par électeur multiplié par le nombre d'électeurs, le canton de Zurich est aujourd'hui dans l'obligation de fournir, pour l'élection du Conseil national, un travail équivalant à 82 000 fois cette tâche (cf. annexe 2, tableau 2), le canton de Berne un travail lui équivalant à 42 000 fois (cf. annexe 2, tableau 3), le canton de Vaud à 6500 fois (cf. annexe 2, tableau 4), le canton de Genève à 2500 fois (cf. annexe 2, tableau 5). Abstraction faite de la croissance des coûts qui en résulte, il est évident que les pouvoirs publics ne peuvent plus garantir que les élections s'effectueront désormais correctement (cf. ch. 111.2 et 111.3)²⁷.

232.15 Causes des difficultés résultant du manque de temps et moyens d'y remédier Sont responsables du manque de temps des cantons et de la pression croissante qui s'exerce sur eux les particularités techniques suivantes:

232.151 Jusqu'à présent, il n'était pas nécessaire qu'une candidature ait été acceptée par le citoyen pour être mise sur une liste; en revanche, ce citoyen avait le droit de décliner sa candidature, après en avoir été informé par le gouvernement cantonal (art. 21, 3^e al., LDP, en liaison avec l'art. 28).

232.152 Depuis 1939²⁸), personne n'a plus le droit d'être candidat dans plusieurs cantons où l'élection a lieu selon le système

proportionnel (art. 27, 2e et 3e al., LDP), tandis que la candidature de n'importe quel citoyen suisse éligible est automatiquement valable en même temps dans les cinq cantons où l'élection a lieu selon le système majoritaire (cf. art. 1er LDP en liaison avec l'art. 47, première et deuxième phrases). Cette règle oblige la Chancellerie fédérale à effectuer un contrôle centralisé de toutes les candidatures présentées dans un canton où l'élection a lieu selon le système proportionnel. 232.153 Cette interdiction empêchait les cantons de déterminer eux-mêmes le temps qu'il leur fallait pour venir à bout d'un volume de travail qui varie beaucoup d'un canton à l'autre: tandis que, en raison du grand nombre d'électeurs, de listes et de candidats, certains cantons avaient toutes les peines du monde à préparer correctement les élections dans le temps imparti, d'autres devaient, en raison des dispositions du droit fédéral, obliger les partis à préparer les élections plus tôt qu'il ne l'aurait fallu. 443

232.154 La possibilité offerte aux grands cantons d'avancer de deux semaines le délai du dépôt des listes (art. 21, 2e al., LDP) a déjà posé à cet égard certains problèmes. Depuis lors, le contrôle effectué de manière centralisée par la Chancellerie fédérale a dû être échelonné; en conséquence de quoi, cette dernière n'est plus à même d'empêcher des combines de dernière minute qui pourraient - en toute légalité - rendre impossible une élection régulière. Exemple: parce qu'une candidature n'a, jusqu'à présent, pas besoin d'être acceptée par le candidat, une personne, peu appréciée de certains et habitant un petit canton, peut, à son insu, être portée par ses "bienfaiteurs" sur l'une des listes d'un canton ayant droit à plus de onze sièges. Si, en contrôlant les listes du canton où elle réside et où elle s'est elle-même sciemment portée candidate, la Chancellerie fédérale constate qu'elle est candidate ici et là, ladite personne ne pourra plus retirer sa "candidature" dans le grand canton et ce, ni légalement (art. 28 et art. 29, 4e al., LDP) ni pratiquement (parce que les bulletins électoraux seraient en cours d'impression), le seul moyen d'empêcher la double candidature consistant alors à biffer sa candidature dans son canton de domicile, c'est-à-dire là où elle est connue et où elle est volontairement candidate. Certes, l'article 21, 3e alinéa, LDP exige que tous les candidats figurant sur une liste en soient informés par le gouvernement cantonal; mais le délai très court dont une personne dispose pour décliner une candidature (art. 28 LDP) et le canton pour mettre au point les listes (art. 29, 4e al.) fait que c'est un pur hasard si l'on peut réagir en temps utile (p. ex. si l'on est en vacances, ne serait-ce que pour quelques jours, ou en voyage d'affaires). 232.155 L'introduction, en 1978, d'une procédure de recours à deux degrés et du prolongement de douze jours du délai où un recours peut être interjeté au Conseil national (art. 53, 1er al., 77 à 79 et 82 LDP; art. 1er, 1er al., et 3 LREC) avait provoqué des difficultés qui n'avaient pu être surmontées à temps que parce qu'il n'y avait pas eu de recours complexes (cf. ch. 111.32). Le report de la session d'ouverture de la législature au deuxième lundi du mois de janvier qui suit l'élection doit donner le temps de traiter les recours, donc permettre la constatation des résultats. En vertu de l'article 76 est., "le Conseil national est élu pour quatre ans et renouvelé intégralement chaque fois". Il faut s'en tenir à cette réglementation. Le modèle que nous proposons maintient la durée de la législature à quatre ans. Par contre, il prolonge forcément d'un mois la législature en cours, au titre de mesure provisoire. En raison d'un précédent²⁹), il n'est pas nécessaire, pensons-nous, de modifier la constitution. Les modifications qui résulteront de ce modèle, si vous l'adoptez, 444

seront mineures: prolongation d'un mois du mandat du conseiller fédéral qui sera président de la Confédération en 1995 et du mandat de ceux qui seront conseiller fédéral, qui

chancelier de la Confédération. Ici encore, il existe un précédent³⁰). On devrait pouvoir accepter du magistrat qui sera président de la Confédération en 1995 qu'il prononce deux allocutions de Nouvel-An (l'une au début, l'autre à la fin de l'année 1995). A partir de 1996, les voeux de Nouvel-An seront adressés par le président sortant. Il faudra cependant accepter que le Conseil national tienne, le cas échéant, une session (extraordinaire) dans son ancienne composition entre les élections du renouvellement intégral et l'ouverture de la nouvelle législature; cela offre même des avantages. Un membre non réélu pourra par exemple choisir un suppléant qu'il chargera de représenter une intervention importante, déposée par lui. Le fait que le budget soit traité par un conseil dans son ancienne composition ne sera non plus en rien gênant, car le principe de la discontinuité, appliqué en Grande-Bretagne, ne l'a jamais été chez nous pour les projets de lois.

232.16 Calendrier détaillé du renouvellement intégral du Conseil national Pour le calendrier détaillé du renouvellement intégral du Conseil national et le début de la législature à prévoir dans la loi, on se reportera à l'annexe 2, tableau 8.

232.2 Section 1: Candidatures (art. 21 à 33)

Article 21 Date limite du dépôt des listes de candidats A condition que les modifications portant sur l'article 22 soient approuvées, on peut attendre des cantons qu'ils fixent eux-mêmes la date limite du dépôt des listes de candidats. C'est ainsi qu'on pourra au mieux tenir compte des besoins des partis. La procédure de consultation de 1989 a révélé que s'il faut prendre en considération le fait que les grands cantons ont besoin de plus de temps pour venir à bout d'une tâche dont la croissance est exponentielle, il ne faut pas pour autant négliger les voeux des plus petits qui souhaiteraient, eux, que leurs partis aient plus de temps pour déposer leurs listes et les mettre au point. L'article 21 que nous vous proposons essaie donc, dans le pur esprit fédéraliste, de satisfaire les besoins des uns et des autres, puisque chacun pourra fixer, dans une période assez large fixée par le droit fédéral, la date limite du dépôt des listes de candidats qui lui convient (art. 21, 1er al., LDP). Il faut donc changer le titre de l'article 21, et remplacer, à l'article 21, 2e alinéa, et à l'article 445

29,4e alinéa, la mention d'un jour fixe par le terme de "date limite du dépôt des listes de candidats".

Article 22, 3e alinéa (nouveau) Déclaration du candidat Jusqu'à présent, la loi exige des citoyens proposés à titre de remplacement qu'ils déclarent par écrit accepter leur candidature (art. 29, 2e al., LDP). Les difficultés que l'on connaît aujourd'hui en l'espèce montrent que cette disposition n'est ni simple à appliquer ni celle qu'il faut. Pour être valable, il faudra en effet, là où l'élection est faite à la proportionnelle, que toute personne dont le nom figure sur une liste de candidats déclare au préalable par écrit qu'elle accepte d'être candidate (art. 22, 3e al., nouveau, LDP). Cette nouveauté permettra de simplifier la procédure, car le canton n'aura plus besoin de communiquer au candidat la bonne nouvelle (art. 21, 3e al., LDP), pas plus qu'il n'aura à attendre de lui, si son nom figure sur plusieurs listes, qu'il lui fasse savoir pour laquelle il a opté (art. 27 LDP). A l'inverse, si son nom figure sur plusieurs listes de l'arrondissement, le canton le biffera de toutes les listes (art. 27, 1er al., nouveau, LDP) et la Chancellerie fédérale le biffera de toutes les listes des autres cantons où il figure (art. 27, 2e al., nouveau, LDP). Dans ces conditions, nul ne pourra plus être candidat à son insu, ce qui facilitera grandement la tâche des cantons. C'est la raison pour laquelle nous vous demandons d'abroger purement et simplement l'article 28 LDP. C'est au prix de ces simplifications que les cantons pourront, dans l'intervalle imparti par le droit fédéral, fixer eux-mêmes la date limite du dépôt des listes de candidats. L'interdiction, pour un candidat, de signer la liste sur laquelle son nom figure, interdiction qui avait été demandée lors de la consultation de 1989, n'aiderait guère à lutter contre la prolifération des listes; il faut donc cesser de l'envisager, sachant qu'il est aisé de la contourner: étant donné

que le droit qui régit nos élections est basé sur les listes et non sur les partis, les listes partielles d'un même parti - spécifiques au sexe, à l'âge ou à une région - permettent aux candidats des diverses listes partielles de se soutenir mutuellement en signant chaque fois la liste partielle complémentaire. Ce même mécanisme peut fonctionner pour les apparentements de listes de plusieurs partis, notamment avec des listes-satellites comme les listes de retraités, de coloration politique très diverse, que l'on a vu apparaître en 1987 et en 1991. En raison de ce mécanisme, la mesure envisagée risque donc bien plus de favoriser la multiplication des listes que de l'empêcher. La voie inverse, qui oblige tout candidat à signer la liste sur laquelle son nom figure, facilite le contrôle et la sanction en cas de candidature multiple dans un

même canton, simplifie les travaux administratifs de la préparation des élections et diminue le risque de panne et d'erreurs. Article 24, titre médian et 7er, 3e et 4* alinéas Signataires et participation aux frais d'impression 1er alinéa: En 1975, le Conseil fédéral espérait pouvoir prévenir les abus et les excès découlant des facilités de participation aux élections en portant de 15 à 50 le nombre obligatoire de signataires appuyant chaque liste de candidats (cf. FF 7975 I 1357 et 1359.). Il ressort des tableaux 1 à 6 de l'annexe 2 que cet espoir ne s'est pas concrétisé partout. C'est pourquoi nous vous proposons des mesures plus strictes, mais modulées, qui tiennent compte aussi des résultats des procédures de consultation de 1989 et de 1993. Nous vous proposons de relever le nombre de signatures³ à fournir à l'appui d'une liste de candidats en l'adaptant au nombre de sièges dont dispose le canton (art. 24, 1er al., nouveau, LDP). En se basant sur l'ordonnance du 25 janvier 1982 sur la répartition des sièges lors du renouvellement: intégral du Conseil national (RS 161.12), on obtiendrait aujourd'hui les quorums suivants: a. 50 signatures (nombre donc inchangé) par liste des cantons de Lucerne, d'Uri, de Schwyz, d'Unterwald-le-Haut, de Unterwald-le-Bas, de Glaris, de Zoug, de Fribourg, de Soleure, de Baie-Ville, de Baie-Campagne, de Schaffhouse, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, des Grisons, de Thurgovie, du Tessin, du Valais, de Neuchâtel et du Jura (20 cantons au total); b. 100 signatures par liste des cantons de Saint-Gall, d'Argovie, de Vaud et de Genève (4 au total); c. 200 signatures par liste des deux cantons de Zurich et de Berne. Ces chiffres semblent corrects à divers titres: il suffit, dans les six cantons les plus peuplés, d'obtenir de 2 (dans le canton de Zurich) à 6 pour cent des voix (dans le canton de Genève) pour gagner un mandat alors qu'ailleurs il faut de 11 pour cent (dans le canton de Lucerne) à 45 pour cent des voix. C'est dans les six cantons les plus peuplés, qui totalisent à eux seuls 118 des 200 sièges, que l'on a enregistré ces huit dernières années la moitié de la progression du nombre de listes et plus des trois quarts de la progression du nombre de candidats (cf. annexe 2, tableau 6). Les listes nouvelles n'ont pas toujours fait l'objet d'une campagne sérieuse. Le relèvement que nous vous proposons est donc de nature à rétablir un certain

équilibre entre le nombre des listes déposées et les efforts fournis par les milieux politiques fournis lors des campagnes électorales. En vertu de l'article 3, 1er alinéa, LDP et des articles 5, 1er alinéa, 5a, 1er alinéa, et 8, 2e alinéa, LDPSE, nous avons en outre reformulé l'article 24, 1er alinéa, LDP de sorte que les Suisses de l'étranger puissent aussi signer une liste de candidats. 3e alinéa: Une solution fédéraliste doit permettre aux cantons de faire obstacle au dépôt de listes de candidats fantaisistes³²) puisque les cantons pourront édicter un acte législatif soumis au référendum, acte qui prévoira l'obligation, pour le mandataire d'une liste, de participer aux frais d'impression de sa liste si le total des suffrages de parti qu'elle a

obtenus est inférieur à un vingtième du chiffre de répartition nécessaire pour obtenir un seul mandat au Conseil national; pour l'ensemble des cantons appliquant le système proportionnel, cela correspondra en moyenne à 500 électeurs. En 1976, les Chambres fédérales avaient refusé d'introduire le versement d'une caution en contrepartie du dépôt d'une liste (BÖ N ^976 31 à 34). Depuis lors, les conditions ont à vrai dire passablement changé (augmentation de 45 % du nombre des listes, de plus de 31 % de celui des candidats, progression de 21 % du nombre d'électeurs, stagnation du nombre des votants). On remarquera qu'une participation aux frais devrait permettre d'empêcher que les institutions démocratiques soient utilisées par pure plaisanterie ou pour faire de la propagande qui n'a rien à voir avec le vote, notamment pour vanter ou faire connaître gratuitement certains produits (p. ex. dans le cas d'une initiative populaire) ou pour induire en erreur les électeurs par de fausses étiquettes (création de listes satellites sous un nom tout à fait différent et détournement des suffrages accordés grâce à des apparentements de listes). Il s'agit donc de combattre de telles pratiques électorales s'exerçant aux frais des contribuables, mais non d'empêcher une opinion politique sérieuse de s'exprimer, qu'on l'apprécie soi-même ou non. Il ne faut pas non plus que le montant demandé conduise à une élection censitaire, car l'argent ne doit pas être un obstacle insurmontable pour qui disposerait de peu de moyens. Outre la disposition relative au montant de cette participation et au quorum à atteindre, il y aura lieu de décider si elle doit être perçue par liste ou par apparentement de listes, à qui elle doit revenir et à quelles conditions. Son montant sera fixé par le droit fédéral; il sera de l'ordre de 10 francs par signataire (art. 24, 3e al., nouveau, LDP). Chaque canton sera laissé libre d'arrêter la nature juridique de la participation et d'en fixer les modalités (art. 24, 4e al., nouveau, LDP), tout comme il sera libre de décider s'il veut faire usage ou non de cette possibilité (art. 24, 4e al., nouveau, LDP). 448

Des calculs établis sur la base des résultats des élections de 1987 et de 1991 montrent que cela ne touche pratiquement aucun des partis représentés au Parlement ni des groupements de jeunes qui en sont issus (cf. pour 1991 le calcul figurant en annexe 2, tableau 7). En outre, la possibilité de demander le référendum au niveau du canton - qui est exigé par le droit fédéral - garantira à toutes les forces politiques ayant une activité durable dans un canton d'avoir leur mot à dire. A l'étranger, le dépôt d'une caution pour avoir le droit d'être candidat lors d'une élection est chose largement répandue³³). 4e alinéa: La nature de la garantie (caution ou participation aux frais d'impression) et à qui incombera la responsabilité seront du ressort des cantons. On tiendra ainsi compte des habitudes des régions: en Suisse romande, on préfère généralement la participation aux frais d'impression.

Article 27 Candidatures multiples Depuis 1939, la candidature multiple d'une même personne à la même élection du Conseil national est interdite même si son nom figure sur les listes de plusieurs cantons (cf. ch. 232.152 à 232.154). Auparavant, cette interdiction n'existait ni sous le régime de l'élection majoritaire (1848 à 1917) ni sous celui de la proportionnelle (1919 à 1939). Il faut maintenir intégralement l'interdiction des candidatures multiples telle qu'on la connaît. Il en résulte que la Chancellerie fédérale doit contrôler, de manière centralisée, les listes de candidats de tous les cantons pratiquant l'élection à la proportionnelle. Ce contrôle, qui se fait par paliers en raison de la cantonalisation des dates de remise des listes, l'oblige à faire usage de sanctions réduites à l'essentiel, car au moment où elle découvre qu'un candidat est candidat dans plus d'un canton et que son nom figure sur des listes contrôlées et a fortiori imprimées ou expédiées, elle ne peut plus faire grand chose; elle doit alors se limiter à le biffer des listes des cantons non encore contrôlées alors que le comportement de l'intéressé (cf. la signature du candidat

à l'art. 22, 3e al., nouveau, LDP) justifierait qu'il le soit de toutes les listes; la réduction de la sanction permet donc de limiter l'engagement tout en écartant les candidatures multiples. Si la procédure du dépôt des listes est introduite dans les cantons où l'élection a lieu au système majoritaire, on ne peut plus justifier, ni du point de vue politique ni selon l'article 43, 3e alinéa, est., que l'interdiction de présenter un candidat sur les listes de plus d'un arrondissement électoral (cf. art. 27, 2e al., LDP en vigueur) se limite aux seuls cantons connaissant la représentation proportionnelle. Pratiquement, cette 449

interdiction n'est applicable que si la date limite du dépôt des listes et la procédure de mise au point de ces dernières ont lieu à peu près en même temps dans tous les cantons (cf. aussi à ce sujet annexe 2, tableau 8). Article 29, 1er et 4e alinéas Le 1er alinéa contient un complément qui s'impose pour les cantons qui désirent faire usage de l'innovation offerte par l'article 24, 3e alinéa, et qui veulent, au moyen d'un acte législatif cantonal soumis au référendum, exiger une caution en contrepartie du dépôt d'une liste. Dans ces cas-là, ils doivent pouvoir, suivant le système qu'ils auront choisi, faire respecter l'obligation du dépôt de la caution, donc fixer le délai imparti à ceux qui la verseront. Le 4e alinéa permet aux cantons, à la suite du changement de système (cf. art. 21 et 22, 3e al., LDP) et de l'assouplissement des délais qu'il entraîne, d'avoir un peu plus de temps à disposition pour mettre au point les listes de candidats dont le nombre ne cesse de s'accroître; cela profitera aussi aux mandataires des signataires des listes, qui, lorsque le nom d'un candidat sera biffé, auront davantage de temps pour chercher un candidat de remplacement et pour corriger les erreurs. Les cantons auront cependant la possibilité de conserver le délai d'une semaine prévu jusqu'ici pour mettre au point les listes, et ce, parce que les uns et les autres ont des besoins qui diffèrent sensiblement différents en fonction de leur taille et dont il faut tenir compte le plus largement possible. On pourra donc avoir des cantons qui conserveront ce délai d'une semaine parce qu'ils pourront, à l'inverse, rapprocher plus la date limite du dépôt des listes de candidats du jour de l'élection que ce n'est le cas aujourd'hui. Article 31 Apparemment 1er alinéa: Le mode de fixation du délai pour annoncer les apparentements de listes peut être adapté, sur le plan rédactionnel, à la nouvelle définition, plus souple, de la date limite du dépôt des listes de candidats. La deuxième phrase du 1er alinéa est nouvelle: elle précise qu'à l'avenir, seuls les apparentements de listes seront autorisés, mais plus les sous-apparentements (et encore moins les sous-sous-apparentements, qu'on a vu fleurir dans le canton de Berne en 1975 et en 1991, dans le canton de Soleure en 1991³⁴). Des savantes constructions de ce genre font que les électeurs ont tellement de peine à garder une vue d'ensemble que la transparence de l'élection tout entière en est compromise. Le 2e alinéa a été modifié dans ce sens sur le plan rédactionnel. 450

Le 3e alinéa (nouveau) vise à déclarer irrévocables les déclarations d'apparement afin d'éviter des revirements de situation et des escarmouches tactiques, comme celles auxquelles on a assisté dans le canton de Berne en 1987³⁵). Les déclarations écrites, parce qu'elles ont une importance juridique et qu'elles sont établies à l'intention des autorités, doivent être sérieuses et fiables et non durer seulement quelques minutes. Article 32 Publication des listes électorales L'article 32 a subi une modification d'ordre rédactionnel pour être adapté à l'interdiction du sous-apparement (art. 31 LDP). Article 33, alinéa Ibis En vertu de l'article 5, 1er alinéa, du projet (cf. ch. 21), il est prévu d'autoriser l'utilisation de bulletins des saisie lisibles par lecteur optique. Les électeurs ne pourront toutefois avoir une vue d'ensemble des candidats en lice que s'ils reçoivent un document sur lequel figurent au minimum les nom, prénom et domicile de chacun des candidats. 232.3 Section 2: Scrutin et

établissement des résultats (art. 34 à 46) Le présent projet de révision de loi vous propose une correction de type terminologique, notamment aux articles 40 à 46: Si les cantons ont droit à des sièges au Conseil national, les listes, elles, obtiennent des mandats. Article 34 Notice explicative II s'agit ici de préciser que la Chancellerie fédérale ne remet pas de notice explicative aux électeurs avant toute élection (élection complémentaire ou élection de remplacement se déroulant dans un seul canton), mais avant tout renouvellement intégral du Conseil national. La proposition faite en 1988 et consistant à élaborer des notices explicatives pour l'élection du Conseil national et du Conseil des États en étroite collaboration avec les cantons a été abandonnée parce qu'elle ne pourrait être réalisée, sans entraîner des dépenses supplémentaires importantes pour les pouvoirs publics, que si tous les cantons y participaient; l'opposition manifestée par trois cantons lors de la procédure de consultation de 1989 montre cependant que le consensus général n'est guère

possible. Dans ce cas, il en résulterait très vraisemblablement des dépenses supplémentaires, tant pour la Confédération que pour les cantons, en plus du fait que tout le monde serait encore plus pressé par le temps. Article 40 Première répartition des mandats entre les listes L'actuel article 40, 1er alinéa, LDP s'écarte de l'article 17, 1er alinéa, de l'ancienne loi fédérale du 14 février 1919 concernant l'élection du Conseil national (RO 35 359; RS / 168) dans la mesure où il prévoit que, pour calculer le premier chiffre de répartition, on arrondira au nombre entier supérieur le quotient (nombre total de suffrages : nombre de mandats à attribuer + 1). Cette modification avait été qualifiée en 1975 de "nouvelle rédaction ne modifiant pas le fond" (cf. FF 1975 I 1361). Or, le fait est que, précisément, elle a changé le fond de la disposition: si le quotient est un nombre entier, il ne peut être arrondi; pourtant à le reprendre tel quel pour en faire le premier chiffre de répartition, il se pourrait qu'on doive attribuer plus de 200 sièges! Le 1er alinéa doit donc être à nouveau rédigé de manière conforme à la constitution, mathématiquement plus précise. Pour ce faire, on pourrait demander à l'ordinateur de chercher le plus grand diviseur possible permettant de répartir immédiatement l'ensemble des mandats non encore attribués; en partant du résultat de la division des suffrages de parti de toutes les listes par le nombre de mandats à répartir, on diminuerait ensuite ce diviseur (autrement dit le "prix du mandat") successivement d'une unité jusqu'à ce que ledit prix permette d'attribuer d'un coup tous les mandats (méthode Prokop). La méthode Hagenbach-Bischoff donne, - c'est prouvé -, mathématiquement toujours exactement la même répartition des sièges que la méthode Prokop, vu qu'elle en est un élément de conception très raffinée et axée sur les besoins de l'ère pré- électronique, qui permet d'arriver au but en faisant un minimum de calculs à la main, même si elle pêche, en contrepartie, par un manque de transparence. La méthode Prokop dont nous avons préconisé l'emploi lors de la procédure de consultation de 1988 n'a pas fait l'unanimité des cantons, des partis et des associations, qui ont souvent craint qu'elle n'entraîne une autre répartition que celle que l'on obtient avec la méthode Hagenbach-Bischoff. Nous avons tenu compte de cet argument psychologique (même s'il est infondé) en ne vous proposant pas d'inscrire ce programme informatique dans la loi. Nous nous sommes limités à redonner à la méthode Hagenbach-Bischoff" une forme qui soit constitutionnellement acceptable et plus facile à comprendre. Dans un postulat (ad 81.228) déposé par l'une de ses commissions, le Conseil national nous avait demandé, le 28 septembre 1983, "d'assurer une meilleure

répartition proportionnelle des mandats entre les partis" (BÖ N 1983 1295). Nous avons examiné la chose, mais la proposition faite par la commission d'étude de formuler la

procédure de manière plus claire s'était heurtée à l'opposition massive des organes consultés. Vouloir "assurer une meilleure répartition proportionnelle des mandats entre les partis" est tout bonnement irréalisable en l'absence d'une définition des critères de jugement. Même s'il n'est pas aisé de la comprendre, la méthode Hagenbach-Bischoff, qu'on utilise à l'heure actuelle, a assurément une logique interne qui est la suivante: La répartition proportionnelle des mandats, où le nombre de mandats est exactement proportionnel au nombre de voix, n'étant pratiquement jamais possible, vu le petit nombre de mandats et la manière dont les voix sont réparties, on a fait appel, non pas à un système arbitraire, mais à une méthode dont l'auteur est Victor d'Hondt, pionnier belge de la proportionnelle, méthode que le physicien et homme politique bâlois Eduard Hagenbach-Bischoff a simplifiée pour les besoins de la cause, qui suit un objectif bien précis quoique très peu connu et dont le sens et l'application correcte peuvent être vérifiés par le critère que constitue cet objectif. Le principe choisi pour remplacer la proportion pour ainsi dire jamais réalisable signifie en soi qu'il doit y avoir plus d'électeurs derrière le dernier mandat attribué que derrière n'importe quel dernier mandat qui aurait été attribué par une autre méthode. Article 41 Répartitions suivantes L'article 41, 2e alinéa actuel, ne constitue pas la suite logique du premier alinéa, ce qui pourrait, dans un cas limite, faire qu'un mandat restant ne puisse être attribué dans les règles. Tel est le cas lorsque deux listes ou plus ont obtenu le même reste après la division prévue à l'article 40, 2e alinéa, et qu'elles n'ont pas le même nombre de suffrages de parti. Il faut combler cette lacune par une lettre d. Pour le reste, le premier alinéa reprend les dispositions des articles 40, 3e alinéa, et 41 sous une forme remaniée, la première répartition (art. 40) étant nettement séparée des répartitions suivantes (art. 41). 233 Chapitre 3: Election selon le système majoritaire (art. 47 à 51) Article 47, 2e alinéa (nouveau) La proposition faite par la Commission d'étude de 1988 pour donner suite à la motion d'une commission (ad 87.228, cf. ch. 131.5) et visant à permettre des élections tacites même dans des cantons connaissant le système majoritaire, a, lors de la consultation de 1989, été bien accueillie par nombre d'organes consultés

E. 32

Feuille fédérale. 145e année. Vol. III 453

(cantons, partis et associations), y compris par deux des cinq cantons connaissant le système majoritaire (Unterwald-le-Haut et Unterwald-le-Bas), mais elle a été violemment rejetée par les trois autres (Uri, Glaris et Appenzell Rhodes-Intérieures), qui redoutaient qu'elle n'ait des effets sur leurs propres élections. Dans ces conditions, la proposition de laisser au droit cantonal le soin de régler cette question - proposition que l'on trouve dans les prises de position du PRD et du PDC - mérite d'être retenue. En introduisant cette disposition dans un 2e alinéa de l'article 47, on évitera qu'une partie des cantons connaissant le système majoritaire ne soient mis en minorité, chaque canton pouvant, selon ses besoins et les expériences qu'il a faites, prévoir ou interdire les élections tacites. Cette réglementation a d'ailleurs été fort bien accueillie lors de la consultation de 1993 (cf. ch. 128.3). En en faisant usage, un canton pratiquant le système majoritaire s'alignera d'un coup nécessairement un peu sur le système proportionnel (cf. ch. 232.2): étant donné qu'il n'y a qu'un seul candidat à l'élection tacite au système majoritaire, le droit cantonal devra régler le cas où ce candidat décède avant l'élection. Depuis que l'élection à la proportionnelle a été introduite en 1919, donc sur les 20 renouvellements intégraux du Conseil national auxquels on a assisté depuis, on ne compte qu'une toute petite moitié (1919, 1922, 1931, 1935, 1963, 1975, 1983 et 1991) où il n'y a eu d'élection tacite dans aucun des cantons appliquant le système proportionnel

(cf. annexe 2, tableau 11). Dans les cantons connaissant le système majoritaire et depuis l'entrée en vigueur de la LDP, les conseillers nationaux ont été assez souvent élus sans qu'aucun autre candidat officiel ne leur ait été opposé, ainsi: en 1979 dans les cantons d'Unterwald-le-Haut et d'Appenzell Rhodes- Extérieures (FF 1979 m 913 s. et 936); en 1983 dans tous les cantons appliquant le système majoritaire, à savoir Uri, Unterwald-le-Haut, Unterwald-le-Bas, Glaris et Appenzell Rhodes-Intérieures (FF 1983IV 363, 367 à 370 et 407); en 1987 dans les cantons de Unterwald-le-Bas et de Glaris (FF 1987III 560 s.); en 1991 dans les cantons d'Uri, Unterwald-le-Haut et Unterwald-le-Bas (FF 1991IV 746 et 742 s.). Article 50 Voir chiffre 231, article 20a. 454

234 Chapitre 4: Publication des résultats et vérification des pouvoirs (art. 52 et 53) Article 52, alinéa 2 et alinéa 4 (nouveau) Envoi des procès-verbaux à la Chancellerie fédérale L'envoi à l'autorité fédérale des documents électoraux dans les délais voulus - condition sine qua non de l'établissement à temps du procès-verbal du scrutin, du contrôle de tous les résultats, de leur validation et de l'ouverture de la législature - a toujours été la pièce de résistance du droit régissant la validation des résultats. Le 4e alinéa (nouveau) fixe dans la loi les obligations des cantons en la matière. Article 53, 3e alinéa Vérification des pouvoirs La disposition actuelle présente une lacune, qu'il convient de combler à la présente occasion; en effet, la règle de l'article 53, 3e alinéa, s'applique évidemment aux suppléants proclamés élus (cf. art. 43, 2e al., et 55 LDP) et aux députés élus lors d'une élection complémentaire (cf. art. 56), c'est-à-dire aux représentants du peuple venant de cantons qui connaissent la proportionnelle, mais aussi à ceux qui viennent de cantons appliquant le système majoritaire et qui ont dû être élus lors d'une élection de remplacement (cf. art. 51 LDP). 235 Chapitre 5: Modifications au cours de la législature (art. 54 à 57) Article 56, 7er et 2e alinéas Droit de nomination en cas d'élection complémentaire L'article 56, 1er alinéa, LDP qui, en cas d'élection complémentaire, réserve à 30 signataires au moins de la liste à laquelle appartenait le membre du conseil qui en est sorti le droit de présenter une liste de candidatures, n'est pas logique. Cette disposition a dû être appliquée en 1979 lors d'une élection complémentaire dans le canton de Schwyz (cf. FF 1979 I 392 en liaison avec FF 7975 II 1997). L'article 24, 1er alinéa, LDP exige jusqu'ici pour chaque liste de candidats la signature d'au moins 50 électeurs, sans toutefois mentionner de maximum. Or, lorsque 60 électeurs ou plus signent la liste, ce qui arrive souvent, il pourrait se produire deux élections complémentaires pour un siège sans qu'il y ait de scrutin. Le quorum doit, à la différence de la rédaction actuelle, être un nombre qui soit proportionnel au total initial des signatures, de manière qu'il ne puisse y avoir de résultat illogique. 455

Le projet que nous vous soumettons a plus de consistance et il exige un quorum égal à au moins trois cinquièmes des signataires de l'ancienne liste qui sont encore en vie. H reprend nos considérations de 1975 (FF 7975 I 1363 s.): la désignation, par un cercle très restreint d'électeurs, de personnes devant occuper des sièges vacants ne cesse d'être considérée comme peu démocratique parce qu'elle empêche une nouvelle élection par le peuple. D faut donc appliquer cette règle de manière restrictive et exiger une majorité qualifiée des signataires de l'ancienne liste. Il y a lieu néanmoins de maintenir ce système de l'élection complémentaire parce qu'il ne faut pas qu'une simple procédure permette de modifier le rapport de force des partis durant la législature et parce qu'une élection complémentaire - faite par le peuple au système majoritaire - défavoriserait les petits partis. Article 57 Fin de la législature Dans la définition de la fin de la législature, nous avons biffé toutes les précisions relatives à l'année afin qu'on n'ait pas de problème en cas de modification

ultérieure de l'article 1er LREC. Cette suppression ne change rien au fond. Un lecteur spontané de l'avant-projet envoyé en consultation en 1993 nous a fait remarquer que le libellé actuel de l'article fait que la Confédération n'a pas de Conseil national légalement constitué le jour où le nouveau Conseil élu doit se constituer, jusqu'à ce que ses membres aient été assermentés, et que cette période pourrait se prolonger au cas où un grand nombre de recours serait déposé par exemple dans les trois cantons les plus peuplés, lesquels fournissent à eux seuls actuellement 81 députés, étant donné qu'il surfit que 67 députés se refusent (art. 3, 2e al., RCN) pour que la constitution du Conseil soit reportée. Quelques adaptations d'ordre rédactionnel permettent d'assurer la continuité de l'exercice de l'autorité.

24 Titre quatrième: Référendum (art. 58 à 67) 241 Chapitre 2: Référendum facultatif (art. 59 à 67) 241.1 Section 1 (nouvelle): Dispositions générales (art. 59 à 59c) Article 59 Délai Cet article précise expressément que, dans le cas des référendums populaires, le délai référendaire inclut l'établissement des attestations de la qualité d'électeur. En contrepartie, il est prolongé de dix jours, passant à 100 jours. 456

Cette innovation est le résultat des enseignements que l'on a tirés des difficultés rencontrées lors de l'accumulation des demandes de référendum et lors de l'issue, très serrée, de celle contre l'arrêté du 4 octobre 1991 sur le transit alpin (NLFA)³⁶: l'accumulation de demandes de référendum (il y en avait pas moins de neuf) a posé des problèmes quasiment insurmontables aux nombreuses personnes chargées de récolter les signatures, mais aussi, dans certains cas, aux préposés aux registres électoraux des communes, surtout durant la période des fêtes de fin d'année, et cela bien, que la Chancellerie fédérale leur ait envoyé plusieurs circulaires pour les avertir des difficultés qu'ils allaient rencontrer et leur proposer des mesures préventives. Dans le cas de la demande de référendum contre l'arrêté sur les NLFA, le manque de temps avait incité les comités référendaires à demander aux communes de faire parvenir les signatures authentifiées directement à la Chancellerie fédérale, ce que des centaines d'entre elles avaient fait. Se fondant sur les dispositions légales en vigueur (art. 85 LDP combiné avec l'art. 20 LPA), la Chancellerie fédérale s'était déclarée prête à reconnaître valables les signatures provenant directement des communes à condition que les envois portent le cachet de la poste daté au plus tard du 13 janvier 1992 (date à laquelle expirait le délai référendaire légal). Elle avait en revanche considéré que toute autre concession n'était pas conciliatoire avec la loi. La solution proposée est préférable à toutes celles qui consisteraient à imposer à une quelconque autorité la charge d'aller chercher les attestations de la qualité d'électeur des signataires. Il faut en effet songer que le service sur lequel retomberait cette tâche, service qui est peu doté en personnel - dans l'intérêt de l'électeur et du contribuable -, serait complètement débordé par une tâche d'une telle envergure, surtout à la cadence à laquelle les initiatives et les référendums se succèdent à l'heure actuelle. Sans parler des problèmes quasiment insolubles que poseraient le contrôle et la mise en place des voies de recours: étant donné la masse de documents à traiter, les erreurs seraient en effet inévitables. A la fin de 1991 et au début de 1992, une solution de ce type aurait signifié que la Chancellerie fédérale ait dû s'occuper de neuf demandes de référendum, soit superviser le contrôle de 500 000 signatures, autrement dit adresser quelque 20 000 listes à près de 3000 communes et veiller à ce que les attestations lui reviennent à temps. Sur la base de la loi actuelle, ce travail a été accompli par huit comités, dont chacun a pu se concentrer sur sa propre demande de référendum. Article 59a Portée du délai (nouveau) Il est précisé dans cette disposition que toutes les listes de signatures doivent parvenir à la Chancellerie fédérale au plus tard le dernier jour du délai référendaire: à l'avenir donc, il ne suffira plus qu'elles aient été envoyées à cette date-là. Une telle

réglementation présente l'avantage d'éliminer certains facteurs d'incertitude (perte 457 d'envois postaux, faux cachet de la poste, tel qu'on l'a notamment découvert dans le cas du référendum contre l'arrêté sur les NLFA). Les comités référendaires ne verront pas leurs droits restreints puisque, en contrepartie, ils disposeront de 100 jours au lieu de 90. Article 59b Exclusion du retrait (nouveau) Cette disposition est rendue nécessaire par la réorganisation systématique due à la reprise de prescriptions minimales au chapitre du référendum demandé par les cantons (cf. ch. 241.3), mais elle ne modifie en rien le fond de l'actuel article 67. Article 59c Votation populaire (nouveau) A l'instar de ce qui se passe pour les référendums obligatoires (art. 58, deuxième phrase, LDP) et pour les initiatives populaires (art. 73, 2e al., première phrase, LDP), le nouvel article 59c LDP charge expressément le Conseil fédéral d'ordonner la tenue d'une votation populaire. Les exceptions ne sont toutefois pas codifiées-37. 241.2 Section 2 (nouvelle)'. Référendum populaire (art. 60 à 67) Article 60, 1er alinéa, phrase introductive et 2e alinéa (nouveau) Listes de signatures pour plusieurs demandes de référendum Le complément proposé au 2e alinéa vise à empêcher qu'un électeur n'appuie plusieurs demandes de référendum par une seule signature (un tel cas s'était produit en 1884, cf. FF 1884 III 162). Cette disposition est nécessaire pour garantir l'expression de la volonté réelle de l'électeur. Vu la pratique récente qui consiste à faire figurer plusieurs demandes de référendum sur une même feuille de signatures (cf. art. 60, 1er al., LDP)W, le projet que nous vous présentons précise que les comités qui font signer plusieurs objets à la fois doivent ouvrir une liste par objet et qu'à cette condition seulement, ils peuvent faire figurer plusieurs listes sur la même feuille de papier (art. 60, 2e al. nouveau, LDP). Cela influencera assurément la présentation des listes de signatures, présentation dont divers auteurs n'ont pas toujours fait bon usage ces derniers temps. Article 61, alinéas 1, /*" (nouveau) et 2 Signature 1er alinéa: Le postulat du CE Petitpierre (92.3125), intitulé "Modification de l'exercice du droit de signer des demandes de référendum et des initiatives" et 458

transmis le 17 juin 1992 (BÖ E 1992 545 s.) demande que les signatures soient reçues dans les bureaux du canton ou de la commune. Or, cette limitation ne serait 'possible, d'après la doctrine³⁹) et la jurisprudence⁴⁰), qu'au prix d'une modification de la constitution, à cause du principe de la proportionnalité. Notre projet tient toutefois compte, autant que faire se peut, de la demande de l'auteur puisqu'il prévoit que tout signataire d'une liste devra apposer sa signature à côté de son nom. En introduisant cette mesure, dont l'idée revient aux personnes chargées de l'enquête administrative menée à la suite de la panne intervenue dans le décompte des signatures du référendum sur les NLFA⁴¹), on espère pouvoir prévenir les falsifications. C'est, pour les objets cantonaux, chose faite dans bien des cantons.

Mentionner à son insu en lettres capitales le nom d'une tierce personne sur une liste de signatures appuyant une demande de référendum ou une initiative populaire, comme on l'a souvent vu lors de la demande de référendum contre l'arrêté sur les NLFA et de plusieurs initiatives populaires récentes, n'est très souvent pas perçu par le citoyen comme un acte répréhensible, et encore moins illicite. D'en ira tout autrement lorsqu'il devra signer, car chacun sait qu'il est interdit, sous peine de sanction, de falsifier la signature d'autrui. La nouvelle réglementation que nous vous proposons (le signataire devra en plus signer de sa main au regard de son nom; art. 61, 1er al., LDP) s'inspire de cette constatation. A vrai dire, la signature ne sera pas là pour authentifier le signataire, car il faudrait que les préposés aux registres électoraux possèdent la signature légalisée de chaque citoyen. Alinéa 7*': La réglementation spéciale mise au point à l'intention des personnes incapables d'écrire (art.

61, al. Ibis) ne revêt que plus d'importance à la lumière de cette nouvelle disposition dans la mesure où il importe de ne pas restreindre les droits politiques des personnes invalides, l'article 6 LDP leur garantissant aussi la possibilité de voter. Aux termes de l'article 1er LDP, le droit de vote inclut le droit de signer une demande de référendum ou une initiative populaire. C'est pourquoi l'article 61, alinéa Ibis, LDP étend également cette garantie au référendum, l'article 70 faisant de même pour les initiatives populaires. Alinéa 2: il s'agit ici d'une simple modification d'ordre rédactionnel (le sujet est précisé), due à l'introduction de l'alinéa Ibis. D'aucuns avaient souhaité, lors de la dernière consultation, que soit introduite l'obligation, pour le signataire, d'indiquer le numéro de sa carte d'identité, de son passeport ou d'une autre pièce officielle attestant son identité. Nous estimons, vu l'expérience que nous avons de la chose, que l'obligation d'indiquer la date de naissance suffit à empêcher les abus. 459

Article 64, titre médian et 1er alinéa Interdiction de consulter les listes Le premier alinéa qui figurait à cet endroit a, pour des raisons de systématique, été déplacé à l'article 59a (cf. ch. 241.1). Article 65 Attestation de la qualité d'électeur fournie a posteriori (abrogée) En contrepartie de l'abrogation de cette disposition, les comités référendaires devraient obtenir dix jours de plus pour récolter des signatures et les faire attester (art. 59 LDP). Article 66, 1er alinéa Manque flagrant de signatures Cette disposition vise à empêcher que l'administration ne soit mise inutilement à contribution et à prévenir les abus. En effet, le droit en vigueur permet que le dépôt d'un nombre - même très petit - de signatures contre un acte législatif retarde sa mise en vigueur de plusieurs mois (procédure de décision et procédure de recours). De tels abus de droit se sont déjà produits (cf. 1988 E 1084 à 1099; VPB/JAAC 53.19); ils violent les règles du jeu démocratique. En cas de doute, la procédure normale continuera bien entendu à être appliquée (publication d'une décision). 241.3

Section 3 (nouvelle): Référendum demandé par les cantons (art. 67 à 67b) 241.31

Tentatives de lancement de référendums par les cantons Le projet de révision inclut les grandes lignes d'une réglementation subsidiaire de certains droits de participation importants des cantons découlant du fédéralisme. Pour diverses raisons, il conviendrait d'insérer dans la LDP, d'une part une disposition sur la majorité des cantons (cf. ch. 22), d'autre part quelques normes sur le référendum demandé par les cantons. Rompant avec la pratique d'autrefois, des cantons ont tenté récemment (à vrai dire sans succès) de lancer à leur tour des référendums⁴²). On ne saurait donc plus parler d'un manque d'intérêt. 460

241.32 Structure de l'acte Sur le plan de la systématique, si l'on veut régler à nouveau le référendum demandé par les cantons, il est nécessaire de distinguer les différents types de référendum au sein du titre quatrième intitulé "référendum" (art. 58 à 670), en adoptant la structure suivante: - chapitre premier: référendum obligatoire (art. 58); - chapitre 2: référendum facultatif (art. 59 à 67è); - section 1 : dispositions générales (art. 59a à 59c); - section 2: référendum populaire (art. 60 à 66); - section 3: référendum demandé par les cantons (art. 67 à 676). Les anciens articles 64 et 67 sont déplacés pour des raisons de systématique (désormais art. 59a et 590). Article 67 Compétence La Confédération ne doit réglementer que subsidiairement le référendum demandé par les cantons: en effet, il appartient en premier lieu à ces mêmes cantons d'user de leur droit de participation découlant du fédéralisme et d'en établir les bases. Cependant, comme nous l'avons déjà dit, les lacunes de la réglementation des compétences affectent non seulement les cantons à réglementation lacunaire mais aussi, en raison des quorums élevés qu'impliquent le nombre des sujets de droit fixé à l'article premier de la constitution (26 cantons), ceux qui désirent

exercer leurs droits. C'est pourquoi il est judicieux que la Confédération mette en exergue, subsidiairement, les droits des cantons. A la différence de l'ancienne loi concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux (RS 1 162, art. 6), le présent projet prévoit une réglementation de caractère plus fédéraliste, en ce sens qu'il laisse aux cantons toute latitude pour déterminer l'organe compétent. Article 67a Forme (nouveau) L'article 67a du projet fixe, pour le référendum demandé par les cantons, des exigences en gros similaires à celles auxquelles est soumis le référendum populaire (forme écrite, art. 67a, phrase introductive; contenu, art. 67a, let. a). 461

Comme la disposition réglant la compétence laisse au canton une grande latitude (art. 67), la demande doit fournir des indications plus précises sur l'organe qui prend la décision de demander une votation (art. 67a, let. b), de même que sur la date et sur le résultat du vote ayant abouti à cette décision (art. 67a, let. d); elle doit aussi donner des indications sur les dispositions cantonales régissant les compétences en matière de référendum demandé par le canton (art. 67a, let. c). Le présent projet est donc beaucoup moins strict en ce qui concerne la forme que ce qu'ont adopté les deux seuls Etats étrangers où la loi prévoit un référendum facultatif pour les Etats membres⁴³). Article 67b Aboutissement (nouveau) Les dispositions relatives à l'aboutissement d'un référendum demandé par les cantons (art. 67b) sont aussi proches que possible de celles qui concernent l'aboutissement d'un référendum populaire (art. 66), mais elles tiennent compte du caractère spécifique du droit de participation au titre du fédéralisme. 25 Titre cinquième: Initiative populaire (art. 68 à 76) Article 68, 1er alinéa, lettres b et e, et 2e alinéa (nouveau) Liste de signatures. Exigences formelles plus précises Notre projet prévoit trois innovations. 1er alinéa, lettre b: la pratique actuelle est codifiée en ce sens que le projet de loi exige que soit également inscrit sur la liste de signatures le titre officiel de l'initiative, tel qu'il est publié dans la Feuille fédérale. 1er alinéa, lettre e: il arrive de plus en plus souvent que des comités d'initiative réunissent un nombre excessif de membres (76, 100, 128, voire 133 personnes⁴⁴) ou que l'on essaie d'y intégrer des personnes n'ayant pas le droit de vote. Deux précisions s'imposent donc. Le comité d'initiative ne peut se composer que de personnes ayant le droit de vote, étant donné que retirer une initiative est un droit politique. Le Conseil fédéral estime qu'il convient de limiter à 27 le nombre des membres de tout comité, car ce nombre donne la possibilité d'avoir un représentant par canton; de plus, un nombre impair facilite la prise de décision. Cette restriction est susceptible de restaurer l'équilibre entre le travail de l'administration et l'utilité politique de ce travail, vu la nouvelle réglementation du retrait de l'initiative (art. 73 LDP). Le 2e alinéa fixe pour l'initiative des dispositions semblables à celles de l'article 60, 2e alinéa, LDP régissant le référendum (cf. début du ch. 241.2). 462

Article 69, 2e et 4e alinéas Compétence de modifier le titre et publication officielle L'une des questions que les Chambres fédérales ont dû examiner à plusieurs reprises depuis 1978 est celle du titre des initiatives⁴⁵). La modification du 2e alinéa ne concerne que les textes allemand et italien: dans la version allemande, nous vous proposons de supprimer le terme d'"offensichtlich", terme dont la traduction n'apparaît pas dans la version française. Si un titre induit à l'évidence en erreur, c'est, dirions-nous, moins grave que s'il induit en erreur de manière moins évidente, donc moins aisée à constater, car c'est précisément ce type-là de titre que la Chancellerie fédérale ne peut changer, aujourd'hui encore⁴⁶). Le 4e alinéa reprend dans la loi ce qui est réglé depuis 1982 à l'article 23, 4e alinéa, ODP (cf. rapport de gestion du Conseil fédéral 1982 6). Article 70 Dispositions complémentaires Le libellé de cette disposition doit être adapté à la proposition de biffer l'article 65 (cf. ch. 241.2)

(suppression du passage "et l'élimination des défauts de l'attestation [art. 65]"). Article 72, 1^{er}* alinéa Manque flagrant de signatures La précision apportée à l'article 66, 1^{er} alinéa, LDP, qui régit les référendums, est reprise ici (pour la raison, cf. ch. 241.2, art. 66). Article 73, 1^{er} et 2^e alinéa, deuxième phrase (nouvelle) et 3^e alinéa (nouveau) Retrait 1^{er} alinéa: la question de la majorité nécessaire pour retirer une initiative a suscité des incertitudes, par exemple dans le cas de l'initiative en faveur de la culture; il s'agissait de savoir quand la majorité avait été atteinte après le décès d'un des auteurs (cf. aussi BON 1986 1047). Dans le cas d'autres initiatives populaires, il est arrivé que la Chancellerie fédérale reçoive seulement une lettre du président ou du secrétaire du comité (sans pouvoir en vérifier le contenu) disant que l'initiative était retirée (cf. p. ex. FF 1988 II 607). Notre projet requiert la majorité absolue des membres du comité d'initiative ayant encore le droit de vote, afin de supprimer ces incertitudes. 463

2^e alinéa, deuxième phrase: notre projet règle la pratique, jusqu'ici peu uniforme, en prévoyant que la Chancellerie fédérale invitera désormais par écrit tout comité ayant lancé une initiative rédigée de toutes pièces à lui faire part de sa décision de retirer ou non cette initiative avant que le Conseil fédéral n'ait fixé la date de la votation populaire (cf. également BÖ N 1986 1047). Le 3^e alinéa reprend l'ancien texte de la deuxième phrase du 2^e alinéa, pour des raisons de systématique. Article 74, 1^{er} alinéa (nouveau) et 2^e alinéa Délais de traitement Lors des délibérations sur l'interdiction des dispositions rétroactives dans les initiatives populaires, point qui doit encore être traité par le Conseil des Etats, le Conseil national a renoncé, le 28 avril 1993, comme le proposait le Conseil fédéral, à fixer des délais maximums dans la constitution; il a préféré adopter la modification suivante de la constitution (cf. BÖ N 1993 793 à 805 et 812 à 821, ici: 820): Article 122, 2^e alinéa (nouveau) En particulier des délais maximums doivent être déterminés pour le traitement, depuis la demande d'initiative populaire jusqu'à la votation par le peuple et les cantons. Que le Conseil des Etats approuve cette modification ou non, le Conseil fédéral doit proposer, sur la base d'une motion déposée par une commission du Conseil national (ad 88.235), une limite maximale des délais dans lesquels sont traitées les initiatives populaires, la votation populaire devant avoir lieu avant l'expiration de ceux-ci. Présentement, ces délais sont de trois et de quatre ans jusqu'à l'adoption de la recommandation aux Chambres fédérales (sans les prolongations possibles). Selon la pratique actuelle, le Conseil fédéral peut fixer la date de la votation populaire selon sa libre appréciation. Le projet prévoit que toutes les initiatives populaires devront être soumises au verdict populaire, soit dans les 30 mois (projet formulé en termes généraux), soit dans les 36 mois (projet rédigé de toutes pièces; cf. aussi ch. 28, art. 26 à 29 LREC). Il ne faut toutefois pas cacher que, vu le grand nombre d'initiatives populaires en suspens et le tout petit nombre de dates réservées aux votations populaires l'année des élections, les citoyens pourraient bien, ces années-là, avoir à se prononcer à chaque fois sur un grand nombre d'objets⁴⁷). 464

26 Titre sixième: Voies de recours (art. 77 à 82) Article 77, 1^{er} alinéa, lettre a Types de recours Étant donné que l'on permet aux électeurs de choisir librement entre le vote à l'urne et le vote par correspondance et que les 4^{ème} et 5^{ème} alinéas de l'article 5 LDP seront par conséquent supprimés (cf. ch. 21 in fine), il faut adapter le libellé de cette disposition. Articles 77, 1^{er} alinéa, lettre b et 81 Suppression d'une lacune concernant la compétence En relation avec la votation populaire fédérale du 23 septembre 1984, où le peuple avait à se prononcer sur deux initiatives populaires, l'une intitulée "Pour un avenir sans nouvelles centrales atomiques", l'autre "Pour un approvisionnement en énergie sûr, économique et

respectueux de l'environnement", un recours avait été interjeté au Conseil fédéral contre la décision, prise le 4 juin 1984 par le Conseil général de Pratteln à la majorité des deux tiers, d'accorder une subvention de 39'000 francs au comité de la première initiative. On s'était alors demandé laquelle des autorités fédérales avait la compétence de traiter ce recours. Face à l'article 100, lettre p, de la loi fédérale d'organisation judiciaire, les articles 77, 1er alinéa, lettre b, 79, 2e alinéa, et 81 LDP n'avaient pas permis de le dire. Sur quoi, le Conseil fédéral avait décidé qu'il était investi de cette compétence et il était entré en matière⁴⁸). Il importe de combler cette lacune afin qu'il ne subsiste aucun doute sur la compétence du Conseil fédéral (cf. VPB/JAAC 48.53); le plus simple pour ce faire est de biffer simplement les mots "la préparation et l'exécution" au 1er alinéa, lettre b: on supprime ainsi la restriction touchant les motifs des recours. Article 78, 2e alinéa ou article 79, alinéa 2^{1er} Un résultat tangent, condition de la décision sur le fond ? On ne peut guère se satisfaire, du point de vue dogmatique, de la conception de l'actuel article 78, 2e alinéa⁴⁹), selon lequel le fait que le recourant rende vraisemblable que le résultat des votations ou des élections a été sensiblement faussé est la condition de la décision sur le fond (légitimation du recourant). Au contraire, cette exigence doit être conçue comme une condition du recomptage des voix (art. 79, al. 2^{ter}, voir ci-après). 465

Article 79, alinéas 2^{bis} et 2^{ter} (nouveaux) et 3e alinéa Une partie de la modification du 4 octobre 1991 de l'OJ (RO 1992 288 à 336) est entrée en vigueur le 15 février 1992 (RO 1992 337 s.). Est donc aussi en vigueur l'article 98a OJ, selon lequel les cantons doivent, pour toutes les décisions pouvant directement faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral, désigner comme dernière instance cantonale une autorité judiciaire. Les cantons ont cinq ans pour édicter des dispositions d'exécution régissant la compétence et l'organisation de cette autorité judiciaire, ainsi que la procédure devant cette instance (ch. lu 1, 1er al., de la modification citée). En vertu de l'article 80, 1er alinéa, LDP, les décisions du gouvernement cantonal relatives à des recours en matière de droit de vote (art. 77, 1er al., let. a, et 79 LDP) peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Cette disposition tombe donc sous le coup de la révision imposée par le législateur dans le cadre de la modification de l'OJ (cf. la disposition générale figurant au ch. lu 2, 2e al., de la modification en question), même si la LDP ne se trouve pas parmi les textes fédéraux nommément cités dans la Uste des actes législatifs devant être adaptés à cette disposition. En vertu du chiffre lu 2 de la modification en question, les compétences restent les mêmes jusqu'à ce que la LDP ait été adaptée. Notre projet prévoit de remplacer l'ancienne procédure de recours en matière de droit de vote, qui comptait deux instances, par une nouvelle procédure qui en compterait trois: le gouvernement cantonal resterait l'autorité de première instance (art. 77, 1er al., phrase d'introduction et let. a, LDP); on souhaite en effet que la première instance à laquelle les citoyens désireux de recourir doivent s'adresser soit toujours la même de manière à ce qu'ils ne perdent pas de temps à s'informer de l'autorité compétente dans leur cas, d'autant que le délai de recours est obligatoirement très bref (trois jours). Conformément à la nouvelle réglementation de l'OJ, le prix à payer pour ces dispositions favorables aux citoyens est une troisième instance. Le recourant qui n'est pas satisfait de la décision prise en première instance sur son recours en matière de droit de vote (uniquement) devra la porter devant une deuxième instance, judiciaire cette fois-ci. Ce n'est qu'une fois le cas tranché par cette deuxième instance que le litige pourra être porté devant le Tribunal fédéral. Il est donc prévu que la procédure pour les recours en matière de droit de vote compte désormais trois instances, alors que la procédure pour les recours en matière de votations et d'élections continuera de n'en compter

que deux. L'inconvénient que représente l'adjonction de ce troisième échelon n'est en fin de compte pas très grave, car les recours en matière de droit de vote ont toujours été très rares jusqu'à maintenant. Cette proposition a été sévèrement critiquée par des cantons romands et par quelques partis, étant donné qu'elle constitue une très forte ingérence dans les 466

affaires des cantons, contraignant même certains d'entre eux à modifier leur constitution. Il faut cependant se rappeler que nul n'a fait usage du droit de référendum contre la modification de l'OJ du 4 octobre 1991, laquelle est donc entrée en vigueur et à laquelle il faut adapter le droit en vigueur. Article 80, 1er alinéa Instance L'article 80, 1er alinéa, doit être corrigé de sorte que l'adaptation de la procédure aux nouvelles dispositions de l'OJ (adjonction d'un, échelon à la procédure appliquée aux recours en matière de droit de vote, cf. ch. 26, art. 79) ressorte clairement. Il n'est pas nécessaire d'y ajouter d'autres précisions, car le gouvernement cantonal devra, en indiquant les voies de recours, désigner l'autorité judiciaire compétente en deuxième instance (tribunal administratif ou chambre de droit administratif de la cour suprême) de sorte que le fait de ne pas être au courant des différences existant entre les diverses procédures ne puisse être préjudiciable aux électeurs ayant engagé une procédure de recours. Étant donné que les tribunaux administratifs des cantons et que le Tribunal fédéral n'ont pas de délai à respecter pour traiter et trancher les recours, rien ne s'oppose à ce que les recourants désireux de porter leur litige devant le Tribunal fédéral puissent le faire dans le délai normal de 30 jours, d'autant plus que le recours en matière de droit de vote n'a aucun effet procédural sur le résultat du scrutin (autrement, le gouvernement cantonal devrait, en indiquant les voies de recours, mentionner la possibilité d'intenter un recours contre le résultat du scrutin). Le délai de trois jours pour le recours en première instance doit en revanche être maintenu, car il importe de préserver l'unité de l'autorité de recours et du délai. Cette unité évite aux citoyens envisageant de recourir de perdre du temps à chercher à savoir quel type de recours ils doivent déposer contre la décision qu'ils contestent, quels sont les délais pour recourir et à quelle autorité ils doivent s'adresser. Article 81 Décision concernant le recours et constatation du résultat de la votation Le libellé actuel n'interdit pas au Conseil fédéral de traiter des recours avant d'avoir constaté le résultat de la votation ou de l'élection, mais de constater ce résultat avant d'avoir tranché tous les recours (VPB/JAAC 48.53 ch. II 6); il est toutefois imprécis, dans la mesure où la constatation du résultat présuppose logiquement que tous les recours aient été tranchés, même si le Conseil fédéral peut prendre les deux décisions lors de la même séance. L'article 81, deuxième phrase, du projet fournit les précisions nécessaires. 467

27 Titre septième: Dispositions communes (art. 83 à 87) Article 84, 1er alinéa et 2e alinéa (nouveau) Moyens techniques Cf. chiffre 21, article 5, 1er alinéa. Article 85 Délais de recours L'article 85 LDP manque de précision en ce sens qu'il parle de délais bien qu'il se réfère uniquement aux délais de recours, comme l'attestent les renvois aux articles 20 et suivants LPA et aux articles 32 et suivants OJ. Si ce n'était pas le cas, les délais s'appliquant au dépôt des demandes de référendum et des initiatives, et surtout les délais requis pour le dépôt des candidatures aux élections du Conseil national, seraient prolongés de telle manière que l'exécution du droit deviendrait totalement illusoire (cf. FF 1988 II 1080, let. i, et 1087, let. k). Grâce à une formulation plus précise, les électeurs seront mieux informés du sens de cette disposition. 28 Modification de la loi sur les rapports entre les conseils Article premier, alinéa lbis (nouveau) Ouverture de la législature Vu le nouveau calendrier des élections du Conseil national (cf. ch. 132.5, 232.1 et 232.2 ainsi que l'annexe 2, tableau 8), l'article premier LREC doit être complété par un nouvel alinéa lbis. D s'agit en effet de

remplacer, pendant les années de renouvellement intégral, la session ordinaire de décembre par une session qui aura lieu l'année suivante, dans la deuxième semaine de janvier. La commission d'experts avait proposé en 1988 d'ouvrir la nouvelle législature durant la session ordinaire de mars qui suit l'année de l'élection. Cette proposition a été accueillie de manière très mitigée par les organes consultés. Ce qui n'a pas été bien accueilli, c'est que, la session de décembre tombant, le Parlement ne se réunisse pas pendant un semestre entier. Or, les cantons et la Chancellerie fédérale ne sont plus en mesure de valider à temps la publication des résultats du scrutin, du fait du nombre croissant de listes et de candidats, qui a pour conséquence des résultats plus serrés et un risque accru de recours (cf. ch. 232.14). En repoussant l'ouverture de la législature à la deuxième semaine de janvier de l'année suivant les élections, on permet aux autorités de préparer la validation des résultats en temps voulu et correctement, sans le concours du hasard, et on évite que la nouvelle Chambre ne siège pas pendant une longue période, ce qui était le défaut 468

de la proposition de 1988. Le présent projet s'inspire des propositions faites par PDC et par le PRD lors de la consultation, mais il repousse la session de décembre de l'année des élections au mois de janvier de l'année suivante, car il serait peu judicieux, du point de vue psychologique et politique, de réunir en session ordinaire le Conseil national dans son ancienne composition alors que les élections ont déjà eu lieu. Toutefois, si le travail l'exige, l'article premier, 1er alinéa, deuxième phrase, LREC permet de fixer une session extraordinaire au mois de décembre de l'année de l'élection. Articles 26 à 29 Délai de traitement des initiatives populaires II n'est possible de raccourcir le délai de traitement des initiatives populaires et d'y inclure la votation populaire (cf. ch. 25, art. 74) qu'en diminuant considérablement les délais impartis au Conseil fédéral pour traiter l'objet et aux Chambres pour délibérer. Article 26, 1er alinéa: dans le cas d'initiatives populaires conçues en termes généraux, le Conseil fédéral et les Chambres doivent disposer chacun d'un an avant que le Conseil fédéral ne fixe la date de la votation populaire, laquelle doit avoir lieu au cours du semestre suivant (c'est-à-dire à l'une des dates, deux au maximum, prévues pour les votations au cours de cette période). Il n'est pas possible de réduire les délais de traitement sans priver les autorités de toute marge de manoeuvre. Article 27, alinéas 1 et 5bis: dans le cas d'initiatives rédigées de toutes pièces, le Conseil fédéral doit disposer d'une année et les Chambres fédérales de deux ans avant que le Conseil fédéral ne fixe la date de la votation populaire, laquelle doit avoir lieu au cours du semestre suivant (c'est-à-dire à l'une des dates, deux au maximum, prévues pour les votations au cours de cette période). Il n'est pas possible de réduire les délais de traitement sans priver les autorités de toute marge de manoeuvre. Article 29, 1er et 2e alinéas: que l'initiative populaire soit conçue en termes généraux ou rédigée de toutes pièces, le Conseil fédéral ne disposera plus que d'une année pour présenter son rapport et ses propositions. Il n'est pas possible de réduire les délais de traitement sans priver les autorités de toute marge de manoeuvre; la conséquence en sera peut-être que le Conseil fédéral, faute de temps, ne pourra plus reprendre les exigences, même justifiées, des initiatives populaires dans un contre- projet direct ou indirect.

E. 33

Feuille fédérale. 145e année. Vol. III 469

3 Conséquences 31 Conséquences financières et répercussions sur l'effectif du personnel
311 Sur le plan de la Confédération Le présent projet devra contribuer à supprimer les "pics" qu'enregistrent la courbe du travail de l'administration et la courbe des dépenses financières, auxquelles doivent faire face les administrations, tant fédérales que cantonales,

et qui résultent depuis quelque temps de l'usage massif qui est fait des droits populaires (à des fins parfois détournées). D faut prévoir certaines dépenses, qui auront un caractère exceptionnel mais qui diminueront aussi les effectifs, car la Confédération devra, d'une part élaborer - pour les cantons - des programmes permettant de traiter par l'électronique les résultats des élections du Conseil national, d'autre part adapter les formulaires de dépouillement. En contrepartie, on pourra faire des économies, minimales mais régulières, en plafonnant l'effectif des membres des comités d'initiative ou en supprimant, pour les référendums ou les initiatives populaires qui auront indéniablement échoué, la décision obligatoire de constater leur non-aboutissement, en supprimant encore la procédure à deux échelons qui l'accompagne. On peut imaginer qu'on fera d'autres économies en intensifiant la coopération entre les cantons (surtout les grands) et la Confédération en matière de traitement électronique des résultats électoraux. 312 Sur le plan des cantons et des communes La possibilité, pour les cantons connaissant le système majoritaire, de prévoir des élections tacites, et par là même d'introduire la procédure de dépôt des listes de signatures, la mise au point des listes de candidats, l'impression et la distribution des bulletins non imprimés mais aussi, et c'est nouveau, de tous ceux qui sont imprimés, risque à l'avenir de causer aux cantons qui en feront usage, mais aussi à leurs communes, des dépenses supplémentaires considérables en personnel et en matériel. Dans les cantons qui connaissent le système proportionnel, les simplifications proposées - notamment l'introduction de l'approbation écrite à fournir par tout candidat aux élections - permettront de réduire les dépenses en personnel et en matériel (suppression des communications officielles faites à tous les candidats et des questions complémentaires écrites en cas de candidatures multiples). 470

En outre, l'extension des délais permettra de supprimer en partie les "coups de feu" des administrations cantonales, des imprimeries privées et des entreprises chargées de la distribution. L'article 11, 3e alinéa, LDP donne la possibilité aux cantons, aux communes, voire aux deux, d'envoyer les textes soumis à la votation et les explications du Conseil fédéral à raison d'un exemplaire par ménage, et non plus d'un par électeur. Ceux qui feront usage de cette possibilité pourraient réduire leurs coûts de l'ordre de 50 à 70 pour cent (cf. à cet égard le calcul des dépenses pour la ville de Lausanne, le canton du Valais et la commune de Greifensee, annexe 2, tableau 9). 32 Autres conséquences Le projet que nous vous soumettons n'a pas de conséquences graves, pas même pour les petits groupements. Dans les cantons où la moitié des listes en compétition recueillent moins de mille suffrages, aucun de leurs partisans ne sera représenté au Parlement. C'est pourquoi le Conseil fédéral veut, en vous proposant des mesures ciblées et proportionnées, contribuer à stopper l'éparpillement: il est d'avis que la présence au Parlement d'une bonne douzaine de partis et de groupements assure aux électeurs un choix suffisant. Les mesures qu'il vous propose aujourd'hui, et qui ne touchent pratiquement pas les forces représentées au Parlement à l'heure actuelle, visent à exiger des nouvelles forces politiques qui souhaiteraient y être admises qu'elles reçoivent des électeurs un soutien qui soit de l'ordre de celui dont jouissent certaines des forces actuellement représentées (pour les données chiffrées, prière de se reporter aux annexes). Le but principal de toute élection doit être, et c'est là une vérité permanente, de désigner, dans les formes, des autorités capables de remplir leur mission. Les modifications qui vous sont proposées s'appuient sur cette vérité. Il n'y a donc pas de raison d'attendre d'elles qu'elles produisent des effets secondaires allant au-delà de ce qui est présenté dans ce message. 4 Programme de la législature Le présent projet a été annoncé dans le programme de la législature 1991 à 1995 (FF 1992 lu I, ch. IV 1.1.3). 5

Constitutionnalité Ce projet de révision se fonde en totalité sur les bases constitutionnelles existantes (à savoir sur les art. 47 et 66 est. pour ce qui est de la compétence de la Confédération à légiférer en matière de droits politiques, sur les art. 72 à 74 est. pour ce qui est de 471

l'élection du Conseil national, sur l'art. 90 est. pour ce qui est du référendum facultatif et sur l'art. 122 est. pour ce qui est de l'initiative populaire et du référendum obligatoire). Par rapport au texte actuel, nous avons, conformément aux nouvelles directives sur la technique législative, retiré du préambule les articles 43, 75 à 77, 89, 89bis, 106, 120, 121 et 123 de la constitution parce qu'ils n'ont pas le caractère d'une norme établissant des attributions. 472

Notes ') Cf. à ce sujet les chiffres de Bruno Hofer: Die Volksinitiative als Verhandlungspfand, in: Annuaire suisse de science politique 27 (1987) 207-235. 2) Cf. la loi du 4 septembre 1983 du canton de Zurich sur les élections et les votations, § 73 3) Loi du 5 mai 1980 du canton de Berne sur les droits politiques, art. 21,- 2e al. *) Ordonnance du 23 octobre du canton d'Argovie sur l'élection du Conseil national, § 2 5> Loi fédérale du 19 juillet 1872 sur les élections et votations fédérales, art. 10, 1er al. (RS 1 147) 6) Cf. la conception des anciennes et des nouvelles circulaires du Conseil fédéral aux cantons pour l'élection du Conseil national (FF 1979 II 26-35 en opposition à FF 1982 III 327-344, FF 1986 II 1282-1301 et FF 1990 III 501-520). 7' Cf. Chancellerie fédérale, Service juridique: Législation fédérale sur les droits politiques. Révision. Procédure de consultation. Résumé des résultats. Berne 26 -04-1989, 103 p. 8> Requête déposée le 3 février 1992 par le Parti socialiste suisse et demandant l'introduction d'un référendum constructif. ') Requête déposée le 12 février 1992 par le Conseil-exécutif du canton de Berne et demandant que soit prolongé le délai dont disposent les cantons pour préparer les élections une fois que les candidatures sont déposées. 10' Cf. Chancellerie fédérale, Service juridique: Législation fédérale sur les droits politiques. Révision. Procédure de consultation. Résumé des résultats. Berne 21-04-1993, 92 p. ") Postulat des deux Chambres du 7 juin 1984, FF 1989 I 117-225, spécialement 176-178 et 183 s.; cf. encore ibid. 156 s., 174 s. et 199-203. Outre la bibliographie mentionnée, voir encore , plus récemment, sur la Suisse: Silvia Beeri: Parteien am Bettelstab, in: Traktandum- Magazin Nr. 2/1990, 95-103; sur l'Europe de l'Ouest en général: Karl- Heinz Nassmacher: Parteifinanzien im westeuropäischen Vergleich, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 23 (1992) 462-488; sur l'Allemagne: Karl-Reinhard Titzck: Verfassungsfragen der Wahlkampfkostenerstattung. (Nomos Universitätsschriften. Recht, 5.) Baden-Baden 1990, et annexe: "Gesetzliche Regelungen der Wahlkampfkostenerstattung in Bund und Ländern" ibid. 171-185; Werner Kaltefleiter/Karl-Heinz Nassmacher: Probleme der Parteienfinanzierung in Deutschland. Möglichkeiten einer Neuordnung, in: Zeitschrift für Politik (ZP) 39 (1992) 135-160; Uwe Volkmann: Verfassungsrecht und Parteienfinanzierung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 25 (1992) 325-333; Jürgen Ockermann: Die staatliche Finanzierung parteinaher bzw. parteibeeinflusster Organisationen im Licht der Wesentlichkeitstheorie, in: ZRP 25 (1992) 323-325; Heike Düselder/Marion Rieken/Andrea Römmele: Vorschläge der Sachverständigen-Kommission zur Parteienfinanzierung, in: ZParl 24 (1993) 179-189; Helmut Stubbe-da Luz/Markus Wegner: Demokratie, Offenheit und Transparenz der Parteien: Elf Leitsätze für eine Novellierung des 473

Parteiengesetzes, in: ZParl 24 (1993) 189-200; sur l'Autriche: Marion Rieken: Parteifinanzierung in Oesterreich - und anderswo, in: ZParl 23 (1992) 557-562; Gudrun Klee-Kruse: Kosten der Demokratie in Oesterreich und Schweden, in: ZParl 23 (1992) 455-

462; sur les Etats-Unis: Patrick Horst: Die Ethikuntersuchungen im 101. Kongress der USA und ihre Folgen für eine Reform des Wahlkampffinanzierungssystems, in: ZParl 22 (1991) 639-666; Andrea Römmele: Untermehmenszuwendungen in der amerikanischen Wahlkampffinanzierung. Zur Rolle der Corporate PACs in Kongresswahlen 1980-1988, in: ZParl 23 (1992) 488-496; Petra Beckmann-Schulz: Veränderungen in U.S.Bundeswahlkämpfen von 1960 bis heute - Konsequenzen für die Funktionen von nationalen Parteiorganisationen, in: ZP 39 (1992) 309-319. 12> Cf. ATF 114 la 42-49; Staatskanzlei des Kantons Thurgau (éd.): Die Thurgauer Verfassungsabstimmungen als Ursache zu einer Untersuchung des Forschungszentrums für Schweizerische Politik an der Universität Bern über Unregelmässigkeiten bei erleichterter Stimmabgabe. (Schriftenreihe der Staatskanzlei des Kantons Thurgau, 6.) Arbon 1990, 117 P. 13> Cf. ATF du 4 octobre 1989, in: ZB1 91 (1990) 117 c 3; ATF 117 la 46 c. 5, 68 c. dd et 455 c. 3a, 116 la 365 c. 3b et 468 c. 4, 115 la 206 c. 4, 114 la 43 c. 3, 113 la 45 c. 2b, 112 la 130 s., 208 c. 1, 211 c. lb et 335 c. 4b, 110 la 196 et 200, 108 la 157, 106 la 22 c. 3 et 199 c. 4, 105 la 153 c. 3a, 104 la 223 c. 2b, 102 la 268 c. 3, 101 la 240 c. 3; cf. encore: Tomas Poledna/Stefan Widmer: Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit - ein verfassungsmässiges Recht des Bundes? in: ZB1 88 (1987) 281-293. 14) Cf. les données annuelles détaillées: Hans-Urs Wili: Kollektive Mitwirkungsrechte von Gliedstaaten in der Schweiz und im Ausland. Geschichtlicher Werdegang, Rechtsvergleichung, Zukunftsperspektiven. Eine institutsbezogene Studie. (Abhandlungen zum schweizerischen Recht, 519.) Berne 1978, 711 note 114. 15) Cf. Alois Riklin/Roland Kley: Stimmabstinenz und direkte Demokratie. Ursachen - Bewertungen - Konsequenzen. Daten zur direkten Demokratie in der Schweiz, im Kanton St. Gallen, im Bezirk St. Gallen und in der Stadt St. Gallen, sowie in weiteren 19 Ländern. (St. Galler Studien zur Politikwissenschaft, 9.) Berne-Stuttgart 1981. 16> Cf. FF 1989 I 176-178 et 183 s.; ibid. 156 s., 174 s. et 180-184. 17) C'est ainsi, notamment, que les référendums demandés contre les lois fédérales sur les droits politiques en 1976 (FF 1977 II 204 s.), sur l'interruption de grossesse en 1977 (FF 1978 I 246 s.), sur la police fédérale de sécurité en 1978 (FF 1978 I 1684 s.), sur l'assurance- maladie et l'assurance-maternité en 1987 (FF 1987 III 5 s.), sur l'adhésion et la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods (FF 1992 I 1266 s. et 1268 s.), sur la décriminalisation de l'objection de conscience (FF 1991 I 923 s.), sur la réforme du code pénal (infractions contre l'intégrité sexuelle; FF 1991 IV 530), enfin sur les nouvelles transversales ferroviaires alpines NLFA (FF 1992 849 s.; tous les cinq en 1991) ont, dans chaque cas, eu pour auteurs différents comités dont les buts étaient parfois diamétralement opposés. Une situation semblable s'est déjà produite lors de référendums demandés au XIXe siècle. 18) La mention explicite des partis dans la constitution avait été souhaitée en 1973 (cf. rapport de gestion du Conseil fédéral 1973 127, 1974 126); à la suite de la consultation de 1975, les 474

travaux préliminaires avaient été de fait suspendus (cf. rapport de gestion du Conseil fédéral 1980 9, 120 et 162). Voir encore à ce sujet BÖ N 1978 1922-1924 (postulat du CN Hubacher, accepté le 15 décembre 1978 et classé le 22 juin 1983); Rapport de gestion du Conseil fédéral 1975 123, 1976 155, 1977 142, 1978 112 et 152, 1979 114 et 152; en outre résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale 1969 IH 36 N° 146 (postulat du CN Schürmann, accepté le 24 septembre 1969 et classé le 9 juin 1982); BÖ N 1983 1296-1302 (initiative parlementaire du CN Hubacher, classée le 28 septembre 1983); BSt. N 1971 1665 s. (postulat du CN Schalcher du 16 décembre 1971, classé le 9 juin 1982). 19) Cf. le postulat du CN Jaeger (86.359): "Dépenses et financement des partis politiques. Obligation de transparence", transmis le 19 juin 1987 (BÖ N 1987 983; le postulat du CN Longet

(90.646): "Lois sur les droits politiques. Contrôles des dépenses lors de campagnes de votation et d'élection", transmis le 5 octobre 1990 (BÖ N 1990 1908 s.); cf. encore à ce sujet le postulat du CN Kloter (75.493): "Contrôle des dépenses électorales", accepté le 18 mars 1976 (BÖ N 1976 381), enfin ATF 113 la 291-303. 2°) Cf. Hans-Urs Wili: Jux populi? Vox Dei? 100 Jahre eidgenössische Initiative auf Partialrevision der Bundesverfassung, in: RDS NS 110 (1991) 1485 ss., ici: 497-500. 21> La loi suisse du 19 juillet 1977 (n° 77-808) relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion régit les sondages qui ont un rapport direct ou indirect avec un référendum, une élection présidentielle ou l'une des élections réglementées par le Code électoral (art. 1er). Elle dispose qu'ils doivent être publiés ou diffusés accompagnés du nom de l'organisme de sondage, du nom de l'acheteur du sondage, du nombre des personnes interrogées et des dates auxquelles il a été procédé aux interrogations (art. 2); que la commission des sondages, qui sera instituée, sera composée de membres, en nombre égal et impair, qui seront désignés, par décret en conseil des ministres, parmi les membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes (art. 6); que cette commission soumettra les propositions nécessaires au Conseil d'Etat, qui définira les clauses qui doivent figurer obligatoirement dans les contrats de vente de ces sondages afin qu'ils ne puissent être utilisés abusivement, notamment par des actions concertées ayant pour but d'influencer le public dans un sens ou dans un autre (art. 5); que seront remis à cette commission pour contrôle une notice précisant l'objet du sondage, la méthode selon laquelle les personnes interrogées ont été choisies, les conditions dans lesquelles il a été procédé aux interrogations, le texte intégral des questions posées, la proportion des personnes n'ayant pas répondu à chacune des questions, les limites d'interprétation des résultats publiés et, s'il y a lieu, la méthode utilisée pour en déduire les résultats de caractère indirect susceptible d'être publiés, sachant qu'elle peut ordonner la publication de tout ou partie de ces indications (art. 3); que l'organisme ayant réalisé le sondage doit tenir à la disposition de la commission les documents sur la base desquels ledit sondage a été publié ou diffusé (art. 4); que nul n'a le droit de réaliser de tels sondages sans avoir au préalable déclaré par écrit à la commission qu'il s'engage à respecter les dispositions de la loi (art. 7) et que tout contrevenant sera puni (art. 12); que la commission a tout pouvoir pour vérifier que la loi a été appliquée (art. 8); qu'elle peut publier des mises au point le cas échéant (art. 9); qu'elle les notifie aux agences de presse (art. 10) et que ses décisions en la matière sont susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat (art. 10 encore); que toute publication de sondages est interdite pendant la semaine qui précède chaque tour de scrutin (art. 11), toute contravention justifiant, d'après la juridiction du Conseil d'Etat, l'annulation de l'élection. 475

22) C'est particulièrement compréhensible dans le cas des régimes financiers de la Confédération qui sont régulièrement reconduits et où, lorsqu'un grand projet avait été balayé, on avait été heureux de pouvoir maintenir au moins le statu quo (p. ex. en 1970/71, 74/75, 77/79, 91/93); mais aussi lors du rejet de l'arrêté fédéral freinant les décisions en matière de dépenses (1974/75), des arrêtés sur les droits de timbre (1980/85) et sur la fiscalité des eaux-de-vie (1980/85), sur la réduction des subventions des céréales panifiables (1980/85), sur la question du service civil (1991/92), sur la protection civile (1952/57/59) ou sur la surveillance des prix (1955/56). 23> Souhait exprimé en 1989, lors de la procédure de consultation, par le PDG et par le canton de Saint-Gall. 24> Souhait exprimé en 1989 par le canton de Zurich et par la conférence des secrétaires municipaux. 25> Cf. ATF 114 la 263-267; 116 la 359-382. 26> Cf. l'article 11, 2e alinéa, de la loi fédérale du 14 février 1919 concernant l'élection du Conseil national, RO 35 363 et RS 1

171. 27> Pour d'autres comparaisons chronologiques, cf. rapport du Conseil fédéral 1987 1 s. et FF 1989 1216, annexe 10 à mettre en relation avec l'annexe 2, tableau 6 de ce message: de 1983 à 1987, le nombre des listes est passé de 187 à 222 (+ 18,7%) et celui des candidats de 1880 à 2400 (+ 27.7%); les pouvoirs publics ont dû déboursier, rien que pour faire imprimer les bulletins électoraux, environ 1 152 000 francs en 1983 contre 1 542 000 francs en 1987 (+ 33,9%). 28) L'interdiction entrée en vigueur le 1er avril 1939, peu avant l'élection du Conseil national de la même année (loi fédérale du 22 décembre 1938 sur l'introduction d'un article 13bis dans la loi concernant l'élection du Conseil national, RO 55 345) avait été provoquée par la triple élection de Gottlieb Duttweiler (Adi) en 1935; Duttweiler avait accepté son élection dans le canton de Berne, mais il avait donné à Heinrich Schnyder le mandat qu'il avait obtenu dans le canton de Zurich et à Ulrich Eggenberger celui qu'il avait obtenu dans le canton de Saint-Gall (cf. FF 1935 II 681, 683, 691 et 732). A l'inverse, la double élection de Charles-Théophile Naine (PS) dans les cantons de Vaud et de Neuchâtel n'avait été contestée ni en 1919 ni en 1922; par deux fois, Naine avait accepté son élection dans le canton de Vaud tout en donnant son mandat neuchâtelois à Philipp Berger en 1919, à Fritz Henry Eymann en 1922 (cf. FF 1919 V 445 et 455 s., 1922 III 805 et 817 s.). Le refus d'accepter l'élection n'a jamais été réprouvé en tant que tel en Suisse: depuis 1919, cela s'est produit une bonne quarantaine de fois pour diverses raisons (élection multiple, incompatibilités relevant du droit fédéral ou du droit cantonal, irrégularités) voire sans qu'aucune raison n'ait été invoquée, et cela n'a entraîné ni protestation ni autre réaction. A ces exemples s'ajoutent les cas de renonciation motivée, due à l'élection simultanée du candidat au Conseil des États (huit cas depuis 1919), due encore à une incompatibilité avec le droit cantonal ou avec le droit communal (17 cas depuis 1919). 29) Durant la législature allant de 1849 à 1851, le mandat des sept conseillers fédéraux a duré un bon mois de plus (novembre/décembre 1848). 3°) Le mandat du premier président de la Confédération, Jonas Furrer, a duré de novembre 1848 à la fin décembre 1849. 476

31) Il y a longtemps que l'on connaît des minima bien plus élevés; c'est le cas en Belgique, en République fédérale d'Allemagne, au Danemark, en Italie, en Autriche et à Saint-Marin (cf. Dolf Sternberger/Bernhard Vogel [édit.]: Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane. Ein Handbuch. Berlin 1969, tome I/I: Europa, 120, 185, 379, 746 ss., 965 et 1081; BÖ N 1976 31 s. [intervention du CN Auer]). 32) Parmi les listes fantaisistes des dernières décennies, listes qui se sont "présentées" en bénéficiant de tous les droits sans devoir assumer aucun risque financier, citons la liste "Freude Friede und Zwätschgechueche" (FF 1983 IV 370 et 372), celle de l'Alliance des conservateurs, radicaux et socialistes" (FF 1979 lu 966 et 969), la liste "deshalb" (FF 1991 IV 704 et 738), la liste "Siedürfen" (FF 1991 IV 740 et 745), enfin la liste "Das Basel-Städtische himmelblaues Neuzeit Schamannen Beil" (FF 1991 IV 776 et 786). En 1987, le dépôt, dans le canton de Zurich, d'une liste intitulée "Initiative suisse pour la paix" avait échoué uniquement parce que ses auteurs avaient découvert trop tard qu'ils pouvaient attribuer à cette liste le nom de leur initiative populaire fédérale (cf. FF 1987 II 486-490, 1988 III 1351). Leur seul but, avoué, avait été de mener une campagne gratuite en faveur de l'initiative en profitant de la gratuité des coûts et de l'obligation légale qui impartit au canton de distribuer à tout électeur un jeu complet des bulletins électoraux. 33) Il y a longtemps que des pays comme la France, la Grande-Bretagne, l'Irlande, Malte et les Pays-Bas pratiquent la caution (cf. Dolf Sternberger/Bernhard Vogel, loc. cit. [note 77], tome I/I: Europa, 538, 642, 684, 846 et 886, et BÖ N 1976 33 [intervention du CN Allgöwer]). 34) Cf.

FF 1975 H 1971, 1991IV 706, 709 et 767. 35) Les protagonistes étaient, d'une part le Parti écologique libre OFP et la Communauté bernoise pour une politique bourgeoise et artisanale BIP, d'autre part l'Action Nationale pour le peuple et la patrie AN et son apparentement, la liste "Rentner sprechen auch mit! RSM": un apparentement des listes OFP-BIP avait tout d'abord fait l'objet d'une déclaration écrite, qui fut récusée ensuite par le BIP également par écrit et qui, pour finir, fut renouvelée par écrit tout juste dans le délai imparti, renouvellement que PAN a cherché en dernier lieu à empêcher en menaçant d'interjeter un recours. 36> Cf. FF 1992 II 849 s.; cf. encore BÖ N 1992 475 et 485-488. 37> Deux projets ayant fait l'objet d'un référendum facultatif qui a abouti n'ont pas été mis en votation populaire, faute de base légale expresse: ce sont l'arrêté fédéral du 13 décembre 1957 sur les services d'instruction extraordinaires des compagnies territoriales et les gardes locales (FF 1958 I 779, 794, 1039, 1104, 1247 et 1248) et l'arrêté fédéral urgent du 31 janvier 1975 fixant le montant de la contribution de la Confédération à l'assurance-vieillesse et survivants (RO 1975 181 et 1805; Rapport de gestion du Conseil fédéral 1975 4 et 6). 38' Cf. par exemple les initiatives sur les banques et sur les vacances (FF 1978 II 922 et 924), sur l'énergie et sur l'énergie atomique (FF 1980 II 521 und 523), pour la suppression de la vignette autoroutière et de la taxe sur les poids lourds (FF 1985 I 511 et 514), les initiatives "Trèfle" (FF 1987 I 699, 702, 705, 708), les initiatives pour la réalisation d'une seconde galerie autoroutière et pour un tunnel ferroviaire de base au Saint-Gothard (FF 1988 I 94 et 97), les initiatives pour la prévention des problèmes liés au tabac, des problèmes liés à 477

l'alcool (FF 1988 I 1546 et 1549), les initiatives pro vitesse 80 et pro vitesse 130 (FF 1991 III 1213 et 1216), pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre (FF 1991 II 438) et pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix (FF 1991 II 443); les référendums contre la révision du 9 octobre 1981 du code pénal et celle du code pénal militaire (FF 1982 I 497 et 1073), contre la révision du 20 juin 1986 de la loi sur l'asile et de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (FF 1986 III 718 et 720), contre l'arrêté fédéral du 4 octobre 1991 concernant l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods et la loi du même jour concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods (FF 1992 I 1268 s. et 1266 s.), enfin les trois nouvelles (LREC, loi sur les indemnités des parlementaires et loi sur les coûts d'infrastructure) du 4 octobre 1991 (FF 1992 II 1622 s., 1624 s. et 1626 s.). 39> Cf. Etienne Grisel: article 90, in: Jean-François Aubert/Kurt Eichenberger/Jörg Paul Müller/Rene A. Rhinow/Dietrich Schindler (édit.): Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874. Bâle-Zurich-Berne 1987 ss, note marginale 10. 40) ATF97I893. 41) Cf. encore la question 94 du CN Max Binder-Gäumann du 16 mars 1992: "Référendum sur la NLFA. Dépouillement" (BÖ N 1992 475), la question 95 de la CN Wittenwyler du 16 mars 1992: "Référendum sur la NLFA. Erreurs de dépouillement" (BÖ N 1992 475) et l'interpellation urgente du groupe écologiste (92.3062): "Référendum sur la NLFA. Erreurs de dépouillement" (BÖ N 1992 485-488). 42> Cf. FF 1982 I 497-501 et Rapport de gestion du Conseil fédéral 1982 7 (révision du code pénal, actes de violence criminels); FF 1988 II 1086 s., let. g (droit privé international), de même que la loi sur la protection des eaux de 1991. 43) Principauté de Liechtenstein: art. 66 de la constitution et art. 67 à 79 de la loi du 17 juillet 1973 sur l'exercice des droits politiques dans les affaires du pays; Italie: article 138 de la constitution (référendum constitutionnel facultatif) et article 75, 1er alinéa, à mettre en relation avec l'article 131 (referendum abrogativo), articles 3, 4, et 10 à 13 (référendum constitutionnel facultatif), 29 à 34 et 37 à 39 (referendum abrogativo) de la loi

n° 352 du 25 mai 1970. Outre ces deux Etats et le nôtre, il n'y a, de par le monde, que les Philippines qui prévoient une sorte de référendum facultatif pour leurs Etats membres (art. VI, section 32 de la constitution de ce pays), mais la loi d'exécution fait encore défaut. Cf. Hans-Urs Wili, loc. cit. (voir note 20), 507-519 § 31 I 2 et II, 566 s. § 37 IV 2 b et 771 s. § 53 II 4. 44> Cf. FF 1981 III 690-693, 1985 I 627-629, 1987 II 486-489, 1992 VI 474-479. 45> Cf. le postulat du CE Schmid (89.449): "Titre des initiatives populaires", transmis par le Conseil des Etats le 25 septembre 1989 (BÖ E 1989 475-479), par le Conseil national le 20 septembre 1990 (BÖ N 1990 1476-1481) et le postulat du CN Zwingli (89.778), ayant le même titre et transmis le 20 septembre 1990 (BÖ N 1990 700 s., 1476-1481). 46> Cf. Walter Buser: Verfügungen der Bundeskanzlei nach dem Bundesgesetz über die politischen Rechte, in: Jean-François Aubert/Philippe Bois (édit.): Mélanges André Grisel. Recueil de travaux offerts à M. André Grisel, professeur honoraire de l'Université de Neuchâtel, ancien président du Tribunal fédéral. (Collection de travaux publiés par la Faculté de droit et des sciences économiques de l'Université de Neuchâtel. Série juridique, 19.) Neuchâtel 1983, 363-397, particulièrement 390-395. 478

47) Cf. annexe 2, tableau 10, la question ordinaire du CN Graf (87.665), intitulée "Initiatives populaires" (BÖ N 1987 1525) et la question 17 du même auteur, datée du 7 décembre 1987 et intitulée "Calendrier des votations fédérales en 1988" (BÖ N 1987 1626 s.). 48> Cf. la reproduction partielle de la décision du 12 septembre 1984, in: VPB/JAAC 48.53, et notamment les ch. II 1 et 3c = in: ZBI 87 (1986) 272-278, et le commentaire approuvé, ibid., 278. *9) Cf. la critique de Walter Stutz: Voies de recours, in: Yvo Hangartner (édit.): La loi fédérale sur les droits politiques. Exposés présentés lors de la conférence organisée le 14 octobre 1977 par l'Institut suisse de cours administratifs, documents et bibliographie se rapportant aux thèmes traités lors de cette manifestation (Publications de l'Institut suisse de cours administratifs de l'Ecole des Hautes Etudes économiques et sociales de Saint-Gall, nouvelle série, vol. 16). Saint-Gall 1980, 134-138, notamment 136 s. 479

Annexe 1: Graphiques Nombre de candidats, de 1919 à 1991, dans l'ensemble de la Suisse et dans les deux cantons les plus peuplés, soit Zurich et Berne 3000 Kandidaten/Candidats
Graphique 1 2500 - 2000 - 1500 - 1000 500 BE CH 1919 1943 1967 m 1991 480

Nombre d'électeurs et nombre de votants, de 1919 à 1991, dans l'ensemble de la Suisse et dans les deux cantons les plus peuplés, soit Zurich et Berne Graphique 2 481 W— =
Nombre d'électeurs Millions de votants

Nombre de listes de 1919 à 1991, dans l'ensemble de la Suisse et dans les deux cantons les plus peuplés, soit Zurich et Berne Graphique 3 chiffre absolu 300 250 200 1 Cf\ 1 OU ~ en % 500 100 - 400 h 300 - 200 - 100 1919 1943 1967 1991 ZH ZH en % L I BE BE en % CH CH en % Base année 1919 = 100 % 482

Somme des apparentements, des sous-apparentements et des sous-sous-apparentements, de 1919 à 1991, dans l'ensemble de la Suisse et dans les deux cantons les plus peuplés, soit Zurich et Berne 100 chiffre absolu Graphique 4 en % 1400 h 1200 h 1000 \- 800 h 600 400 h 200 1919 1943 1967 1991 ZH I I BE ZH en % BE en % CH CH en % Base année 1919 = 100% 483

Annexe 2: Tableaux Elections du Conseil national depuis l'introduction du système proportionnel: situation dans les deux cantons les plus peuplés et pour l'ensemble de la Suisse Canton de Zurich Tableau 1 Année de l'élection du Conseil national Nombre

d'électeurs Nombre de votants Nombre de listes Nombre d'apparements Nombre de sous-apparements Nombre de sous-sous-apparements Nombre de candidats 1919 136'643 1 16'057 g 1 0 0 129 1943 216'549 155'565 11 2 0 0 265 1967 279'672 185'375 14 2 3 0 400 1991 765'675 354'296

E. 34

4 9 0 815 Canton de Berne ") Année de l'élection du Conseil national Nombre d'électeurs Nombre de votants Nombre de listes Nombre d'apparements Nombre de sous-apparements Nombre de sous-sous-apparements Nombre de candidats 1919 172'531 143'911 7 1 0 0 111 1943 233'129 160'759 13 3 1 0 246 1967 272'491 177'071 14 4 0 0 261 1991 682'991 313'657 27 5 6 2 571 Suisse Année de l'élection du Conseil national Nombre d'électeurs Nombre de votants Nombre de listes Nombre d'apparements Nombre de sous-apparements Nombre de sous-sous-apparements Nombre de candidats 1919 959'750 760'570 106 14 0 0 648 1943 1'310'445 879'740 106 19 2 0 727 1967 1'551'909 1'019'907 119 17 4 0 1258 1991 4'510'784 2'076'886 248 54 31 3 2'561 *) Canton de Berne avec le Jura (1967) et sans le Jura (1991) 484

Elections du Conseil national: situation dans le canton de Zurich, de 1967 à 1991 Tableau 2
Année de l'élection du Conseil national Nombre de sièges Nombre d'électeurs Nombre de votants Nombre de listes Nombre de candidats Référence BB1 Nombre de bulletins de vote imprimés et distribués par les cantons Facteur de multiplication du papier depuis 1967 Facteur de multiplication des lignes d'impression depuis 1967 1967

E. 35

765'675 354'796 34 811 1991 W 658 26'180'000 93.5 880 34 Feuille fédérale. 145= année. Vol. III 485

Elections du Conseil national: situation dans le canton de Berne, de 1967 à 1991 Tableau 3
Année de l'élection du Conseil national Nombre de sièges Nombre d'électeurs Nombre de votants Nombre de listes Nombre de candidats Référence BEI Nombre de bulletins de vote imprimés et distribués par les cantons Facteur de multiplication du papier depuis 1967 Facteur de multiplication des lignes d'impression depuis 1967 1967 33 272'491 177'071 14 261 1967 II 1090 275'000 1 1 1971 31 599'758 347'799 22 441 /97/II 1318 600'000 2.2 480 1979 29 601 '067 337'852 18 376 1979 III 890 IO'836'000 39.4 420 1991 29 682'991 313'657 27 571 1991 IV 704 18'495'000 67.3 625 486

Elections du Conseil national: situation dans le canton de Vaud, de 1967 à 1991 Tableau 4
Année de l'élection du Conseil national Nombre de sièges Nombre d'électeurs \ Nombre de votants Nombre de listes Nombre de candidats Référence BB1 Nombre de bulletins de vote imprimés et distribués par les cantons Facteur de multiplication du papier depuis 1967 Facteur de multiplication des lignes d'impression depuis 1967 1967 16 127'554 59'084 7 103 7967 II 1146 130'000 1 1 1971 16 288'668 132'382 9 120 1971 II 1392 290'000 2.2 30 1979 16 310'774 115'657 10 141 7979 III 958 3'432'000 26.4 150 1991 17 355'764 133'024 14 175 1991 tV 847 5'400'000 41.5 190 487

Elections du Conseil national: situation dans le canton de Genève, de 1967 à 1991 Tableau 5
Année de l'élection du Conseil national Nombre de sièges Nombre d'électeurs Nombre de votants Nombre de listes Nombre de candidats Référence BB1 Nombre de bulletins de vote imprimés et distribués par les cantons Facteur de multiplication du papier depuis 1967 Facteur de multiplication des lignes d'impression depuis 1967 1967 10 73'400 36'324 7 34

196711 1158 75'000 1 1 1971 11 173'910 8T670 g 42 1971 II 1405 175'000 2.3

E. 40

1979 11 182765 68'654 8 49 1979 III 975 1'647'000 22 60 1991 U 200'607 9'539 17 115
1991 IV 871 3'618'000 48.2 125 488

Elections du Conseil national en 1979 et 1991. Nombre de listes et de candidats Tableau 6 \. Année Territoire ^\ . Tous les cantons appliquant le système proportionnel dont ZH, BE, SG, AG, VD et GE 1979 Listes 164 74 Candidats 1'812 1'367 1991 Listes 248 116 Candidats 2'561 1'954 489

Contributions aux frais d'impression des listes qui n'ont pas atteint le quorum (art. 24), par canton. Calcul pour l'élection du Conseil national en 1991 Tableau 7 Can- ton ZH BE LU sz so BS GR AG TG TI GÈ Liste n° 10 18 19 22 24 25 33 34 15 23 24 26 14 6 2 15 9 12 14 11 5 10 15 18 Liste "Naturi! - ab Sächzgi" TOC 700 Forum Utopie '92 (fu'92) Menschheitlich parteilose Bewegung Schweigende Liste Junge Toleranz Politik + Ethik Pro Pace Mundi Junge CVP (JCVP) Fortschrittspartei der Schweiz Schmid Jörg Wilhelm (821.57.463.1 16) Bürgerliste für die Wiederherstellung des zerstörten Schweiz. Rechtsstaates und gegen staatlichen Lohnfeudalismus Siedürfen Europa Partei der Schweiz (EPS) Partei für Kind und Gemeinschaft Homosexuelle Liste Basel Das Basel-Städtische himmelblaues Neuzeit Schamannen Beil Partito Cattolico Conservatore Indipendente Roveredo Europa Partei der Schweiz (EPS) Liste eines Einzelnen Gewerbe-Bürger-Bauem-Partei (GBB) Partito Ticinese per la protezione dei cittadini Svolta ecologica e politica - SVEPO Jeunesse indépendante Pour une politique en faveur des travailleurs Contribution maximale en francs 2'000 2'000 2'000 2'000 2'000 2'000 2'000 2'000 2'000 2'000 2'000 2'000 500 500 500 500 500 500 rooo l'OOO 500 500 500 l'OOO l'OOO 490

Elections du Conseil national. Procédure: comparaison entre le système actuel et le système proposé Tableau 8 Etape de la procédure Dépôt des listes de candidats Déclaration de candidature dans les cas litigieux Liste de candidatures. Fin de la mise au point Déclaration des apparentements Jour de l'élection Publication des résultats dans la feuille officielle du canton Dépôt des recours à la Chancellerie fédérale Séance du Bureau provisoire Début de la nouvelle législature date d'exécution et base juridique système actuel début de la 4e semaine d'août/lre semaine de septembre LDP 21 1 fin de la 4e semaine d'août/ lre semaine de septembre LDP 27 I/m début de la 5e semaine d'août/2e semaine de septembre LDP 29 IV début de la Se semaine d'août/2e semaine de septembre LDP 311 avant-dernier dimanche d'octobre LDP 19 Ilre phrase lre semaine de novembre cf. LDP 52 H 3e/4e semaine de novembre cf. LDP 77 à 79 et 82 3e/4e semaine de novembre 4e semaine de novembre/le semaine de décembre LDP 57/LREC 1 1 système proposé du début juillet jusqu'à la fin septembre (selon les cantons) Pjt21I supprimée du début de la 2e semaine de juillet jusqu'au début de la 2e semaine d'octobre (selon les cantons) PJ129IV du début de la 2e semaine de juillet jusqu'au début de la 2e semaine d'octobre (selon les cantons) Pjt31I/29IV avant-dernier dimanche d'octobre Pjt 19 I lre phrase 2e semaine de novembre cf. Pjt 52 n lre semaine de décembre cf. Pjt 77 à 79 et 82 2e/3e semaine de décembre 2e semaine du mois de janvier suivant l'année durant laquelle s'est déroulée l'élection Pjt 57/Pjt LREC 1 Ibis 491

Application du système consistant à ne distribuer qu'un seul exemplaire des explications du Conseil fédéral par ménage Economies possibles pour les collectivités publiques (données tirées de la procédure de consultation) Tableau 9 Collectivités publiques Canton du Valais

Ville de Lausanne Commune de Greifensee Confédération *) Nombre d'électeurs 174'000
 70'DOO 3'400 4'555'000 Economies possibles en francs env. 80'000 env. 25'000 env. 990
 entre 90'000 et 160'000 au plus en pourcent des coûts actuels 80% 88% 40% 25 à 33% *) La
 Confédération pourrait réaliser des économies de frais d'impression et de frais de papier si le
 tirage diminue. Ces économies dépendent toutefois de la manière dont les cantons, selon le
 système de vote qu'ils appliquent, peuvent raisonnablement passer au système consistant à
 ne distribuer qu'un seul exemplaire des explications du Conseil fédéral par ménage. Les
 sommes maximales indiquées ci-dessus pour la Confédération sont les économies qui
 seraient réalisables si tous les cantons adoptaient ce système de distribution. 492

Initiatives populaires (lancées et déposées) et demandes de référendum déposées lors des
 années électorales (de 1975 à 1991). Tableau 10 Année de l'élection 1975 1979 1983 1987
 1991 Nombre d'initiatives populaires lancées *) 5 9 8 8 Nombre d'initiatives déposées 4 5 5
 9 3 Nombre de référendums déposés 6 1 0 2 3 493

Elections du Conseil national. Ensemble des élections tacites ayant eu lieu depuis 1919 dans
 les cantons appliquant le système proportionnel Tableau 11 Année de l'élection 1925 1928
 1939 1943 1947 1951 1955 1959 1967 Nombre de cantons 2 2 9 1 1 2 2 1 3 Canton Claris
 Appenzell Rh.-Ext. Claris Appenzell Rh.-Ext. Lucerne Schwytz Zoug Soleure Appenzell
 Rh.-Ext. Tessin Vaud Valais Neuchâtel Appenzell Rh.-Ext. Appenzell Rh.-Ext. Claris
 Schaffhouse Claris Schaffliouse Appenzell Rh.-Ext. Schwytz Claris Appenzell Rh.-Ext.
 Nombre de sièges 2 3 2 3 9 3 2 7 2 7 15 6 6 2 2 2 2 2 2 3 2 2 Référence FF 1925 m 471
 1928 U 1007 1919 H 685 1943 1101 ;P47m565 1951 III 729 1955 E 1197 7PJPII981
 ;P<57III1108ss. 494

Année de l'élection 1971 1979 1987 Nombre de cantons 1 1 1 Canton Zoug Appenzell
 Rh.-Ext. Appenzell Rh.-Ext. Nombre de sièges 2 2 2 Référence FF 7977 II 1348 7979 ni
 935 7957 III 449 et 574 Conclusion 1. 20 élections de renouvellement intégral du Conseil
 national se sont déroulées entre 1919 et 1991. 12 d'entre elles se sont soldées par des
 élections tacites dans plusieurs cantons. 2. Les élections du Conseil national se sont soldées
 à 26 reprises par des élections tacites. 11 cantons ont été concernés: a. b. c. d. e. f. g. h. i. k.
 1. Lucerne Schwytz Claris Zoug Soleure Schaffhouse Appenzell Rhodes-Extérieures
 Tessin Vaud Valais Neuchâtel Ifois 2 fois 5 fois 2 fois Ifois 2 fois 9 fois Ifois Ifois Ifois
 Ifois 3. La plupart du temps, les élections tacites se produisent dans les petits cantons
 appliquant le système proportionnel. Ce phénomène est inhérent à ce système (en raison des
 quorums élevés!). Si, en 1939, au début de la Seconde Guerre mondiale, plusieurs élections
 tacites ont eu lieu dans de grands cantons appliquant le système proportionnel, c'est en
 raison de circonstances extraordinaires: cette année-là, en effet, les élections du Conseil
 national s'étaient soldées par des élections tacites dans 9 cantons. 4. Le canton d'Appenzell
 Rhodes-Extérieures est le canton où ont eu lieu le plus d'élections tacites: quasiment la
 moitié des 20 élections de renouvellement intégral du Conseil national se sont soldées par
 de telles élections. 5. Le nombre des élections tacites a tendance à diminuer. Ce phénomène
 est dû à l'augmentation du nombre des groupements politiques, conséquence de
 l'augmentation du nombre des électeurs. L'issue des scrutins devient toujours plus difficile à
 prévoir et l'attrait des élections tacites diminue d'autant. 495

Aide publique fournie aux partis dans quelques pays étrangers Aides et restrictions
 concernant les campagnes précédant les votations ou les élections Tableau 12 (Cf. rapport
 [88.075] du 23 novembre 1988 sur l'aide aux partis politiques, annexe 2: FF 19891 200)
 voir Allemagne Autriche Belgique Espagne France Grande- Bretagne Italie Pays-Bas

Portugal Suède USA Inscip- tion dans la consti- tution est. X X X X X X Obligation de trans- parence LDP 22a xp X xp xp Soutien de la propa- pagande LDP lia xp X X xp Restric- tions à la propa- gande LDP 1 la + 22a X X X X X Interdic- tions de finance- ment X X X X Subventions pour des campagnes en vue de votations ou d'élections LDP22a + 53a xp X X xp X xp X X X xp p = cette réglementation a causé des problèmes au cour de ces dernières années. 496

Annexe 3: Plan de la loi sur les droits politiques en révision Titre premier: Droit de vote et exercice de ce droit Art. 1er Art. 2 Art. Art. Art. Art. Art. 8 Art. 9 Objet du droit de vote Exclusion du droit de vote Domicile politique Registre des électeurs Principes régissant l'exercice du droit de vote Vote des invalides Vote anticipé Vote par correspondance Vote des militaires Titre deuxième: Votations Art. 10 Art. 11 Art. 12 Art. 13 Art. 14 Art. 15 Date et exécution Textes soumis à la votation, bulletins de vote et explications Nullité des bulletins de vote Constatation du résultat de la votation Procès-verbal de la votation Validation et publication des résultats de la votation Titre troisième: Election du Conseil national Chapitre premier: Dispositions générales Art. 16 Répartition des sièges entre les cantons Art. 17 Mode de répartition Art. 18 Incompatibilités Art. 19 Date de l'élection Art. 20 Tirage au sort Art. 20a Constatation du résultat de l'élection (ex-art. 50) Chapitre 2: Election selon le système proportionnel Section 1 Candidatures Art. 21 Date limite du dépôt des listes de candidats Art. 22 Nombre et désignation des candidats Art. 23 Dénomination de la liste de candidats Art. 24 Signataires et participation aux frais d'impression Art. 25 Mandataire des signataires de la liste Art. 26 Consultation des listes de candidats Art. 27 Candidatures multiples Art. 28 abrogé Art. 29 Mise au point des listes; candidatures de remplacement Art. 30 Listes électorales Art. 31 Apparemment Art. 32 Publication des listes électorales 497

Art. 33 Etablissement et remise des bulletins électoraux Section 2 Scrutin et établissement des résultats Art. 34 Notice explicative Art. 35 Mode de remplir le bulletin Art. 36 Suffrages accordés à des personnes décédées Art. 37 Suffrages complémentaires Art. 38 Bulletins électoraux et suffrages nominatifs nuls Art. 39 Récapitulation des résultats Art. 40 Première répartition des mandats entre les listes Art. 41 Répartitions suivantes Art. 42 Répartition des mandats entre les listes apparentées Art. 43 Détermination des élus et des suppléants Art. 44 Mandats en surnombre Art. 45 Election tacite Art. 46 Election sans dépôt de liste Chapitre 3: Election selon le système majoritaire Art. 47 Mode de procéder Art. 48 Bulletin électoral Art. 49 Bulletins nuls Art. 50 abrogé (voir art. 20a) Art. 51 Election de remplacement Chapitre 4: Publication des résultats et vérification des pouvoirs Art. 52 Avis d'élection; publication des résultats de l'élection Art. 53 Vérification des pouvoirs Chapitre 5: Modifications au cours de la législature Art. 54 Démission Art. 55 Substitution Art. 56 Election complémentaire Art. 57 Fin de la législature Titre quatrième: Référendum Chapitre premier: Référendum obligatoire Art. 58 Publication Chapitre 2: Référendum facultatif Section 1 Dispositions générales Art. 59 Délai Art. 59a Portée du délai Art. 59b Exclusion du retrait (ex-art. 67) Art. 59c Votation populaire 498

Section 2 Référendum populaire Art. 60 Liste de signatures Art. 61 Signature Art. 62 Attestation de la qualité d'électeur Art. 63 Refus de l'attestation Art. 64 Interdiction de consulter les listes Art. 65 abrogé Art. 66 Aboutissement Section 3 Référendum demandé par les cantons Art. 67 Compétence Art. 67a Forme Art. 67b Aboutissement Titre cinquième: Initiative populaire Art. 68 Liste de signatures Art. 69 Examen préliminaire Art. 70 Dispositions complémentaires Art. 71 Dépôt Art. 72 Aboutissement Art. 73 Retrait Art.

74 Traitement Art. 75 Unité de la matière et de la forme Titre sixième: Voies de recours Art. 77 Recours Art. 78 Mémoire de recours Art. 79 Décisions sur recours et mesures Art. 80 Recours de droit administratif Art. 81 Recours au Conseil fédéral Art. 82 Recours au Conseil national Titre septième: Dispositions communes Art. 83 Art. 84 Art. 85 Art. 86 Art. 87 Droit cantonal Utilisation de techniques nouvelles Délais de recours Gratuité des actes administratifs Relevés statistiques Titre huitième: Dispositions finales Chapitre premier: Modification et abrogation du droit en vigueur Art. 88 Art. 89 Modification de lois fédérales Abrogation de lois fédérales 499

Chapitre 2: Dispositions transitoires, exécution et entrée en vigueur Art. 90 Dispositions transitoires Art. 91 Exécution Art. 92 Référendum et entrée en vigueur 500

Loi fédérale Projet sur les droits politiques Modification du L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu le message du Conseil fédéral du 1er septembre 1993[^], arrête: I La loi fédérale du 17 décembre 1976² sur les droits politiques est modifiée comme il suit: Préambule vu les articles 47, 66, 72 à 74, 90 et 122 de la constitution, Art. 3, 1er al., deuxième phrase (nouvelle) 1 ... Les gens du voyage votent dans leur commune d'origine. Art. 5, 1er al, deuxième phrase (nouvelle), et 3e à 5e al. 1... Leur sont assimilés les bulletins de saisie délivrés par les cantons en vue d'informatiser le dépouillement des scrutins. 3 L'électeur peut exercer son droit en déposant personnellement son bulletin dans l'urne ou en votant par correspondance. 4 et 5 Abrogés Art. 8, 2e al. 2 Les électeurs peuvent voter par correspondance dès qu'ils ont reçu leur matériel de vote. i) FF 1993 III 405 2> RS 161.1 35 Feuille fédérale. 145= année. Vol. III 501

Droits politiques. LF Art. 11, titre médian, 2e ai, deuxième et troisième phrases (nouvelles), et 3e al., deuxième phrase (nouvelle) Textes soumis à la votation, bulletins de vote et explications 2... Dans le cas d'une initiative populaire ou d'un référendum, le comité fait part de ses arguments au Conseil fédéral, lequel les reprend dans ses explications. Le Conseil fédéral peut modifier ou refuser des propos portant atteinte à l'honneur, manifestement contraires à la vérité ou trop longs. Ses explications doivent contenir mot pour mot la question posée sur le bulletin de vote. 3... Les cantons peuvent, par une loi, habiliter les communes à n'envoyer qu'un seul exemplaire de ces explications par ménage à moins qu'un membre de ce ménage ayant la qualité d'électeur ne demande à en recevoir un personnellement. Art. 13, titre médian, 1er al. et 2e al. (nouveau) Titre médian: Ne concerne que le texte allemand 1 Les bulletins blancs et les bulletins nuls ne sont pas pris en considération pour la constatation du résultat de la votation. 2 Si un objet recueille un nombre égal de oui et de non dans un canton, celui-ci est considéré avoir rejeté cet objet. Art. 14, 1er al. 1 Après chaque votation, les responsables de chaque bureau de vote dressent un procès-verbal dans lequel ils indiquent le nombre total des électeurs inscrits, y compris celui des Suisses de l'étranger, le nombre des votants, le nombre des bulletins blancs, des bulletins nuls et des bulletins valables, ainsi que le nombre des électeurs ayant accepté le projet et le nombre de ceux qui l'ont rejeté. Art. 16, 1er al. 1 Les sièges du Conseil national sont répartis entre les cantons en fonction des derniers résultats du recensement de la population de résidence publiés officielle- ment. Art. 17 Mode de répartition Les 200 sièges du Conseil national sont répartis entre les cantons et les demi- cantons selon le mode suivant: a. Répartition préliminaire: Le chiffre de la population de résidence de la Suisse est divisé par 200. Le nombre entier immédiatement supérieur au quotient obtenu constitue le premier chiffre de répartition. Chaque canton dont la population n'atteint pas ce chiffre obtient un siège et ne participe plus à la répartition des sièges restants. 502

Droits politiques. LF Le chiffre de la population de résidence des cantons restants est divisé par le nombre des sièges qui n'ont pas encore été attribués. Le nombre entier immédiatement supérieur au quotient obtenu constitue le deuxième chiffre de répartition. Chaque canton dont la population n'atteint pas ce chiffre obtient un siège et ne participe plus à la répartition des sièges restants. Cette opération est répétée jusqu'à ce que les cantons restants atteignent le dernier chiffre de répartition. b. Répartition principale: Chaque canton restant obtient autant de sièges que le dernier chiffre de répartition est contenu de fois dans le chiffre de sa population. c. Répartition finale: Les sièges qui n'ont pas encore été attribués sont répartis entre les cantons ayant obtenu les restes les plus forts. Si plusieurs cantons ont le même reste, les premiers à être éliminés sont ceux qui ont obtenu les plus petits restes après la division du chiffre de leur population par le premier chiffre de répartition. Si ces restes sont aussi identiques, c'est le sort qui décide. Art. 20a Constatation du résultat de l'élection (nouveau) (cf. ancien art. 50) Les bulletins blancs et les bulletins nuls ne sont pas pris en considération pour la constatation du résultat de l'élection. Titre suivant l'article 20a Chapitre 2: Election selon le système proportionnel Art. 21 Date limite du dépôt des listes de candidats 1 Le droit cantonal fixe un lundi compris entre le 1er juillet et le 30 septembre de l'année de l'élection, lequel constitue la date limite du dépôt des listes de candidats; il précise à quelle autorité les listes doivent être remises. 2 Les listes de candidats doivent parvenir à l'autorité cantonale au plus tard à la date limite du dépôt des listes. 3 Les cantons communiquent sans retard toute liste de candidats à la Chancellerie fédérale. Art. 22, 3e al. (nouveau) 3 Toute personne dont le nom figure sur une liste de candidats doit confirmer par écrit qu'elle accepte sa candidature. Si cette confirmation fait défaut, son nom est biffé de la liste de candidats. 503

Droits politiques. LF Art. 23 Dénomination de la liste de candidats Toute liste de candidats doit porter une dénomination qui la distingue des autres listes. Art. 24, titre médian, 1er al., 3e al. (nouveau) et 4e al. (nouveau) Signataires et participation aux frais d'impression 1 Toute liste de candidats doit porter la signature manuscrite d'un nombre minimum d'électeurs dont le domicile politique se trouve dans l'arrondissement. Ce nombre est de a. 50 dans les cantons qui disposent de 2 à 10 sièges; b. 100 dans les cantons qui disposent de 11 à 20 sièges; c. 200 dans les cantons qui disposent de plus de 20 sièges. 3 Le canton peut, par une loi, obliger le mandataire des signataires à participer aux frais d'impression de sa liste si le total des suffrages de parti qu'elle a obtenus est inférieur à un vingtième du chiffre de répartition (art. 40, 1er al.). Le montant de cette participation ne doit pas dépasser: a. 500 francs dans les cantons qui disposent de 2 à 10 sièges; b. 1000 francs dans les cantons qui disposent de 11 à 20 sièges; c. 2000 francs dans les cantons qui disposent de plus de 20 sièges. 4 Le canton décide s'il entend exiger une garantie pour la participation aux frais d'impression et, si oui, il en fixe les modalités et désigne les personnes qui engagent leur responsabilité. Art. 25, titre médian Mandataire des signataires de la liste Art. 27 Candidatures multiples 1 Si le nom d'un candidat figure sur plus d'une liste du même arrondissement, le canton le biffe immédiatement de toutes les listes. 2 La Chancellerie fédérale biffe immédiatement des listes de candidats d'un canton tout nom figurant déjà sur une liste électorale ou sur une liste de candidats d'un autre canton. 3 La Chancellerie fédérale communique immédiatement aux cantons concernés les noms qu'elle a biffés. Art. 28 Abrogé 504

Droits politiques. LF Art. 29, 1er, 2e al., première et deuxième phrases, et 4e al. 1 Le canton examine les listes de candidats et impartit au mandataire des signataires un délai dans lequel

il peut supprimer les défauts affectant la liste, fournir la garantie requise par le droit cantonal, modifier la dénomination de la liste si elle prête à confusion et remplacer les candidats dont le nom a été biffé d'office. 2 Les citoyens proposés à titre de remplacement doivent confirmer par écrit qu'ils acceptent leur candidature. Si cette confirmation fait défaut, si le nouveau candidat figure déjà sur une autre liste ou s'il n'est pas éligible, son nom est biffé de la proposition de remplacement. ... 4 Aucune modification ne peut plus être apportée aux listes de candidats à partir du deuxième lundi qui suit la date limite du dépôt des listes de candidats. Le droit cantonal peut réduire à une semaine le délai accordé pour la mise au point des listes. Art. 31 Apparementement 1 Deux listes ou plus peuvent être apparementées par une déclaration concordante des signataires ou de leurs mandataires, au plus tard à l'échéance du délai accordé pour la mise au point des listes. Les sous-apparementements ne sont pas valables. 2 Les apparementements doivent être indiqués sur les bulletins électoraux avec impression. 3 Les déclarations d'apparementement sont irrévocables. Art. 32 Publication des listes électorales Le canton publie le plus tôt possible dans la feuille officielle les listes électorales avec leur dénomination, leur numéro d'ordre et leur(s) apparementement(s). An. 33, 1er al. et al. Ibis (nouveau) 1 Les cantons établissent, pour toutes les listes, des bulletins électoraux portant la dénomination de la liste (et s'il y a lieu l'apparementement), le numéro d'ordre et les indications relatives au candidat (au moins le nom de famille, le prénom et le domicile), de même que des bulletins électoraux sans impression. Ibis Les cantons qui remplacent les bulletins électoraux par des bulletins de saisie font parvenir en plus aux électeurs un document où figurent les indications relatives à tous les candidats, la dénomination des listes et les apparementements. 505

Droits politiques. LF Titre précédant l'article 34 Section 2: Scrutin et établissement des résultats Art. 34 Notice explicative Avant chaque renouvellement intégral du Conseil national, la Chancellerie fédérale établit une brève notice explicative qui est remise aux électeurs avec les bulletins électoraux (art. 33, 2e al.). Art. 38, 4e al. (nouveau) 4 Les causes de nullité et d'annulation découlant de la procédure cantonale (enveloppe électorale, timbre de contrôle ou estampille, etc.) sont réservées. Art. 40, titre médian et 1er à 3e al. Première répartition des mandats entre les listes 1 Le nombre des suffrages de parti valables de toutes les listes est divisé par le nombre des mandats à attribuer plus un. Le nombre entier immédiatement supérieur au quotient obtenu constitue le chiffre de répartition. 2 Chaque liste se voit attribuer autant de mandats que son nombre total de suffrages contient de fois ce chiffre de répartition. 3 Abrogé Art. 41 Répartitions suivantes 1 Les mandats restants après la première répartition sont attribués un par un selon la procédure suivante: a. On divise le nombre de suffrages de parti obtenu par chacune des listes par le nombre de mandats qu'elle a déjà obtenu plus un; b. On attribue le premier des mandats restants à la liste qui obtient le plus fort quotient; c. Si plusieurs listes obtiennent ce plus fort quotient, le premier des mandats restants revient à la liste qui a obtenu le plus grand reste après la division prévue à l'article 40, 2e alinéa; d. Si plusieurs listes ont obtenu ce plus grand reste, le premier des mandats restants revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages de parti; e. Si plusieurs listes ont obtenu ce plus grand nombre de suffrages de parti, le premier des mandats restants revient à la liste dont le candidat pouvant prétendre à un siège a obtenu le plus grand nombre de suffrages; f. Si, enfin, plusieurs candidats se trouvent dans cette situation, c'est le sort qui décide. 2 On répétera l'opération jusqu'à ce que tous les mandats soient attribués. 506

Droits politiques. LF Art. 42, titre médian Répartition des mandats entre les listes apparentées Art. 45 Election tacite 1 Lorsque le nombre des candidats de toutes les listes réunies ne dépasse pas le nombre des mandats à attribuer, tous les candidats sont proclamés élus par le gouvernement cantonal. 2 Lorsque le nombre des candidats de toutes les listes réunies est inférieur au nombre des mandats à attribuer, une élection complémentaire a lieu conformément à l'article 56, 3e alinéa, afin d'attribuer les mandats vacants. Art. 46, 2e al. 2 Lorsqu'un bulletin électoral contient plus de noms qu'il n'y a de mandats à attribuer, les derniers noms sont biffés. Art. 47, 2e al. (nouveau) 2 Le droit cantonal peut toutefois prévoir une élection tacite si, au trentième jour qui précède l'élection, l'autorité cantonale compétente n'a reçu qu'une seule candidature valable. Art. 49, 2e al. (nouveau) 2 Les causes de nullité et d'annulation découlant de la procédure cantonale (enveloppe électorale, timbre de contrôle ou estampille, etc.) sont réservées. Art. 50 (cf. art. 20a nouveau) Abrogé Art. 51 Elections de remplacement Les articles 47 à 49 sont applicables aux élections de remplacement. Art. 52, 1er, 2e al. et 4e al. (nouveau) 1 Après l'établissement des résultats, le gouvernement cantonal donne connaissance sans retard et par écrit de leur élection aux candidats élus et communique leurs noms au Conseil fédéral. 2 Le canton publie dans la feuille officielle les résultats obtenus par chacun des candidats et il mentionne les voies de recours. 4 A l'expiration du délai de recours (art. 77, 2e al.), le canton transmet immédiatement son procès-verbal à la Chancellerie fédérale. Il transfère les bulletins électoraux à l'endroit indiqué par la Chancellerie fédérale dans les dix jours qui suivent l'expiration du délai de recours. 507

Droits politiques. LF Art. 53, titre médian et 3e al. Vérification des pouvoirs 3 Lors de l'entrée en fonction d'un suppléant ou après une élection complémentaire ou une élection de remplacement, un nouveau membre du conseil ne peut prendre part aux délibérations qu'après validation de son élection. Art. 56, 1^{er} al, deuxième phrase, et 2e al. 1... Celle-ci doit être approuvée par au moins trois cinquièmes des signataires de l'ancienne liste électorale qui ont encore le droit de vote. 2 Le candidat ainsi proposé est, après la mise au point de la liste de candidats (art. 22 et 29), déclaré élu sans scrutin par le gouvernement cantonal, conformément à l'article 45. Art. 57 Fin de la législature La législature du Conseil national prend fin au moment où se constitue le nouveau conseil élu. Titre précédant l'article 59 Section 1: Dispositions générales (nouvelle) Art. 59 Délai Pour les actes législatifs sujets au référendum facultatif, le délai de la récolte des signatures et de l'établissement des attestations de la qualité d'électeur est de 100 jours à compter de la publication officielle du texte. An. 59a Portée du délai (nouveau) (cf. ancien art. 64, 1er al.) La demande de référendum doit être déposée à la Chancellerie fédérale avant l'expiration du délai référendaire, soutenue par le nombre de cantons exigé par la constitution ou munie du nombre de signatures requises et des attestations de la qualité d'électeur. Art. 59b Exclusion du retrait (nouveau) (ancien art. 67) Une demande de référendum ne peut être retirée. Art. 59c Votation populaire (nouveau) Lorsque la demande de référendum a abouti, le Conseil fédéral ordonne l'organisation d'une votation populaire. 508

Droits politiques. LF Titre précédant l'article 60 Section 2: Référendum populaire (nouvelle) Art. 60, 1er al, phrase introductive et let. b, et 2e al. (nouveau) 1 Les listes (sur feuilles, pages ou cartes) au moyen desquelles les auteurs d'une demande de référendum recueillent des signatures doivent contenir les indications suivantes: b. Le titre de l'acte normatif et la date de son adoption par l'Assemblée fédérale; 2 Tout comité qui fait signer plusieurs objets à la fois (demandes de référendum ou initiatives populaires) doit ouvrir une

liste de signatures par objet. Il peut, à cette condition seulement, faire figurer plusieurs listes sur la même feuille de papier. Art. 61, al. 1 et lbls (nouveau) ainsi que 2e al. 1 L'électeur doit écrire à la main et de façon lisible son nom sur la liste de signatures; il y adjoint sa signature. lbls L'électeur incapable d'écrire peut faire inscrire son nom sur la liste par un électeur de son choix. Ce dernier adjoint sa signature au nom de l'électeur incapable d'écrire et il tait les instructions qu'il a reçues de lui. 2 L'électeur doit donner toutes les autres indications permettant de vérifier son identité, telles que ses prénoms, sa date de naissance et son adresse. Art. 64, titre médian et 1er al. (art. 64, 1er al, cf. nouvel art. 59a) Interdiction de consulter les listes 1 Abrogé Art. 65 Abrogé Art. 66, 1er al. 1 A l'expiration du délai référendaire, la Chancellerie fédérale constate si la demande de référendum a recueilli le nombre de signatures valables prescrit par la constitution. Si le nombre de signatures valables est inférieur à la moitié du nombre prescrit par la constitution, elle mentionne simplement dans la Feuille fédérale que le délai référendaire est échu et que la demande de référendum n'a pas abouti. Dans le cas contraire, elle constate, par une décision, si la demande de référendum a abouti. 509

Droits politiques. LF Section 3: Référendum demandé par les cantons (nouvelle) Art. 67 Compétence (ancien art. 67=nouvel art. 59b) A moins que le droit cantonal n'en dispose autrement, le Parlement du canton a la compétence de demander le référendum. Art. 67a Forme La lettre que le gouvernement cantonal adresse à la Chancellerie fédérale doit contenir les indications suivantes: a. Le titre de l'acte normatif et la date de son adoption par l'Assemblée fédérale; b. L'organe qui demande une votation populaire au nom du canton; c. Les dispositions de droit cantonal régissant les compétences en matière de référendum demandé par le canton; d. La date et le résultat du vote ayant abouti à la décision de demander le référendum. Art. 67b Aboutissement 1A l'expiration du délai référendaire, la Chancellerie fédérale constate si la demande de référendum est présentée par le nombre de cantons ou de demi-cantons requis. 2 Sont nulles les demandes de référendum: a. Qui n'ont pas été décidées et déposées à la Chancellerie fédérale durant le délai référendaire; b. Qui n'ont pas été décidées par un organe compétent en la matière; ou c. Qui ne permettent pas d'identifier avec certitude l'acte normatif fédéral sur lequel elles portent. 3 La Chancellerie fédérale notifie par écrit la décision sur l'aboutissement ou le non-aboutissement du référendum aux gouvernements de tous les cantons qui l'ont demandé et elle la publie dans la Feuille fédérale, en indiquant le nombre des demandes valables et le nombre des demandes nulles. Art. 68, 1er al, let. b et e, et 2e al. (nouveau) 1 Les listes (sur feuilles, pages ou cartes) au moyen desquelles les auteurs d'une initiative populaire recueillent des signatures doivent contenir les indications suivantes: b. Le titre et le texte de l'initiative ainsi que la date de sa publication dans la Feuille fédérale; e. Les nom et adresse des auteurs de l'initiative, qui doivent avoir le droit de vote et être au moins sept, mais pas plus de 27 (comité d'initiative). 2 L'article 60, 2e alinéa, s'applique aussi aux initiatives populaires. 510

Droits politiques. LF Art. 69, 2e et 4e al. 2 Ne concerne que les textes allemand et italien. 4 Le titre et le texte de l'initiative, ainsi que le nom de ses auteurs, sont publiés dans la Feuille fédérale.' Art. 70 Dispositions complémentaires 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. Art. 72, 1er al. 1A l'expiration du délai imparti pour la récolte des signatures, la Chancellerie fédérale constate si l'initiative populaire a recueilli le nombre de signatures valables prescrit par la constitution. Si le nombre de signatures valables est inférieur à la moitié du nombre prescrit

par la constitution, elle mentionne simplement dans la Feuille fédérale que le délai imparti pour la récolte des signatures est échu et que l'initiative n'a pas abouti. Dans le cas contraire, elle constate, par une décision, si l'initiative a abouti. Art. 73, 1^{er} al, 2^e al, deuxième phrase (nouvelle), et 3^e al. (nouveau) 1 Toute initiative populaire peut être retirée par le comité d'initiative. Pour être valable, la déclaration de retrait doit être signée par la majorité absolue des membres du comité d'initiative ayant encore le droit de vote. 2... Auparavant, la Chancellerie fédérale invite le comité d'initiative à lui faire part de sa décision en lui fixant un bref délai de réflexion. 3 Aucune initiative revêtant la forme d'une proposition conçue en termes généraux ne peut être retirée après qu'elle a été approuvée par l'Assemblée fédérale. Art. 74, 1^{er} al. (nouveau) et 2^e al. 1 Le Conseil fédéral dispose d'un délai de 30 mois à compter du dépôt de l'initiative pour soumettre au peuple une initiative populaire présentée sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux, d'un délai de 36 mois s'il s'agit d'une initiative populaire présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. 2 (libellé de l'art. 74 en vigueur) An. 77, 1^{er} al, let. a et b 1 Le recours au gouvernement cantonal est recevable contre: a. La violation des dispositions sur le droit de vote selon les articles 2 à 4, 511

Droits politiques. LF l'article 5,3^e et 6^e alinéas, et les articles 62 et 63 (recours touchant le droit de vote); b. Des irrégularités affectant les votations (recours touchant les votations); Art. 78, 2^e al. (cf. art. 79, al. 2Kr) 2 Abrogé Art. 79, al. 2bis (nouveau), 2^{er} et 3 (al. 2^{er}=ancien art. 78, 2^e al.) 2^{ts} Les décisions du gouvernement cantonal en matière de recours touchant le droit de vote peuvent faire l'objet d'un recours au tribunal administratif du canton dans les cinq jours à compter de leur notification (art. 98a de la loi fédérale d'organisation judiciaire¹). 2^{ter} Le gouvernement cantonal rejette le 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 de la votation ou de l'élection. 3 Le gouvernement cantonal et le tribunal administratif du canton notifient leurs décisions sur recours et les autres mesures prises conformément aux articles 34 à 38 et 61, 2^e alinéa, de la loi fédérale sur la procédure administrative²) et ils les communiquent aussi à la Chancellerie fédérale. Art. 80, 1^{er} al. 1 Le recours de droit administratif au Tribunal fédéral contre les décisions du tribunal administratif cantonal touchant le droit de vote (art. 77, 1^{er} al., let. a, et art. 79, al. 2bls) est ouvert dans les trente jours à compter de la notification de la décision. An. 81, deuxième phrase ... Le Conseil fédéral statue sur le recours avant de constater le résultat définitif de la votation (art. 15, 1^{er} al.). > RS 173.110 2> RS 172.021 512

Droits politiques. LF Art. 84, 1^{er} et 2^e al (nouveau) 1 Le Conseil fédéral peut autoriser les gouvernements cantonaux à édicter des dispositions dérogeant à la présente loi s'ils entendent utiliser des moyens techniques nouveaux pour établir les résultats des scrutins. 2 L'utilisation de moyens techniques lors des scrutins est soumise à l'autorisation du Conseil fédéral. An. 85 Délais de recours A moins que la présente loi n'en dispose autrement, le calcul des délais de recours est régi: a. Pour la procédure devant la Chancellerie fédérale et devant le Conseil fédéral, par les articles 20 à 24 de la loi fédérale sur la procédure administrative 1); b. Pour la procédure devant le Tribunal fédéral, par les articles 32 à 35 de la loi fédérale d'organisation judiciaire². II La loi fédérale sur les rapports entre les conseils³ est modifiée comme il suit: Art. 1^{er}, al. lbis (nouveau) lbls L'année du renouvellement intégral ordinaire du Conseil national, la session ordinaire de décembre n'a pas lieu. En compensation, les Chambres fédérales renouvelées se réunissent en session d'ouverture

ordinaire le deuxième lundi du mois de janvier qui suit les élections. Art. 26, 1er al. 1
Lorsque l'initiative populaire réclame une révision partielle de la constitution et qu'elle est
présentée sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux, l'Assemblée fédérale
décide, dans un délai de deux ans à compter du jour où l'initiative a été déposée, si elle
l'approuve ou non. Art. 27, al. 1 et 5bls 1 Lorsque l'initiative populaire réclame une révision
partielle de la constitution et qu'elle est présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes
pièces, l'Assemblée fédérale décide, dans un délai de deux ans et demi à compter du jour
où l'initiative a été déposée, si elle approuve ou non l'initiative telle qu'elle est formulée.
5bis Abrogé >) RS 172.021 2> RS 173.110 3> RS 171.11 513

Droits politiques. LF Art. 29 1 Le Conseil fédéral présente son message et ses propositions
à l'Assemblée fédérale dans les douze mois qui suivent le dépôt de l'initiative. 2 Abrogé 3
L'Assemblée fédérale peut commencer à délibérer avant que le Conseil fédéral ait présenté
son message et ses propositions. III 1 La présente loi est sujette au référendum facultatif. 2
Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur. N36166 514

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses,
Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali
digitali Message concernant une révision partielle de la législation fédérale sur les droits
politiques du 1er septembre 1993 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale
Jahr 1993 Année Anno Band 3 Volume Volume Heft 38 Cahier Numero Geschäftsnummer
93.066 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 28.09.1993 Date Data Seite 405-514
Page Pagina Ref. No 10 107 514 Das Dokument wurde durch das Schweizerische
Bundesarchiv digitalisiert. Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte
Originaltext. Quellen-URL siehe oben.