

2. LA LOI FEDERALE SUR LES DROITS POLITIQUES

(R.F.S. No 46 - 15.XI.L977)

Résumé

Le 4 décembre prochain, le peuple suisse devra se prononcer entre autres sur la loi fédérale relative aux droits politiques (du 17 décembre 1976). Le référendum a été lancé contre ce projet, qui regroupe en un seul texte des dispositions contenues dans des lois fédérales datant de 1872, 1874, 1919, 1962, 1963 et 1965 et adapte l'ensemble aux nouvelles conditions intervenues entre-temps. Dans le comité de référendum sont représentés - parmi d'autres groupements - le Parti du Travail, le POCH, la Ligue marxiste révolutionnaire, le Conseil suisse des associations pour la paix, l'Internationale des opposants à la guerre ainsi que les membres de la "Déclaration de Berne". Principalement visée est la disposition selon laquelle les listes de signatures doivent être remises, pour le cas d'une initiative, "au plus tard 18 mois après la publication du texte de l'initiative dans la Feuille fédérale" (aucun délai n'était prescrit jusqu'ici). D'autres nouveautés - telles celles qui visent à faciliter les procédures de vote lors des scrutins fédéraux, à entériner le principe des commentaires officiels du Conseil fédéral accompagnant les textes soumis au vote, de même qu'à rendre obligatoire l'insertion d'une clause de retrait dans toute initiative - n'ont, quant à elles, guère été contestées.

1. La situation actuelle

Les droits politiques des citoyens suisses (droit de vote et d'élection, référendum obligatoire ou facultatif, initiative populaire) sont définis pour l'heure dans six lois différentes, dont deux sont vieilles de plus de cent ans. Il s'agit des lois suivantes :

- La loi fédérale du 19 juillet 1872 sur les élections et votations fédérales ;
- La loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux ;
- La loi fédérale du 14 février 1919 concernant l'élection du Conseil national ;
- La loi fédérale du 23 mars 1962 concernant le mode de procéder pour les initiatives populaires relatives à la révision de la constitution (loi sur les initiatives populaires) ;
- La loi fédérale du 8 mars 1963 répartissant entre les cantons les députés au Conseil national ;
- La loi fédérale du 25 juin 1965 instituant des facilités en matière de votations et d'élections fédérales.

Cet éparpillement de lois réglementant une même matière ne permet pas au citoyen de disposer d'une vue d'ensemble de la législation relative à ses droits, chose à laquelle il pouvait légitimement prétendre. En outre, certaines dispositions de ces lois isolées étaient

devenues désuètes. Qui plus est, certaines lacunes juridiques non négligeables se faisaient sentir. C'est pourquoi les autorités se sont employées depuis des dizaines d'années à adapter tout ce complexe juridique aux circonstances nouvelles. C'est ainsi qu'à partir de 1891 déjà, l'on évoquait la nécessité de réunir en un seul document les différents textes relatifs aux droits populaires. Le droit portant sur les initiatives fut plus tard l'objet de discussions. De même, ici et là, des différences entre cantons sur la forme donnée au droit de vote et d'élection ont suscité certaines controverses. Tout cela amena le Conseil fédéral en 1973 à soumettre à consultation un projet de nouvelle loi fédérale; celui-ci a rencontré la nette approbation des cantons et des partis. Il apparut en particulier qu'une réglementation claire et systématique des droits populaires correspondait à un urgent besoin. En outre, fut considéré comme positif le fait que le projet, malgré certaines restrictions dues à la nature fédéraliste du pays, apportait toute une série d'améliorations matérielles, formelles et techniques. La réserve selon laquelle une nouvelle loi ne saurait être créée à ce sujet que dans le contexte d'une révision totale de la Constitution fédérale semble infondée, car elle impliquerait un retard supplémentaire notable pour la mise en application de la nouvelle loi.

Le Conseil fédéral a adopté son message le 9 avril 1975. Au Conseil national, la loi fédérale a passé lors du vote final - avec toutefois quelques modifications non négligeables par rapport au projet initial - par 96 voix contre 10, et au Conseil des Etats, par 27 voix contre 0.

2. Les principales dispositions de la nouvelle loi fédérale

La nouvelle loi sur les droits politiques contient 92 articles (dans les six lois qu'elle regroupe, en les remaniant, figuraient au total 122 articles). La loi se subdivise en huit titres : droit et exercice du droit de vote, votations, élection du Conseil national, référendum, initiative populaire, voies de recours, dispositions communes et dispositions finales. Nous examinerons ci-après, sous forme très résumée, les points essentiels ainsi que certaines nouveautés des divers titres généraux.

a) Droit et exercice du droit de vote

L'exclusion de droit de vote est réglée désormais au niveau fédéral; jusqu'ici, les prescriptions de chaque canton en la matière étaient déterminantes, ce qui pouvait conduire à des inégalités; à présent, seuls les citoyens qui "ont été interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit" seront privés du droit de vote en matière fédérale. Innovation importante pour certains cantons : la disposition selon laquelle seuls les bulletins de vote officiels seront admis à l'avenir, autrement dit

l'on n'acceptera plus de bulletins où figure déjà une réponse imprimée à la question posée. En revanche, le droit de vote par correspondance est étendu, de même que dorénavant, le vote par procuration - non prévu jusqu'à ce jour - est admis en matière fédérale dans la mesure où le droit cantonal le prévoit pour les

votations et les élections cantonales. Le droit de vote des invalides est facilité et pour ce qui est du vote anticipé, les cantons se voient prescrire un certain nombre de règles. De même, le vote des militaires est simplifié.

b) Votations

Ce chapitre réglemeute notamment la procédure relative à la date et à l'exécution ainsi qu'aux textes soumis à la votation, à la déclaration de nullité des bulletins de vote, à la constatation du résultat de la votation et au procès-verbal de la votation. Le fait nouveau consiste en ce qu'à l'avenir, le "texte soumis à la votation est accompagné de brèves explications du Conseil fédéral, qui doivent rester objectives et exposer également l'avis d'importantes minorités". Le but est de faire mentionner dans les commentaires officiels les avis des minorités qui se seront exprimés au Parlement.

c) Election du Conseil national

Sous le chapitre 1er intitulé "Dispositions générales", est réglemeutee la répartition des sièges entre les cantons. Comme auparavant, les fonctionnaires fédéraux ne sont pas éligibles au Conseil national; la proposition qui visait à assouplir quelque peu cette restriction en admettant l'éligibilité des fonctionnaires qui ne sont pas directement élus par le Conseil fédéral a été rejetée par le Conseil fédéral lui-même et par le Parlement en raison du principe de la séparation des pouvoirs. La nouveauté est que les élections ordinaires pour le renouvellement intégral du Conseil national ont lieu désormais l'avant-dernier dimanche (au lieu du dernier) du mois d'octobre, afin que l'on dispose d'assez de temps pour communiquer les résultats et instruire des plaintes éventuelles.

Le second chapitre règle quant à lui la question de la représentation proportionnelle (signatures, listes et mise au point des listes, validité ou nullité des bulletins, répartition des mandats, élection tacite, etc.). Le nombre de signatures d'électeurs que chaque liste de candidats doit porter passe de 15 à 50. De manière analogue à la réglementation relative aux votations, seuls les bulletins électoraux officiels seront admis désormais, avec ou sans impression préalable. De plus, avant chaque élection, la Chancellerie fédérale doit remettre aux électeurs une brève notice explicative. Le chapitre 3 réglemeute l'élection selon le système majoritaire pour les arrondissements électoraux qui n'ont qu'un député à élire au Conseil national. Le chapitre 4 réglemeute la publication des résultats et la vérification des pouvoirs, et enfin le cinquième chapitre réglemeute les modifications intervenues au cours de la législature (démission, substitution, élection complémentaire, fin de la législature).

d) Le référendum

Tandis que seul un article est consacré au référendum obligatoire, le référendum facultatif nécessite des dispositions détaillées (signature, attestation de la qualité d'électeur, dépôt, aboutissement, etc.). Le délai référendaire reste de 90 jours. Élément nouveau : la Chancellerie fédérale peut remédier aux défauts affectant l'attestation même après l'échéance du délai référendaire. Ainsi l'aboutissement d'un référendum ne doit pas être compromis pour une faute commise par le service réputé compétent selon le droit cantonal pour attester la qualité d'électeur. Enfin, une disposition supplémentaire stipule que le retrait d'un référendum n'est pas admis; selon le Conseil fédéral, cette possibilité donnait lieu à des abus et pouvait encore favoriser le recours à ce que l'on appelle la tactique référendaire.

e) L'initiative populaire

Des exigences plus élevées apparaissent au titre de la liste des signatures. Celle-ci doit notamment contenir une clause de retrait sans réserve, afin de faire en sorte que des initiatives ne puissent être proposées au vote même lorsque ses auteurs les jugent dépassées. De plus, la disposition exigeant la publication des noms et adresses d'au moins sept auteurs de l'initiative (comité de l'initiative) devrait permettre aux citoyens de se faire une idée précise des options qui sont à l'origine du projet. Enfin, la date de publication du texte de l'initiative est liée au nouveau délai prévu pour la récolte des signatures. En effet, l'article 71 de la nouvelle loi fédérale sur les droits politiques stipule que les listes de signatures à l'appui d'une initiative populaire seront déposées en une seule fois à la Chancellerie fédérale "au plus tard 18 mois après la publication du texte dans la Feuille fédérale". Jusqu'ici, on ne connaissait pas de délai et celui-ci n'était d'ailleurs pas prévu dans le projet de loi du Conseil fédéral. Ce n'est qu'au cours de l'étape parlementaire que le délai a été introduit et il a même été question, lors de cette discussion, d'un délai de douze mois. Parmi les nouvelles dispositions sur ce sujet figure également l'obligation faite à la Chancellerie de procéder à un examen préliminaire de la liste des signatures ainsi que du texte de l'initiative, de modifier le titre d'une initiative si celui-ci induit manifestement en erreur, s'il contient des éléments de publicité commerciale ou personnelle ou prête à confusion. Conformément à l'article 121, 3e alinéa de la Constitution fédérale, la loi rappelle le principe selon lequel des initiatives peuvent être déclarées nulles par l'Assemblée fédérale si celles-ci ne respectent pas l'unité de la matière. (C'est précisément de cela qu'il est question avec l'initiative du Parti du Travail "contre la vie chère et l'inflation"). Enfin, la loi maintient le système actuellement en vigueur en ce qui concerne la votation sur une initiative et un contre-projet; le double oui est donc toujours considéré comme nul.

f) Voies de recours

Ce titre regroupe les questions relatives aux recours. Cette partie de la loi précise en particulier les délais de recours et indique à qui ceux-ci doivent être adressés ou transmis.

g) Dispositions communes

Ces dispositions créent la base de l'utilisation de techniques nouvelles (par exemple installations de traitement électronique des données) pour la communication des résultats des élections et votations. En outre, la loi prévoit la possibilité d'ordonner des relevés statistiques sur les votations et sur les élections au Conseil national.

h) Dispositions finales

Ces dispositions traitent de la modification et de l'abrogation du droit en vigueur, du droit transitoire, de l'exécution et de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Pour autant que le peuple l'approuve le 4 décembre, celle-ci pourrait entrer en vigueur au plus tôt au milieu de l'année 1978. La nouvelle loi ne s'applique pas aux référendums et aux initiatives déposés avant son entrée en vigueur. Ce n'est que 18 mois après l'entrée en vigueur de la loi que les listes de signatures devront être conformes aux nouvelles dispositions.

3. Les principaux points critiqués

Les adversaires de la loi fédérale sur les droits politiques ont formé un Comité contre le démantèlement des droits populaires. Pour eux, ce démantèlement réside essentiellement dans le délai imposé pour la collecte des signatures dans le cas des initiatives populaires. Les arguments qu'ils invoquent sont les mêmes que ceux utilisés à propos de la votation sur l'augmentation du nombre des signatures pour l'initiative et le référendum (cf. RFS no 31-32 du 2 août 1977). C'est ainsi qu'on parle de minorités muselées, de nouvelles forces politiques et intellectuelles étouffées, de privilèges accordés aux organisations financièrement solides, du renforcement du Conseil fédéral et du Parlement au détriment du peuple. Au nombre des points critiqués figure aussi l'introduction de notices explicatives sur le sujet de votation, qui est considérée comme un moyen d'influence du gouvernement, bien que les explications doivent exposer également l'avis des minorités. L'examen préalable du titre de l'initiative par la Chancellerie fédérale engendre aussi le scepticisme, de même que le fait qu'aucune innovation n'a été introduite en ce qui concerne le mode de votation sur les initiatives et les contre-projets.

4. Appréciation

La loi fédérale sur les droits politiques, bien loin de démanteler les droits populaires, renforce au contraire les droits politiques en ceci que diverses innovations facilitent au citoyen la procédure de vote et d'élection. La limitation dans le temps prévue pour le dépôt d'une initiative doit être envisagée comme la suite logique des

efforts visant à conférer de l'importance aux droits du souverain et à préservé tout l'appareil politique de nouvelles surcharges. Le peuple et les cantons ont approuvé à une forte majorité l'augmentation du nombre des signatures, exprimant clairement par là qu'un recours excessif aux droits populaires n'est pas souhaité. D'autre part, l'expérience montre que même de petits groupes parviennent très bien à réunir le nombre de signatures nécessaires dans un délai de dix-huit mois, pour autant que l'objectif qu'ils poursuivent suscite un véritable intérêt dans l'opinion publique.

Le projet sur lequel le peuple va se prononcer a été qualifié au Parlement d'"exemple type de cosmétique législative utile". Cette définition place la nouvelle loi dans l'éclairage qui convient: celle-ci ne saurait prétendre remanier fondamentalement les droits populaires, étant donné qu'une telle refonte ne serait envisageable que dans le cadre d'une révision de la Constitution. En ce qui concerne les divers cantons, la nouvelle loi change peu de choses d'une manière générale, d'autant moins que l'on a toujours tenu compte des expériences faites dans les cantons. D'autre part, elle améliore sensiblement la transparence du système politique et simplifie le processus de formation de la volonté populaire. L'acceptation de la loi fédérale sur les droits politiques devrait se révéler positive pour notre Etat et pour la démocratie.

(Dossier : Droits politiques A 4c)