

LOI FEDERALE SUR LES DROITS POLITIQUES

(Aperçu des principales innovations, établi par le Service juridique de la Chancellerie fédérale)

Généralités

Cette loi ne saurait apporter de modifications fondamentales au régime des droits populaires; elle ne peut que procéder, dans les limites des dispositions constitutionnelles, à des remaniements visant à simplifier les prescriptions relatives à l'exercice de ces droits et, lorsqu'il le faut, à adapter ces règles aux circonstances actuelles.

Désormais, le citoyen pourra consulter plus facilement les dispositions régissant l'exercice de ses droits politiques, celles-ci étant groupées dans une seule loi au lieu d'être dispersées dans de nombreux textes législatifs dont certains datent du siècle passé. Mais, sur divers points de détail, citoyens, partis et autorités pourront en outre bénéficier de nombreuses simplifications.

Nouvelles dispositions

Exclusion du droit de vote (art. 2)

Selon le droit actuel, l'exclusion du droit de vote en matière cantonale entraîne automatiquement la perte de ce droit sur le plan fédéral. Cela signifie que, selon les cas, la possibilité de prendre part aux scrutins fédéraux peut dépendre du canton dans lequel le citoyen est domicilié. Or cette situation est contraire au principe de l'égalité devant la loi. La nouvelle législation sur les droits politiques fait usage du droit qu'a la Confédération de régler elle-même les conditions d'exclusion du droit de vote en matière fédérale. Selon l'article 2, seuls peuvent être encore privés du droit de vote les citoyens qui ont été interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit. Dans ces cas, il faut constater que le minimum de capacité de discernement nécessaire à l'exercice des droits politiques fait certainement défaut. D'autres cas d'exclusion du droit

de vote ne sont plus admis car il importe de ne priver le citoyen suisse de ses droits politiques qu'en cas de nécessité absolue.

Vote par correspondance (art. 5, 4e al.)

Déjà sous l'empire du droit actuel, malades et infirmes, de même que les électeurs absents de leur domicile pour des motifs d'ordre professionnel ou empêchés de prendre part au scrutin par des circonstances de force majeure, peuvent voter par correspondance.

Désormais, chaque électeur absent de son lieu de domicile peut, sans autre justification, voter par correspondance. Ainsi l'on a donné suite à la demande réitérée d'offrir la possibilité de voter par correspondance aux électeurs qui, les jours où le scrutin a lieu, sont en vacances ou passent la fin de la semaine et le dimanche hors de leur lieu de domicile politique.

La nouvelle loi règle les conditions auxquelles les cantons doivent subordonner l'exercice du droit de vote par correspondance lors de votations et d'élections fédérales. Les cantons peuvent cependant autoriser le vote par correspondance dans une plus large mesure que ce n'est le cas pour les votations et élections fédérales (art. 5, 5e al.). On veut ainsi éviter qu'on ne s'écarte du droit cantonal pour appliquer le droit fédéral et exclure l'anomalie que des électeurs puissent voter par correspondance en matière cantonale, mais non en matière fédérale.

Vote par procuration (art. 5, 6e al.)

Selon le droit actuel, le vote par procuration n'est pas admis sur le plan fédéral. La nouvelle loi donne aux cantons qui connaissent le vote par procuration pour les votations et les élections cantonales la possibilité d'admettre ce vote également pour les scrutins fédéraux. Dans les cantons où le vote par procuration était autorisé pour les votations et élections cantonales, ce vote était la cause de difficultés lorsqu'un scrutin fédéral avait lieu simultanément: nombre d'électeurs ne comprenaient pas pourquoi il leur était refusé de déposer aussi dans l'urne, pour la personne qu'ils représentaient, les bulletins de vote et les bulletins électoraux pour les scrutins fédéraux.

L'institution du vote par procuration était contestée au sein du Parlement. On y était favorable dans la mesure où elle est déjà admise dans les cantons; en revanche, on craignait d'ouvrir la porte à des abus en l'instituant de manière générale. C'est pourquoi ni le Conseil fédéral ni les Chambres n'ont voulu contraindre quelque canton que ce soit à admettre ce mode de vote. Toutefois, à titre de simplification pour les électeurs, le vote par procuration doit être admis, pour les scrutins cantonaux et fédéraux, dans les cantons où cette institution existe déjà sur le plan cantonal (Zurich, Berne, Zoug, Bâle-Campagne et Schaffhouse) et où elle a donné de bons résultats, ainsi que dans les autres cantons qui voudraient la créer.

Vote des invalides (art. 6)

La nouvelle loi oblige les cantons à pourvoir à ce que l'électeur qui est atteint d'invalidité ou qui, pour un autre motif, est durablement incapable d'accomplir lui-même les actes que requiert l'exercice de son droit de vote, ait néanmoins la possibilité de voter (en particulier de remplir le bulletin de vote).

Cet article donne suite à un voeu exprimé depuis des années par les invalides, qui tend à ce que les électeurs atteints par une infirmité physique (aveugles, paralytiques, etc.) puissent aussi exercer leurs droits politiques. Il appartient aux cantons de déterminer la procédure à suivre en l'occurrence; ils ont en partie déjà pris les dispositions nécessaires.

Vote anticipé (art. 7)

Pour les scrutins fédéraux, la plupart des cantons ne sont actuellement autorisés à prévoir le vote anticipé sur tout le territoire cantonal ou dans certaines communes que durant un ou plusieurs des quatre jours précédant le jour du scrutin. La nouvelle réglementation oblige les cantons à rendre possible le vote anticipé pendant au moins deux des quatre jours qui précèdent celui du scrutin. Le droit cantonal doit en outre prévoir que, dans chaque commune, le scrutin doit être ouvert pendant un temps déterminé dans tous les locaux de vote ou dans certains d'entre

eux, ou que l'électeur pourra remettre son bulletin de vote dans une enveloppe fermée à un service officiel. Lorsque les cantons veulent instituer le vote anticipé dans une plus large mesure, ils sont tenus d'appliquer également ce régime aux votations et élections fédérales.

Cette réglementation profitera surtout aux électeurs qui n'apprennent qu'au dernier moment qu'ils seront empêchés de prendre part au scrutin le dimanche. Souvent, ces citoyens n'ont pas le temps de demander le matériel de vote dont ils devraient disposer pour voter par correspondance.

Vote des militaires (art. 9)

Désormais, les militaires pourront aussi voter par correspondance lors de votations et d'élections fédérales s'ils ne séjournent pas à leur domicile politique les jours où le scrutin est ouvert, cela sans l'entremise d'un officier électoral. En outre, les militaires et, désormais, les personnes accomplissant du service dans l'organisation de la protection civile pourront aussi voter par correspondance lors de scrutins cantonaux et communaux. Jusqu'ici, c'était le droit cantonal qui faisait règle; il en résultait que tous les militaires n'étaient pas traités de la même manière. Il ne sera plus nécessaire d'appliquer la procédure compliquée suivie jusqu'ici, faisant appel à des officiers électoraux, exigeant des formules de demande, etc. Le fait que les militaires pourront désormais voter par correspondance selon la même procédure que les autres électeurs absents de leur domicile, contribuera aussi à simplifier notablement les opérations.

Brèves explications (art. 11, 2e al.)

Les textes soumis au citoyen sont souvent difficiles à comprendre en raison des matières toujours plus compliquées qui en font l'objet; il a souvent de la peine à saisir les questions techniques et économiques qui se posent. C'est pourquoi de brèves explications jointes au texte doivent commenter son contenu de manière concise, en des termes simples et usuels. Ces explications devront aussi exposer l'avis d'importantes minorités. Cette information directe devrait permettre au corps électoral

de mieux saisir la nature des textes sur lesquels il est appelé à se prononcer et de le renseigner simultanément sur le but et la portée du nouveau droit.

Cette disposition donne suite à de nombreuses interventions parlementaires et à des exigences fréquemment exprimées par la presse ou l'opinion publique.

Etablissement et remise des bulletins électoraux (art. 33)

Jusqu'ici, les cantons étaient libres d'établir ou non d'office toutes les listes électorales et de les remettre ou non aux électeurs comme bulletins électoraux. Dans divers cantons, il incombait donc aux partis d'établir les bulletins électoraux et de les mettre à la disposition d'un certain cercle d'électeurs. Lorsque les promoteurs de listes n'étaient pas en mesure, pour des raisons d'ordre financier, de distribuer des bulletins électoraux à tous les citoyens, les électeurs ne recevaient pas tous les bulletins intéressant l'arrondissement.

Dès le moment où seuls les bulletins électoraux officiels sont admissibles, les cantons sont tenus d'établir des bulletins électoraux imprimés pour toutes les listes déposées dans l'arrondissement et - comme sous le régime en vigueur jusqu'ici - un bulletin sans impression, et de remettre à chaque électeur un jeu complet de ces bulletins électoraux. A l'avenir, les partis pourront obtenir des cantons, au prix coûtant, des bulletins imprimés supplémentaires de leurs listes et les distribuer à des fins de propagande.

La prise en charge des frais d'impression des bulletins électoraux par les pouvoirs publics vise à faciliter l'accomplissement de la tâche incombant aux partis. Il s'agit également d'obtenir que les électeurs reçoivent toutes les listes. En effet, il faut, pour qu'une complète liberté règne en matière d'élections, que l'électeur puisse avoir un aperçu de l'ensemble des candidats se présentant dans l'arrondissement électoral.

Notice explicative (art. 34)

De même que de brèves explications devront accompagner les textes soumis aux citoyens lors de votations populaires, une brève notice explicative sera remise aux électeurs avant chaque renouvellement général du Conseil national.

Le système de la représentation proportionnelle appliqué en Suisse apparaît compliqué au citoyen; c'est également le cas de ses effets. La notice explicative doit exposer succinctement et en termes aisés à comprendre tout ce que l'électeur peut faire en remplissant les bulletins électoraux qu'il a reçus et ce qui n'est pas admissible. On explique en particulier ce qu'il faut entendre par "biffer", "cumuler" ou "panacher", et l'on précise le sens d'expressions telles que "listes apparentées" et "suffrages complémentaires".

Attestation de la qualité d'électeur (art. 62)

A l'avenir, l'attestation de la qualité d'électeur doit également pouvoir être donnée collectivement pour plusieurs listes de signatures. La personne habilitée à donner l'attestation n'aura donc plus besoin d'apposer le sceau de l'autorité et sa propre signature sur chaque liste. Cette innovation facilitera le travail des services compétents et leur fera gagner du temps. En outre, les comités qui lancent des initiatives ou des référendums obtiendront plus rapidement les attestations nécessaires.

Défauts de l'attestation (art. 65)

Comme l'expérience le prouve, il n'est pas exclu que les attestations données par les autorités soient entachées de défauts. Sans doute les comités peuvent-ils, selon le droit actuel - lorsque le temps le permet et s'ils prennent à leur charge les inconvénients qui en résultent - faire éliminer ultérieurement ces défauts par les autorités communales. S'ils y renoncent, les fautes commises par les autorités chargées de délivrer l'attestation ont un effet défavorable pour les auteurs d'initiatives ou de demandes de référendums. La nouvelle disposition oblige la Chancellerie fédérale à faire éliminer par l'autorité compétente à raison du droit cantonal les défauts affectant l'attestation lorsque l'aboutissement du référendum ou de l'initiative

en dépend. Ces défauts peuvent également être éliminés après l'expiration du délai imparti pour la récolte des signatures. Cette réglementation doit empêcher que l'aboutissement d'un référendum ou d'une initiative soit compromis par des négligences de l'autorité.

Listes de signatures pour les initiatives populaires (art. 68)

Selon le droit actuel, les listes de signatures doivent contenir les indications suivantes:

- a. Le canton et la commune politique où le signataire a le droit de vote;
- b. Le texte de l'initiative;
- c. La mention selon laquelle celui qui falsifie le résultat d'une récolte de signatures en vue d'une initiative populaire est punissable.

La nouvelle loi exige en outre:

- d. La date de la publication dans la Feuille fédérale. Cette exigence découle du délai institué pour la récolte des signatures en vue d'initiatives populaires;

e. Une clause de retrait sans réserve

Alors que jusqu'ici le retrait d'une initiative n'était admissible que s'il était expressément prévu sur la liste, la clause de retrait sans réserve est désormais une condition dont dépend la validité de la liste de signatures. Ce n'est donc pas le retrait de l'initiative qui a un caractère obligatoire, mais bien la possibilité de la retirer qui est exigée. Cela doit contribuer à éviter des votations populaires inutiles, lorsque, de l'avis même des auteurs d'initiatives, celles-ci sont dépassées ou devenues sans objet, notamment à cause du temps qui s'est écoulé depuis leur dépôt ou en raison d'évolutions politiques. L'article 90, 3e alinéa, de la nouvelle loi est un exemple pertinent.

- f. Nom et adresses de sept au moins des auteurs de l'initiative (comité d'initiative)

Le droit actuel n'exigeait que l'indication des noms et adresses d'au moins trois auteurs de l'initiative habilités à la retirer. Or il est dans l'intérêt de tous les citoyens de connaître dans chaque cas les auteurs d'une initiative, surtout en vue de la votation populaire. Celui qui, par sa signature, soutient une initiative, doit notamment savoir quels en sont les auteurs et quelles personnes en assument - du moins formellement - la responsabilité.

Examen préliminaire (art. 69)

Désormais, la Chancellerie fédérale devra, avant la récolte des signatures, rendre une décision constatant que la liste satisfait aux prescriptions de la loi. Cet examen préliminaire est indispensable parce que les exigences posées par la nouvelle loi aux listes de signatures sont sévères et que les auteurs d'une initiative doivent avoir la garantie que leur liste de signatures y satisfait. L'examen préliminaire constitue aussi une condition préalable dont dépend la publication obligatoire dans la Feuille fédérale (4e al.), cela dans les trois langues officielles. A son tour, cette publication exige que la Chancellerie fédérale examine la concordance des textes et, le cas échéant, procède elle-même aux traductions nécessaires. De la sorte, on empêchera à l'avenir que des traductions ne concordent pas avec le texte original ou qu'en raison de trop grandes discordances d'ordre linguistique il faille même conclure à l'existence de textes d'initiative différents. Comme c'est le cas pour les projets de loi, il n'existe actuellement plus de texte déterminant pour les initiatives; les trois langues officielles sont mises sur le même pied. Il n'est donc plus nécessaire que le comité d'initiative désigne le texte déterminant et reproduise sur la liste de signatures la teneur de ce texte.

Ces notables facilités accordées aux auteurs d'initiatives par la loi sont de nature à simplifier leur tâche; ils n'ont plus à assumer la responsabilité de toutes les formalités exigées.

En relation avec l'examen préliminaire du texte des initiatives, la Chancellerie fédérale a également l'obligation de modifier le titre d'une initiative lorsque celui-ci est manifestement de nature à induire en erreur, contient des éléments de publicité commerciale ou personnelle, ou prête à confusion. Dans la pratique, ce sont les auteurs de l'initiative qui en proposent le titre; la Chancellerie fédérale ne le modifiera que s'il n'existe aucun rapport entre le titre et le contenu de l'initiative, que si le titre contient le nom d'entreprises ou de personnes ou s'il est à ce point semblable à d'autres titres d'initiatives que des personnes non averties pourraient les confondre. Le titre proposé par les auteurs de l'initiative ou le titre modifié par la Chancellerie fédérale n'est déterminant que pour la publication du texte et du titre de l'initiative dans la Feuille fédérale, le titre de l'arrêté fédéral y relatif et pour la question posée sur le bulletin de vote. Il est loisible aux auteurs de l'initiative de la désigner de la manière qui leur convient dans les domaines où l'utilisation du titre n'a pas un caractère officiel. Il importe en l'occurrence d'empêcher que l'on fasse, avec le titre d'une initiative, de la publicité aux frais des contribuables, par exemple sur les bulletins de vote.

Les intérêts des auteurs d'initiatives continuent d'être pleinement sauvegardés par la possibilité qui leur est donnée de présenter un recours de droit administratif au Tribunal fédéral (art. 80, 3e al.).

Dépôt (art. 71)

Les listes de signatures à l'appui d'une initiative populaire sont déposées en une seule fois à la Chancellerie fédérale, au plus tard 18 mois après la publication du texte dans la Feuille fédérale.

C'est le Parlement qui a fixé dans la loi un délai pour la recolle des signatures à l'appui d'une initiative populaire. Cette disposition est l'une des principales innovations qu'apporte la nouvelle loi. Des discussions nourries se sont engagées au sein des conseils législatifs tant en ce qui concerne le principe

même de cette limitation que le délai imparti. Après un examen approfondi, le Conseil fédéral a fixé le délai à 12 mois. En revanche, le Conseil des Etats, qui avait déjà accepté, au moment de l'examen de la loi sur les droits politiques, l'augmentation du nombre des signatures exigées pour les demandes de référendum et les initiatives, porta ce délai à 18 mois en faisant valoir que celui-ci tenait mieux compte de la réalité après l'accroissement du nombre de signatures requis. Le Conseil national s'est rallié à cette façon de voir.

Des recherches statistiques ont montré qu'il est actuellement possible, en 18 mois, de déposer une initiative s'il s'agit d'une affaire présentant un intérêt véritable pour le peuple, même si l'on ne dispose pas des services d'une grande organisation. (Pour cela, il faut que les auteurs de l'initiative aient déjà déterminé, avant le début de la récolte des signatures, comment il convient d'organiser celle-ci et quels sont les moyens financiers nécessaires. C'est ainsi que l'initiative pour le développement des chemins et sentiers (123'749 signatures) a été déposée après 6 mois, l'initiative de Berthoud pour douze dimanches par année sans véhicules à moteur (115'673 signatures) après 15 mois et l'initiative pour la sauvegarde des droits populaires et de la sécurité en matière d'installations atomiques (123'779 signatures) après 15 mois. Mais même parmi les initiatives populaires ayant réuni moins de 100'000 signatures, il s'en trouve un grand nombre qui ont abouti en peu de temps et qui auraient sans aucun doute pu réunir 100'000 signatures en moins de 18 mois (Initiative pour la décriminalisation de l'avortement, 6 mois; initiative en vue de l'introduction par la Confédération d'une assurance-responsabilité civile pour les véhicules à moteur, 6 mois; initiative anti-renchérissement, 5 mois; initiative pour un impôt sur la richesse, 10 mois; initiative fiscale, 10 mois; démocratie dans la construction des routes nationales, 11 mois; diminution de l'âge donnant droit aux rentes de l'AVS, 7 mois, etc.).

Relevés statistiques (art. 87)

Les partis, les milieux scientifiques et la presse ont fréquemment exigé que l'on établisse les bases légales qui permettraient

à la Confédération d'entreprendre des relevés statistiques plus nombreux et plus différenciés sur des votations populaires et sur les élections au Conseil national. Le Conseil fédéral peut désormais ordonner dans des communes choisies à cet effet des relevés statistiques exécutés selon les sexes et les classes d'âge. Aux fins de sauvegarder le secret du vote, les communes "témoins" ne devraient pas être choisies parmi celles qui comptent moins de 10'000 habitants.

Les autres dispositions ont été reprises sans modifications importantes de la réglementation en vigueur. Les prescriptions régissant les incompatibilités (art. 18) et la procédure à suivre lors d'une votation sur une initiative et un contre-projet (art. 76) sont contestées. Toutefois ces articles ne peuvent être conçus différemment à l'échelon de la loi sans modification préalable de la constitution.

