

Feuille Fédérale

Berne, le 28 avril 1975

127^e année

Volume I

N^o 16

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 75 francs par an; 42 fr. 50 pour six mois; étranger: 91 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

75.018

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une loi fédérale sur les droits politiques

(Du 9 avril 1975)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre ci-joint un projet de loi fédérale sur les droits politiques.

1 Aperçu liminaire

Les dispositions qui régissent actuellement les droits politiques du citoyen suisse – il s'agit principalement de six lois concernant l'exercice du droit de vote ainsi que du droit d'initiative et de référendum – se trouvent disséminés dans de nombreux actes législatifs dont certains datent des années septante du siècle dernier. Ce partage entre plusieurs textes spéciaux ainsi que de multiples renvois font qu'il est difficile d'avoir une vue d'ensemble sur cette matière législative; comportant des lacunes, celle-ci est en outre parfois surannée. Les défauts qui se constatent fréquemment dans la pratique et le nombre élevé des interventions parlementaires montrent à l'évidence qu'il est nécessaire de réviser cette législation. C'est pourquoi l'ensemble du droit en vigueur a été revu aux fins de regrouper dans une seule loi toutes les dispositions touchant les droits politiques. Il ne s'agissait pas seulement de modifier de nombreuses dispositions et de régler à nouveau certaines questions particulières; le besoin se faisait également sentir d'unifier dans toute la mesure du possible, sur le plan fédéral, les prescriptions relatives aux droits politiques. Le soin d'organiser les votations et les élections continuant d'incomber aux cantons, il a fallu tenir compte de certaines particularités cantonales.

En établissant le projet ci-joint, ses auteurs ont cherché à trouver une solution moyenne, acceptable dans l'ensemble du pays. Il importait d'adapter aux besoins actuels un droit suranné et d'introduire quelques innovations tout en veillant à tenir suffisamment compte des circonstances mentionnées plus haut.

2 Partie générale

21 Aperçu historique

211 Droit de vote

La première réglementation légale du droit de vote a été établie par la loi fédérale du 21 décembre 1850 (RO II 205). Elle contenait des dispositions sur les arrondissements électoraux et les nombres correspondants de sièges, sur le droit de vote lors des élections au Conseil national et sur l'éligibilité à ce conseil. Il y était expressément question de l'incompatibilité du mandat de conseiller national avec d'autres fonctions publiques. En ce qui concerne les fonctionnaires nommés par le Conseil fédéral, la loi précisait par exemple ce qui suit :

Ils sont cependant éligibles au Conseil national. Ils doivent après l'élection opter entre les deux fonctions incompatibles.

Pour les premières votations populaires sur la revision de la constitution, les dispositions légales nécessaires furent spécialement adoptées dans chaque cas, la première fois dans la loi fédérale du 19 novembre 1865 (RO VIII 582).

Dans son message du 24 juin 1872 (FF 1872 II 811) touchant un projet de loi sur les élections et les votations fédérales, le Conseil fédéral s'est principalement exprimé sur la solution à apporter à deux problèmes; celui du droit de vote et celui du mode à suivre dans les élections et les votations. C'étaient les matières que la nouvelle loi devait régler après que l'on eut fait de premières constatations dans ces domaines lors des deux votations fédérales des 14 janvier 1866 et 12 mai 1872. En ce qui concerne l'âge électoral, ces deux votations furent en effet régies par le droit cantonal, ce qui ne manqua pas d'entraîner d'appréciables différences. Dans le canton des Grisons, il était en effet possible de participer au scrutin dès 17 ans révolus; dans les cantons de Schwytz, d'Appenzell Rhodes-Intérieures et d'Appenzell Rhodes-Extérieures, la majorité civique était fixée à 18 ans alors que, dans le canton de Zoug, elle était atteinte à 19 ans.

En ce qui concerne l'exclusion du droit de vote, le message constatait qu'un seul motif d'exclusion était le même dans tous les cantons, à savoir «la flétrissure juridique en suite d'un jugement criminel». Selon les cantons, on privait encore de leurs droits électoraux ceux qui étaient interdits pour cause de faiblesse d'esprit, d'affection mentale, de dissipation, de faillite, d'indigence, d'interdiction des auberges, de service militaire dans une armée étrangère, de non-paiement des dettes des parents, de recours à des moyens illicites pour obtenir un emploi public, de vagabondage ou de mendicité. Le message relevait encore qu'on ne pourrait obtenir une égalité réelle en matière de droit de vote dans l'ensemble du pays

qu'en donnant à la Confédération le droit de décréter des dispositions législatives sur les matières auxquelles sont empruntés les faits devant donner lieu à la privation du droit de vote.

Finally, le Conseil fédéral constatait que la nouvelle loi devrait établir les principes suivants :

- chaque citoyen suisse doit être admis à participer au scrutin en matière fédérale dans un canton quelle que soit la durée de son séjour ;
- en cette matière, tous les citoyens suisses originaires d'un autre canton doivent être traités sur le même pied que les citoyens domiciliés dans leur propre canton ;
- les registres électoraux seront clos au plus tôt trois jours avant la votation ou l'élection, et
- le principe du vote secret doit être appliqué car

on admet généralement que l'indépendance de l'électeur ne peut être garantie que par le vote au bulletin, et que le citoyen dépendant par son état de fortune et sa position sociale doit réclamer ce mode de votation si, du moins dans l'exercice de ses droits politiques, il veut être l'égal de celui d'après lequel il est obligé de se diriger dans la vie ordinaire.

La loi du 19 juillet 1872 (RO X 770) qui découlait du projet du Conseil fédéral et des délibérations des conseils législatifs, a été modifiée à plusieurs reprises au cours des ans. Les compléments et les modifications qui lui ont été apportées n'ont cependant concerné chaque fois que certaines dispositions : la loi du 3 octobre 1951 (RO 1952 69) a précisé la notion du domicile politique, celle du 25 juin 1965 (RO 1966 875) a institué des facilités en matière de votations et d'élections fédérales. La seule modification fondamentale qu'a subie le régime du droit de vote a été apportée en 1971 par l'institution, sur le plan constitutionnel, du suffrage féminin.

212 Election du Conseil national

Après l'acceptation de l'initiative populaire tendant à l'application de la représentation proportionnelle à l'élection du Conseil national, le 13 octobre 1918, le système majoritaire fut remplacé par celui de la proportionnelle, chaque canton constituant désormais un arrondissement électoral (art. 73 cst.).

Pour établir la législation d'exécution de la disposition constitutionnelle instituant le régime de la représentation proportionnelle pour l'élection du Conseil national, il fut possible de se fonder sur le système de la concurrence entre suffrages de liste, qui avait déjà été éprouvé dans les treize cantons ayant institué la proportionnelle. Dans son message accompagnant le projet qui devint la loi du 14 février 1919 (RO 35 363), le Conseil fédéral envisageait également de remplacer complètement par de nouvelles dispositions la loi du 19 juin 1872 et de régler dans une loi embrassant l'ensemble de la matière d'autres questions encore non résolues, telles que l'obligation de participer au scrutin, le domicile électoral et le recours en annulation de votations et d'élections. Il renonça cependant à réaliser son dessein, estimant que la présentation du projet de loi aurait été par trop retardée.

213 Droit de référendum

C'est le droit de référendum qui a subi le moins de modifications quant à la forme. Il est fixé par la loi du 17 juin 1874 (RO I 97) concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux. Sans doute les possibilités de lancer un référendum n'ont-elles pas toujours existé dans la même mesure; le droit d'urgence et le régime des pouvoirs extraordinaires ont fortement restreint l'exercice de ce droit durant les périodes de crise et de guerre. Depuis le 11 septembre 1949, le recours à la clause d'urgence est régi par l'article 89^{bis} de la constitution. Il est intéressant de relever à cet égard que les autorités fédérales étaient déjà conscientes, lors de l'institution du droit de référendum, des problèmes que poserait, par la suite, le recours à la clause d'urgence. C'est ainsi que, dans son message du 29 mai 1874 (FF 1874 I 925) concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux, le Conseil fédéral s'est demandé s'il n'aurait pas fallu, aux fins de restreindre les possibilités de recourir à des arrêtés urgents et d'en limiter le nombre, donner une définition exacte de la *loi* et de l'*arrêté*, «ne serait-ce que pour éloigner de celle-ci (l'Assemblée fédérale) la tentation de soustraire un décret législatif au référendum facultatif et d'ordonner son exécution immédiate.»

Toutefois, le Conseil fédéral n'a pu se résoudre à donner une telle définition. Il a justifié comme il suit son attitude:

Nous estimons que ce n'est pas de cette manière que nous créerions des garanties contre un mode de procéder arbitraire et opposé à l'esprit de la Constitution, car une définition quelque bonne qu'elle soit, est toujours sujette aux interprétations dès qu'il s'agit de l'appliquer à un cas douteux. Ces garanties nous les trouvons dans l'Assemblée fédérale elle-même, dans l'accord nécessaire des deux Conseils et dans l'opinion publique du peuple suisse.

214 Droit d'initiative

L'initiative populaire demandant la révision partielle de la constitution a été instituée par la révision constitutionnelle du 5 juillet 1891. Initialement, le Conseil fédéral n'avait proposé aux conseils législatifs que l'institution de cette initiative sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux. Les deux conseils se sont toutefois également prononcés pour la forme du projet rédigé de toutes pièces. Cette décision fut d'une grande importance puisqu'on a beaucoup plus recouru depuis lors au projet rédigé de toutes pièces qu'à la proposition conçue en termes généraux.

Le Conseil fédéral avait déjà l'intention, à l'époque, de créer une sorte de loi sur les droits politiques (FF 1891 III 964). Cette loi devait «régler à nouveau les prescriptions existantes sur les actes populaires du même genre, c'est-à-dire grouper en une seule loi les dispositions générales» contenues dans différentes lois fédérales relatives à l'exercice des droits politiques. Faute de temps, il y renonça et élaborait un projet de loi qui contenait uniquement des dispositions sur le droit d'initiative.

Ce projet mérite à deux égards de retenir l'attention. Tout d'abord le Conseil fédéral exprimait, au sujet de l'initiative soumise en votation populaire avec un contre-projet de l'Assemblée fédérale, l'avis que «seule la votation éventuelle est propre à mettre au jour la volonté réelle de la majorité du peuple.» (Cf. notamment le commentaire relatif à l'article 74).

Ensuite, le projet de loi fixait exactement les délais s'appliquant à la récolte des signatures. L'article 5 de ce projet avait la teneur suivante:

Avant qu'une demande de revision soit mise en circulation pour recueillir des signatures, un exemplaire doit être remis à la chancellerie fédérale, qui publie dans la feuille fédérale le jour où elle a été déposée.

Un an à partir de cette date, si elle est maintenue, la demande de révision doit être présentée au conseil fédéral; passé ce délai, toutes les signatures sont nulles.

L'Assemblée fédérale n'a adopté ni l'une ni l'autre de ces deux dispositions du projet. Elle a donné la préférence à une votation fondée sur une simple alternative. Les premières dispositions touchant l'exercice du droit d'initiative prescrivait en outre principalement l'obligation de signer personnellement l'initiative, établissaient des prescriptions de forme relatives aux listes de signatures, fixaient les conditions de validité des signatures, la procédure à suivre et les délais à respecter par l'Assemblée fédérale pour le traitement des initiatives populaires, et réglaient l'élaboration d'un contre-projet ainsi que certaines modalités de la votation (loi fédérale du 27 janvier 1892, RO 12 742).

Au cours des décennies qui suivirent, des membres des conseils législatifs intervinrent à nombre de reprises afin d'obtenir la modification du droit d'initiative. Jusqu'à la fin du second conflit mondial et quelque temps après, ces interventions n'aboutirent à aucune modification de ce droit. Parmi les plus connues d'entre elles, il convient de mentionner la motion Brügger (CE)/Maillefer (CN), qui fut déposée en relation avec l'initiative populaire du 3 décembre 1922 concernant le prélèvement d'un impôt unique sur la fortune et qui demandait que le droit d'initiative soit modifié dans le sens suivant:

1. Il doit être possible de déclarer non admissibles les initiatives déraisonnables ou révolutionnaires, par exemple une initiative demandant la socialisation des femmes et des enfants, la suppression du mariage et de la famille ou la suppression de la propriété.
2. Il appartient à l'Assemblée fédérale de décider si une initiative est admissible ou non. Il importerait de déterminer si la décision doit être définitive ou n'avoir que le caractère d'un avis et qu'en pareil cas le Tribunal fédéral aurait encore à se prononcer.
3. Les initiatives ne doivent pas aller à l'encontre d'articles de la constitution ou de lois qui ne datent que de quelques années.
4. Les initiatives rejetées ne doivent pas être lancées à nouveau avant qu'un certain nombre d'années se soient écoulées.
5. Le nombre des signatures devrait être porté à 100 000. Il conviendrait de déterminer si une initiative, qui a recueilli le nombre requis de signatures, doit être soumise au peuple lorsque seule une faible fraction des conseils législatifs – moins d'un tiers ou d'un sixième – la soutient.

6. La récolte des signatures doit respecter certaines formes de manière à s'accomplir dans la dignité et être soumise à des exigences la rendant plus difficile. On pourrait, par exemple, exiger que les citoyens apposent personnellement leur signature au greffe municipal de la commune.
7. Le délai qui court du jour où l'initiative est lancée jusqu'au terme fixé pour l'expédition des signatures doit être ramené à trois mois.
8. Le délai dans lequel les Chambres fédérales doivent se prononcer sur l'initiative et, le cas échéant, présenter un contre-projet, doit être porté à trois ans.
9. Un certain nombre d'auteurs de l'initiative ou un comité agissant comme mandataire doit être autorisé légalement à retirer l'initiative.
10. Il s'agit d'empêcher qu'on n'insère dans la constitution, par le biais d'une révision partielle, des textes légaux qui n'ont rien à faire dans la constitution. L'Assemblée fédérale ou le Tribunal fédéral doit avoir la compétence de se prononcer sur l'exclusion de dispositions. (Burckhardt, Bundesrecht II 37, traduction).

En 1950, la loi du 27 janvier 1892 a été révisée pour la première fois (loi fédérale du 5 octobre 1950, RO 1951 17). Le délai dont disposent les Chambres fédérales pour se prononcer sur une initiative populaire a été prolongé d'une année; la possibilité a été créée de munir une initiative populaire d'une clause de retrait. En outre la loi dispose que, lorsqu'une initiative revêtant la forme d'un projet rédigé de toutes pièces est présentée en plus d'une langue officielle à la signature des citoyens, chaque liste de signatures doit, pour être valable, indiquer le texte faisant foi pour l'aboutissement de l'initiative et reproduire ce texte. L'Assemblée fédérale s'est cependant écartée sur un point essentiel des propositions du Conseil fédéral: celui-ci désirait que seul le comité fût autorisé à retirer l'initiative, alors que les conseils législatifs ont exigé la mention expresse des signataires fondés à la retirer.

Une seconde révision de la loi a résulté de la pratique suivie en matière d'initiative durant les années cinquante. L'initiative dite de Rheinau, celle qui concernait les concessions hydrauliques et l'initiative Chevallier ont suscité des critiques parfois très vives au sujet de l'exercice du droit d'initiative. Le projet de révision présenté par le Conseil fédéral (FF 1960 I 1491) s'est concentré sur les modifications et les compléments à apporter aux prescriptions de procédure car des innovations importantes eussent exigé une révision constitutionnelle. De plus, le projet a prévu une division de la matière faisant l'objet de la loi en vigueur: les prescriptions sur le traitement d'initiatives par les Chambres fédérales ont été insérées dans la loi sur les rapports entre les conseils; quant aux dispositions intéressant plus particulièrement le citoyen en tant qu'auteur ou signataire d'initiatives, elles ont été reprises dans la loi actuelle du 23 mars 1962 sur les initiatives populaires (RO 1962 827).

La loi de 1962, encore en vigueur, fixe dans son premier chapitre les prescriptions de forme auxquelles doivent satisfaire en particulier les listes de signatures et les signatures individuellement. En outre, la loi dispose que l'Assemblée fédérale peut déclarer nulles les initiatives qui combinent la forme de la proposition conçue en termes généraux et celle du projet rédigé de toutes

pièces. Les exigences posées quant au retrait de l'initiative ont été précisées de telle façon que le nom et l'adresse des personnes autorisées à la retirer doivent figurer sur chaque liste. De plus, la décision de retrait doit être prise à la majorité des deux tiers au moins des personnes autorisées à le faire. Finalement, le retrait n'est licite que jusqu'à la décision du Conseil fédéral fixant la date de la votation populaire.

En commentant dans notre message de 1960 les prescriptions de procédure, nous nous sommes demandé s'il était opportun d'instituer un examen préalable des initiatives populaires. Nous n'avons cependant pas retenu cette possibilité. A nouveau, nous avons rejeté l'idée d'une votation éventuelle lorsqu'un contre-projet est soumis au peuple par l'Assemblée fédérale en même temps qu'une initiative populaire (voir notre commentaire relatif à l'art. 74).

22 Situation initiale

Le droit fédéral régissant les élections, les votations, l'initiative et le référendum est pour l'essentiel contenu dans les six actes législatifs suivants:

- loi fédérale du 19 juillet 1872 sur les élections et les votations fédérales (RS 161.1);
- loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux (RS 162.2);
- loi fédérale du 14 février 1919 concernant l'élection du Conseil national (RS 163.2);
- loi fédérale du 23 mars 1962 concernant le mode de procéder pour les initiatives populaires relatives à la revision de la constitution (loi sur les initiatives populaires); (RS 162.1);
- loi fédérale du 8 mars 1963 répartissant entre les cantons les députés au Conseil national (RS 163.1);
- loi fédérale du 25 juin 1965 instituant des facilités en matière de votations et d'élections fédérales (RS 161.2).

Depuis leur adoption, toutes ces lois n'ont pas été amendées ou n'ont subi que de minimes modifications.

Eu égard aux défauts constatés dans la pratique et à plusieurs interventions parlementaires relatives à des questions touchant le droit de vote, la Chancellerie fédérale a institué avec l'accord du Département de justice et police, par décision du 1^{er} décembre 1971, une commission d'étude chargée de revoir l'ensemble du droit régissant les droits politiques et d'élaborer un avant-projet de loi unique sur cette matière.

En revanche, le mandat donné à cette commission ne s'étendait pas à des questions se posant sur le plan constitutionnel: par exemple, augmentation du nombre des signatures requis pour l'aboutissement des initiatives populaires

et des référendums, étude d'autres mesures limitatives à prendre dans ce domaine, revision des dispositions régissant le référendum en matière de traités internationaux et introduction d'un élément majoritaire dans le système de la représentation proportionnelle pour les élections au Conseil national. En ce qui concerne ce dernier point, la Commission d'étude soumit à la fin d'avril 1974 aux cantons et aux partis un rapport circonstancié sur les possibilités de réformer fondamentalement le système d'élection; elle y joignit un questionnaire détaillé. En raison de la nature des questions posées, le délai prévu pour la procédure de consultation fut fixé à une année. Les avis exprimés jusqu'ici permettent de constater qu'il faut s'attendre à de grandes divergences de vues.

23 Examen critique de la situation initiale

Outre les questions soulevées par les interventions parlementaires précitées, il a fallu prendre en considération, pour la revision, toute une série de points supplémentaires afin de tenir compte des constatations d'ordre pratique faites au cours des années. Nous en donnons un bref aperçu ci-après.

231 Droit en matière de votations, d'initiative et de référendum

En raison de leur importance quant au fond, l'adjonction d'un rapport explicatif officiel aux textes soumis au vote (postulats Muheim du 2 juin 1971 et Amstad du 15 mars 1972), l'extension du vote par correspondance (postulat Muheim du 19 décembre 1968) et l'uniformisation des dispositions touchant l'exclusion du droit de vote (postulat Ketterer du 21 septembre 1971) méritent d'être spécialement mentionnées. En outre, il a été tenu compte du fait que l'élection par le peuple des jurés fédéraux est une institution surannée; elle l'est d'une part à cause du rôle insignifiant des jurés fédéraux, d'autre part en raison des exigences toujours plus grandes posées au corps électoral dans d'autres domaines (postulat Breitenmoser du 27 septembre 1972).

Pour donner suite à des demandes répétées, le projet a créé les conditions permettant d'attester collectivement les cartes de signatures et établi certaines exigences quant à l'attestation des signatures récoltées pour des initiatives populaires et des référendums (attestation de la qualité d'électeur).

232 Droit régissant l'élection du Conseil national

Le problème des délais trop brefs entre le dépôt des listes de candidats et l'impression des listes, qui s'est surtout posé lors des élections au Conseil national de 1967 et de 1971 a été traité par anticipation et résolu par une modification préalable (du 13 décembre 1974; RO 1975 601) de la loi concernant l'élection du Conseil national. Il s'agissait en effet de permettre que les élections générales de 1975 puissent déjà se dérouler selon le nouveau régime.

Le projet ci-joint doit régler des questions qui, pour la plus grande partie, n'ont pris de l'importance que pour les deux dernières élections au Conseil national. Cela est dû en premier lieu à l'augmentation subite et considérable du nombre de listes et de candidats, surtout dans les cantons disposant de huit sièges ou plus dans ce conseil. Il importe qu'en dépit de cette véritable «inflation de listes et de candidats», l'électeur puisse autant que possible conserver une vue d'ensemble et que les autorités soient mises en mesure de surmonter toutes les difficultés causées par la préparation et l'exécution des élections (mise au point des listes et dépouillement).

Dans ce domaine, il convient de mentionner les innovations suivantes, qui consistent à :

- fixer des exigences quant à la désignation des listes: précision et possibilité de les distinguer les unes des autres,
- établir un mode uniforme de présentation des candidats (données minimums sur leur personne),
- instituer un droit de regard sur la liste des signataires de listes de présentation de candidats,
- réglementer le droit de recours (notamment: exiger que l'objet du recours soit précisé),
- préciser le droit de consulter le matériel de vote aux fins d'assurer l'exercice du droit de recours,
- créer la possibilité de procéder à des relevés statistiques (postulat Hagmann du 19 juin 1973).

Lors des élections au Conseil national de 1971, un autre problème a également gagné en actualité; il s'agissait de savoir si les listes dites collectives sont licites. Le Parti des paysans, artisans et bourgeois (PAB-BGB) du canton de Berne (aujourd'hui SVP/UDC) avait déposé l'une de ses listes régionales sous la dénomination de liste collective. Lorsqu'il y avait de l'incertitude quant à l'attribution d'une liste -- et partant des suffrages complémentaires -- à une région déterminée, ces suffrages devaient aller à la liste désignée comme liste collective.

La Commission de vérification des pouvoirs du Conseil national s'est occupée de manière approfondie de ce cas en 1971, mais n'a pris aucune décision de principe quant à l'admissibilité de listes collectives, cela dans la perspective de la révision des dispositions de la loi concernant l'élection du Conseil national.

Après un examen approfondi de la question, nous en sommes arrivés, compte tenu des résultats des travaux préparatoires de la Commission d'étude, à la conclusion qu'il fallait renoncer à admettre la présentation de listes collectives et à insérer une disposition y relative dans la loi. L'électeur qui utilise un bulletin de vote sans texte imprimé et qui y désigne un parti doit être tenu de le faire de manière suffisamment précise pour que sa volonté ressorte clairement de l'inscription. L'indication du numéro d'ordre de la liste sur le bulletin électoral en blanc est considérée comme désignation suffisante. S'il subsiste

des doutes quant à l'attribution des suffrages complémentaires, on peut, en faisant preuve d'une certaine magnanimité dans l'appréciation de la désignation de la liste – ainsi que cela ressort du reste de l'enquête faite dans le cas du canton de Berne – ramener à un chiffre très bas le nombre des suffrages de liste non valables. S'il y a lieu de prévoir certaines règles touchant l'appréciation et l'interprétation des désignations, il convient de les insérer dans l'ordonnance afférente à la loi; il sera ainsi possible de créer, à cet égard aussi, une réglementation s'appliquant à l'ensemble du pays.

Les dispositions proposées tiennent compte, sur la plupart des points, des demandes que présente le postulat Akeret du 28 juin 1972.

233 Vote, facilités en matière de vote

Le droit en vigueur apparaît particulièrement suranné en ce qui concerne le vote proprement dit. La révision de ce droit datant de 1965, qui a institué des facilités en matière d'élections et de votations, est dépassée. L'expérience a montré que de nombreux cantons ont modifié leurs lois sur les votations et élections cantonales de façon à prévoir d'importantes facilités en matière de vote.

Nous nous sommes décidés à faciliter le vote en étendant encore les possibilités de voter par correspondance. Cela signifie qu'il suffira, selon les dispositions prévues, d'être absent de son domicile politique pour être autorisé à voter par correspondance. Compte tenu de cette possibilité très étendue, nous avons renoncé à prévoir d'autres facilités en l'occurrence, par exemple à établir des dispositions ayant la teneur suivante:

- Organisation d'élections et de votations les jours ouvrables (petite question Bratschi du 17 mars 1971). Le projet prévoit – comme au reste le droit actuel – que le scrutin peut être ouvert jusqu'à quatre jours avant le dimanche du vote. Compte tenu de ces possibilités étendues de voter par correspondance, nous avons renoncé à prendre en considération d'autres facilités en matière de vote. Dans ces conditions, nous estimons qu'il n'est pas nécessaire de fixer les votations un jour de semaine.
- Institution du vote par procuration lors d'élections et de votations fédérales (postulats Bretscher du 2 juin 1971 et Welter du 2 juin 1971, postulat Bächtold du 15 mars 1972); voir à ce sujet le commentaire relatif à l'article 5, 6^e alinéa.
- *Le vote au lieu de séjour* (postulat Künzi du 25 septembre 1973). En raison des difficultés qu'aurait causées une disposition y relative, nous avons renoncé à l'insérer dans le projet. En effet, les mesures visant à contrôler le droit de vote et à empêcher un vote double ou multiple eussent été insuffisantes et auraient imposé des charges disproportionnées aux communes. En outre il n'aurait guère été possible d'attribuer les suffrages à raison du lieu si le vote avait compté au lieu de séjour, où des manipulations tendant à influencer sur la majorité des cantons n'auraient pu être exclues d'emblée.

- *Vote par cartes perforées* (petite question Wilhelm du 9 mars 1971). L'introduction de ce mode de procéder est souhaitable. Un examen détaillé de la question, s'étendant notamment à l'application de ce procédé aux élections au Conseil national est actuellement en cours. Les travaux ne sont cependant pas suffisamment avancés pour qu'il soit déjà possible de présenter des propositions concrètes. En outre, l'acquisition des installations techniques nécessaires par les communes ou les cantons exigera quelque temps.

234 Détermination des résultats de la votation ou des élections

L'intérêt s'est surtout porté en l'occurrence sur les possibilités de procéder à un comptage centralisé des voix au moyen d'appareils électroniques. Il semble toutefois prématuré d'établir déjà une disposition réglant cette question. La réalisation d'une telle innovation est étroitement liée au vote par cartes perforées; elle pourra se faire lors d'une révision de la loi.

24 Résultats de la procédure de consultation

A la fin d'août 1973, la Chancellerie fédérale a entamé, avec l'autorisation du Conseil fédéral, une procédure de consultation relative à l'établissement de la loi sur les droits politiques. Tous les cantons et les partis suisses, ainsi que quelques autres organisations spécialement intéressées ont été consultés et priés de donner leur avis jusqu'à la fin de 1973. Il apparut par la suite que ce délai était trop bref; aussi fut-il prolongé à la demande de quelques cantons ou organisations. Cette prolongation nous a toutefois empêchés de vous remettre suffisamment tôt le projet de nouvelle loi pour qu'elle puisse entrer en vigueur, ainsi qu'on le prévoyait initialement, avant le début des travaux préparatoires pour les élections au Conseil national de 1975.

Le projet a, de manière générale, rencontré l'approbation des cantons et des partis. Les avis exprimés font notamment état de la satisfaction qu'on éprouve à voir rassemblés, après révision, dans une nouvelle loi systématiquement ordonnée des dispositions disséminées dans plusieurs textes légaux qui datent en partie de plus de 100 ans. Les réponses reçues confirment que cela répond à un urgent besoin car le citoyen doit pouvoir disposer, pour l'exercice de ses droits politiques, d'une réglementation claire et facile à consulter.

D'une part, les autorités et organismes consultés approuvent en principe les efforts tendant à établir dans le projet de nouvelle loi des dispositions s'appliquant le plus possible à l'ensemble du territoire de la Confédération, étant donné qu'il s'agit de votations et d'élections fédérales. D'autre part, les cantons surtout ont estimé qu'il est important que les dispositions réglant l'exercice des droits politiques soient autant que possible harmonisées, surtout en ce qui concerne l'organisation technique de votations et d'élections sur le plan fédéral, cantonal et communal. Pour éviter d'inutiles complications, il faudrait, estiment-ils, que la législation fédérale tienne compte des conditions particulières

aux cantons et aux communes. Cela se justifierait d'autant plus que le soin d'organiser les votations continue d'incomber aux cantons. On a reconnu que les dispositions du projet essaient de prendre largement en considération les particularités cantonales. Les cantons se félicitent que la nouvelle loi apporte, malgré certaines réserves exigées par la structure fédérative du pays, une série d'améliorations en partie sur le fond et quant à la forme, et en partie de caractère technique.

Quelques avis expriment certaines craintes en ce qui concerne le moment de la révision proposée. Ils se réfèrent en particulier aux travaux entrepris pour la révision totale de la constitution fédérale et à ceux de la commission d'étude chargée d'examiner la question de la réforme du régime des élections au Conseil national et celle de l'âge électoral. Comme nous l'avons exposé sous chiffre 22, il s'agit là de questions impliquant des révisions de la constitution, dont l'examen exigera encore un certain temps; aussi est-il impossible d'attendre que ces travaux soient achevés.

3 Partie spéciale:

Commentaire des dispositions du projet de loi

Article premier

L'expression « droit de vote » est utilisée dans le projet de loi comme notion générale s'appliquant à tous les droits politiques dont jouit le citoyen dans les affaires fédérales. Cet article définit la teneur de ce droit.

En raison du faible intérêt que porte le corps électoral à l'élection des jurés, la compétence de les élire est déléguée aux parlements cantonaux par l'article 86, chiffre 4.

Article 2

Jusqu'ici les nombreux et très différents motifs d'exclusion qu'établissent les législations cantonales sont aussi applicables en matière fédérale. L'exclusion du droit de vote en matière cantonale entraîne automatiquement la perte de ce droit sur le plan fédéral. En vertu de la nouvelle disposition, la Confédération fait usage de son droit de régler elle-même les conditions d'exclusion du droit de vote en matière fédérale, en vertu des articles 66 et 74, 3^e alinéa, de la constitution. Selon cette disposition, 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 (art. 369 CC). On admet que, dans ce cas, la capacité de discernement politique nécessaire pour l'exercice du droit de vote n'existe plus. L'exclusion des droits politiques en matière fédérale ne sera plus autorisée dorénavant qu'en cas de nécessité absolue. L'exercice de ces droits par des personnes ayant une capacité de discernement insuffisante ne lèse pas, en règle générale, directement des droits ou des intérêts de tiers. L'exclusion du droit de

vote devant donc être considérée comme une mesure disproportionnée, elle ne sera plus autorisée désormais en matière fédérale dans les autres cas justifiant une tutelle ou pour d'autres motifs.

Article 3

L'article 43, 2^e alinéa, de la constitution dispose que tout citoyen suisse peut prendre part, au lieu de son domicile, à toutes les élections et votations fédérales. L'article 3 définit le domicile déterminant pour l'exercice des droits politiques. Cette disposition est d'abord en harmonie avec les critères qui s'appliquent au domicile civil au sens de l'article 23 du code civil (séjour effectif avec intention d'établissement). Toutefois, la définition du domicile civil donnée par le code n'est pas suffisante dans certaines situations où se trouvent les citoyens, par exemple les épouses séparées, les personnes ne résidant que les jours ouvrables à leur lieu de travail, les étudiants, etc. C'est pourquoi le projet fixe comme critère supplémentaire le dépôt des papiers d'identité lors de l'annonce formelle de l'arrivée à l'autorité locale. Mais on ne saurait uniquement se fonder sur le critère du dépôt des papiers pour définir le domicile politique. Si l'on s'en tenait au seul critère du dépôt de l'acte d'origine, il serait en effet possible de recourir à certaines manœuvres pour déterminer le domicile politique. Le choix arbitraire d'un domicile politique consistant par exemple à s'inscrire au lieu de travail plutôt qu'au lieu où l'on demeure (travailleurs faisant la navette) n'est pas admissible. Les deux exigences du domicile et de l'annonce doivent donc se compléter. Les étudiants peuvent voter au lieu où ils font leurs études dès qu'il y ont déposé leur acte d'origine et à condition qu'ils aient avec ce lieu des liens plus étroits qu'avec le domicile de leurs parents.

En règle générale, l'annonce a lieu par le dépôt de l'acte d'origine. Une réglementation spéciale est nécessaire pour le cas des époux vivant séparés; sans cela, l'épouse séparée qui a effectivement son domicile dans une autre commune ne pourrait y exercer ses droits politiques. Elle peut déposer d'autres papiers, par exemple un certificat de nationalité ou des papiers provisoires. Elle n'acquiert il est vrai le domicile politique dans la commune où elle habite que si elle prouve qu'elle n'est pas inscrite au registre des électeurs du lieu où l'acte d'origine a été déposé.

Article 4

L'article 4 dispose que les inscriptions au registre des électeurs et les mutations doivent être faites d'office dès que les conditions légales sont remplies. Celui qui annonce encore son domicile au plus tard le jour qui précède celui qui est fixé pour le vote anticipé, a le droit de recevoir le matériel électoral et de participer au scrutin, même si les conditions attachées à la qualité d'électeur (p. ex. l'âge de la majorité civique) ne sont remplies que le jour fixé pour la votation.

Pour des raisons d'ordre pratique, il va de soi que des modifications ne peuvent plus être apportées au registre des électeurs pendant les jours du scrutin (à savoir du premier jour fixé pour le vote anticipé au dernier jour du scrutin). Dans plusieurs cantons, le registre des électeurs doit être déposé dans

les locaux de vote durant le scrutin. En outre, la clôture du registre des électeurs avant un scrutin doit permettre de prévenir des agissements abusifs.

Le registre peut, en principe, être consulté par les électeurs. Selon les circonstances, il est toutefois possible de restreindre ou même de refuser cette consultation directement avant ou pendant le scrutin afin que les travaux préparatoires et le scrutin lui-même ne soient pas perturbés. Cette mesure ne peut pas être attaquée.

Nous avons renoncé à insérer dans le projet une disposition prescrivant que le registre des électeurs doit être tenu selon des règles uniformes. Chaque commune tient un registre des électeurs pour les scrutins fédéraux, cantonaux et communaux. Elle doit donc établir également ce registre de manière à satisfaire au droit cantonal et communal en la matière. Si la Confédération fixait des règles uniformes, il faudrait tenir à double ces registres, ce qui causerait un fort surcroît de travail aux communes.

Article 5

L'article 5 groupe les principes généraux qui régissent l'exercice du droit de vote commun aux élections et aux votations.

1^{er} alinéa: La disposition selon laquelle seuls les bulletins officiels, c'est-à-dire les bulletins remis par les autorités aux électeurs ou aux organisations sont valables, est nouvelle. Jusqu'ici, on se fondait sur le droit cantonal, surtout pour déterminer si les bulletins de vote avec réponses imprimées sont admissibles. Souvent les votants considéraient comme une pression inadmissible exercée sur eux les inscriptions imprimées «oui» ou «non» que portaient les bulletins. En outre, les efforts du législateur visent à uniformiser l'application du droit fédéral en matière de vote. C'est pourquoi, en matière fédérale, les bulletins non officiels seront désormais considérés comme nuls dans tous les cantons. En ce qui concerne les bulletins de électoraux, nous renvoyons à l'article 33.

Lors de la procédure de consultation, cette innovation s'est parfois heurtée à des résistances. Certains avis exprimés faisaient valoir que la remise par des particuliers de bulletins de vote sur mandat des partis, qui sont un élément important de notre vie politique, constitue l'un des meilleurs moyens d'assurer la formation de l'opinion. Les mesures visant à rendre impossible une campagne électorale avec bulletins de vote portant un «oui» et un «non» imprimé, étaient considérées comme une restriction inutile frappant les partis et les groupes d'intérêts. C'était notamment le cas dans les cantons où les bulletins de vote avec inscriptions imprimées sont considérés comme valables. Si nous proposons néanmoins de ne plus admettre les bulletins de vote portant des inscriptions imprimées, c'est pour prévenir les confusions que créent ces bulletins. Dans de tels cas, le citoyen ne sait souvent pas si la réponse imprimée lui est proposée par une autorité ou un groupement privé.

En outre le projet prévoit que les organisations politiques peuvent obtenir au prix coûtant des bulletins électoraux imprimés à des fins de propagande (art. 33, 3^e al.).

Le 2^e *alinéa* prescrit que le bulletin de vote doit être rempli à la main. Jusqu'ici il n'existait pas de prescription y relative pour les votations. Les bulletins électoraux ne portant pas d'inscription imprimée doivent aussi être remplis à la main; quant aux bulletins électoraux portant des inscriptions imprimées, il doivent être modifiés à la main.

3^e *alinéa*: Cette disposition prévoit que l'électeur doit, comme jusqu'ici, exercer en règle générale son droit en remettant personnellement son bulletin dans l'urne.

Le 4^e *alinéa* règle le vote par correspondance. Outre les possibilités existant selon le droit actuel de voter par correspondance, la lettre c apporte en particulier une innovation importante sur le plan de la technique du vote.

Aux termes de cette disposition, chaque absence du lieu de domicile (vacances, service militaire, absences de fin de semaine, etc.) suffit, sans plus, à justifier le vote par correspondance.

Lors de la procédure de consultation, la possibilité de voter par correspondance a été l'un des points du projet qui a soulevé le plus d'objections. L'avant-projet contenait une disposition selon laquelle l'électeur avait le libre choix entre sa présence personnelle aux urnes et le vote exprimé sur un bulletin glissé dans une enveloppe fermée et transmise par la poste ou par intermédiaire. On a craint que cette situation d'égalité absolue entre le vote par l'exercice personnel du droit de vote aux urnes et le vote par correspondance ne soit la source d'abus de tout genre. C'est pourquoi nous estimons qu'il est indiqué de chercher une solution intermédiaire entre la disposition de caractère trop étroit du droit actuel et la proposition trop large de l'avant-projet. Comme le droit en vigueur, le projet actuel désigne certaines catégories de personnes qui sont autorisées à voter par correspondance. Toutefois, la liste en a été étendue en ce sens que la simple absence du lieu de domicile les jours du scrutin a été reconnue comme raison justifiant le vote par correspondance. Dans la pratique, la limitation apportée par rapport à la disposition de l'avant-projet ne devrait pas avoir partout la même importance. Il n'existe souvent pas de possibilités de contrôle permettant de déterminer si le motif invoqué par le citoyen à l'appui du vote par correspondance est vraiment pertinent. Les communes renoncent aussi, en partie, à vérifier de plus près l'exactitude des motifs indiqués. Cette extension du vote par correspondance permet aussi l'exercice du droit de vote durant l'exécution des peines (postulat Munz du 17 juin 1970).

5^e *alinéa*: Pour éviter qu'on ne s'écarte du droit cantonal, le projet prévoit une réserve en faveur des cantons où le vote par correspondance est autorisé dans une plus large mesure qu'en matière fédérale. En revanche, les cantons qui ont établi des prescriptions plus restrictives doivent s'en tenir au 4^e *alinéa*.

6^e *alinéa*: L'institution du vote par procuration est controversée en raison du danger d'abus. C'est pourquoi ce vote est expressément exclu par la plupart des lois cantonales sur les votations et les élections. Lors de la procédure

de consultation, la majorité des cantons et celle des partis se sont aussi prononcés contre l'institution du vote par procuration. Nous estimons donc qu'il n'est pas indiqué d'imposer aux cantons ce genre de facilités en matière de vote. Pour éviter des différences par rapport au droit cantonal, notre projet prévoit toutefois, comme c'est le cas pour le vote par correspondance (art. 5, 5^e al.) et pour le vote anticipé (art. 7, 3^e al.), une réserve en faveur des cantons qui connaissent le vote par procuration. Ces cantons (il y en a cinq actuellement) peuvent admettre sur leur territoire le vote par procuration pour les scrutins fédéraux, avec les mêmes restrictions que pour les votations et les élections fédérales.

Le 7^e alinéa établit d'une manière très générale que le secret du vote doit être sauvegardé. Le détail sera réglé par ordonnance et par des prescriptions cantonales complémentaires.

Article 6

Cet article tient compte d'un voeu exprimé depuis des années par les invalides, tendant à ce que l'électeur atteint par une infirmité physique (aveugles, paralytiques, etc.) puissent dans la mesure du possible exercer leurs droits politiques. Les cantons auront à déterminer la procédure à suivre car la plupart d'entre eux connaissent déjà une réglementation y relative en matière cantonale. Il ne serait pas judicieux que la Confédération prescrive un système qui s'écarterait.

Article 7

Outre le vote par correspondance (art. 5), le projet rend possible, comme le droit actuel, le vote anticipé. Comme jusqu'ici, ce vote est limité aux quatre jours précédant celui qui est fixé pour le scrutin (au plus tôt le mercredi). Il est possible de l'exercer sous deux formes: soit aux urnes prévues à cet effet, soit auprès d'un service officiel; dans ce dernier cas, le bulletin doit être remis dans une enveloppe fermée, afin que le secret du vote soit sauvegardé.

Une nouvelle disposition prescrit que chaque canton est obligé de prévoir le vote anticipé pendant au moins deux des quatre jours précédant celui qui est fixé pour le scrutin et ce pendant un temps déterminé. Pour que les petites communes puissent le faire sans trop de difficultés, le projet prévoit au 2^e alinéa la possibilité de remettre le bulletin dans un bâtiment officiel au lieu de le déposer dans l'urne. Le 3^e alinéa prévoit – comme les 5^e et 6^e alinéas de l'article 5 – une réserve en faveur des cantons qui admettent le vote anticipé dans une plus large mesure. Cette disposition s'applique notamment aux petites communes où seuls quelques rares citoyens votent par anticipation. C'est pourquoi les cantons doivent, en vertu du 4^e alinéa, prendre les mesures garantissant que les bulletins remis par anticipation soient conservés en lieu sûr dans les communes, qu'il en soit tenu compte dans le dépouillement du scrutin et que le secret du vote soit sauvegardé.

Article 8

Les possibilités plus étendues de voter par correspondance qu'offre le 4^e alinéa de l'article 5 exigent une plus forte protection contre les abus. Comme jusqu'ici, la réglementation de la procédure y relative relève des cantons. Le délai prévu par le 2^e alinéa de l'article 8 concorde avec la disposition de l'article 11, 3^e alinéa.

Article 9

Les militaires et, désormais, les personnes accomplissant un service dans l'organisation de la protection civile doivent être également autorisés à voter par correspondance dans les scrutins cantonaux et communaux. Cette disposition tient compte du postulat Duss du 13 juin 1968.

Article 10

Le Conseil fédéral arrête la date des votations et les publie en temps utile. Les votations sont fixées à la même date pour l'ensemble du territoire de la Suisse. L'exécution des votations fédérales est, comme jusqu'ici, confiée aux cantons.

Article 11

Le 1^{er} alinéa fixe à nouveau la pratique suivie jusqu'ici, selon laquelle la Confédération remet aux cantons le matériel de vote (bulletins de vote, projets soumis à la votation). Comme c'est actuellement le cas, cette livraison est faite à un bureau central pour chaque canton (chancellerie d'Etat).

Le 2^e alinéa innove en prescrivant que le texte soumis à la votation est accompagné d'une courte explication du Conseil fédéral. Cette explication doit aussi tenir compte des opinions exprimées par d'importantes minorités représentées au Parlement; il serait difficile de prendre en considération les opinions d'autres minorités politiques. De toute manière, les commentaires doivent être brefs et donner une information objective.

En insérant cette disposition dans le projet, nous tenons compte – comme nous l'avons déjà mentionné plus haut – aussi bien d'interventions parlementaires que d'opinions exprimées dans la presse. C'est surtout le caractère des textes soumis au peuple, souvent difficiles à comprendre en raison des matières toujours plus compliquées qui en font l'objet, qui justifie l'adjonction d'un commentaire. Le citoyen a en effet de la peine à comprendre les questions techniques et économiques qui se posent. C'est pourquoi nous estimons qu'il est indispensable de joindre au texte soumis au vote un exposé explicatif commentant son contenu de manière aussi brève et simple que possible, en des termes usuels. Ce genre d'informations doit permettre au corps électoral de mieux saisir la portée des textes sur lesquels il doit se prononcer. Ce faisant, les autorités montrent que le nouveau droit doit répondre à une nécessité.

En ce qui concerne les initiatives populaires, la situation n'est pas fondamentalement différente. Lorsque le Conseil fédéral ou l'Assemblée fédérale

recommande au peuple et aux cantons d'accepter ou de rejeter une initiative, il convient d'indiquer aux citoyens les motifs de la proposition. Si un contre-projet a été élaboré, il faut exposer les raisons de ce mode de procéder ainsi que la teneur et le but du contre-projet. Des avis exprimés lors de la procédure de consultation, il ressort qu'on est en général favorable à cette innovation, mais qu'une question est controversée: par qui les explications devront-elles être données? La plupart des avis font valoir que, quant à la forme du moins, ces explications devraient émaner du Parlement. La principale raison donnée est que de sensibles modifications peuvent être apportées par les conseils législatifs aux projets du Conseil fédéral. En ce qui concerne les initiatives populaires, il faudrait, selon les avis exprimés, que leurs auteurs puissent collaborer à la rédaction du texte explicatif.

Si, en dépit des objections présentées, nous avons retenu que ces explications officielles doivent être jointes par le Conseil fédéral, c'est surtout pour les raisons suivantes: L'ensemble de l'exécution, c'est-à-dire celle du scrutin proprement dit, la préparation des bulletins, la présentation des textes et, ultérieurement, l'exécution des modifications constitutionnelles soumises à la procédure de vote, rentrent dans le champ de la compétence du Conseil fédéral. Aussi est-il opportun qu'il joigne des commentaires aux textes, cela d'autant qu'il dispose au sein de l'administration de collaborateurs connaissant la matière traitée, qui ont suivi dès le début l'élaboration de ces textes. Les commentaires peuvent, chaque fois, être approuvés en même temps qu'est prise la décision sur la date de la votation; cela constitue aussi une solution très simple sur le plan de la procédure.

3^e alinéa. Le texte soumis à la votation sera remis aux électeurs, avec l'explication qui l'accompagne, au moins trois semaines (actuellement quatre) avant la date du scrutin. Ce délai, quelque peu raccourci, devrait suffire à assurer l'information du corps électoral. Ainsi, un temps précieux est gagné pour la préparation des imprimés électoraux.

Etant donné le manque de personnel dans les services postaux, la remise des textes soumis à la votation doit actuellement être confiée en nombre d'endroits à des organismes privés de distribution; malgré cela, nous avons renoncé à insérer dans le projet une disposition prescrivant qu'il ne faut distribuer qu'un texte par ménage. Une telle disposition figurait dans l'avant-projet, mais a suscité de sérieuses critiques. D'après les constatations faites par les cantons, les personnes seules, sous-locataires, etc. ne recevraient souvent pas les textes si l'on insérait cette disposition dans la loi. C'est pourquoi nous préférons nous en tenir au système actuel selon lequel chaque électeur reçoit son propre exemplaire.

Article 12

Il contient une liste des causes de nullité des bulletins de vote et des listes électorales. Cette disposition doit surtout faciliter la tâche des bureaux de vote en leur permettant de juger plus aisément de la validité des bulletins de vote. La

nullité prévue au 1^{er} alinéa, lettre *a*, résulte de l'article 5, 1^{er} alinéa. Quant à celle que prévoit la lettre *b*, elle découle de l'article 5, 2^e alinéa. La cause de nullité figurant à la lettre *d* résulte de l'article 5, 7^e alinéa; celle que prévoit la lettre *e* procède de l'article 5, 4^e alinéa.

Par l'interdiction des inscriptions étrangères à l'objet du scrutin, on vise à éviter toute remarque supplémentaire et tout signe sur les bulletins, chaque indication supplémentaire étant de nature à violer le secret du vote. C'est pourquoi il importe de ne pas se borner à déclarer nuls les bulletins qui contiennent des observations portant atteinte à l'honneur, mais d'appliquer cette disposition à tous les bulletins où figurent des indications supplémentaires.

Article 13

Une modification de la constitution entre en vigueur quand la majorité des votants et la majorité des cantons ont accepté le projet (art. 123 cst.). Une loi fédérale ou un arrêté de portée générale est accepté si la majorité des votants s'est prononcée en sa faveur. La majorité déterminante (absolue) se constate sur la base du nombre des bulletins déposés qui sont valables. Les bulletins blancs et les bulletins nuls n'entrent pas en ligne de compte (art. 12 du projet).

Article 14

Les indications exigées par le 1^{er} alinéa sont indispensables pour vérifier les données relatives à la majorité déterminante (art. 13). Le délai de recours en matière de droit de vote – 2^e alinéa – commence à courir dès la notification du résultat cantonal provisoire de la votation dans l'organe des publications officielles (art. 75, 2^e al.). Le 3^e alinéa précise qu'après la validation du résultat de la votation, les bulletins de vote sont détruits. Le droit actuel ordonne aux cantons de tenir les bulletins de vote à la disposition du Conseil fédéral. Cette disposition n'est pas claire.

Article 15

Il définit la notion et le caractère juridique de la validation, qui est la constatation du résultat irrévocablement établi de la votation. Le 2^e alinéa confie au Conseil fédéral la compétence de valider les résultats des votations constitutionnelles. Alors que les résultats des votations sur les lois et les arrêtés fédéraux sont validés depuis 1874 par le Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale a validé elle-même jusqu'à présent les modifications de la constitution, faute d'une disposition légale. Aux fins d'assurer une sécurité juridique complète en matière de votations (titre 6 du projet de loi), et eu égard à l'importance relativement mineure de cette compétence ainsi qu'au surcroît de travail imposé au Parlement, il paraît indiqué et justifié de déléguer cette attribution au Conseil fédéral. Dans certains cas, cette délégation a été accordée, en raison du manque de temps (p. ex. l'arrêté fédéral du 27 décembre 1963 concernant la prorogation du régime financier de la Confédération).

Article 16

Cette disposition prescrit qu'après chaque recensement de la population, le Conseil fédéral fixe, par voie d'ordonnance, le nombre des sièges attribués à chaque canton.

Article 17

Il s'agit d'une nouvelle rédaction sans modification du fond.

En 1962, la solution suivante avait été retenue: on établit tout d'abord le quotient (qui est fourni par le chiffre de la population totale divisé par le nombre de députés, soit 200). Une fois le quotient établi – c'est-à-dire le chiffre d'habitants donnant droit à un député –, on attribue un député à chacun des cantons ou demi-cantons qui n'ont pas atteint ce quotient. Le reste des sièges est réparti entre les autres cantons sur la base de la population totale, déduction faite de celle des cantons déjà servis (cf. notre message du 6 novembre 1962, FF 1962 II 1123 et 1125).

Article 18

Il définit les charges incompatibles avec l'appartenance au Conseil national. En vertu de l'article 77 de la constitution, les fonctionnaires travaillant au service de la Confédération sont exclus. Le *postulat Blatti*, transmis au Conseil fédéral par le Conseil national, qui demandait que les fonctionnaires qui ne sont pas nommés directement par le Conseil fédéral soient éligibles, ne devrait pas, à notre sens, être pris en considération. L'entorse qui serait ainsi faite au principe de la séparation des pouvoirs serait trop forte. Il existerait un incontestable danger qu'un nombre assez important de fonctionnaires de tout rang, exerçant leur activité à titre principal, siègent dans l'autorité qui exerce la haute surveillance sur eux et assument donc des fonctions de contrôle s'étendant à leur propre activité et à celle de leurs supérieurs. Pour le reste, une telle innovation ne pourrait être prévue sans révision préalable de la constitution. En revanche, on peut être de l'avis qu'il faudrait faire preuve d'une certaine magnanimité à l'égard des citoyens n'assumant qu'à titre accessoire des tâches d'exécution, notamment lorsque ces fonctions sont strictement délimitées dans le temps et à raison de la matière. A cette catégorie appartiennent les délégués et les préposés à des tâches spéciales, qui exécutent des mandats strictement délimités quant à la matière, ainsi que les membres des conseils d'administration des entreprises en régie de la Confédération. Il s'agit, dans ces deux genres de fonctions, de quelques rares cas spéciaux où l'interpénétration des fonctions d'exécution et de surveillance n'a pas d'importance. A l'avenir également, il ne faudra tenir compte qu'exceptionnellement de cas de ce genre.

Article 19

Selon le droit en vigueur, les élections générales pour le renouvellement intégral du Conseil national ont lieu l'avant-dernier dimanche du mois d'octobre et la séance constitutive le dernier lundi de novembre. Entre ces deux dates, il

faut déterminer et vérifier les résultats de l'élection et liquider, s'il y a lieu, les recours contre l'élection. Le délai actuel s'est révélé extrêmement court. L'article 19 fixe en conséquence une semaine plus tôt l'élection du Conseil national.

Article 20

Cet article règle de manière générale la façon de procéder lors du tirage au sort.

Article 21

Cette nouvelle disposition a été adoptée par anticipation à la faveur d'une «petite révision» dans la loi du 13 décembre 1974 (RO 1975 601). Tout le système des délais a été adapté à l'article 21, 1^{er} alinéa (art. 27, 1^{er} al., 28, 29, 4^e al., et 31).

Article 22

Le 1^{er} alinéa correspond au droit actuel.

2^e alinéa: Les indications que portent les listes de candidats étaient jusqu'ici très différentes selon les cantons. Il est souhaitable d'obtenir une certaine unité dans le mode de présentation des candidats ainsi que des indications complètes, ce qui facilitera le contrôle des candidatures par les autorités et permettra d'éviter des compléments ultérieurs destinés à préciser l'identité des candidats. Ces indications sont en outre utiles pour l'information de l'électeur; ce sont des prescriptions touchant la validité et non de simples prescriptions d'ordre (art. 29).

Article 23

Les listes de candidats doivent porter des désignations permettant de les distinguer. Les dénominations donnant lieu à des confusions ne sont pas autorisées.

Article 24

Pour éviter dans une certaine mesure qu'on ne dépose à la légère ou par plaisanterie des listes de candidats, il convient de porter de quinze à cinquante au moins le nombre des signatures. Nous nous référons aussi aux commentaires relatifs à l'article 33, 3^e alinéa, qui ont trait au versement d'un dépôt, à la restitution des frais ou à la clause des 5 pour cent.

Article 25

Nouvelle rédaction sans modification quant au fond.

Article 26

Cet article fixe dans la loi le droit de consulter les listes des candidats et les noms des signataires. Les auteurs d'une liste de candidats exercent une fonction officielle importante; il est des circonstances dans lesquelles il existe un intérêt légitime à connaître les auteurs d'une liste de candidats. Il ne

serait donc pas justifié d'étendre le secret du vote aux noms des signataires d'une liste. Cette disposition ne fait d'ailleurs que matérialiser la pratique consacrée par le Tribunal fédéral, notamment par un arrêt de 1972 (cf. ATF 98 Ib 289 s. dans la cause Fontana et consorts contre le Conseil d'Etat du canton de Schwytz).

Article 27

Cet article reprend en principe les dispositions en vigueur (adaptation du délai).

Article 28

Il prescrit que celui qui décline une candidature doit l'annoncer au gouvernement cantonal.

Article 29

Seule la disposition du 3^e alinéa est nouvelle. Si la suppression des défauts indiqués n'est pas faite dans le délai fixé, il s'ensuit la nullité de toute la liste de candidats ou des candidatures de remplacement. Cette mesure sévère est nécessaire; le déroulement régulier des élections exige que le système des délais soit observé.

Article 30

Le 2^e alinéa actuel est modifié; le passage (relatif à la numérotation des listes) «selon le rang de sa présentation» est biffé. On évitera ainsi de favoriser la course souvent abusive aux premiers numéros des listes. Le soin de choisir les critères s'appliquant à l'attribution de numéros d'ordre est ainsi laissé aux cantons (les listes y portent, selon les cas, des numéros fixes). Quelques cantons ont, il est vrai, exprimé dans leurs réponses leur regret de voir supprimer ce critère.

Article 31

Le 1^{er} alinéa autorise expressément le sous-apparetement et consacre ainsi l'usage actuel. Le sous-apparetement n'est toutefois possible qu'entre listes qui, au premier degré, sont déjà apparettées entre elles. Afin que les conditions soient claires pour chaque électeur, le 2^e alinéa exige dorénavant que les apparetements et sous-apparetements soient indiqués sur les listes (cf. art. 33).

Quelques cantons et partis ont demandé, lors de la procédure de consultation, de ne plus autoriser les apparetements ou, au moins, les sous-apparetements. Selon eux, ceux-ci déformeraient la volonté de l'électeur en contraignant le citoyen à faire bénéficier de son suffrage un groupe de listes. La répartition subséquente des sièges au sein de ces listes conjointes échapperait à l'électeur; celui-ci ne pourrait exercer aucune influence sur cette répartition. Ces cantons et partis estiment que les apparetements seraient particulièrement sujets à caution lorsqu'ils n'ont pas lieu au sein du même parti, mais entre plusieurs partis de tendances voisines.

En revanche, nous sommes de l'avis qu'il n'est pas possible de renoncer aux apparentements, surtout à cause des grands arrondissements électoraux. Les listes régionales y ont droit de cité depuis longtemps et ont donné de bons résultats. Il serait même possible d'obtenir, grâce à de telles listes conjointes, que toutes les régions d'un canton aient pratiquement les mêmes chances d'envoyer leur représentant au Conseil national. Autrement, il serait inévitable que les villes d'une certaine importance emportent chaque fois la décision. Les listes régionales contribuent à ce que les sièges des conseillers nationaux soient également répartis à l'intérieur des cantons proportionnellement à la population de l'ensemble du pays.

Il serait théoriquement concevable de prévoir une prescription qui n'admettrait l'apparementement qu'au sein du même parti. Toutefois, il ne serait pas possible d'empêcher qu'on élude une telle prescription; de plus, il serait parfois difficile de tracer une nette délimitation. C'est la raison pour laquelle il faut préférer une solution autorisant de manière générale l'apparementement.

Article 32

Il reprend le droit actuel en le complétant par une prescription exigeant que la publication des listes ait lieu aussi rapidement que possible.

Article 33

Dès le moment où seules les listes officielles sont admissibles (art. 5, 1^{er} al., du projet), les cantons devront – c'est là la nouveauté – établir des bulletins électoraux imprimés pour toutes les listes déposées dans l'arrondissement électoral, ainsi qu'un bulletin sans impression – comme sous le régime actuel – et remettre à chaque électeur un jeu complet de ces bulletins électoraux. Jusqu'à présent, dans les cantons où les partis assurent eux-mêmes la distribution de leurs bulletins, les électeurs ne reçoivent généralement pas tous les bulletins. Les promoteurs de mainte liste ne seraient en effet pas en mesure de distribuer un bulletin à chaque électeur de l'arrondissement en raison des dépenses qui en résulteraient. Cet état de choses a soulevé des critiques particulièrement vives après les élections au Conseil national de 1971. Or une élection suppose normalement que l'électeur ait un aperçu général de toutes les candidatures posées dans l'arrondissement. La garantie qu'il en est ainsi n'existe que si les bulletins électoraux sont confectionnés et distribués d'office.

La publication de toutes les listes dans les organes officiels de publication (avis officiels, etc.) ne suffit pas à donner cette garantie.

Le 3^e alinéa prescrit que les partis peuvent obtenir du canton des bulletins supplémentaires afférents à leur liste pour les utiliser à des fins de propagande et les distribuer. Ces bulletins leur sont remis au prix de revient.

Cette innovation a en général été approuvée lors de la procédure de consultation. La seule question controversée était de savoir si les frais d'impression de ces bulletins doivent être mis à la charge de la Confédération ou à celle des cantons. Nous partons de l'idée qu'il incombe aux cantons de faire imprimer

ces bulletins pour leur arrondissement électoral. Dans de nombreux cantons, les bulletins électoraux sont maintenant déjà imprimés d'office aux frais du canton et mis à la disposition du corps électoral.

La prise en charge des frais d'impression des bulletins par les pouvoirs publics vise à faciliter dans toute la mesure du possible l'accomplissement de la tâche incombant aux partis. Il importe toutefois de prévenir efficacement les abus dans la présentation des listes de candidats (fractionnement excessif des groupes d'électeurs, listes déposées par plaisanterie, etc.). Le renom de la démocratie et le sérieux de la procédure électorale sont en jeu; ils doivent absolument être protégés. De manière générale, les abus constatés à cet égard ont jusqu'ici plutôt constitué des exceptions et des cas de peu d'importance. Comme ils pourraient se produire plus fréquemment en raison de la prise en charge des frais d'impression par l'Etat, il importe toutefois que l'intention de les prévenir ne conduise pas à l'établissement de prescriptions prohibitives. Les dispositions concernant les candidatures doivent en principe continuer d'être libérales et ne pas exclure d'emblée des groupes d'électeurs relativement peu nombreux. C'est la raison pour laquelle nous avons renoncé à prévoir l'obligation pour les signataires d'une liste électorale de déposer un certain montant ou d'avoir à rembourser les frais d'impression lorsque la liste n'a pas réuni une proportion déterminée du corps électoral.

Article 34

Le 2^e alinéa de l'article 13 de la loi concernant l'élection du Conseil national (interdiction d'utiliser des bulletins de vote multipliés par des moyens mécaniques) devient sans objet puisque le projet n'autorise désormais que les bulletins officiels. Pour le surplus, la rédaction de l'article est nouvelle sans qu'aucune modification ait été apportée au fond.

Article 35

Il s'agit en l'occurrence d'une nouvelle rédaction de l'article 14 de la loi concernant l'élection du Conseil national. Le 3^e alinéa, nouveau, précise qu'en cas de contradiction entre la dénomination de la liste et le numéro d'ordre, c'est la dénomination qui détermine l'attribution des suffrages complémentaires.

Cet article a une importance particulière en ce qui concerne les listes dites «collectives». Ainsi que nous l'avons mentionné sous chiffre 232, nous avons renoncé à vous proposer une disposition touchant ces listes. Le problème que pose l'attribution des suffrages complémentaires de listes désignées de manière insuffisante peut être résolu d'une autre manière, notamment par une interprétation raisonnable; on pourrait par exemple se référer au domicile de l'électeur ou à celui des candidats indiqués sur le bulletin. Lorsqu'il ne s'agit pas de listes régionales ni par conséquent d'une répartition à raison du lieu (p. ex. liste radicale et liste des jeunes radicaux, etc.), le nombre des candidats mentionnés sur un bulletin peut aussi fournir un critère pour l'attribution des suffrages complémentaires.

Article 36

Il contient l'ensemble des causes de nullité des bulletins électoraux et des suffrages accordés aux candidats (cf. les causes de nullité des bulletins de vote: art. 12 du projet). Seule est nouvelle la cause de nullité résultant du caractère non officiel d'un bulletin.

Article 37

Dans l'intérêt d'une récapitulation complète des données – selon la pratique suivie jusqu'ici –, il faut également indiquer le nombre des suffrages non exprimés (art. 35, 1^{er} et 2^e al., du projet).

Article 38

Nouvelle rédaction sans modification quant au fond.

Article 39

Nouvelle rédaction sans modification touchant le fond.

Article 40

Nouvelle rédaction ne modifiant pas le fond (cf. notre commentaire de l'art. 35: Suffrages complémentaires).

Article 41

L'article 19, 2^e alinéa, de l'actuelle loi concernant l'élection du Conseil national fait dépendre l'élection d'un candidat d'un nombre minimum de suffrages, en l'espèce de la moitié du nombre moyen des suffrages nominatifs recueillis par les candidats de la liste sur laquelle il a été porté. Cette exigence peut entraîner des situations peu équitables pour les candidats et les partis. Aussi la justification de ce quorum a-t-elle déjà été sérieusement mise en cause lors des délibérations qui ont précédé l'adoption de la loi de 1919. Un tel quorum n'est pas nécessaire et l'on peut s'en passer. Nous avons donc renoncé à reprendre cette disposition dans le projet. Pour le surplus, l'article correspond au droit actuel quant au fond.

Article 42

Nouvelle rédaction ne modifiant pas le fond.

Article 43

Nouvelle rédaction n'apportant pas de modification quant au fond. Cet article a été l'objet d'assez vives controverses lors des délibérations de la commission d'étude et de la procédure de consultation. Certains cantons et des partis étaient de l'avis qu'il faudrait supprimer les élections tacites parce que le peuple désire prendre part à de véritables élections aux urnes et qu'il condamne les arrangements électoraux pris au sein des partis à l'exclusion du corps électoral.

De telles objections sont certes justifiées. Toutefois, il y a lieu de considérer que, dans certaines circonstances électorales – surtout lorsqu'il n'existe pas de choix à faire –, une élection équivaut à un tour de scrutin à vide, ce qui

serait encore moins satisfaisant. Comme jusqu'ici, l'élection tacite est en revanche interdite dans les arrondissements électoraux ne disposant que d'un seul siège.

Article 44

Pas de modification quant au fond. Dans ces arrondissements, les élections tacites sont interdites comme dans les arrondissements ne disposant que d'un seul siège, où la procédure de présentation de listes électorales ne peut jouer.

Article 45

Le projet distingue nettement entre l'élection selon le système de la proportionnelle et celle qui a lieu selon le système majoritaire; l'élection selon ce système est réglée un peu plus en détail qu'elle ne l'est selon le droit actuel. Elle n'intervient que dans les arrondissements n'ayant droit qu'à un siège ou dans un arrondissement disposant de plusieurs mandats lorsqu'un seul siège doit être réoccupé lors d'une élection complémentaire, faute d'une personne venant ensuite sur la liste en cause ou d'une proposition des signataires. Dans ce dernier cas, il n'y a pas de dispositions relatives aux candidatures. Le projet exige simplement pour l'élection une majorité qualifiée – en l'espèce la majorité absolue des suffrages valablement exprimés –, comme cela se pratique habituellement au premier tour dans les élections selon le système majoritaire. S'il est nécessaire de procéder à un second scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative.

L'élection tacite est exclue lorsqu'il ne s'agit de désigner qu'un seul membre du Conseil national; en effet, le régime des candidatures en vigueur pour les élections selon le système de la proportionnelle ne saurait s'appliquer à des élections selon le système majoritaire.

Article 46

Cette disposition correspond à celle de l'article 33, 2^e alinéa, du projet; elle prescrit que l'électeur doit être en possession des bulletins électoraux dix jours avant le scrutin. Nous considérons que ce délai est nécessaire pour que l'électeur puisse examiner tranquillement les candidatures et remplir les bulletins.

Article 47

Afin d'exclure d'emblée certaines difficultés d'appréciation, le projet déclare nuls dans l'élection uninominale les bulletins qui portent les noms de plusieurs personnes. La volonté des électeurs doit pouvoir être clairement déterminée. Au surplus, les causes de nullité indiquées aux articles 12 et 36 du projet sont également valables.

Article 48

Le projet n'utilise l'expression «élection de remplacement» que pour l'élection selon le système majoritaire (cf. art. 19, 1^{er} al., du projet). Dans

l'élection selon le système de la proportionnelle, il est question de «substitution» et d'«élection complémentaire» (cf. art. 52 et 53). Cette différence de désignation résulte de ce qu'une élection par le peuple n'a ordinairement lieu, en cas de départ d'un membre du conseil, que dans les arrondissements où l'élection est régie par le système majoritaire.

Article 49

Il correspond au droit en vigueur.

Article 50

Rédaction nouvelle. La procédure de vérification et de validation des élections consiste à déterminer d'après les procès-verbaux établis par les gouvernements cantonaux quelles sont les personnes qui ont été élues membres du Conseil national. La vérification préalable et générale des pouvoirs porte notamment sur la régularité de l'élection, l'établissement exact des résultats, les incompatibilités et la constatation que les recours touchant les élections ont été liquidés. Il appartient au Conseil national de fixer dans son règlement la procédure relative à la vérification des pouvoirs et à la validation des élections.

Article 51

Cet article exige, ce qui est nouveau, que la démission soit donnée par écrit. Elles doit être remise au président du Conseil national.

Article 52

Nouvelle rédaction. Aussi longtemps que des suppléants figurent sur la même liste, un siège devenu vacant est réoccupé par le premier suppléant (puis par le second, le troisième et ainsi de suite). Lorsqu'un suppléant ne veut pas accepter son mandat, il n'a dès lors plus aucune possibilité d'occuper un siège vacant.

Article 53

Il correspond dans sa nouvelle rédaction à la réglementation en vigueur (tout d'abord droit de présenter des candidats accordé aux signataires de la liste primitive, avec élection tacite; si aucune présentation ne peut être faite, une élection complémentaire a lieu, le plus souvent selon le système majoritaire). Nous partons de l'idée qu'il n'est guère possible que tous les 50 signataires se mettent d'accord sur une candidature. Aussi la disposition prévoit-elle que 30 signataires au moins de la liste primitive doivent s'entendre sur le choix du remplaçant. La désignation par un cercle très restreint d'électeurs de personnes devant occuper des sièges vacants continue d'être considérée comme peu démocratique. C'est surtout dans les arrondissements ne disposant que d'un petit nombre de mandats que cette manière de procéder apparaît parfois choquante. Il ressort de certains avis exprimés lors de la procédure de consul-

tation qu'il faut en tout cas procéder à une élection complémentaire lorsqu'il n'y a plus de suppléants éligibles sur une liste. Un canton a proposé une réglementation selon laquelle le siège vacant devrait être réoccupé par le premier suppléant du parti ayant obtenu le plus grand reste.

La réglementation actuelle mérite cependant la préférence, cela pour les raisons suivantes :

Le parti auquel appartenait le député qui a quitté le Conseil national devrait continuer de disposer du siège. Il importerait en effet de ne pas modifier durant la législature le rapport de forces entre partis qui a été établi lors des dernières élections générales. En cas d'une élection complémentaire selon le système majoritaire, il serait surtout choquant que des déplacements de mandat puissent, selon toute probabilité, se faire au détriment de petits partis. Lorsqu'il n'existe plus de suppléant éligible, le collège des signataires qui, selon le nouveau droit, comprendrait 50 personnes et non plus seulement quinze, devrait pouvoir trouver la personne qui convient.

Article 54

Nouvelle rédaction

Article 55

Il règle la publication des arrêtés adoptés par l'Assemblée fédérale lorsqu'il s'agit de dispositions constitutionnelles. La publication dans la Feuille fédérale ou, pour les arrêtés fédéraux urgents, dans le Recueil des lois fédérales, est une condition devant être réalisée pour que ces textes puissent être soumis au vote du peuple et des Etats.

Article 56

Il règle la publication des textes légaux de l'Assemblée fédérale soumis au référendum facultatif, condition dont dépend la présentation d'une demande de référendum. Le délai référendaire de 90 jours court dès la date de la publication.

Il n'est en règle générale possible de recueillir des signatures pour un référendum qu'après le vote final des conseils législatifs. Sans doute les possibilités de déterminer le moment où la collecte des signatures a débuté font-elles défaut pour une très large part. C'est pourquoi nous avons renoncé à insérer dans le projet une disposition interdisant de commencer à recueillir des signatures avant le délai prévu.

Article 57

Il établit quelles exigences de forme les listes de signatures doivent remplir pour être valables. Une disposition y relative fait défaut dans le droit actuel régissant le référendum.

Il faut partir de l'idée que 30 000 citoyens ont théoriquement la possibilité de lancer séparément un référendum en communiquant par écrit leur volonté à la Chancellerie fédérale. En pareil cas, la demande de référendum doit satisfaire aux dispositions des lettres *a* et *b*; en revanche, il est superflu de se référer spécialement à la lettre *c*.

Nous nous sommes en outre demandé si, à l'instar du comité d'initiative, (art. 65, 1^{er} al., let. *b*, du projet), il ne fallait pas aussi exiger la création d'un comité de référendum. Un argument parle en faveur de cette institution: c'est qu'il importe de savoir qui est à la tête d'un mouvement politique. Il est plus simple de déterminer, dans le cas de l'initiative, si certains citoyens l'ont signée plusieurs fois. En revanche, le fait que chaque citoyen peut lancer un référendum s'oppose à la création d'un comité de référendum; il est aussi possible que plusieurs comités se constituent pour combattre le même texte. Il y a donc là une différence essentielle par rapport à l'initiative populaire, dont le lancement exige un organe de direction pour la simple raison que les signatures doivent être remises toutes ensemble.

Article 58

Il désigne les conditions qui doivent être remplies à la fois pour le référendum et l'initiative populaire, afin que les listes de signatures soient valables. Cette disposition exige la signature personnelle, manuscrite et lisible, de celui qui appuie la demande de référendum ou souscrit à l'initiative.

Les exigences touchant, d'une part, le caractère manuscrit de la signature et, d'autre part, sa lisibilité, peuvent entrer en conflit. Aussi y a-t-il lieu de se demander si la liste des signatures doit comprendre deux colonnes pour l'inscription du nom, la première étant réservée à l'inscription du nom en lettres capitales, l'autre à la signature personnelle. Nous renonçons à proposer cette exigence supplémentaire pour ne pas compliquer la récolte des signatures. Il convient donc d'interpréter la notion de signature en ce sens qu'il faut comprendre, sous ce terme, la signature manuscrite bien lisible du citoyen.

Il n'est pas licite de signer pour le compte d'autres citoyens ou de signer plusieurs fois la même demande de référendum; celui qui contrevient intentionnellement à cette disposition tombe sous le coup de l'article 282 du code pénal.

En sus de la signature, il y a lieu de donner toutes les indications de caractère personnel qui permettent d'identifier sans qu'il subsiste de doute, au moyen du registre des électeurs, le citoyen qui a signé la demande de référendum ou l'initiative.

On peut se demander s'il ne conviendrait pas d'insérer dans la loi une disposition supplémentaire touchant les *conditions dans lesquelles les signatures doivent être recueillies pour les initiatives populaires et les demandes de référendum ainsi que la forme à respecter* en l'occurrence. Comme on le sait, on ne collecte plus uniquement les signatures de maison en maison, mais on les recueille aussi fréquemment, aujourd'hui, sur les places et la voie publique, dans les établisse-

ments publics et les gares, etc. Il n'est pas rare qu'on les donne par pure complaisance. A titre d'exigence touchant la forme, on a proposé notamment que les initiatives populaires et les demandes de référendum ne puissent plus être signées que dans les locaux de services administratifs (greffes municipaux, bureaux du registre des électeurs, etc.). Sans doute une telle disposition protectrice pourrait-elle contribuer à diminuer le nombre des cas où le citoyen donne inconsidérément sa signature. Toutefois, une telle innovation susciterait certainement de vives oppositions car on ferait valoir qu'il s'agit là d'une grave atteinte portée au libre exercice d'importants droits populaires. Nous ne méconnaissons pas l'importance de cette objection. Mais, si nous avons renoncé à proposer une telle procédure, c'est moins à cause de cette objection de principe qu'en raison des difficultés d'appliquer une disposition y relative. Il faudrait en effet obliger les communes à tenir leurs bureaux ouverts en dehors des heures normales de travail pour que les citoyens aient la possibilité de signer les initiatives et les demandes de référendum. Autrement, ils seraient contraints de se rendre au bureau communal durant les heures de travail en devant, le plus souvent, indiquer à l'employeur la raison de leur absence. En outre, les comités d'initiative devraient être tenus de mettre à la disposition de chaque commune des listes de signatures pour qu'on ne puisse émettre le grief de n'avoir pu signer une initiative ou une demande de référendum faute de listes. Les complications qu'entraînerait une telle procédure seraient en tout cas considérables tant pour les communes que pour les citoyens. C'est pourquoi nous avons renoncé à insérer une disposition de cette nature dans le projet.

Article 59

La qualité d'électeur des signataires d'initiatives et de demandes de référendum doit être vérifiée et formellement attestée par l'autorité compétente selon le droit cantonal (secrétaire communal, préposé au registre des électeurs, etc.). L'attestation peut être donnée collectivement pour une série de listes ou de cartes; l'ordonnance d'exécution de la loi règlera en détail la procédure à suivre pour la délivrance de l'attestation collective. La personne habilitée à donner l'attestation doit indiquer de manière adéquate ses qualités officielles (par l'apposition d'un timbre de l'office ou par une simple indication ajoutée à la main). Le délai référendaire devant être respecté, l'autorité doit attester aussi rapidement que possible les listes. Les listes ou les cartes de signatures ne doivent, il est vrai, pas être présentées à l'attestation trop peu de temps avant l'échéance du délai référendaire; il faut avoir égard au temps matériellement nécessaire à l'autorité pour accomplir son travail. Il sera avantageux de remettre les listes par envois successifs à l'autorité compétente.

Article 60

Aucune attestation n'est délivrée pour des signatures qui ne satisfont pas aux exigences de l'article 59. Ces signatures ne sont pas comptées pour l'aboutissement de la demande.

Le 2^e alinéa est nouveau; l'autorité chargée de vérifier la qualité d'électeur des signataires doit, en vertu de cette disposition, motiver brièvement la cause du refus par une simple expression consacrée (p. ex. double signature, illisible, etc.). L'attestation doit être refusée lorsque l'électeur a signé deux ou plusieurs fois la demande (cf. art. 65).

Le recours prévu à l'article 75 est recevable contre un refus d'attestation injustifié. L'indication du motif de refus doit permettre à la Chancellerie fédérale, éventuellement aux autorités de recours, de déterminer plus facilement si ce refus est fondé.

Article 61

L'autorité auprès de laquelle les demandes de référendum doivent être adressées ne sera plus, dorénavant, le Conseil fédéral, mais la *Chancellerie fédérale*, qui est expressément mentionnée. La compétence nécessaire lui a été conférée par la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943, modifiée le 20 décembre 1968, dont le nouveau texte est entré en vigueur le 1^{er} octobre 1969. La possibilité existe de déférer au Tribunal fédéral les décisions touchant l'aboutissement d'un référendum. Il s'agit donc en l'occurrence d'adapter la législation à la pratique actuellement suivie.

Le 2^e alinéa reprend la pratique actuelle, qui correspond aux règles déjà en vigueur pour l'initiative.

Article 62

Cette disposition, qui est nouvelle, est nécessaire parce qu'il arrive assez fréquemment que les attestations données par les autorités soient entachées de défauts. Cela entraîne la nullité de signatures ou de listes de signatures entières. Les comités qui s'occupent des demandes ont certes la possibilité – lorsque le temps suffit et que ces comités peuvent assumer le surcroît de travail qui en résulte – de faire éliminer ultérieurement ces défauts d'attestation par les autorités communales. Toutefois, lorsque le temps manque, les fautes commises par les autorités chargées de délivrer l'attestation ont un effet défavorable pour les auteurs de demandes de référendum ou d'initiatives (cf. art. 67). Il serait particulièrement choquant de voir l'aboutissement d'un référendum ou d'une initiative dépendre de fautes non imputables à leurs auteurs, par exemple de la négligence des services officiels chargés de donner l'attestation. Pour l'éviter, l'article 62 du projet prévoit aussi la possibilité pour la Chancellerie fédérale de faire éliminer d'office des défauts d'attestation après le dépôt d'une initiative ou après l'écoulement du délai référendaire.

Article 63

La Chancellerie fédérale établit, par décision pouvant être déférée au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif (art. 78, 2^e al.), si 30 000 signatures valables ont été déposées. Cette disposition correspond à la pratique actuelle.

Les motifs de nullité des signatures rentrent dans l'une des trois catégories ci-après :

- a. Défauts dans la rédaction du texte des listes de signatures;
- b. Défauts entachant l'attestation relative à la qualité d'électeur;
- c. Inobservation du délai référendaire;
- d. Signature donnée deux fois ou plus.

La décision sur l'aboutissement (ou le non-aboutissement) d'un référendum est dorénavant publiée dans la Feuille fédérale, comme c'est le cas pour l'initiative populaire. Etant donné l'intérêt que présente la répartition géographique des signatures, il y a lieu de donner connaissance du nombre des signatures valables et nulles dans chaque canton.

Article 64

Le retrait d'un référendum n'était pas réglé jusqu'ici par la loi. Il semble que la question ne présente guère d'intérêt immédiat. Pour plus de clarté, il serait toutefois opportun d'insérer une disposition y relative dans la loi. En outre, cette nouvelle disposition s'impose pour prévenir l'abus du droit de référendum. S'il était possible de retirer des demandes de référendum, on introduirait dans le processus de décision de l'Etat des éléments peu sérieux, de nature à favoriser la manipulation de l'institution. La tendance à recourir à ce qu'il est convenu d'appeler la tactique du référendum s'en trouverait renforcée (agissements visant à empêcher que le nombre nécessaire de signatures soit atteint, lancement d'un référendum devant empêcher d'autres groupements d'y recourir, etc.); or cela est indésirable du point de vue du droit public ou politiquement. La situation est tout à fait différente pour l'initiative populaire; dans ce cas, il existe notamment la possibilité de présenter, par le biais d'un contre-projet, une solution de rechange qui peut motiver le retrait de l'initiative.

Une autre question s'est posée: faudrait-il – en raison des possibilités de se livrer à des manipulations – obliger les personnes ou les comités qui recueillent des signatures à déposer la demande de référendum? Faute de moyens de contrôle et de la faculté de prononcer des sanctions, il vaut mieux y renoncer.

Article 65

Il règle les conditions de forme régissant la validité de la liste de signatures utilisée pour les initiatives populaires. Hormis les conditions de forme fixées par la loi, la présentation et la rédaction de la liste de signatures ne sont en principe soumises à aucune réglementation; l'utilisation de cartes ou d'autres documents est également autorisée pour la récolte de signatures.

L'indication du canton et de la commune de domicile des signataires – qui figurera pour plus de commodité en tête de la liste – facilite l'organisation de la récolte de signatures et la procédure d'attestation de la qualité d'électeur (cf. art. 57).

Le texte de l'initiative présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces ou conçue en termes généraux doit être répété textuellement et complètement sur chaque liste. La lettre *c* doit être interprétée en relation avec l'article 58, 3^e alinéa, du projet, qui exige une signature manuscrite et lisible; avec les autres indications sur l'identité du signataire, la signature doit permettre de l'identifier et, partant, assurer une attestation indubitable de la qualité d'électeur. Celui-ci ne peut signer qu'une fois la même initiative; l'attestation doit être refusée lorsque la personne a donné plusieurs fois sa signature (cf. art. 60). Cela suppose que les communes enregistrent soigneusement les attestations qu'elle délivrent. Elles doivent également être en mesure de constater qu'un citoyen a signé plusieurs fois une initiative, même lorsque les listes sont remises successivement par lots, afin d'éliminer les signatures données en trop. La condition de validité que constitue le rappel relatif à la répression et aux suites pénales de falsifications doit montrer à quel point la récolte de signatures est une affaire sérieuse.

La lettre *d* institue une innovation: Dorénavant, la liste de signatures doit indiquer les noms et adresses de sept au moins des promoteurs de l'initiative (comité d'initiative). Il est dans l'intérêt des signataires et des autorités de savoir qui lance une initiative populaire. Le citoyen qui, par sa signature, soutient une initiative a le droit d'être renseigné sur ceux qui en sont les auteurs et qui, du moins formellement, en assument la responsabilité. Selon le droit en vigueur, le signataire ne connaît que le nom des personnes qui sont habilitées à retirer l'initiative.

Le 2^e alinéa vise les initiatives déposées en vue de la signature dans plus d'une langue officielle. Le projet de loi renonce à la disposition actuelle selon laquelle le texte qui fait foi (le plus souvent le texte original) doit non seulement être indiqué comme tel, mais encore être reproduit sur chaque liste. Cette disposition a souvent été ressentie comme une formalité choquante et inutile. En fait, elle n'est pas indispensable.

Il est toutefois nécessaire, lorsqu'il s'agit d'initiatives présentées à la signature sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces dans plus d'une langue officielle, que chaque liste donnant une traduction du texte de l'initiative désigne celui qui fait foi. Deux raisons l'exigent. S'il apparaîtrait que les versions en plusieurs langues d'une initiative ne concordent pas entre elles, il est nécessaire que l'une de ces versions fasse foi pour que l'autorité puisse procéder aux adaptations nécessaires dans les traductions défectueuses (cf. art. 69, 3^e al., du projet).

En outre, le signataire d'une liste portant un texte traduit a le droit de savoir qu'en cas de divergences affectant le sens, c'est un texte rédigé dans une autre langue qui fait foi.

Toutefois, nous avons renoncé à exiger également la mention du texte faisant foi sur la version originale de l'initiative. Le signataire qui est en présence d'une liste ne portant le texte de l'initiative qu'en une seule langue, sans autre mention, peut partir de l'idée que c'est précisément la version qu'il a sous

les yeux qui fait foi. Ainsi seulement, les auteurs de l'initiative ont la possibilité de recueillir ultérieurement des signatures dans d'autres régions linguistiques sans que les listes primitives doivent être déclarées nulles, faute d'une mention précisant quel texte fait foi (cf. ATF 100 I b 1 s., dans la cause POCH).

Article 66

En raison des dispositions de forme très strictes qui s'appliquent au droit d'initiative et des conséquences juridiques de la nullité des listes de signatures en cas d'inobservation des exigences posées quant à la forme, il serait tout à fait soutenable, en soi, que les autorités procèdent obligatoirement à un examen préliminaire de la liste et l'approuvent avant le début de la récolte des signatures. Toutefois, pour assurer dans toute la mesure du possible le libre exercice des droits politiques, nous avons renoncé à prescrire cet examen dans le projet de loi. En revanche, celui-ci offre au comité d'initiative la possibilité nouvelle de faire déclarer, par décision préalable de la Chancellerie fédérale, avant la récolte des signatures, qu'une liste de signatures répond aux exigences prévues par la loi quant à sa validité.

La décision de la Chancellerie fédérale peut être déferée au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif (art. 78, 2^e al.).

A l'instar de la réglementation existant dans plusieurs cantons, il aurait en outre été possible de fixer un délai pour le début et la fin de la récolte des signatures et de faire timbrer les listes par la Chancellerie fédérale avant le début de la récolte. Indépendamment des complications administratives qui en résulteraient, ce mode de procéder limiterait toutefois sensiblement l'exercice du droit d'initiative. C'est pourquoi nous avons renoncé à proposer une disposition de ce genre. Il ne faut cependant pas perdre de vue cette question étant donné l'augmentation très forte du nombre des initiatives déposées depuis 1945.

Article 67

Il renvoie, pour ne pas surcharger la législation, aux dispositions analogues régissant le référendum dans la mesure où elles peuvent s'appliquer par analogie à l'initiative populaire.

Article 68

Il dispose que l'autorité auprès de laquelle les initiatives populaires sont déposées est désormais la Chancellerie fédérale et non plus le Conseil fédéral (cf. notre commentaire relatif à l'art. 61). En outre, le 4^e alinéa prescrit que les listes de signatures doivent être remises *en une seule fois*. Cette disposition confirme légalement la pratique suivie jusqu'ici, qui se fonde sur un rapport de gestion du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale (rapport de gestion pour 1962, p. 4 s.).

Une fois déposées, les listes de signatures sont placées sous la protection du secret du vote; les promoteurs ne peuvent plus en disposer, même en cas de retrait de l'initiative (cf. art. 61, 2^e al.).

Article 69

La Chancellerie fédérale vérifie les conditions de validité formelle et fixe le nombre des signatures valables et nulles qui ont été déposées (cf. art. 63). La décision de la Chancellerie fédérale sur l'aboutissement ou le non-aboutissement d'une initiative peut être déférée au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif (art. 78, 2^e al.).

Le 2^e alinéa énumère les motifs de nullité des signatures. La nullité d'une liste de signatures entraîne celle de toutes les signatures apposées sur cette liste. Le défaut d'attestation, une attestation défectueuse ou donnée sans droit, a pour conséquence la nullité des signatures que cette attestation concerne. L'attestation de la qualité d'électeur ne doit pas remonter à une période antérieure de plus de 6 mois au dépôt de l'initiative, faute de quoi elle sera déclarée nulle, comme c'est le cas sous le régime légal actuel.

Si les traductions du texte de l'initiative diffèrent de la teneur du texte faisant foi, la Chancellerie fédérale procède aux adaptations nécessaires. Toutefois, lorsque les divergences existant par rapport au texte original portent sur des points importants et que la question de la concordance entre les textes se pose, le Conseil fédéral décide si l'on se trouve en présence d'une ou de plusieurs initiatives et statue sur leur aboutissement. Ce régime de compétence, qui exclut le recours de droit administratif (3^e al.), se justifie parce qu'il s'agit d'une décision de grande portée, qui a des conséquences d'ordre politique.

4^e alinéa: L'aboutissement ou, le cas échéant, le non-aboutissement d'une initiative populaire, ainsi que le nombre de signatures recueillies sont publiés dans la Feuille fédérale.

Article 70

A notre avis, il conviendrait de rendre plus facile le retrait de l'initiative comparativement au droit en vigueur. C'est pourquoi le projet part de l'idée que le retrait de *chaque* initiative doit être possible en l'absence d'une renonciation expresse mentionnée sur les listes de signatures.

Si la mention excluant le retrait d'une initiative ne figure pas sur chaque liste de signatures, il en résulte uniquement que la déclaration excluant le retrait est nulle (1^{er} al.); en revanche, les listes de signatures en question restent valables.

Nous avons également envisagé pour cette disposition une clause obligatoire de retrait. Celle-ci pourrait être utile lorsqu'une initiative est largement dépassée depuis son dépôt en raison de changements politiques, ou même devenue caduque ou sans objet. Le retrait permettrait alors d'éviter une votation populaire absolument inutile. Toutefois, une telle solution limiterait par trop la liberté d'action des auteurs de l'initiative.

Article 71

Pour simplifier la procédure de retrait, nous avons renoncé à prévoir dans le projet la majorité des deux tiers exigée jusqu'ici, partant de l'idée que la majorité simple des personnes habilitées à retirer l'initiative suffit à en annoncer valablement le retrait à la Chancellerie fédérale.

Article 72

Les délais légaux s'appliquant actuellement au traitement de l'initiative populaire se sont révélés trop brefs en raison du grand nombre d'initiatives déposées et des questions souvent complexes qu'il faut examiner. La pression qu'exercent les délais empêche un traitement soigneux des initiatives. Dans ces conditions, l'Assemblée fédérale fait assez souvent usage de la possibilité de proroger d'un an le délai imparti, à laquelle la loi sur les rapports entre les conseils (art. 29, 3^e al.) lui permet de recourir dans des circonstances particulières. C'est pourquoi le projet prévoit dans chaque cas une prolongation d'un an des délais que fixe au Conseil fédéral la loi sur les rapports entre les conseils pour présenter son rapport et ses propositions. Cela permet de renoncer à la possibilité de demander une nouvelle prolongation du délai.

Article 73

Il oblige l'Assemblée fédérale à examiner, en observant les principes fixés à l'article 121, 3^e et 4^e alinéas, de la constitution, si les initiatives populaires satisfont à l'exigence de l'unité de la matière et de la forme. Des initiatives cumulant arbitrairement plusieurs matières n'ayant aucun rapport entre elles doivent être déclarées nulles par l'Assemblée fédérale. L'électeur doit pouvoir exprimer sa volonté véritable aussi bien lorsqu'il signe une initiative qu'au moment où il prend part au scrutin. Cela est impossible s'il doit, par une unique réponse, se déterminer sur des initiatives contenant plusieurs propositions qui n'ont pas de lien étroit entre elles. Les initiatives doivent également être frappées de nullité lorsqu'elles ne présentent pas d'unité quant à la forme, autrement dit lorsqu'elles consistent partiellement en un projet élaboré de toutes pièces et, en partie aussi, en propositions conçues en termes généraux.

Article 74

Cette disposition reprend les dispositions actuelles (art. 8 et 9 de la loi sur les initiatives populaires) sans les modifier quant au fond. Ce mode de procéder ramène les questions pouvant être posées à une simple alternative.

Lors de la votation du 8 décembre 1974 sur l'initiative populaire pour une meilleure assurance-maladie et sur le contre-projet, de larges milieux de la population ont estimé peu satisfaisante la procédure actuellement suivie en matière de votations. La réglementation actuelle a été à plusieurs reprises l'objet de critiques émanant de la presse ou d'interventions parlementaires, qui ont demandé qu'elle soit modifiée.

La principale objection faite à l'égard de la procédure actuelle est que l'alternative posée à l'électeur favorise, grâce à l'interdiction du double oui, le maintien du statu quo et s'oppose par conséquent à tout essai de révision. Les citoyens qui souhaitaient une révision se sont forcément partagés en tenants de l'initiative et en tenants du contre-projet. Ainsi, il est plus difficile que l'une ou l'autre des propositions soumises au peuple emporte la majorité des citoyens et des cantons.

A ce sujet, il importe tout d'abord de remarquer que tout genre de majorité qualifiée – il faut considérer comme telle l'exigence de la double majorité absolue des citoyens et des cantons – rend difficile une modification de la constitution. En procédant à la présente révision des dispositions légales sur le droit de vote, on ne saurait s'écarter de ce principe inscrit dans la constitution fédérale (art. 123 cst.). Chaque scrutin doit satisfaire à l'exigence plaçant peuple et cantons sur le même pied.

Certains modes de procéder, qui permettraient de compenser l'inégalité des chances entre le statu quo et les propositions de révision sont déjà connus et ont déjà été décrits dans des messages (cf. notamment FF 1891 III 964, spéc. 967, et FF 1960 I 1501/1502). Nous tenons à les examiner également ici, compte tenu de tous leurs avantages et inconvénients, dans la mesure où ils peuvent entrer en considération.

Admissibilité du double oui

Une solution, qui pourrait être réalisée même si l'on maintenait la procédure actuelle de votation, tend à autoriser un double oui en cas de votation sur une initiative et un contre-projet, comme c'est par exemple le cas dans les cantons de Zurich et de Genève. Les partisans d'une révision – qu'ils soient favorables à l'initiative ou au contre-projet – peuvent ainsi montrer qu'ils préfèrent l'un ou l'autre des textes soumis au vote au statu quo, tandis que les adversaires peuvent exprimer leur désir de s'en tenir au régime existant en inscrivant un double non sur le bulletin de vote. Le système est simple parce qu'il se limite à une alternative; en revanche, il ne permet pas au citoyen de fixer des priorités.

Les problèmes que pose ce mode de procéder résultent de ce que toute modification ou révision de la constitution exige l'assentiment de la majorité du peuple et des cantons. Si l'on admettait le double oui, le texte de l'initiative et le contre-projet pourraient remplir cette condition. Il faudrait alors décider si ce serait la majorité des électeurs ou celle des cantons qui l'emporterait. Or une telle décision ne pourrait être prise qu'au niveau de la constitution parce qu'on s'écarterait forcément du principe constitutionnel exigeant que peuple et cantons soient placés sur le même pied. En d'autres termes, une modification de cette nature n'entre pas en considération pour la présente loi.

Votations éventuelles

Le système des votations éventuelles permet au citoyen d'exprimer sa volonté d'une manière plus nuancée que dans le cas précédent. En répondant à

une première question, il a chaque fois la possibilité de donner la préférence à l'une des variantes proposées; lors de la votation principale, il dit s'il accepte définitivement le texte qui a eu la préférence lors de la votation éventuelle; en d'autres termes, il précise si ce texte doit ou non être inséré dans la constitution.

Plusieurs possibilités s'offrent en ce qui concerne la votation éventuelle:

a. Quant à la procédure

La votation éventuelle et la votation principale peuvent avoir lieu le même jour ou, au contraire, les deux scrutins peuvent être séparés dans le temps. Selon le procédé choisie, la manière de poser les questions est différente. Si les deux scrutins ont lieu le même jour, le citoyen devrait répondre à la question principale sans connaître les résultats de la votation éventuelle, ce qui fait qu'il se prononcerait sur une hypothèse. En cas de scrutin principal ayant lieu un certain temps après la votation éventuelle, la question principale ne comporterait en revanche plus d'hypothèse, les résultats du premier scrutin étant connus.

b. Quant aux questions posées

Pour ce qui est des questions posées au citoyen, on pourrait recourir à l'un ou l'autre des modes suivants:

1. Opposer tout d'abord, lors de la votation éventuelle, les deux types de modification proposés (initiative et contre-projet), puis le projet qui l'a emporté au texte constitutionnel en vigueur.
2. Demander au corps électoral, lors du premier scrutin, s'il désire ou non apporter une modification à la constitution, puis, s'il répond affirmativement à cette question, choisir, lors du scrutin principal, entre l'initiative et le contre-projet.

Le problème de la majorité du peuple et des cantons

Il est hors de doute que, pour tous les modes de votations éventuelles, il est indispensable que, pour être accepté, l'un ou l'autre des textes soumis au vote remporte lors du scrutin principal la double majorité du peuple et des cantons. Au cours de ce second tour de scrutin, le corps électoral décide en effet si l'un ou l'autre des textes opposés lors de la votation éventuelle doit ou non être inséré dans la constitution.

Mais il en va tout autrement lorsqu'il s'agit de choisir entre deux textes opposés en votation éventuelle. Dans ce cas, il ne s'agit que d'une décision préalable portant sur le choix des textes qui seront mis en regard lors de la votation définitive. Si la chose est évidente lors du scrutin opposant l'initiative au contre-projet, il en va de même pour la seconde procédure citée plus haut, quand le citoyen est appelé à dire, lors de la votation éventuelle, s'il accepte ou non une révision du régime constitutionnel en vigueur. Dans ce cas également, le corps électoral ne fait que répondre à une question préalable. C'est pourquoi

nous estimons que la majorité du peuple est suffisante lorsque le scrutin n'a d'autre but que de désigner l'un ou l'autre des textes proposés pour le soumettre au scrutin décisif.

Il est possible d'en arriver à la même conclusion pour des considérations d'ordre politique et psychologique: si l'on exigeait déjà lors de la votation éventuelle la majorité du peuple et des cantons, la majeure partie, voire la plupart des citoyens ayant donné une majorité acceptante (peuple et cantons) lors de ce scrutin ne comprendraient pas qu'ils aient encore à confirmer cette décision à une double majorité lors de la seconde votation. En outre, la possibilité existe que les deux projets de revision échouent en raison de l'exigence de la double majorité lors de la votation éventuelle, ce qui bloquerait la procédure de revision; si se pourrait aussi que, lors de cette votation, le peuple et les cantons donnent nettement la préférence à un projet mais que les deux textes échouent lors du scrutin principal, ce qui attirerait de dures critiques à la procédure suivie. En cas de votations éventuelles de cette nature, il faudrait sans doute instituer d'une manière générale un nouveau mode de poser les questions car le non n'aurait pas la même signification que lors de la votation principale, où il s'agit définitivement d'accepter ou de refuser un projet. Dans le cas de la votation éventuelle, le citoyen ne pourrait répondre que par un seul oui en faveur de l'un ou l'autre des projets; c'est pourquoi il faudrait plutôt choisir une présentation qui lui permettrait de marquer sa préférence en apposant par exemple une croix (= voix exprimée). C'est le projet recueillant le plus de voix qui aurait le dessus.

Compétence

Si l'on admet que c'est le régime de la majorité relative du peuple qui doit s'appliquer à la votation éventuelle – ce qui constituerait une importance innovation dans notre procédure de vote –, une question se pose automatiquement: est-il nécessaire pour cela de procéder à une revision de la constitution? Nous estimons qu'il n'y a pas lieu de répondre par l'affirmative à cette question. Comme nous l'avons déjà exposé, la votation éventuelle constituerait – sous quelque forme que ce soit, un mode de procéder qui ne peut pas être mis sur le même pied que le scrutin aux urnes dont il est question à l'article 123 de la constitution fédérale. En outre, l'article 122 de celle-ci dispose que l'Assemblée fédérale peut régler par une loi fédérale les formalités à observer pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale. Cette base constitutionnelle peut être considérée comme tout à fait suffisante pour régler l'ensemble des matières faisant l'objet de décisions préalables lors de votations éventuelles.

Appréciation des variantes

A ce propos, il convient tout d'abord de dire ce qui suit: Dans le cas des deux scrutins ayant lieu le *même jour*, les questions à poser au citoyen sont forcément compliquées car il faut recourir à des hypothèses. Dans

notre message du 25 avril 1960 à l'appui d'une revision de la loi sur les initiatives populaires, nous relevions que les questions pourraient, par exemple, être posées comme il suit aux électeurs:

1. Si une modification de la constitution est décidée,
 - a. Donnez-vous la préférence à l'initiative? ou
 - b. Donnez-vous la préférence au contre-projet?
2. Si l'initiative obtient la préférence, l'acceptez-vous?
3. Si le contre-projet obtient la préférence, l'acceptez-vous?

Mais il serait aussi possible de poser ces questions de manière plus simple:

Question éventuelle

Donnez-vous la préférence à l'initiative?

ou

Donnez-vous la préférence au contre-projet?

Question principale

Acceptez-vous l'initiative si elle a obtenu la préférence (voir la question éventuelle)?

ou

Acceptez-vous le contre-projet si il a obtenu la préférence (voir la question éventuelle)?

Les avantages que présente cette manière de poser les questions ont déjà été relevés. En effet, ce mode de procéder permet au citoyen d'exprimer sa volonté de manière plus nuancée et, partant, plus clairement que lors d'une votation dite alternative. L'inconvénient qu'il comporte par rapport à celle-ci est que les questions sont compliquées, dans tous les cas plus compliquées que sous le régime actuel, auquel on reproche déjà de manquer de clarté. Dans son message concernant la loi réglant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale et dans le projet y relatif (FF 1891 III 964), le Conseil fédéral proposait la votation éventuelle. L'Assemblée fédérale a rejeté ce mode de procéder et s'est prononcée en faveur de la votation alternative. En 1962, elle s'en est tenue – cette fois de concert avec le Conseil fédéral – au régime de la votation alternative, régime qui est encore en vigueur.

Dans le cas de la votation éventuelle ayant lieu en deux étapes, les questions peuvent être posées plus simplement parce que le résultat de la première votation est connu lors du scrutin principal. Toutefois, ce qui est soumis au citoyen ou doit lui être soumis n'est rien d'autre qu'une alternative excluant un double oui, comme le veut le droit actuel. Pour le reste, il faut considérer comme un grave désavantage le fait que ce système multiplierait encore le nombre des votations, déjà très élevé, et que la deuxième décision serait

soumise aux caprices du hasard étant donné que ce n'est jamais le même nombre de citoyens qui prendraient part aux deux scrutins. Finalement, il faudrait sérieusement compter avec certaines manipulations en ce sens que, pour des raisons de tactique, on voterait pour la solution extrême lors de la votation éventuelle afin de mieux faire échouer la revision lors du scrutin principal. Si cela est admissible dans une assemblée ou dans un parlement, tout porte à croire qu'une telle manière de procéder soulèverait de vives critiques s'il s'agissait d'une votation populaire.

Toutes ces considérations s'appliquent aussi bien à la votation éventuelle avec initiative opposée au contre-projet qu'à la votation opposant le statu quo à la revision de la constitution.

Pour résumer, précisons que nous ne voyons donc aucune possibilité de résoudre le problème par une revision de la loi de manière à instaurer un régime nettement préférable à celui qui est en vigueur. Vouloir procéder à une revision constitutionnelle uniquement pour rendre possible un double oui ne paraît pas non plus opportun. Il est nécessaire de soumettre les nombreuses questions se posant actuellement dans le domaine du droit d'initiative à une revision s'étendant à l'ensemble de ces questions, à l'exception toutefois de l'accroissement du nombre des signatures, objet qui vous sera soumis prochainement.

Article 75

Il prévoit que les recours touchant le droit de vote, les votations et les élections sont en premier lieu réglés par le gouvernement cantonal. C'est la procédure qui permet le mieux d'obtenir que les faits qui sont à l'origine du recours soient consciencieusement élucidés et fixés (conservation du matériel de vote, nouveaux dépouillements, etc.). Les autorités fédérales ne seraient guère en mesure de prendre les dispositions qui s'imposent.

Pour éviter qu'on puisse contester durant une période indéterminée la validité d'un vote populaire, le 2^e alinéa fixe un délai pour la présentation des recours. On part du principe que, selon la règle de la bonne foi et la jurisprudence du Tribunal fédéral, le recours doit être déposé sans tarder et si possible *avant* l'ouverture du scrutin. Il s'agit ainsi d'empêcher, autant que faire se peut, que des recours ne soient présentés selon les résultats du scrutin.

Article 76

Nouvelle rédaction sans modification touchant le fond.

Article 77

Tant les recours concernant le droit de vote que les recours touchant les élections et les votations ont, par leur nature même, un caractère urgent. De la décision sur recours dépendent l'exercice du droit de vote ainsi que l'exécution et la validité du résultat des élections au Conseil national ou d'une votation populaire. Le projet suppose donc que le gouvernement cantonal règle ces

recours dans les dix jours. Si le gouvernement constate d'office des irrégularités lors d'élections ou de votations, il doit y remédier d'office en prenant sans retard les mesures qui s'imposent.

Cette disposition s'est heurtée à une certaine résistance dans quelques cantons en raison de la brièveté du délai imparti. Il faut cependant tenir compte du fait que, lors de l'élection du Conseil national, toute la procédure de recours doit en tout cas être close avant la séance constitutive du Conseil national. Cela signifie qu'il n'y a qu'un laps de temps de cinq semaines pour le traitement des recours. C'est pourquoi des délais très brefs ont été fixés à tous les échelons.

Article 78

Les décisions des gouvernements cantonaux sur des recours touchant le droit de vote ainsi que les décisions de la Chancellerie fédérale mentionnées dans le 2^e alinéa peuvent être déférées au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif (cf. art. 97 s. de la loi d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943; RS 173.110). Cette disposition correspond au droit en vigueur.

Le 3^e alinéa prévoit que la Chancellerie fédérale peut également exercer le droit de recours dévolu à l'administration fédérale.

Article 79

Il dispose que les décisions des gouvernements cantonaux prises sur recours touchant les votations peuvent désormais être déférées au Conseil fédéral. Jusqu'ici seul le recours à l'Assemblée fédérale était admissible pour les votations sur la révision de la constitution. Selon l'article 15, 1^{er} alinéa, du projet, il appartiendra également au Conseil fédéral de valider les résultats de votations sur des révisions de la constitution. C'est pourquoi il importe de désigner une autre autorité de recours, étant donné que celle qui constate les résultats doit également être chargée de se prononcer sur les recours.

Article 80

Il prévoit, à l'instar du droit actuel, la possibilité de recourir au Conseil national contre des décisions des gouvernements cantonaux touchant les élections. Aux termes de l'article 50, 1^{er} alinéa, du projet, le Conseil national valide les élections; il paraît donc indiqué de le charger également de statuer sur les recours.

Article 81

Il dispose, comme le droit actuel, que le droit cantonal est applicable dans la mesure où la loi ne contient pas de dispositions contraires. Les dispositions d'exécution de la Confédération et la loi fédérale d'organisation judiciaire sont réservées.

Article 82

Il rend possible l'utilisation de moyens techniques appropriés (p. ex. l'emploi d'ordinateurs électroniques) pour le dépouillement et la constatation des résultats des élections au Conseil national ou des votations populaires. L'emploi de ces moyens techniques doit être autorisé par le Conseil fédéral. L'autorisation est donnée lorsque les moyens techniques qu'on se propose d'utiliser conviennent et sont suffisamment sûrs; ils doivent notamment permettre de sauvegarder le secret du vote.

Article 83

Réglementation des délais.

Article 84

Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, sa Chambre de droit public ne perçoit aucun émolument en cas de recours touchant les élections, à moins qu'il ne s'agisse de recours dilatoires ou contraires à la bonne foi. Le projet s'en tient à cette pratique tant en ce qui concerne les procédures cantonales que celle qui est suivie sur le plan fédéral.

Article 85

Il crée la base légale permettant d'obtenir des données statistiques plus complètes et détaillées sur les votations fédérales et l'élection du Conseil national. L'activité du Bureau fédéral de statistique est aujourd'hui singulièrement limitée en raison de l'absence de dispositions légales. Les décisions que prendra le Conseil fédéral à cet égard en vertu du 1^{er} alinéa devront assurer la sauvegarde du secret de vote (3^e al.). En règle générale, la grandeur de la commune dans laquelle des enquêtes supplémentaires doivent être entreprises devrait jouer un certain rôle. C'est pourquoi ces communes ne devraient pas compter moins de 10 000 habitants.

Article 86

La plupart des modifications de lois résultent d'amendements apportés quant au fond par le présent projet aux dispositions en vigueur. Il serait donc superflu de les commenter. En revanche, il y a lieu de relever ce qui suit :

- Chiffre 1: Le vote par correspondance, que l'article 5 du projet autorise dans une mesure beaucoup plus large que jusqu'ici, peut comporter certaines possibilités d'abus. Pour empêcher qu'on ne mésuse des facilités en matière d'exercice du droit de vote, il paraît indiqué de créer un nouvel acte délictueux de «captation de suffrages» et de prévoir des peines réprimant cet acte.
- Chiffre 2: Ces dernières années, il est apparu de plus en plus nettement que la publication de traités internationaux volumineux gonfle le Recueil des lois et en rend la consultation difficile. Nous envisageons donc de publier exceptionnellement ailleurs les textes de traités qui contiennent surtout des données

techniques, en les mentionnant dans le Recueil des lois. Cela exige une modification de l'article 67, 3^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils. Il est également envisagé d'insérer dans cette loi, à l'occasion d'une révision, une disposition appropriée s'appliquant aux annexes de caractère nettement technique, aux tarifs et aux autres textes qui ne s'adressent qu'à un petit nombre de personnes.

- Chiffre 4: En vertu de la modification apportée à l'article 5, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure fédérale, les jurés seront élus désormais par les parlements cantonaux. Le projet fixe à 10 000 le nombre d'habitants pour lequel un juré doit être élu (3000 jusqu'ici).

Article 87

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, six actes législatifs qui sont tous des lois deviendront caducs; deux d'entre eux sont en vigueur depuis plus de cent ans. Ainsi 122 articles au total seront abrogés; la nouvelle loi en contient 89.

Article 88

L'initiative du Parti socialiste suisse, pendante depuis 1935, est dépassée depuis longtemps. Elle ne peut cependant être retirée parce que le texte de l'initiative n'a pas prévu de clause de retrait. Après entente avec les promoteurs, il y a lieu de classer expressément cette initiative en vertu de la présente loi.

Article 89 et 90

Il est opportun de charger le Conseil fédéral de fixer la date de l'entrée en vigueur de la loi parce qu'il faut tenir compte en l'occurrence de la nécessité d'adapter les dispositions cantonales à la nouvelle réglementation fédérale.

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Il est difficile de prévoir les conséquences que la loi aura sur le plan financier et ses effets sur l'état du personnel. Il convient en particulier de relever les points suivants:

- La distribution aux citoyens de textes explicatifs officiels, en sus des projets soumis au vote, ne devrait pas entraîner d'importantes charges financières supplémentaires étant donné que ces textes devront être très brefs.
- Frais occasionnés aux cantons (à la Confédération selon la décision des Chambres fédérales) par l'établissement des bulletins électoraux pour les élections au Conseil national. Il ne s'agira que dans de rares cas de dépenses supplémentaires pour les cantons parce que, dans la plupart d'entre eux, les bulletins ont été jusqu'ici imprimés et distribués d'office.

- Frais causés par des relevés statistiques. Il convient de préciser à ce sujet que le Conseil fédéral décidera dans chaque cas d'espèce s'il y a lieu d'entreprendre des relevés statistiques supplémentaires et, le cas échéant, dans quelle mesure. Les crédits et le personnel nécessaires devront être accordés dans chaque cas séparément.

Il faut en tout cas retenir que la nouvelle loi n'entraînera pas de surcroît important de dépenses ni d'augmentation de l'effectif du personnel.

5 Constitutionnalité

Le projet de loi se fonde sur les articles 43, 47, 66, 72 à 77, 89, 89^{bis}, 90, 106 et 120 à 123, de la constitution.

6 Propositions

Nous vous proposons, compte tenu des considérations qui précèdent, d'adopter le projet ci-joint de loi et de classer les postulats énumérés ci-après :

- | | | | |
|------|---|-------|--|
| 1968 | P | 9833 | Vote des militaires (N 13 juin 1968, Duss) |
| 1968 | P | 9902 | Vote par correspondance (N 19 décembre 1968, Muheim) |
| 1970 | P | 10551 | Droit de vote et exécution des peines (E 17 juin 1970, Munz) |
| 1971 | P | 10690 | Votations populaires. Messages explicatifs
(N 2 juin 1971, Muheim) |
| 1971 | P | 10838 | Vote par procuration (N 2 juin 1971, Bretscher) |
| 1971 | P | 10909 | Vote par procuration (N 2 juin 1971, Welter) |
| 1971 | P | 10638 | Egalité de traitement dans la privation des droits politiques
(N 21 septembre 1971, Ketterer) |
| 1971 | P | 10995 | Eligibilité des fonctionnaires fédéraux au Conseil national
(N 29 septembre 1971, Blatti) |
| 1972 | P | 11123 | Commentaire des projets soumis au vote du peuple
(E 15 mars 1972, Amstad) |
| 1972 | P | 11100 | Vote par procuration (E 15 mars 1972, Bächtold) |
| 1972 | P | 11141 | Mode d'élection pour le Conseil national
(N 28 juin 1972, Akeret) |
| 1972 | P | 11131 | Mode d'élection des jurés fédéraux
(N 27 septembre 1972, Breitenmoser) |
| 1973 | P | 11606 | Statistique électorale (N 19 juin 1973, Hagmann) |
| 1973 | P | 11690 | Exercice du droit de vote (N 25 septembre 1973, Künzi). |

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,
les assurances de notre haute considération.

Berne, le 9 avril 1975

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Graber

22544

Le chancelier de la Confédération,
Huber

(Projet)

Loi fédérale sur les droits politiques

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 43, 47, 66, 72 à 77, 89, 89^{bis}, 90, 106 et 120 à 123 de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 9 avril 1975¹⁾,

arrête:

Titre premier: Droit et exercice du droit de vote

Article premier

Objet du droit de vote

Le droit de vote, au sens de l'article 74 de la constitution, comprend le droit de participer à l'élection du Conseil national et aux votations fédérales, ainsi que de signer des demandes de référendum et des initiatives.

Art. 2

Exclusion du droit de vote

Sont privés du droit de vote en matière fédérale les citoyens qui ont été interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit (art. 369 du code civil).

Art. 3

Domicile politique

¹ Le vote s'exerce au domicile politique, à savoir la commune où l'électeur habite et s'est annoncé à l'autorité locale.

² Celui qui dépose dans une commune d'autres papiers (certificat de nationalité, papiers provisoires, etc.) que son acte d'origine n'y acquiert le domicile politique qu'à la condition de prouver qu'il n'est pas inscrit au registre des électeurs du lieu où l'acte d'origine a été déposé.

¹⁾ FF 1975 I 1337

Art. 4

Registre des électeurs

¹ Les électeurs sont inscrits au registre des électeurs de leur domicile politique. Les inscriptions et les radiations sont opérées d'office.

² L'inscription en vue d'une élection ou d'une votation est reçue jusqu'au jour qui précède le premier jour fixé pour le vote anticipé, s'il est établi que les conditions permettant de participer au scrutin seront remplies le jour fixé pour celui-ci.

³ Le registre des électeurs peut être consulté par tout électeur.

Art. 5

Principes régissant l'exercice du droit de vote

¹ Le vote ne doit être exercé que par l'utilisation de bulletins de vote et de bulletins électoraux officiels.

² Les bulletins de vote et les bulletins électoraux sans impression doivent être remplis à la main. Les bulletins électoraux avec impression ne peuvent être modifiés que par des inscriptions manuscrites.

³ L'électeur doit exercer son droit en déposant personnellement son bulletin dans l'urne.

⁴ Peuvent voter par correspondance sur tout le territoire de la Confédération suisse:

- a. Les malades et les infirmes;
- b. Les électeurs empêchés par des circonstances de force majeure de se rendre aux urnes;
- c. Les électeurs séjournant hors de leur lieu de domicile.

⁵ Les cantons qui autorisent le vote par correspondance dans de plus larges limites peuvent déclarer le droit cantonal applicable aux votations et élections fédérales.

⁶ Le vote par procuration est admis dans la mesure où le droit cantonal le prévoit pour les votations et les élections cantonales.

⁷ Le secret du vote doit être sauvegardé.

Art. 6

Vote des invalides

Les cantons pourvoient à ce que l'électeur qui est atteint d'invalidité ou qui, pour un autre motif, est durablement incapable d'accomplir seul les actes nécessaires à l'exercice de son droit de vote, ait néanmoins la possibilité de voter.

Art. 7

Vote anticipé

¹ Les cantons rendent possible le vote anticipé au moins pendant deux des quatre jours qui précèdent le jour du scrutin.

² En matière de vote anticipé, le droit cantonal peut prévoir que le scrutin sera ouvert pendant un temps déterminé dans tous les locaux de vote ou dans certains d'entre eux seulement, ou que l'électeur pourra remettre son bulletin de vote dans une enveloppe fermée à un service officiel.

³ Les cantons qui ont institué le vote anticipé dans une plus large mesure, peuvent aussi déclarer le droit cantonal applicable aux votations et élections fédérales.

⁴ Les cantons arrêtent les dispositions permettant d'assurer le dépouillement du scrutin, de sauvegarder le secret du vote et de prévenir les abus.

Art. 8

Vote par correspondance

¹ Les cantons règlent la procédure relative au vote par correspondance. Ils arrêtent notamment les prescriptions tendant à garantir le contrôle de la qualité d'électeur, à assurer le dépouillement du scrutin, à sauvegarder le secret du vote et à prévenir les abus.

² Le vote par correspondance est admissible au plus tôt trois semaines avant le jour de la votation.

Art. 9

Vote des militaires

¹ Les militaires en service peuvent aussi voter par correspondance lors de scrutins cantonaux et communaux.

² Les cantons peuvent arrêter en faveur des militaires des dispositions particulières sur le vote anticipé.

³ Les 1^{er} et 2^e alinéas sont également applicables aux personnes accomplissant du service dans l'organisation de la protection civile.

Titre deuxième: Votations

Art. 10

Fixation de la votation

¹ Le Conseil fédéral arrête la date de la votation.

² Chaque canton assure l'exécution de la votation sur son territoire et arrête les mesures nécessaires.

Art. 11

Textes soumis à la votation et bulletins de vote

¹ La Confédération met à la disposition des cantons les textes soumis à la votation et les bulletins de vote.

² Le texte soumis à la votation est accompagné d'un bref commentaire du Conseil fédéral sur le contenu de ce texte; ce commentaire, qui doit rester objectif, expose également l'avis d'importantes minorités.

³ Le texte soumis à la votation et le commentaire sont remis aux électeurs au moins trois semaines avant la votation.

Art. 12

Nullité des bulletins de vote

¹ Les bulletins de vote sont nuls:

- a. S'ils ne sont pas officiels;
- b. S'ils ne sont pas remplis à la main;
- c. S'ils n'expriment pas clairement la volonté de l'électeur;
- d. S'ils contiennent des indications étrangères (observations, signes, etc.) à l'objet du scrutin;
- e. Si, en cas de vote par correspondance, ils n'ont pas été remis à un bureau suisse des postes.

² Les causes de nullité et d'annulation découlant de la procédure cantonale (enveloppe électorale, timbre de contrôle ou estampille, etc.) sont réservées.

Art. 13

Constatation du résultat de la votation

Les bulletins blancs et les bulletins nuls n'entrent pas en considération pour la constatation du résultat de la votation.

Art. 14

Procès-verbal de la votation

¹ Dans chaque bureau de vote, il est dressé un procès-verbal du résultat de la votation, qui indique le nombre des électeurs inscrits, des votants, des bulletins blancs, des bulletins nuls et des bulletins valables, ainsi que le nombre des électeurs ayant accepté ou rejeté le projet.

² Le procès-verbal est transmis au gouvernement du canton, qui procède à la récapitulation des résultats provisoires de tout le canton, les communique sans retard à la Chancellerie fédérale et les publie dans la feuille officielle du canton.

³ Les cantons transmettent les procès-verbaux et, sur demande, également les bulletins de vote, dans les dix jours qui suivent l'échéance du délai de recours (art. 77, 3^e al.), à la Chancellerie fédérale. Après la validation du résultat de la votation, les bulletins de vote sont détruits.

Art. 15

Validation et publication du résultat de la votation

¹ Le Conseil fédéral constate le résultat définitif de la votation (validation).

² L'arrêté de validation est publié dans la *Feuille fédérale*.

³ Sauf disposition contraire, les modifications de la constitution entrent en vigueur dès leur acceptation par le peuple et les cantons.

Titre troisième: Election du Conseil national

Chapitre premier: Dispositions générales

Art. 16

Répartition des sièges entre les cantons

¹ Les sièges du Conseil national sont répartis entre les cantons selon les résultats du dernier recensement de la population de résidence publiés officiellement.

² Le Conseil fédéral fixe après chaque recensement de la population le nombre des sièges attribués à chaque canton et demi-canton.

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. *Première répartition*: Le chiffre de la population de résidence de la Suisse est divisé par 200; le nombre entier immédiatement supérieur au résultat ainsi obtenu donne le quotient de la première répartition. Un siège est attribué à chaque canton dont la population n'atteint pas ce quotient; ces cantons ne participent plus à la répartition.
- b. *Deuxième répartition*: 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 résultat ainsi obtenu donne le quotient de la deuxième répartition. Chacun de ces cantons reçoit autant de sièges que le chiffre de sa population contient de fois le nouveau quotient.

c. *Répartition du reste des sièges*: Les sièges qui n'ont pas encore été attribués sont répartis entre les cantons ayant obtenu les restes les plus forts. Si deux ou plusieurs cantons ont les mêmes restes, le dernier siège est attribué au canton qui, après la division du chiffre de la population de chacun d'eux par le quotient obtenu pour la première répartition, dispose du reste le plus fort.

Art. 18

Incompatibilités

¹ Les membres du Conseil des Etats, les magistrats élus par l'Assemblée fédérale et les fonctionnaires fédéraux ne peuvent être membres du Conseil national (art. 77 cst.). S'ils sont élus au Conseil national, ils doivent, après l'élection, déclarer laquelle des deux charges ils entendent assumer.

² Les fonctionnaires fédéraux quittent leur fonction au plus tard quatre mois après leur entrée au Conseil national.

³ Ces règles s'appliquent par analogie aux ecclésiastiques (art. 75 cst.).

Art. 19

Date de l'élection

¹ Les élections générales pour le renouvellement intégral du Conseil national ont lieu l'avant-dernier dimanche du mois d'octobre. Le gouvernement cantonal fixe le plus tôt possible la date des élections de remplacement et des élections complémentaires.

² Le Conseil fédéral fixe la date des élections en cas de renouvellement intégral extraordinaire du conseil, au sens de l'article 120, 2^e alinéa, de la constitution.

Art. 20

Tirage au sort

Le tirage au sort, dans les cas prévus par la présente loi, a lieu dans le canton sur l'ordre du gouvernement cantonal, pour la Confédération sur l'ordre du Conseil fédéral.

Chapitre 2: Election selon le système de la représentation proportionnelle

Section 1: Dispositions concernant les candidatures

Art. 21

Dépôt des listes de candidats

¹ Les listes de candidats doivent être remises au gouvernement cantonal au plus tard quarante-huit jours (à savoir le lundi de la septième semaine) avant le jour du scrutin.

² Les cantons qui ont droit à douze mandats au moins peuvent avancer de deux semaines au plus le délai pour le dépôt des listes de candidats de même que les autres délais fixés par les dispositions concernant les candidatures.

³ Les cantons communiquent sans retard à la Chancellerie fédérale toutes les listes de candidats et aux candidats la liste sur laquelle ils figurent.

Art. 22

Nombre et désignation des candidats

¹ Une liste de candidats ne peut porter un nombre de personnes éligibles supérieur à celui des députés à élire dans l'arrondissement et aucun nom ne doit y figurer plus de deux fois. Si une liste contient un nombre supérieur de noms, les derniers sont biffés.

² Les listes doivent donner les indications ci-après sur les candidats : nom, prénom, année de naissance, profession et domicile.

Art. 23

Désignation de la liste de candidats

Chaque liste de candidats doit porter une dénomination qui la distingue des autres listes.

Art. 24

Signataires

¹ Chaque liste de candidats doit porter la signature manuscrite d'au moins 50 électeurs domiciliés dans l'arrondissement.

² Aucun électeur ne peut signer plus d'une liste de candidats. Il ne peut pas retirer sa signature après le dépôt de la liste.

Art. 25

Représentant des signataires de la liste

¹ Les signataires de la liste de candidats désignent un mandataire et son suppléant. S'ils y renoncent, la personne dont le nom figure en tête des signataires est considérée comme mandataire et le suivant comme son suppléant.

² Le mandataire ou, s'il est empêché, son suppléant a le droit et l'obligation de donner, au nom des signataires de la liste et de manière à les lier juridiquement, toutes les indications permettant d'éliminer les difficultés qui pourraient se produire.

Art. 26

Consultation des listes de candidats

Les électeurs de l'arrondissement peuvent prendre connaissance des listes de candidats et des noms des signataires auprès de l'autorité compétente.

Art. 27

Candidatures multiples

¹ Le candidat dont le nom figure sur plus d'une liste du même arrondissement est immédiatement invité par le gouvernement cantonal à indiquer la liste pour laquelle il opte, au plus tard le quarante-quatrième jour (à savoir le vendredi de la septième semaine) avant le jour du scrutin.

² La Chancellerie fédérale procède de même à l'égard des candidats dont les noms figurent sur les listes de plus d'un arrondissement.

³ Si le candidat ne se prononce pas dans le délai fixé, le sort désigne la liste à laquelle il est attribué. Le nom du candidat est alors biffé sur toutes les autres listes.

Art. 28

Candidature déclinée

Tout citoyen proposé comme candidat peut décliner sa candidature par déclaration écrite adressée au gouvernement cantonal, au plus tard le quarante-quatrième jour (à savoir le vendredi de la septième semaine) avant le scrutin; dans ce cas, son nom est biffé d'office.

Art. 29

Mise au point des listes; candidatures de remplacement

¹ Le gouvernement cantonal examine les listes de candidats et fixe, le cas échéant, au mandataire des signataires un délai pour supprimer les défauts affectant les listes et pour remplacer les candidats dont le nom a été biffé.

² Les citoyens proposés à titre de remplacement doivent déclarer qu'ils acceptent une candidature. Si cette déclaration fait défaut, si le nouveau candidat figure déjà sur une autre liste ou s'il n'est pas éligible, son nom est biffé sur la proposition de remplacement. Sauf indication contraire du mandataire des signataires de la liste, les candidatures de remplacement sont ajoutées à la fin de la liste.

³ Si un défaut n'est pas supprimé dans le délai imparti, la liste est déclarée nulle. Si le défaut n'affecte qu'une candidature, seul le nom de ce candidat est biffé.

⁴ Aucune modification ne peut plus être apportée par les signataires à leur proposition après le quarante-et-unième jour (à savoir le lundi de la sixième semaine) qui précède le jour du scrutin.

Art. 30

Listes électorales

¹ Les listes de candidats définitivement établies constituent les listes électorales.

² Chaque liste est pourvue d'un numéro d'ordre.

Art. 31

Apparetement

¹ Deux ou plusieurs listes peuvent être apparettées par une déclaration concordante des signataires ou de leurs mandataires (apparetement) au plus tard jusqu'au quarante et unième jour (à savoir le lundi de la sixième semaine) avant le jour du scrutin. Le sous-apparetement est également autorisé entre listes apparettées.

² L'apparetement et le sous-apparetement de listes doivent être indiqués sur ces listes.

Art. 32

Publication des listes électorales

Le gouvernement cantonal publie le plus tôt possible les listes électorales avec leur dénomination et leur numéro d'ordre, ainsi qu'avec la mention de l'apparetement et du sous-apparetement.

Art. 33

Etablissement et remise des bulletins électoraux

¹ Les cantons établissent pour toutes les listes des bulletins électoraux portant la dénomination de la liste, s'il y a lieu l'apparetement et le sous-apparetement, le numéro d'ordre et les noms des candidats (avec nom de famille, prénom, année de naissance, profession et domicile), de même que des bulletins électoraux sans impression.

² Les cantons font remettre aux électeurs, au plus tard dix jours avant le jour fixé pour l'élection, un jeu complet de tous les bulletins électoraux.

³ Les signataires peuvent obtenir au prix coûtant, auprès des chancelleries d'Etat des cantons, des bulletins imprimés supplémentaires.

Section 2: Scrutin et constatation des résultats

Art. 34

Mode de remplir le bulletin

¹ Celui qui utilise un bulletin électoral sans impression peut y inscrire le nom de candidats éligibles, ainsi que la dénomination d'une liste ou son numéro d'ordre.

² Celui qui utilise un bulletin électoral imprimé peut biffer des noms de candidats; il peut inscrire des noms de candidats d'autres listes (panacher); il lui est en outre loisible de biffer le numéro d'ordre imprimé ou la dénomination de la liste, ou encore de remplacer cette indication par un autre numéro d'ordre ou une autre dénomination.

³ Le nom du même candidat peut être inscrit deux fois sur un bulletin (cumul).

Art. 35

Suffrages complémentaires

¹ Lorsqu'un bulletin porte un nombre de candidats inférieur à celui des députés à élire dans l'arrondissement, les suffrages non exprimés nominativement sont considérés comme autant de suffrages complémentaires attribués à la liste dont la dénomination ou le numéro d'ordre est indiqué sur le bulletin. Si celui-ci ne porte aucune dénomination ni numéro d'ordre ou s'il porte plus d'une des dénominations déposées ou de numéros, les suffrages non exprimés nominativement ne sont pas comptés (suffrages blancs).

² Les noms qui ne figurent sur aucune liste de l'arrondissement sont biffés; les voix qu'ils ont obtenues comptent toutefois comme suffrages complémentaires lorsque le bulletin porte la dénomination d'une liste ou un numéro d'ordre; à défaut de ces précisions, ces suffrages ne sont pas comptés (suffrages blancs).

³ Lorsque la dénomination de la liste ne concorde pas avec le numéro d'ordre qui lui est attribué, seule la dénomination est valable.

Art. 36

Bulletins électoraux et suffrages nominatifs nuls

¹ Les bulletins électoraux sont nuls lorsqu'ils:

- a. Ne portent aucun nom des candidats présentés dans l'arrondissement électoral;
- b. Ne sont pas officiels;
- c. N'ont pas été remplis ou modifiés à la main (art. 5, 2^e al.);
- d. Contiennent des indications étrangères à l'objet du scrutin;
- e. N'ont pas, en cas de vote par correspondance, été remis à un bureau des postes en Suisse.

² Lorsqu'un bulletin électoral contient un nombre de noms supérieur à celui des sièges à occuper, les derniers noms sont biffés, en premier lieu les noms imprimés.

³ Lorsque le nom d'un candidat figure plus de deux fois sur un bulletin, les suffrages en surnombre sont biffés.

Art. 37

Récapitulation des résultats

Après la clôture du scrutin, les cantons établissent, d'après les procès-verbaux des bureaux électoraux:

- a. Le nombre des voix obtenues individuellement par les candidats de chaque liste (suffrages nominatifs);

- b. Le nombre des suffrages complémentaires de chaque liste (art. 35);
- c. Le nombre des suffrages nominatifs et des suffrages complémentaires obtenus par chacune des listes (suffrages de parti);
- d. Pour les listes apparentées, le nombre total des suffrages obtenus par chaque groupe de listes;
- e. Le nombre des suffrages blancs.

Art. 38

Répartition des mandats entre les listes

¹ Le nombre des suffrages valables (suffrages de parti) de toutes les listes est divisé par le nombre plus un des mandats à attribuer. Le résultat, arrondi au chiffre immédiatement supérieur, donne le quotient.

² Chaque liste a droit à autant de mandats que son nombre total de suffrages contient de fois ce quotient.

³ Les mandats non attribués sont répartis selon le mode suivant: le total de suffrages obtenu par chaque liste est divisé par le nombre plus un des mandats déjà attribués à cette liste. Un mandat supplémentaire est attribué à la liste qui obtient le plus fort quotient. Cette opération est répétée jusqu'au moment où tous les mandats ont été attribués.

Art. 39

Cas particuliers

¹ Si la répartition selon l'article 38, 3^e alinéa, donne le même quotient pour deux listes ou plus, le siège est attribué à celle des listes qui, après attribution des mandats selon les règles de l'article 38, 2^e alinéa, a le plus grand nombre de suffrages restants.

² Si, en outre, chaque liste a obtenu le même nombre de suffrages de parti, le siège restant est attribué à celle des listes dont le candidat entrant en considération a recueilli le plus grand nombre de suffrages.

³ Lorsque le nombre des suffrages nominatifs est le même, c'est le sort qui décide de l'attribution.

Art. 40

Répartition des sièges entre listes apparentées

¹ Pour la répartition des mandats, chaque groupe de listes apparentées est considéré d'abord comme liste unique.

² Les mandats attribués au groupe de listes apparentées sont ensuite répartis entre les listes formant ce groupe, selon les articles 38 et 39.

Art. 41

Proclamation des élus

¹ Sont élus, jusqu'à concurrence du nombre des mandats attribués à chaque liste, les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité des suffrages, le rang que les candidats occupent dans la liste détermine l'élection.

² Les candidats non élus sont réputés suppléants dans l'ordre des suffrages obtenus.

Art. 42

Mandats en surnombre

S'il est attribué à une ou à plusieurs listes plus de mandats qu'elles ne portent de noms, tous les candidats indiqués sont déclarés élus. Pour les mandats attribués en surnombre, une élection complémentaire a lieu selon l'article 53.

Art. 43

Election tacite

¹ Lorsque le nombre des candidats de toutes les listes réunies ne dépasse pas le nombre des sièges à occuper, 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 sièges à occuper, une élection complémentaire a lieu, conformément à l'article 53, pour l'attribution des sièges encore vacants.

Art. 44

Election sans dépôt de liste

¹ Lorsqu'aucune liste électorale n'a été déposée, les électeurs peuvent donner leur suffrage à n'importe quelle personne éligible. Sont élues les personnes ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages.

² Lorsqu'un bulletin contient plus de noms qu'il n'y a de sièges à occuper, les derniers sont biffés.

³ Pour le reste, les dispositions concernant les arrondissements n'ayant qu'un député à élire sont applicables par analogie.

Chapitre 3: Election selon le système majoritaire

Art. 45

Mode de procéder

¹ Dans les arrondissements électoraux qui n'ont qu'un député à élire, les électeurs peuvent donner leur suffrage à n'importe quel citoyen éligible. Celui qui a obtenu la majorité absolue des suffrages valables est élu.

² Si personne n'obtient la majorité absolue, un nouveau scrutin a lieu dans un délai de quatorze jours, à l'issue duquel le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix est déclaré élu. S'il y a égalité des suffrages, c'est le sort qui décide.

Art. 46

Bulletin électoral

Les cantons adressent aux électeurs un bulletin électoral au plus tard dix jours avant le jour fixé pour l'élection.

Art. 47

Bulletins nuls

Les bulletins électoraux sont nuls lorsqu'ils :

- a. Portent les noms de plusieurs personnes ;
- b. Ne sont pas officiels ;
- c. Ne sont pas remplis à la main ;
- d. Contiennent des indications étrangères à l'objet du scrutin ;
- e. N'ont pas, en cas de vote par correspondance, été remis à un bureau des postes en Suisse.

Art. 48

Elections de remplacement

Les articles 45 à 47 sont applicables aux élections de remplacement.

Chapitre 4: Publication des résultats et vérification des pouvoirs

Art. 49

Avis d'élection; publication des résultats de l'élection

¹ Après la constatation 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 gouvernement cantonal publie dans la feuille officielle du canton les résultats concernant tous les candidats en indiquant les voies de recours.

Art. 50

Vérification de l'élection

¹ Lors de la séance constitutive qui suit l'élection du Conseil national, le premier objet à traiter est celui de la validation des élections. Le Conseil national règle la procédure dans son règlement.

² Tout député qui justifie de sa qualité par une attestation de son élection, que lui délivre le gouvernement cantonal, peut prendre part à cette délibération et émettre son vote.

³ Lors de l'entrée en fonctions d'un suppléant ou après une élection complémentaire, un nouveau membre du conseil ne peut prendre part aux délibérations qu'après la validation de son élection.

Chapitre 5: Modifications au cours de la législature

Art. 51

Démission

La démission d'un membre du Conseil national doit être communiquée par écrit au président de ce Conseil.

Art. 52

Substitution

¹ Lorsqu'un membre du Conseil national quitte ce conseil avant l'expiration de son mandat, le gouvernement cantonal proclame élu le premier des suppléants de la même liste. En cas d'égalité des suffrages, l'élection est déterminée par le rang des candidats dans la liste.

² Lorsqu'un suppléant ne peut ou ne veut pas accepter son mandat, le suppléant qui suit prend sa place.

Art. 53

Election complémentaire

¹ Lorsqu'un siège ne peut être occupé par substitution, les signataires de la liste à laquelle appartenait le membre du Conseil national qui en est sorti ont le droit de présenter une liste de candidatures. Celle-ci doit être approuvée par au moins trente signataires.

² Les candidats proposés par les signataires autorisés à présenter une liste pour l'élection complémentaire sont déclarés élus sans opérations électorales, conformément aux articles 43 et 44 de la loi, après que le gouvernement cantonal aura mis au net la liste de candidats (art. 22 et 29 de la loi).

³ Si les signataires de la liste initiale ne font pas usage de leur droit de présentation, un scrutin a lieu. Lorsque plusieurs sièges sont vacants, les dispositions réglant l'élection selon le système de la représentation proportionnelle sont applicables; sinon, l'élection a lieu selon le système majoritaire.

Art. 54

Fin de la législature

La législature du Conseil national prend fin dans l'année du renouvellement intégral, le jour de la séance constitutive du nouveau conseil.

Titre quatrième: Référendum**Chapitre premier: Référendum obligatoire**

Art. 55

Publication

Les actes soumis au référendum obligatoire sont publiés après leur adoption par l'Assemblée fédérale et soumis à la votation par décision du Conseil fédéral.

Chapitre 2: Référendum facultatif

Art. 56

Délai

Pour les actes légaux soumis au référendum facultatif, le délai référendaire est de 90 jours à compter de la publication officielle du texte.

Art. 57

Liste de signatures

Si une demande de référendum est présentée en vue de la signature, la liste de signatures (feuille, page, carte) doit contenir les indications ci-après:

- a. Le canton et la commune politique dans lesquels le signataire a le droit de vote;
- b. La désignation du texte légal avec la date à laquelle il a été adopté par l'Assemblée fédérale;
- c. La mention selon laquelle celui qui falsifie le résultat d'une récolte de signatures en vue d'un référendum est punissable (art. 282 CP).

Art. 58

Signature

¹ L'électeur doit apposer de sa main et lisiblement son nom sur la liste de signatures.

² Il doit donner en outre toutes les indications permettant de vérifier son identité, telles que prénoms, année de naissance et adresse.

³ Il ne peut signer qu'une fois la même demande de référendum.

Art. 59

Attestation de la qualité d'électeur

¹ Les listes de signatures doivent être adressées suffisamment tôt avant l'expiration du délai référendaire à l'autorité compétente selon le droit cantonal pour attester la qualité d'électeur.

² L'autorité atteste que les signataires sont électeurs en matière fédérale dans la commune désignée sur chaque liste de signatures et renvoie ensuite sans retard les listes aux expéditeurs.

³ L'attestation doit indiquer en toutes lettres ou en chiffres le nombre des signatures attestées; elle doit être datée, porter la signature de la personne compétente pour donner l'attestation et indiquer sa qualité officielle par l'apposition d'un timbre ou par une adjonction.

⁴ L'attestation concernant la qualité d'électeur des signataires peut être donnée collectivement pour plusieurs listes.

Art. 60

Refus de l'attestation

¹ L'attestation de la qualité d'électeur est refusée lorsque les conditions de l'article 58 de la présente loi ne sont pas remplies. Si l'électeur a signé plusieurs fois la demande, seule l'une des signatures est attestée.

² Le motif du refus est indiqué sur la liste de signatures.

Art. 61

Dépôt

¹ La demande de référendum doit être déposée à la Chancellerie fédérale avant l'échéance du délai référendaire.

² Une fois déposées, les listes de signatures ne peuvent être ni restituées ni consultées.

Art. 62

Elimination des défauts de l'attestation

¹ La Chancellerie fédérale charge l'autorité compétente selon le droit cantonal de remédier aux défauts affectant l'attestation si l'aboutissement du référendum en dépend.

² Ces défauts peuvent être éliminés même après l'échéance du délai référendaire.

Art. 63

Aboutissement

¹ A l'échéance du délai référendaire, la Chancellerie fédérale constate que le référendum a réuni le nombre prescrit de signatures valables et, s'il y a lieu, déclare qu'il a abouti.

² Sont nulles:

- a. Les signatures qui figurent sur des listes ne satisfaisant pas aux exigences posées par les articles 57 ou 59;
- b. Les signatures données par des personnes dont la qualité d'électeur n'a pas été attestée ou l'a été à tort ou d'une manière entraînant la nullité;
- c. Les signatures qui figurent sur des listes déposées après l'échéance du délai référendaire.

³ La Chancellerie fédérale publie dans la *Feuille fédérale* la décision relative à l'aboutissement en indiquant, par canton, le nombre des signatures valables et des signatures nulles.

Art. 64

Exclusion du retrait

Le retrait d'un référendum n'est pas admis.

Titre cinquième: Initiative populaire

Art. 65

Liste de signatures

¹ Lorsqu'une initiative populaire est présentée en vue de la signature, la liste de signatures (feuille, page, carte) doit contenir les indications suivantes:

- a. Le canton et la commune politique dans lequel 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 (art. 282 CP);
- d. Les noms et adresses de sept au moins des auteurs de l'initiative (comité d'initiative).

² Lorsqu'une initiative populaire est présentée à la signature sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces dans plus d'une langue officielle, chaque liste de signatures donnant une traduction du texte doit en outre désigner le texte qui fait foi.

Art. 66

Examen préliminaire

A la demande du comité d'initiative, la Chancellerie fédérale rend, avant la récolte des signatures, une décision constatant que la liste satisfait quant à la forme aux exigences de la loi.

Art. 67

Dispositions complémentaires

Les articles 58 (signature), 59 (attestation de la qualité d'électeur), 60 (refus de l'attestation) et 62 (élimination des défauts de l'attestation) de la présente loi s'appliquent par analogie à l'initiative populaire.

Art. 68

Dépôt

¹ Les listes de signatures d'une initiative populaire sont déposées en une seule fois à la Chancellerie fédérale.

² Une fois déposées, les listes de signatures ne peuvent être ni restituées ni consultées.

Art. 69

Aboutissement

¹ La Chancellerie fédérale constate qu'une initiative populaire a recueilli le nombre prescrit de signatures valables et, s'il y a lieu, déclare qu'elle a formellement abouti.

² Sont nulles:

- a. Les signatures qui figurent sur des listes ne satisfaisant pas aux exigences posées par les articles 59 ou 65;
- b. Les signatures données par des personnes dont la qualité d'électeur n'a pas été attestée ou pour lesquelles l'attestation est nulle, a été accordée à tort ou l'a été plus de six mois avant le dépôt de l'initiative.

³ La Chancellerie fédérale adapte les traductions défectueuses au texte de l'initiative qui fait foi. Si les traductions diffèrent sur des points essentiels du texte qui fait foi, le Conseil fédéral détermine s'il y a plusieurs initiatives. Dans ce cas, il suffit d'établir si le texte qui fait foi réunit le nombre de signatures exigé

⁴ La Chancellerie fédérale publie dans la *Feuille fédérale* la décision sur l'aboutissement de l'initiative en indiquant le nombre des signatures valables et des signatures nulles enregistrées dans chaque canton.

Art. 70

Clause de retrait

¹ Une initiative populaire peut être retirée si son retrait n'est pas exclu d'une manière expresse.

² Lorsque le retrait d'une initiative est exclu, chaque liste de signatures doit le mentionner.

³ Le comité d'initiative est habilité à retirer une initiative.

Art. 71

Retrait

¹ Le retrait d'une initiative populaire est possible jusqu'au jour où le Conseil fédéral fixe la date de la votation populaire. Lorsque l'initiative revêt la forme d'une proposition conçue en termes généraux et que l'Assemblée fédérale l'approuve, ce retrait n'est possible que jusqu'au moment où l'arrêté y relatif est adopté.

² Le retrait doit être accepté par la majorité des membres formant le comité d'initiative.

Art. 72

Délais de traitement

Les articles 26, 27 et 29 de la loi sur les rapports entre les conseils¹⁾ s'appliquent au traitement d'une initiative populaire par le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale, ainsi qu'aux délais à observer à cet égard.

Art. 73

Unité de la matière et de la forme

¹ Lorsqu'une initiative populaire ne respecte pas le principe de l'unité de la matière (art. 121, 3^e al., cst.) ou de l'unité de la forme (art. 121, 4^e al., cst.), l'Assemblée fédérale la déclare nulle.

² L'unité de la matière est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative.

³ L'unité de la forme est respectée lorsque l'initiative est déposée exclusivement sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou exclusivement sous celle d'un projet rédigé de toutes pièces.

Art. 74

Votation sur une initiative et un contre-projet

¹ Lorsque l'Assemblée fédérale adopte un contre-projet au sens de l'article 27, 3^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, les questions suivantes sont soumises aux électeurs sur le même bulletin de vote:

Acceptez-vous l'initiative populaire?

ou

Acceptez-vous le contre-projet de l'Assemblée fédérale?

² Les bulletins de vote qui ne répondent par oui ou par non qu'à l'une des deux questions et ceux qui répondent non aux deux questions sont valables.

³ Les bulletins qui donnent une réponse affirmative aux deux questions sont nuls.

⁴ Un projet est accepté lorsque plus de la moitié des électeurs ayant voté valablement et des cantons ont donné une réponse affirmative.

¹⁾ RS 171.11

Titre sixième: Voies de recours

Art. 75

Recours

¹ Le recours au gouvernement cantonal est recevable contre:

- a. La violation des dispositions sur le droit de vote au sens des articles 2 à 4, 59 et 60 de la présente loi (recours touchant le droit de vote);
- b. Des irrégularités affectant la préparation et l'exécution des votations (recours touchant les votations);
- c. Des irrégularités affectant la préparation et l'exécution des élections au Conseil national (recours touchant les élections).

² Le recours doit être déposé dans les trois jours qui suivent le découverte du motif de recours; il s'exercera au plus tard le troisième jour après la publication des résultats dans la feuille officielle du canton.

Art. 76

Mémoire de recours

Les mémoires de recours doivent être motivés par un bref exposé des faits.

Art. 77

Décisions sur recours et mesures

¹ Le gouvernement cantonal tranche le recours dans les dix jours qui suivent son dépôt.

² Lorsqu'il constate des irrégularités à la suite d'un recours ou d'office, il prend, autant que possible avant la clôture du scrutin de l'élection ou de la votation, les mesures permettant de remédier aux défauts constatés.

³ Il notifie ses décisions sur recours et les autres mesures prises conformément aux articles 34 à 38 et 65, 2^e et 3^e alinéas, de la loi fédérale sur la procédure administrative¹⁾ et les communique aussi à la Chancellerie fédérale.

Art. 78

Recours de droit administratif

¹ Le recours de droit administratif au Tribunal fédéral contre les décisions touchant le droit de vote (art. 75, 1^{er} al., let. a) est ouvert dans les cinq jours à compter de la notification de la décision.

² Le recours de droit administratif est en outre recevable contre des décisions de la Chancellerie fédérale touchant la validité formelle d'une liste de signatures déposée en vue d'une initiative populaire ainsi que sur l'aboutissement d'une initiative populaire ou d'un référendum.

¹⁾ RS 172.021

³ La Chancellerie fédérale exerce le droit de recours dévolu à l'administration fédérale conformément à l'article 103, lettre *b*, de la loi fédérale d'organisation judiciaire¹⁾.

Art. 79

Recours au Conseil fédéral

Un recours touchant les votations peut être interjeté au Conseil fédéral contre des décisions du gouvernement cantonal touchant les élections (art. 75, 1^{er} al., let. *b*) dans les cinq jours à compter de la notification de la décision. Le Conseil fédéral tranche le recours en même temps qu'il constate le résultat définitif de la votation ou de l'élection (art. 15, 1^{er} al.).

Art. 80

Recours au Conseil national

Recours peut être interjeté au Conseil national contre les décisions du gouvernement cantonal touchant les élections (art. 75, 1^{er} al., let. *c*) dans les cinq jours à compter de la notification de la décision. Le Conseil national statue en même temps qu'il valide les élections (art. 50, 1^{er} al.).

Titre septième: Dispositions communes

Art. 81

Droit cantonal

Le droit cantonal s'applique dans la mesure où la présente loi et les prescriptions d'exécution de la Confédération ne contiennent pas d'autres dispositions. La loi fédérale d'organisation judiciaire est réservée.

Art. 82

Utilisation de techniques nouvelles

Le Conseil fédéral peut autoriser les gouvernements cantonaux à arrêter des dispositions dérogeant à la présente loi aux fins d'assurer le dépouillement des résultats des élections et des votations au moyen de techniques nouvelles.

Art. 83

Délais

Les articles 20 et suivants de la loi fédérale sur la procédure administrative²⁾ ainsi que les articles 32 et suivants de la loi fédérale d'organisation judiciaire¹⁾ s'appliquent au calcul des délais, à moins que la présente loi n'en dispose autrement.

¹⁾ RS 173.110

²⁾ RS 172.021

Art. 84

Gratuité des actes administratifs

Aucun émolument ne peut être perçu pour les actes administratifs accomplis en vertu de la présente loi. Lorsqu'il s'agit de recours dilatoires ou contraires à la bonne foi, les frais peuvent être mis à la charge du recourant.

Art. 85

Relevés statistiques

¹ Le Conseil fédéral peut ordonner des relevés statistiques sur les élections au Conseil national et sur les votations.

² Après avoir entendu le gouvernement cantonal compétent, il peut prévoir que, dans des communes spécialement désignées, le scrutin aura lieu séparément selon les sexes et les classes d'âge.

³ Le secret du vote ne doit pas être menacé par de telles enquêtes.

Titre huitième: Dispositions finales**Chapitre premier: Modification et abrogation du droit en vigueur**

Art. 86

Modification de lois fédérales

1. Le *code pénal suisse*¹⁾ est complété comme il suit:

Art. 282^{bis} (nouveau)

Captation de
suffrages

Celui qui recueille, remplit ou modifie systématiquement des bulletins de vote ou qui distribue des bulletins ainsi remplis ou modifiés sera puni des arrêts ou de l'amende.

2. La *loi sur les rapports entre les conseils*²⁾ est modifiée comme il suit:

Chiffre III/3 (ne concerne que le texte allemand).

Art. 22

Abrogé

Art. 23

L'aboutissement de l'initiative constaté, le Conseil fédéral présente à l'Assemblée fédérale un rapport et des propositions sur son contenu.

¹⁾ RS 311.0

²⁾ RS 171.11

Art. 26, 1^{er} al.

¹ Lorsque l'initiative populaire réclame une revision partielle de la constitution et qu'elle est présentée sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux, l'Assemblée fédérale décide, dans le délai de trois ans à compter du jour où l'initiative a été déposée, si elle l'approuve ou non.

Art. 27, 1^{er} al.

¹ Lorsque l'initiative populaire réclame une revision partielle de la constitution et qu'elle est présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, l'Assemblée fédérale décide, dans le délai de quatre ans à compter du jour où l'initiative a été déposée, si elle approuve ou non l'initiative telle qu'elle est formulée.

Art. 28, 1^{er} al.

Au lieu de «Conseil fédéral», mettre «Chancellerie fédérale».

Art. 29, 2^e et 3^e al.

Abrogés

Art. 30

La votation populaire sur une initiative et la procédure ultérieure sont fixées conformément à la loi fédérale du . . . ¹⁾ sur les droits politiques.

Art. 67, 2^e al. et 3^e al. (nouveau)

² Les dispositions de la loi fédérale du . . . ¹⁾ sur les droits politiques sont réservées pour les actes législatifs soumis au référendum.

³ Les traités internationaux seront publiés dans la *Feuille fédérale* ou d'une autre manière appropriée.

3. La *loi fédérale d'organisation judiciaire*²⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 100, let. n (nouvelle)

n. En matière de droits politiques:

Les recours touchant les votations et les élections.

Art. 106, 1^{er} al.

¹ Le recours doit être déposé devant le Tribunal fédéral dans les trente jours ou, s'il s'agit d'une décision incidente, dans les dix jours dès la notification de la décision; s'il s'agit de décisions du gouvernement cantonal sur les élections du Conseil national et sur les votations fédérales, le délai de recours est de cinq jours.

¹⁾ RO . . .

²⁾ RS 173.110

4. La loi fédérale sur la procédure pénale¹⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 4, 1^{er}, 5^e al., 2^e phrase, et 6^e al.

¹ Les jurés sont élus par les parlements cantonaux pour la durée de six ans. Un juré est élu pour dix mille habitants.

⁵ ... Le refus doit être communiqué au parlement cantonal dans les dix jours à compter de la publication du résultat de l'élection.

⁶ Le parlement cantonal statue en dernier ressort sur les cas d'inéligibilité et sur l'admissibilité des refus.

Art. 5

Abrogé

5. La loi fédérale du 12 mars 1948²⁾ relative à la force obligatoire du Recueil systématique des lois et ordonnances de 1848 à 1947 et à la nouvelle série du Recueil des lois est modifiée comme il suit:

Art. 4, let. a

a. Toutes les modifications de la constitution, avec la date de l'acceptation en votation populaire;

Art. 87

Abrogation de lois fédérales

Sont abrogées:

- a. La loi fédérale du 19 juillet 1872³⁾ sur les élections et votations fédérales;
- b. La loi fédérale du 17 juin 1874⁴⁾ concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux;
- c. La loi fédérale du 23 mars 1962⁵⁾ concernant le mode de procéder pour les initiatives populaires relatives à la révision de la constitution (loi sur les initiatives populaires);
- d. La loi fédérale du 25 juin 1965⁶⁾ instituant des facilités en matière de votations et d'élections fédérales;

¹⁾ RS 312.0

²⁾ RS 170.513.1

³⁾ RS 1 147

⁴⁾ RS 1 162

⁵⁾ RO 1962 827

⁶⁾ RO 1966 875

- e. La loi fédérale du 8 mars 1963¹⁾ répartissant entre les cantons les députés au Conseil national;
- f. La loi fédérale du 14 février 1919²⁾ concernant l'élection du Conseil national.

Chapitre 2: Dispositions transitoires, exécution et entrée en vigueur

Art. 88

Dispositions transitoires

¹ La présente loi ne s'applique pas aux faits et aux recours se rapportant à des élections et votations qui ont eu lieu avant la date de son entrée en vigueur. Il en va de même des demandes de référendum et des initiatives populaires déposées avant cette date. Le droit antérieur continue de régir ces cas.

² L'initiative populaire du Parti socialiste concernant la garantie de la liberté de la presse, déposée le 31 mai 1935, est classée avec l'assentiment de ses auteurs.

Art. 89

Exécution

¹ Le Conseil fédéral arrête les dispositions d'exécution.

² Pour être valables, les dispositions cantonales d'exécution doivent être approuvées par le Conseil fédéral. Elles seront établies dans le délai d'un an à compter de l'adoption de la présente loi par l'Assemblée fédérale.

Art. 90

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

¹⁾ RO 1963 415

²⁾ RS 1 168

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une loi fédérale sur les droits politiques (Du 9 avril 1975)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1975
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	16
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	75.018
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.04.1975
Date	
Data	
Seite	1337-1407
Page	
Pagina	
Ref. No	10 101 153

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.