

# **Révision partielle de la loi sur les droits politiques**

## **Rapport explicatif concernant la modification du 8 mars 2013**

---

### **Consultation**

- **des cantons,**
- **des partis,**
- **des associations faîtières de l'économie,**
- **des associations faîtières des villes, des communes  
et des régions de montagne, ainsi que**
- **d'autres milieux intéressés**

---

## Condensé

*La présente révision de la loi sur les droits politiques propose des mesures permettant de pallier rapidement certaines des difficultés liées à l'exercice croissant des droits populaires : au vu de la forte et constante augmentation du nombre des candidats à l'élection au Conseil national, il est indispensable que ceux-ci consentent à ce que les cantons se procurent un numéro spécifique établi par une procédure unidirectionnelle impossible à inverser (numéro haché) sur la base de leur numéro AVS à treize chiffres, afin d'empêcher toute double candidature ; il faut en outre fractionner le délai imparti pour la récolte des signatures à l'appui des initiatives populaires et des référendums afin que la qualité d'électeur des signataires puisse être attestée en temps utile.*

*L'augmentation constante des listes de candidats, des candidatures, des apparentements et des sous-apparentements met de plus en plus en péril un des processus cruciaux de l'Etat fédéral : l'organisation des élections au Conseil national. L'évolution qui a marqué le droit du nom, la mobilité et les migrations en a considérablement augmenté la complexité. Les quelques heures à disposition ne permettent plus à la Chancellerie fédérale de procéder à un contrôle manuel : le risque augmente fortement qu'une double candidature ne puisse plus être repérée et empêchée à temps, au détriment de l'attribution correcte des voix aux listes et par conséquent du scrutin proportionnel. Le recours aux moyens électroniques est donc indispensable mais nécessite l'adaptation de la loi.*

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

*Pour pallier ces difficultés, il serait envisageable d'avancer le délai d'annonce des candidatures. Cela obligerait toutefois les partis à clore la sélection des candidats avant la pause estivale. Des mesures informatiques s'imposent pour éviter cet inconvénient.*

*Le présent projet propose donc quelques aménagements, pour l'essentiel techniques, du droit des élections au Conseil national, favorables à la fois aux partis et aux électeurs, mais ne souffrant aucun retard afin d'assurer des élections en bonne et due forme. Il faut :*

- 1. concentrer le dépôt des listes de candidatures sur le mois d'août précédant les élections, afin que le matériel de vote puisse être remis aux électeurs au cours de la 4<sup>e</sup> semaine qui précède le jour de l'élection au lieu de 10 jours avant celui-ci,*

- 
2. *créer les bases légales permettant aux cantons d'obtenir l'accord des candidats afin qu'ils puissent se procurer un numéro spécifique établi par une procédure unidirectionnelle impossible à inverser (numéro haché) sur la base de leur nouveau numéro AVS à treize chiffres afin que les cantons et la Chancellerie fédérale remarquent en temps utile toute double candidature,*
  3. *exiger le code postal des lieux d'origine, afin que la citoyenneté suisse des candidats puisse être contrôlée immédiatement et de manière fiable par des moyens électroniques,*
  4. *prendre les mesures qui permettront même aux électeurs des cantons à système majoritaire dans lesquels les candidatures ne doivent pas être obligatoirement annoncées de disposer d'un minimum d'informations sur les candidatures déposées,*
  5. *prévoir une exception pour la suspension des délais pendant les vacances judiciaires pour les recours touchant aux élections au même titre que pour les recours contre des décisions en matière de poursuite pour effets de change, afin de réparer l'omission du législateur constatée par le Tribunal fédéral.*

*Le délai référendaire de 100 jours est assorti d'une garantie que le service compétent selon le droit cantonal retournera à leur expéditeur avant le 95<sup>e</sup> jour du délai référendaire au plus tard toutes les signatures qui lui auront été remises pour attestation de la qualité d'électeur avant le 81<sup>e</sup> jour du délai référendaire. De manière analogue, les signatures à l'appui d'une initiative populaire qui auront été remises pour attestation avant le début du 14<sup>e</sup> mois du délai de récolte, seront traitées et retournées à l'expéditeur avant le début du 17<sup>e</sup> mois.*

*Conformément à l'initiative Joder soutenue par la Commission des institutions politiques du Conseil national, en cas de résultat serré, les voix ne seront recomptées que si des indices probants suggèrent une irrégularité.*

*En vertu de l'art. 164, al. 1, let. a, de la Constitution, ces mesures nécessitent la création de bases légales précises, délimitant à la fois le champ d'application restreint et garantissant la protection des données.*

---

## Table des matières

<b>Condensé</b>		<b>2</b>
<b>Rapport explicatif</b>		
<b>1</b>	<b>Présentation du projet</b>	<b>6</b>
1.1	Contexte	6
1.1.1	Évolution	6
1.1.2	Dépôt des listes de candidats et contrôle des candidatures lors des élections au Conseil national	8
1.1.3	Résultats serrés lors de votations	8
1.1.4	Attestation des signatures à l'appui des requêtes populaires	9
1.2	La réglementation proposée	10
1.2.1	Dépôt des listes de candidats lors des élections au Conseil national	10
1.2.2	Recomptage automatique des voix après un résultat très serré	10
1.2.3	Attestations des signatures à l'appui des requêtes populaires	12
1.2.4	Observation des scrutins	12
1.3	Fondement et appréciation de la réglementation proposée	12
1.3.1	Contrôle des candidatures lors des élections au Conseil national	12
1.3.1.1	Dates butoir de dépôt des listes de candidats et de remise des bulletins électoraux	12
1.3.1.2	Indications plus précises concernant les candidats	14
1.3.1.3	Élimination des doubles candidatures après la mise au point des listes de candidats	19
1.3.1.4	Annnonce des candidatures dans les cantons à scrutin majoritaire sans élection tacite	19
1.3.2	Recomptage automatique des voix après un résultat très serré lors de votations ?	22
1.3.3	Attestation des signatures à l'appui des requêtes populaires	23
1.3.4	Observation des scrutins	27
1.3.5	Propositions de révision écartées	28
1.4	Adéquation des moyens requis	31
1.5	Interventions parlementaires	31
<b>2</b>	<b>Commentaire des dispositions</b>	<b>32</b>
	<i>Art. 13 LDP: Faut-il recompter les voix après un résultat très serré?</i>	32
	<i>Art. 21, al. 1, LDP: Élection du Conseil national. Dépôt des listes de candidats</i>	33

	<i>Art. 22, al. 2 à 4, LDP: Élection du Conseil national. Indications plus précises concernant les candidats</i>	33
	<i>Art. 24, al. 3, let. b, LDP: Allégement administratif pour les partis politiques</i>	33
	<i>Art. 29, al. 4, 32a, 36, et 38, al. 2, LDP: Communication du numéro AVS haché et sanction des candidatures multiples</i>	33
	<i>Art. 32, al. 2, LDP: Publication des listes par la Chancellerie fédérale</i>	34
	<i>Art. 33, al. 2, LDP: Élection du Conseil national. Remise des bulletins électoraux</i>	34
	<i>Art. 47, al. 1<sup>bis</sup>, LDP: Élection du Conseil national. Extension aux cantons à scrutin majoritaire de l'obligation d'annoncer les candidatures</i>	34
	<i>Art. 62, al. 1 et 2, et 70, al. 2, LDP: Attestation de la qualité d'électeur</i>	35
	<i>Art. 85 LDP: Observation des scrutins</i>	36
	<i>Art. 87, al. 1 et 1<sup>bis</sup>, LDP: Statistique des votations et des élections</i>	36
	<i>Art. 46, al. 2, de la loi sur le Tribunal fédéral</i>	36
<b>3</b>	<b>Conséquences</b>	<b>37</b>
3.1	Conséquences pour la Confédération	37
3.2	Conséquences pour les cantons et les communes	37
3.3	Autres conséquences	38
3.4	Aspects pratiques de l'exécution	39
<b>4</b>	<b>Relations avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral</b>	<b>39</b>
<b>5</b>	<b>Aspects juridiques</b>	<b>39</b>
5.1	Constitutionnalité	39
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales	39
5.3	Forme de l'acte à adopter	39
5.4	Délégation de compétences législatives	40
5.5	Conformité à la législation sur la protection des données	40
	Bibliographie	41
	<b>Annexe</b>	
	Recomptage des voix? Variantes pour l'exécution	42

# Rapport explicatif

## 1 Présentation du projet

### 1.1 Contexte

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

En vertu de l'art. 164, al. 1, let. a, de la Constitution (Cst.)<sup>2</sup>, les dispositions importantes qui fixent des règles de droit dans le domaine des droits politiques doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale, sujette au référendum. En conséquence, la révision partielle prévue est soumise à consultation, conformément à la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)<sup>3</sup>. Prévue dans le programme de la législature, la révision propose des mesures qui ne souffrent aucun retard en raison de l'évolution des circonstances, qui impose des adaptations substantielles.

#### 1.1.1 Évolution

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

<sup>1</sup> RS 161.1

<sup>2</sup> RS 101

<sup>3</sup> RS 172.061

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

## Remarques

- a) pas de remise officielle de bulletins électoraux préimprimés  
b) sous-apparetements: 3 = sous-sous-apparetements  
c) extension du vote par correspondance

Les élections au Conseil national pour la 49<sup>e</sup> législature (2011 à 2015), qui ont eu lieu le 23 octobre 2011, ont battu des records.

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

Le nombre de candidats et de liste augmente constamment mais les délais sont fixes : la Confédération et les cantons doivent donc faire face à des problèmes de plus en plus épineux, encore accentués par une tendance croissante à la personnalisation et à la multiplication des règles spéciales qui rendent les services plus vulnérables aux incidents. Des problèmes, limités mais fâcheux, d'impression et de distribution des bulletins électoraux sont apparus dans quatre cantons; ils sont la conséquence logique du manque de temps mais il n'est possible d'y remédier rapidement et sans recours que dans la mesure où ils sont communiqués immédiatement.

Des Suisses de l'étranger protestent parce qu'ils reçoivent le matériel de vote trop tard pour pouvoir effectivement exercer leur droit de vote<sup>4</sup>.

Il ne sera possible de remédier à la situation qu'en anticipant la date de dépôt des listes de candidats. Le temps gagné permettra d'imprimer et de remettre en temps utile les bulletins électoraux en Suisse comme à l'étranger (en grande partie). Il sera

<sup>4</sup> Cf. FF 2008 6851

ainsi également possible de répondre aux attentes légitimes des électeurs, qui ont été de plus en plus nombreux à se plaindre récemment de ne pas avoir reçu leur matériel de vote suffisamment tôt simplement parce qu'ils ignoraient que celui-ci ne doit leur être remis *que 10 jours* avant le jour de l'élection et non pas *au moins trois semaines à l'avance* comme dans le cas des votations fédérales. Les électeurs doivent avoir le temps d'étudier un matériel de vote de plus en plus fourni pour pouvoir se forger une opinion.

### **1.1.2 Dépôt des listes de candidats et contrôle des candidatures lors des élections au Conseil national**

Le Conseil national a été renouvelé neuf fois depuis l'entrée en vigueur de la LDP, le 1<sup>er</sup> juillet 1978. Depuis lors, si le nombre de sièges à prendre n'a pas évolué, le nombre des candidatures est passé de 1845 à 3463, celui des listes de 164 à 365, celui des apparentements a doublé (de 34 à 79) et celui des sous-apparentements quintuplé (de 14 à 71 ; cf. tableau 1). Le nombre des électeurs a quant à lui augmenté de 25 %, passant de 3 900 000 à 5 100 000. 5300 Suisses de l'étranger étaient inscrits dans les registres électoraux en 1978. Ils sont plus de 125 000 aujourd'hui, soit 24 fois plus nombreux. Ce qui a pour conséquence qu'il faut trois fois plus de papier pour les bulletins électoraux. La possibilité de voter par correspondance, même de l'étranger, soumet la remise du matériel de vote à un calendrier draconien. Un recours est toujours à craindre, le risque de panne augmente. Il n'est pas possible d'accélérer la remise du courrier à un coût supportable. Il faut donc gagner du temps ailleurs. Dans le système proportionnel, un candidat ne peut figurer que sur une liste. Les moyens de contrôle dont nous disposons aujourd'hui ne permettent plus d'en avoir la certitude : les indications requises des candidats ne sont plus univoques du fait du droit du nom, de la mobilité (lieu de résidence différent pendant la semaine et le week-end, par ex.), des communes d'origine multiples, de l'augmentation des migrations et des changements de sexe. Il ne faut pas s'attendre à ce que le nombre de candidats, de listes, d'apparentements et de sous-apparentements et d'électeurs suisses, qu'ils vivent ici ou à l'étranger, diminue pour les élections au Conseil national de 2015, pas plus que les coûts ou la pression du temps. Impossible d'appliquer la loi sans l'adapter à la réalité d'aujourd'hui, au risque de mettre en péril le déroulement des élections ou de déclencher une avalanche de recours.

### **1.1.3 Résultats serrés lors de votations**

Les résultats des votations fédérales ont été serrés à quelques reprises au cours des dix dernières années (cf. annexe, tableau 8: 2002, 2008 et 2009).

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

La question du recomptage des voix lors de votations populaires doit être examinée dans ce contexte. Si le tribunal fédéral n'a pas estimé que le recomptage des voix était judicieux en cas de résultats serrés pour les élections au Conseil national (pour lesquelles il existe des règles de procédure détaillées)<sup>5</sup>, il l'a quand-même jugé approprié pour les votations populaires<sup>6</sup> même en l'absence d'indices probants suggérant une irrégularité. Il a recommandé au législateur de concrétiser ce recomptage soit en distinguant quantitativement les résultats serrés des résultats très serrés, soit de manière plus abstraite. Or, une description abstraite ne servirait qu'à temporiser et des chiffres précis seraient forcément arbitraires: les cantons de Zurich, de Schaffhouse et des Grisons fixent la limite à 0,3 % mais se fondent sur une base de calcul différente. Le Tribunal fédéral<sup>7</sup> a qualifié de serrés mais pas de très serrés les résultats de la votation sur le passeport biométrique (différence de 0,29 % au niveau fédéral).

Le tissu normatif réglant *les votations fédérales* est beaucoup moins dense que celui réglant les élections (cf. ch. 1.2.2); en raison des sources d'erreur possibles, le Tribunal fédéral estime que les résultats extrêmement serrés sont assimilables à des irrégularités qui exigent un recomptage, dont il appartient cependant au législateur fédéral de fixer les conditions<sup>8</sup>.

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

Jamais la Chancellerie fédérale n'avait eu à constater autant de non-aboutissement de requêtes populaires qu'en 2012 (FF 2012 7213, 7917, 7937 et 7953). Deux des quatre décisions qu'elle a rendues sont entrées en force, les deux autres font encore l'objet de quatre recours au Tribunal fédéral (FF 2012 7917 et 7937); le 14 décembre 2012, le Tribunal fédéral a rejeté un recours, l'estimant infondé, dans la mesure où il pouvait entrer en matière (ATF 1C\_619/2012).

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

La Chancellerie fédérale a examiné et réglé les problèmes de plus grande envergure directement avec les services concernés. Des interventions parlementaires demandant une nouvelle réglementation ont été déposées.

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

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

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

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

## 1.2 La réglementation proposée

Trois mesures visent à rendre fiabilité et rapidité au contrôle des candidatures (pour empêcher toute double candidature et toute candidature de mineurs ou de personnes n'ayant pas la qualité de citoyen suisse): les candidats devront consentir à ce que les services cantonaux compétents se procurent un numéro spécifique établi par une procédure unidirectionnelle impossible à inverser (numéro haché) sur la base de leur nouveau numéro AVS à treize chiffres et leur fournir le code postal de leurs communes de résidence et d'origine, lequel permet de distinguer immédiatement les communes suisses des communes étrangères portant le même nom. Enfin, le dépôt des listes de candidats devra être concentré sur le mois d'août, afin que les bulletins électoraux puissent être remis aux électeurs au cours de la 4<sup>e</sup> semaine qui précède l'élection, à l'avantage de tous les citoyens, y compris des Suisses de l'étranger qui recevront ainsi leur matériel électoral suffisamment tôt pour pouvoir effectivement exercer leur droit de vote.

### 1.2.1 Dépôt des listes de candidats lors des élections au Conseil national

Les électeurs sont habitués au calendrier des *votations* et s'attendent à recevoir le matériel de vote trois semaines avant le jour de l'élection. Passé ce délai, ils craignent d'avoir été oubliés, comme le montrent leurs nombreux courriels. Le délai de 10 jours empêche en outre les Suisses de l'étranger d'exercer effectivement leur droit de vote. Les contraintes matérielles (achat du papier, impression et distribution des bulletins) ne permettent pas de rapprocher le dépôt des candidatures du jour de l'élection ; elles imposent au contraire de prévoir dans le droit fédéral de concentrer ce dépôt *exclusivement* sur le mois d'août.

### 1.2.2 Recomptage automatique des voix après un résultat très serré

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

- I. L'ATF 136 II 132 ss laissait supposer qu'il serait à l'avenir possible de recourir contre un scrutin fédéral directement au Tribunal fédéral sans recours préalable au gouvernement cantonal. L'arrêt du 20 décembre 2011<sup>9</sup> précise la situation: si des irrégularités lors d'un scrutin ne sont découvertes qu'après coup celles-ci peuvent donner lieu à une révision du 1<sup>er</sup> arrêt (art. 123, al. 2, let. a, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF]<sup>10</sup>) après l'échec du recours précédent au Tribunal fédéral. Si aucun recours n'a été interjeté contre le scrutin, l'art. 77, al. 2, LDP s'applique par analogie et les nouveaux faits et preuves qui remettent en question le bon déroulement du scrutin doivent être communiqués sans retard<sup>11</sup> *au gouvernement cantonal*<sup>12</sup>. La question de la succession des instances est

<sup>9</sup> ATF 138 I 77, consid. 4.6

<sup>10</sup> RS 173.110

<sup>11</sup> ATF 121 I 5

<sup>12</sup> ATF 137 II 177

ainsi réglée et les incertitudes apparues à la suite de l'arrêt du Tribunal fédéral concernant la votation sur le passeport biométrique<sup>13</sup> sont éliminées.

II. En ce qui concerne les *élections au Conseil national* au scrutin proportionnel, le tissu normatif est si dense qu'un *recomptage* ne se justifie que si des indications probantes laissent supposer que l'importance et la nature des irrégularités commises auraient pu renverser le résultat d'une élection<sup>14</sup>.

Cette décision prend acte du fait que *le législateur historique* a renoncé à *connaissance de cause* à prévoir un recomptage en cas de résultats électoraux très serrés sans que des irrégularités aient été signalées et a repris sciemment le tirage au sort en cas d'égalité des voix prévu par l'ancienne loi sur les élections au Conseil national dans la nouvelle loi (art. 20 et 43, al. 3, LDP). Les élections au Conseil national de 1975 ont eu lieu pendant les délibérations sur la LDP : sur la liste n° 4 du canton d'Argovie le dernier élu avait obtenu 32 198 voix et le premier des suppléants 32 190<sup>15</sup>. Un recours demandant le recomptage avait été demandé et rejeté tant par le Conseil d'État argovien que par le Conseil national<sup>16</sup>. Le rapporteur de la Commission de vérification des pouvoirs du Conseil national rappela qu'un résultat serré ne donnait pas droit à un recomptage et que la commission estimait que celui-ci ne se justifiait que si des indices probants laissaient supposer qu'une erreur avait été commise : « Das Gesetz sieht aber nicht vor und gibt auch niemandem einen Anspruch darauf, dass bei einem knappen Resultat zu den ohnehin in das Verfahren eingebauten Kontrollen hinzu eine Nachzählung vorgenommen wird. Die Nachzählung müsste, um nicht ungerecht zu sein, das gesamte Material eines Wahlkreises betreffen und würde einen unverhältnismässigen Aufwand erfordern. Es liesse sich auch keine einleuchtende Grenze dafür angeben, wann eine Nachzählung stattfinden soll und wann nicht. Knappe Resultate sind nämlich nicht selten. (...) Die Kommission ist daher der Auffassung, dass eine Nachzählung nur stattfinden könnte, wenn ein Zählfehler unter Hinweis auf einen konkreten Sachverhalt glaubhaft gemacht wird. Im vorliegenden Fall weist der Beschwerdeführer wohl auf einige Unstimmigkeiten hin, die aber im Verlaufe des normalen Auszählverfahrens festgestellt und korrigiert wurden, oder Differenzen, wie sie zwischen provisorisch mitgeteilten und endgültig ermittelten Abstimmungsergebnissen immer wieder auftreten. Der Beschwerdeführer kann keinen konkreten Umstand nennen, der auf einen noch nicht festgestellten und nicht korrigierten Fehler hindeuten würde. Es besteht daher kein Anlass für eine Nachzählung »<sup>17</sup>.

Le législateur historique de 1976 ne voulait pas de recomptage sans indications probantes suggérant *une irrégularité*. Renforcer la confiance dans la démocratie directe par la possibilité de procéder à des *contrôles* adaptés (cf. ch. 1.2.4) et non pas par la contrainte semble dès lors une approche défendable.

La mise en œuvre de l'initiative parlementaire Joder, à laquelle la Commission des institutions politiques du Conseil national a décidé de donner suite le 18 octobre

<sup>13</sup> ATF 136 II 132 s.

<sup>14</sup> ATF 138 II 9-11, consid. 3.2-3.4

<sup>15</sup> Cf. FF 1975 II 2036

<sup>16</sup> BO 1975 N 1538-1541.

<sup>17</sup> BO 1975 N 1540; cf. BGE 138 II 5 à 12 et 13 à 22

2012, s'inscrit dans la même ligne : dans le cas des votations populaires également, il n'y a lieu de procéder à un recomptage qu'en présence d'indices probants suggérant une irrégularité.

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

En ce qui concerne les *droits populaires*, les comités devront avoir la garantie que toutes les signatures qu'ils auront remises pour attestation au plus tard le 80<sup>e</sup> jour du délai référendaire ou au plus tard au début du 14<sup>e</sup> mois du délai imparti pour la récolte des signatures à l'appui d'une initiative populaire leur seront retournées en temps utile. Si la plupart des signatures à attester sont remises pendant les quatre premiers cinquièmes du délai, les communes n'auront pas à composer avec une surcharge de travail si les requêtes populaires se multiplient ou pendant les fêtes : de plus, les signatures à attester arrivées à la dernière minute auront automatiquement plus de chances d'être traitées en temps utile. Les comités référendaires et les comités d'initiative pourront d'autant mieux planifier les opérations (pour les modalités voir ch. 1.3.3 et ch. 2, commentaire des art. 62 et 70 LDP).

### **1.2.4 Observations des scrutins**

De nombreux cantons prévoient déjà des observations de ce type. Certains d'entre eux (dont SO et SH) prescrivent que les scrutins doivent être dépouillés par des personnes appartenant à des partis différents, ce qui garantit un contrôle mutuel. D'autres cantons (par ex. NE et GE) ont institué une commission qui surveille les scrutateurs professionnels et a accès à tous les documents. Cette commission comprend des membres de tous les partis représentés au parlement cantonal. D'autres cantons prévoient encore que des représentants de tous les partis (SZ, SG, VD, VS, GE et JU) et des citoyens intéressés ont accès à une partie des locaux où s'effectue le dépouillement (par ex. la tribune d'une salle de sport ; SZ, SH, VD, NE et JU, notamment). En pareil cas, il importe que les spectateurs soient bien séparés des scrutateurs, qu'ils ne puissent toucher les documents relatifs au vote et que le secret du vote soit garanti. En vertu d'un arrêt du Tribunal fédéral<sup>18</sup>, des citoyens intéressés ont pu observer le recomptage des votes à Berne.

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

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

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

La date butoir pour le dépôt des listes de candidats doit être anticipée du 30 septembre au 31 août de l'année électorale, afin que le matériel de vote puisse être remis aux électeurs au cours de la 4<sup>e</sup> semaine précédant le jour de l'élection au lieu de 10 jours avant celui-ci. Les nombreuses réclamations formulées plaident en faveur de cette adaptation du délai dans l'intérêt des citoyens. Par ailleurs, celle-ci se justifie pleinement pour d'autres raisons :

1. La loi prévoit que les élections au Conseil national ont lieu l'avant-dernier

<sup>18</sup> ATF 131 I 442

dimanche du mois d'octobre (art. 19 LDP), soit peu après les vacances d'automne dans de nombreux cantons. La popularité croissante des voyages pendant cette période risque d'empêcher les plus de 80 % d'électeurs qui votent aujourd'hui par correspondance de participer à l'élection s'ils sont absents pendant les 10 jours qu'ils ont pour étudier le matériel de vote. Les indications recueillies lors des élections de 2011 confirment cette crainte. La remise du matériel de vote au cours de la 4<sup>e</sup> semaine précédant le jour de l'élection est donc dans l'intérêt du citoyen et minimise le risque d'absentéisme électoral.

2. La question du délai est encore plus cruciale pour les Suisses de l'étranger. Si l'art. 2b de l'ordonnance du 24 mai 1978 sur les droits politiques (ODP)<sup>19</sup> enjoint bien aux cantons de remettre le matériel de vote aux Suisses de l'étranger une semaine plus tôt, leur participation effective aux élections relève de la farce au vu des délais en vigueur. En effet, en vertu de l'art. 29, al. 4, LDP, le délai accordé pour la mise au point des listes est de *deux semaines*, pour autant que le droit cantonal ne le réduise pas à une semaine. En vertu de la loi (art. 19, al. 1, LDP), les élections ont lieu l'avant-dernier dimanche d'octobre soit entre le 18 et le 24 octobre.
3. Pour bénéficier des tarifs spéciaux de la poste suisse, le délai de remise des plis est de sept jours ouvrables. Les communes n'ont aucun intérêt à remettre le courrier plus vite et payer deux fois plus. Il faut donc anticiper la date de dépôt des listes de candidats. On évitera ainsi des réclamations et des recours tout en renforçant la confiance dans le bon déroulement de tous les scrutins.

Le rapport de la Mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH du 30 janvier 2012 sur les élections à l'Assemblée fédérale du 23 octobre 2011<sup>20</sup> souligne également cette difficulté:

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

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

<sup>19</sup> RS 161.11

<sup>20</sup> <http://www.osce.org> > OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights > Elections > Previous Election Activities > Switzerland > Federal Elections, 23 October 2011, ch. XIII lettre A, p. 15.

### 1.3.1.2 Indications plus précises concernant les candidats

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

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

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

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

*Évolution de certains éléments d'identification*

*Tableau 2*

N°	Critère	Évolution depuis 1978	Conséquences	Problèmes	Sources + remarques
1	Nom	Pratique: noms officiels, noms d'alliance, noms usuels; naturalisés ayant changé de nom auparavant selon le droit étranger	Les possibilités pratiques ont potentiellement quadruplé l'identité d'une personne	Mme Meier Müller de L et Mme Müller-Meier de M sont-elles une seule et même personne?	art. 30, al. 2 et ancien art. 160, al. 2 et 3 CC

N°	Critère	Évolution depuis 1978	Conséquences	Problèmes	Sources + remarques
2	Prénoms	Le code civil permet plusieurs prénoms qui peuvent se porter alternativement  Un prénom peut ne pas être révélateur du sexe	Prénoms épïcènes (par ex. Dominique)	Une personne peut se présenter dans le canton A en indiquant le prénom L et dans le canton B en indiquant le prénom M et échapper à tous les contrôles électroniques. Exemple: 2011 Jüksel (prénom turc) ; en Suisse : Dominique ou Andrea	
3	Sexe	Candidature avant un changement de sexe	Un seul cas en 2003, trois en 2011	La pratique reconnaît maintenant qu'un homme puisse devenir une femme sans se soumettre à une opération s'il suit un traitement hormonal de longue durée et qu'il est perçu comme une femme, avant même qu'un tribunal ait constaté le changement de sexe	ATF 1P.94/2005/gij; JAAC 68.64; ATF 119 II 269 consid. 6 (suivi juridique d'un changement de sexe médical); tribunal cantonal de Zurich, arrêt NC090012 du 01.02.2011, NZZ n° 57 du 09.03.2011, p. 17

N <sup>o</sup>	Critère	Évolution depuis 1978	Conséquences	Problèmes	Sources + remarques
4	Profession	Très peu de professions sont protégées et la plupart des fonctions peuvent être désignées de manière diverse et variée	Une même personne peut par ex. indiquer employé de la Confédération, juriste, dr. iur., MLaw, spécialiste du droit des marques, etc.	Une personne peut se présenter dans le canton A en indiquant comme profession juriste et dans le canton B en indiquant comme profession employé et échapper à tous les contrôles électroniques. De nombreux candidats indiquent en outre leurs mandats politiques au lieu de leur profession	

N <sup>o</sup>	Critère	Évolution depuis 1978	Conséquences	Problèmes	Sources + remarques
5	Adresse	<p>Personnes qui vivent pendant la semaine là où elles travaillent, résidence secondaire, couples qui vivent séparément, Suisses de l'étranger;</p> <p>Les personnes sous tutelle qui vivent dans un foyer ont leur domicile au siège de l'autorité de tutelle mais conservent pour la plupart le droit de vote (une candidature en 2011)</p>	<p>Une personne peut se présenter dans le canton A en indiquant comme adresse P et dans le canton B en indiquant comme adresse Q et parfois échapper à tous les contrôles électroniques.</p> <p>En alternant l'adresse de fait et le domicile selon le droit civil, un candidat peut échapper à tous les contrôles électroniques.</p>	La mobilité croissante amplifie ce phénomène à vue d'œil	art. 25, al. 2, CC; art. 1 ODP

N°	Critère	Évolution depuis 1978	Conséquences	Problèmes	Sources + remarques
6	Lieu d'origine	Le lieu d'origine a perdu de son importance (disparition de l' <i>ultimum refugium</i> ), de plus en plus de gens ont plusieurs lieux d'origine successifs ; les femmes mariées prenaient le lieu d'origine époux en vertu de la loi. Homonymie de communes suisses et de communes étrangères	Une personne peut se présenter dans le canton A en indiquant comme lieu d'origine P et dans le canton B en indiquant comme lieu d'origine Q et échapper à tous les contrôles électroniques.  L'absence de code postal peut empêcher de reconnaître facilement un étranger non éligible		ancien art. 161 CC
7	Date de naissance	Des personnes d'un certain âge ont tendance à se rajeunir ; les indications sont souvent fausses			

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013, date de l'entrée en vigueur de la modification du 30 septembre 2011 du code civil<sup>21</sup>, chacun des époux conserve son nom et son droit de cité cantonal et communal (art. 160 et 161 CC). Il faudra toutefois encore de longues années avant qu'on puisse exclure qu'un candidat marié sous l'ancien droit ait changé de lieu d'origine ou qu'il porte un nom acquis sous l'empire des anciennes dispositions.

*Synthèse*: un candidat à l'élection au Conseil national peut aujourd'hui échapper à tous les contrôles fondés sur des banques de données en indiquant – légalement – dans deux cantons deux noms différents, deux prénoms différents, un autre sexe, deux lieux d'origine et différentes adresses. Aucun système électronique ne permet de détecter ce genre de choses. Il en va de même pour les personnes dont le lieu de naissance ou d'origine est étranger mais porte le même nom qu'une commune suisse. De tels cas se sont déjà présentés.

Sans les indications supplémentaires prévues à l'art. 22 du projet, il serait bien difficile d'assurer une élection dans les règles, car les circonstances actuelles favori-

<sup>21</sup> RO 2012 2569

seraient à n'en pas douter une nouvelle augmentation des listes et des candidatures des partis établis. Si le temps à disposition reste le même, on ne pourra contrôler et empêcher les doubles candidatures, alors que le nombre de candidats ne cesse d'augmenter, qu'en utilisant de nouveaux moyens permettant d'identifier rapidement tous les candidats. Les mesures proposées par le projet forment un ensemble cohérent : la concentration des annonces sur le mois d'août ne touche en général les partis que dans les cantons qui ont peu de sièges au Conseil national. En contrepartie, elles évitent des frais supplémentaires aux communes, l'accélération de la course contre la montre et l'augmentation des risques pour les cantons et les imprimeries, elles permettent aux électeurs de mieux étudier les listes de candidats et donc de participer aux élections en connaissance de cause et dispensent les partis inscrits au registre des partis politiques des cantons à scrutin proportionnel de fournir le quorum des signatures et de l'obligation de faire attester celles-ci.

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

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

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

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

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

L'informatique et l'accès croissant des Suisses de l'étranger au vote électronique ont créé de nouveaux besoins. Si le simple vote par correspondance ne permettaient pas à tous les Suisses de l'étranger, tant s'en faut, d'exercer effectivement leur droit de vote, du fait du délai de remise du matériel électoral, les mesures prises depuis lors ont considérablement amélioré leur chances de participer réellement aux élections, où qu'ils se trouvent dans le monde<sup>22</sup>.

Il est dès lors compréhensible que le besoin d'information concernant les candidats, tout particulièrement chez les Suisses de l'étranger, se soit fortement accentué. En ce qui concerne les cantons à scrutin proportionnel, le besoin est satisfait puisque les listes électorales sont publiées en vertu de la loi (art. 32, al. 1, LDP). Dans les cantons à scrutin majoritaire et élection tacite (OW et NW; art. 47, al. 2, et 50, LDP), l'informatique permet de satisfaire facilement le besoin d'information des Suisses de l'étranger. Le problème se pose par contre dans les cantons à scrutin majoritaire *sans* élection *tacite* (UR, GL, AR et AI) où les candidatures ne sont pas annoncées, puisqu'il y est possible de voter *pour toute personne éligible (c'est-à-dire pour n'importe lequel des près de 5 160 000 citoyens suisses ayant actuellement le droit de vote)* (art. 47, al. 1, 1<sup>re</sup> phrase, LDP). En vertu du principe de la neutralité de l'État pendant la campagne électorale<sup>23</sup>, les cantons ne peuvent pas fournir des informations sélectives concernant les candidats et sont donc dans l'impossibilité d'accéder à la demande des Suisses de l'étranger d'obtenir des informations sur les candidats connus et sérieux et leurs vues politiques.

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

<sup>22</sup> Remise anticipée du matériel de vote aux Suisses de l'étranger: art. 2b de l'ordonnance du 24 mai 1978 sur les droits politiques (ODP, RS 161.11); Circulaire du Conseil fédéral du 20 août 2008 aux gouvernements cantonaux à l'attention des communes politiques relative à la garantie du droit de vote des Suisses de l'étranger (FF 2008 6851); information continue dans la « Revue Suisse » (magazine destiné aux Suisses de l'étranger); lettres-modèles rédigées avec l'aide des autorités fédérales et téléchargeables sur le site de l'Organisation des Suisses de l'étranger (<http://aso.ch> > Conseils > Vivre à l'étranger > Droits politiques > Difficultés lors de votations).

<sup>23</sup> Cf. ATF 113 Ia 293 à 303.

à un minimum d'informations par des moyens électroniques.

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

Il serait plus problématique d'utiliser des bulletins électoraux officiels sur lesquels les noms de candidats annoncés seraient préimprimés ainsi qu'une ligne vierge sur laquelle l'électeur ajouterait le nom de la personne de son choix. La jurisprudence bien établie du Tribunal fédéral exige une stricte neutralité de l'État en matière électorale<sup>24</sup>. Selon la doctrine, tout ce qui est susceptible d'encourager l'exclusion ou de porter atteinte à la transparence du système électoral est aussi inadmissible<sup>25</sup>. Cette exigence ne serait donc pas respectée si dans un système majoritaire sans *numerus clausus* des candidatures, les bulletins électoraux officiels créaient *de facto* deux classes de candidats, ceux qui ont un nom et les anonymes.

La solution du « bulletin électoral préimprimé *non officiel* »<sup>26</sup> devrait être écartée à tout prix: l'obligation d'utiliser des bulletins officiels est une des grandes conquêtes de la LDP de 1976 car elle assure *l'égalité de traitement* de tous les candidats et groupements et prévient les manipulations électorales<sup>27</sup>. Les élections sont cruciales pour l'organisation de l'État. Elles doivent donc être organisées par des autorités *neutres* et soumises au *contrôle public*. S'il en était autrement, l'État ne pourrait pas porter la responsabilité du bon déroulement des scrutins. Si les bulletins non officiels étaient autorisés, il serait beaucoup plus facile de mettre en circulation des bulletins falsifiés et beaucoup plus difficile d'empêcher que de tels bulletins circulent. En vertu de l'art. 34 de la Constitution, l'État doit permettre aux électeurs de connaître les candidats annoncés dans les délais. Il ne saurait satisfaire à cette obligation en déléguant l'impression des bulletins électoraux aux candidats.

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

<sup>24</sup> ATF 118 Ia 262 consid. 3; 117 Ia 457 consid. 3 c; 113 Ia 296 ss consid. 3 b à f

<sup>25</sup> Tschannen (1995) 116 s., ch. 195 et d'autres références à la doctrine.

<sup>26</sup> Cf. Tschannen (1995) 67 s., ch. 109.

<sup>27</sup> Cf. réponse du Conseil fédéral à l'interpellation 12.3291 Caroni du 16.03.2012, BO 2012 N 1226.

### 1.3.2 Recomptage automatique des voix après un résultat très serré?

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

#### *Exclusion de par la loi du recomptage en l'absence d'indices probants suggérant une irrégularité*

Le 23 décembre 2011, le CN Joder a déposé une initiative (11.502) demandant que les dispositions légales soient modifiées afin que les suffrages exprimés lors d'une votation ou d'une élection ne puissent être recomptés que s'il existe des indices probants d'irrégularités. Il tenait à ce que la volonté du législateur historique soit respectée et à éliminer l'insécurité juridique liée à l'arrêt du Tribunal fédéral (cf. ATF 136 II 132 ss, cf. ch. 1.2.2, I) qui ne précisait pas la limite entre un « résultat serré » et un résultat très serré ». La Commission des institutions politiques du Conseil national a décidé le 18 octobre 2012 de donner suite à l'initiative Joder.

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

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

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

La Suisse a souscrit à des déclarations multilatérales qui l'obligent à inviter des observateurs du scrutin. L'art. 85 du projet permet de renforcer ce type de contrôle primaire en prévoyant que *des citoyens peuvent observer le scrutin ou*, en lieu et

place, que *les cantons peuvent charger une commission cantonale de cette observation*. Cette approche modérée permet d'éviter une réglementation complexe (cf. annexe) tout en renforçant une confiance *justifiée*.

Depuis 1994, la volonté du législateur historique, qui était auparavant exprimée sous la forme d'un motif de non-entrée en matière à l'art. 78, al. 2, est condensée à l'art. 79, al. 2<sup>bis</sup>, LDP : le gouvernement cantonal peut rejeter un recours sans approfondir l'examen de l'affaire s'il constate que les irrégularités invoquées ne sont ni d'une nature ni d'une importance telles qu'elles ont pu influencer de façon déterminante le résultat principal du scrutin. Rien ne s'oppose à ce que cette volonté soit respectée.

### 1.3.3 Attestation des signatures à l'appui des requêtes populaires

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

Les problèmes concernant l'attestation des signatures à l'appui de l'initiative populaire fédérale « Pour la protection de salaires équitables (Initiative sur les salaires minimums)<sup>28</sup> et de l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse »<sup>29</sup> dans une grande ville, ainsi que l'attestation des signatures à l'appui du référendum contre la modification de la loi sur les épizooties<sup>30</sup> dans plusieurs endroits avaient déjà donné lieu à l'interpellation Wermuth (12.3082)<sup>31</sup>. La motion de la CIP-N trouve quant à elle son origine directe dans les événements qui ont entouré les trois référendums contre les accords fiscaux conclus avec l'Allemagne<sup>32</sup>, le Royaume-Uni<sup>33</sup> et l'Autriche<sup>34</sup>. Alors que le délai fixé pour la récolte des signatures expirait le 27 septembre 2012, les comités référendaires ont déposé un nombre considérable de signatures le 1<sup>er</sup> octobre 2012. Il s'en est ensuivi une polémique médiatique qui a opposé le canton de Genève, un comité référendaire et la poste. Les réclamations formulées par l'Union suisse des arts et métiers concernant l'attestation des signatures à l'appui du référendum contre la modification de la loi sur l'aménagement du territoire<sup>35</sup> ne sont pas non plus étrangères à la démarche de la CIP-N.

Le 9 février 2003, le peuple et les cantons ont fait inscrire le délai référendaire de 100 jours, préalablement réglé dans la LDP, *dans la Constitution* à l'occasion de la votation sur la révision des droits populaires<sup>36</sup>.

<sup>28</sup> FF 2012 2845

<sup>29</sup> FF 2012 3869

<sup>30</sup> FF 2012 7503, 3457

<sup>31</sup> BO 2012 N 1226

<sup>32</sup> FF 2012 5383 7917

<sup>33</sup> FF 2012 5385 7937

<sup>34</sup> FF 2012 5387 7953

<sup>35</sup> FF 2012 5531

<sup>36</sup> FF 2001 4590 5783, 2002 6026, 2003 2784 3518 3525

L'art. 141, al. 1, Cst. prévoit que les actes sujets au référendum sont soumis au vote si 50 000 *citoyens ayant le droit de vote* signent une demande dans ce sens dans les 100 jours. La LDP met en œuvre cette exigence constitutionnelle : la demande de référendum doit être déposée à la Chancellerie fédérale avant l'expiration du délai référendaire munie du nombre de signatures requis et des attestations de la qualité d'électeur (art. 59a LDP). Aux termes de l'art. 66, al. 2, let. c, LDP la Chancellerie fédérale doit annuler les signatures déposées après l'échéance du délai référendaire. La loi ne permet pas de déclarer ces signatures valables, car cela équivaldrait prolonger le délai référendaire.

Le législateur fédéral s'est sciemment abstenu de fixer un délai précis pour l'établissement des attestations de la qualité d'électeur mais il a prévu que les listes de signatures attestées doivent être renvoyées «*sans retard* aux expéditeurs» (art. 62, al. 2, LDP). Il a ainsi tenu compte du fait que le nombre de signatures à attester peut varier fortement d'un service compétent à l'autre. De longues années d'expérience ont permis d'établir qu'une personne expérimentée est en mesure de délivrer de 350 à 400 attestations au plus par jour<sup>37</sup>. Le législateur a par conséquent également prévu que «les listes de signatures doivent être adressées *suffisamment tôt avant l'expiration du délai référendaire* au service compétent selon le droit cantonal pour attester la qualité d'électeur» (art. 62, al. 1, LDP). Comme le message du Conseil fédéral de 1975<sup>38</sup>, le guide de la Chancellerie fédérale à l'usage des auteurs d'un référendum insiste expressément sur ce point au chapitre «Demande immédiate de la qualité d'électeur» (p. 35, ch. E1 et E12: «Les attestations de la qualité d'électeur devraient si possible être demandées immédiatement, régulièrement et en plusieurs fois afin (...): que les périodes de surcharge de travail des préposé(e)s au registre puissent être évitées». Aussi, lorsque le législateur a supprimé en 1996 la possibilité de corriger *a posteriori* les défauts d'attestation a-t-il prolongé en même temps le délai référendaire de 90 à 100 jours<sup>39</sup>.

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

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

<sup>37</sup> BO 1975 N 1502 ; FF 2012 7929 7948

<sup>38</sup> FF 1975 I 1366.

<sup>39</sup> RO 1997 754, art. 59 et RO 1978 700, art. 59; cf. FF 1993 III 456

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

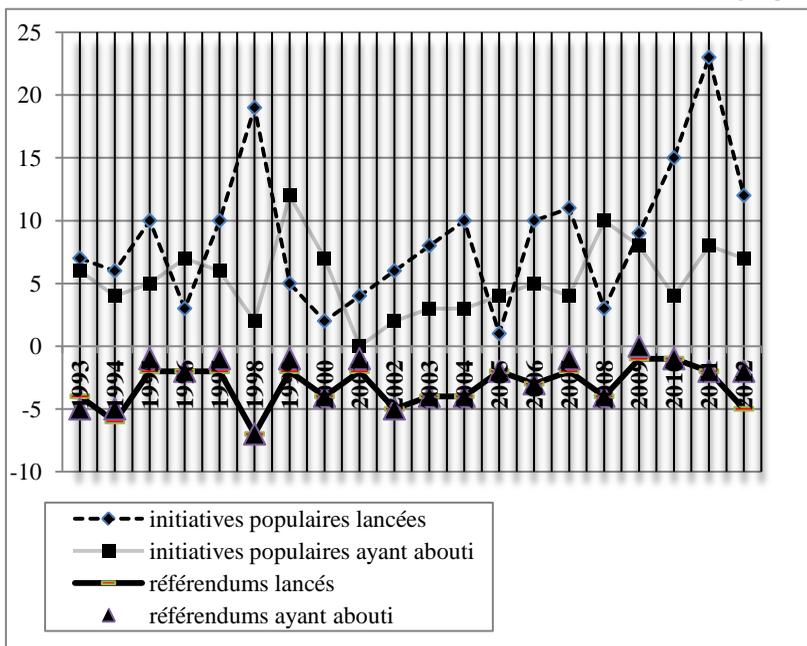
*Tableau 4*

Catégorie	Initiatives populaires	Référendums	Période
Ont abouti	9	3	01.01.2012-31.12.2012
N'ont pas abouti	4	340	01.01.2012-31.12.2012
Au stade de la récolte des signatures	19	2	le 31.12.2012
Lancées, non déposées (définitivement)	7	0	01.01.2012-31.12.2012
Déposées, à l'examen	3	0	le 31.12.2012
Total	42	8	01.01.2012-31.12.2012

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

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

*Graphique 1*



40 FF 2012 7917, 7937 et 7953; les deux décisions citées en premier lieu ne sont pas encore entrées en force (état au 31.12.2012).

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

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

L'attestation d'une pareille quantité de signatures demande 11 000 jour-personne sur trois ans, soit 3700 jour-personne par an dans toute la Suisse. Cette masse serait maîtrisable si elle était bien répartie, géographiquement et temporellement mais les pics posent problème. Or les partis semblent avoir pris goût à lancer, à défaut de déposer, chacun une, deux, voire trois initiatives avant les élections au Conseil national. Les administrations sont submergées par cette avalanche, d'autant plus que les élections au Conseil national et au Conseil des États coïncident aujourd'hui dans presque tous les cantons, que le ballottage pour le Conseil des États a lieu peu après, qu'il faut mettre à jour les registres électoraux et assurer le bon déroulement des scrutins. Au vu du peu de temps à disposition et de la brièveté du délai de récolte des signatures, les référendums sont traités en priorité. Dans le cas des référendums contre les accords fiscaux conclus avec l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Autriche, près de la moitié des signatures récoltées à Genève ont été remises pour attestation dans les trois derniers jours avant l'expiration du délai référendaire<sup>41</sup>. La situation s'aggrave encore lorsque les auteurs d'initiative ne conforment pas au guide de la Chancellerie fédérale et n'envoient pas les signatures à attester au fur et à mesure mais en bloc. Cette tendance se généralise : à la fin de l'automne dernier, la ville de Zurich a dû attester 22 000 signatures en 10 jours. Tout le monde y perd. Les comités d'initiative gaspillent un gros pourcentage des signatures qu'ils ont péniblement récoltées en attendant des mois pour les faire attester : pendant ce temps des signataires meurent ou déménagent et leur signature doit être invalidée puisqu'ils ne figurent plus dans le registre électoral de la commune indiquée. L'envoi des signatures au fur et à mesure prévient efficacement ce risque et présente en outre l'avantage de réduire les pics dans les services chargés de l'attestation de la qualité d'électeur. Les grandes communes sont aussi en difficulté lorsqu'elles doivent attester 10 000 signatures en l'espace d'une semaine, peu avant l'échéance du délai de récolte de plusieurs initiatives populaires. La situation est d'autant plus tendue que rares sont les comités qui annoncent l'envoi des signatures. Les communes ne sauraient planifier le personnel ayant accès aux registres électoraux en se fondant sur des cas extrêmes: le contribuable s'y retrouverait beaucoup moins qu'aujourd'hui. D'autre part, les travaux en relation avec les registres électoraux sont astreignants : ils exigent la plus grande concentration et une discrétion absolue car les données enregist-

<sup>41</sup> FF 2012 7928 s. 7947 s.

trées sont sensibles. Ces travaux ne peuvent donc ni être externalisés ni être confiés temporairement à des équipes constituées pour l'occasion.

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

Afin que les exigences évoquées soient satisfaites, les délais doivent être fixés dans le respect de la volonté du législateur historique, qui exigeait que *les signatures soient envoyées suffisamment tôt avant l'expiration du délai pour attestation et qu'elles soient renvoyées sans retard au destinataire* (art. 62, al. 2, et 70 LDP).

Il ne suffit pas de partager les délais entre les comités et les services compétents. Il faut à la fois inciter les comités faire usage de tout le temps à leur disposition, éviter que les services compétents ne soient submergés et clarifier la situation. Les services compétents selon le droit cantonal doivent avoir le temps de traiter *toutes* les requêtes populaires, de sorte qu'aucune d'entre elles ne risque d'échouer en raison de la non-observation du délai constitutionnel.

### 1.3.4 Observation des scrutins

Les cantons disposent de moyens d'observation et de contrôle des scrutins (commissions électorales, droit d'observation ou de représentation des partis dans les bureaux de dépouillement) auxquels il est possible de recourir. Les cantons doivent rester libre de choisir la méthode qui leur convient le mieux. Ceux qui ont déjà prévu des mécanismes de contrôle doivent pouvoir continuer à les utiliser. Ces mécanismes présentent l'avantage de leur *légitimité démocratique* et celui de ne pas retarder indûment la publication des résultats d'un scrutin lorsque rien n'indique que des irrégularités l'ont entaché. On ne met pas sur pied des équipes de contrôle, au seul motif que des résultats sont serrés, d'un coup de baguette magique : c'est un processus qui demande du temps et de l'argent. S'agissant des votations fédérales sur des projets constitutionnels, on ne perdra pas de vue qu'un résultat serré à l'échelon fédéral peut avoir en contrepoint une majorité des cantons univoque ce qui rend inutile tout recomptage, comme lors de la votation sur la révision totale de la Constitution fédérale en 1872<sup>42</sup>, sur l'initiative populaire pour un contrôle renforcé des industries d'armement et pour l'interdiction d'exportation d'armes en 1972<sup>43</sup> ou sur l'adhésion à l'espace économique européen EEE en 1992<sup>44</sup>. Une majorité très courte au niveau fédéral peut être la concrétisation de résultats cantonaux très clairs et contradictoires. Lors de la votation sur la loi sur l'aménagement du territoire en

42 FF 1872 II 361

43 FF 1972 II 1446

44 FF 1993 I 147

1976<sup>45</sup> par exemple, la différence entre les oui et les non n'était que de 2,2 % au niveau fédéral; seul Saint-Gall affichait un résultat plus serré, alors que dans seize autres cantons la différence entre les oui et les non se situait entre 10 et 50 %; les uns ont massivement rejeté le projet, les autres y étaient très favorables. Avec quels arguments pourrait-on convaincre des particuliers à renoncer une nouvelle fois à leurs loisirs sans que des indications ne laissent seulement supposer qu'une irrégularité a été commise ?

*L'observation des scrutins par des observateurs internationaux* peut fournir des enseignements utiles. L'art. 8 du document de Copenhague de 1990 de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) prévoit que les États membres créent dans leur législation les bases permettant à des observateurs de l'OSCE d'observer régulièrement les élections<sup>46</sup>. Dans ses rapports finaux du 3 avril 2008<sup>47</sup> et du 30 janvier 2012 concernant les élections au Conseil national de 2007 et de 2011, l'OSCE recommande à la Suisse de compléter sa législation sur les droits politiques afin que des observateurs suisses et étrangers non partisans puissent expressément observer les élections en Suisse. Dans son rapport de 2012, l'OSCE précise sa recommandation en ce qui concerne le vote électronique : « L'OSCE/BIDDH répète sa recommandation de compléter la législation électorale avec un paragraphe qui autorise explicitement l'observation internationale ainsi que l'observation nationale non partisane afin de se conformer au paragraphe 8 du document de Copenhague de 1990. Le nouveau paragraphe devrait contenir des éléments spécifiques pour l'observation efficace du vote par internet »<sup>48</sup>.

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

<sup>45</sup> FF 1976 II 1525

<sup>46</sup> FF 1991 I 1030.

<sup>47</sup> <http://www.osce.org> > OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights > Elections > Previous Election Activities > Switzerland > Federal Elections, 21 October 2007, Ch. IV, let. E, p. 7: "While the accreditation and co-operation received by the OSCE/ODIHR EAM was most welcome, in order to fully comply with paragraph 8 of the 1990 OSCE Copenhagen Document, the electoral legislation should be amended to specifically allow for international and domestic non-partisan observers."

<sup>48</sup> <http://www.osce.org> > OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights > Elections > Previous Election Activities > Switzerland > Federal Elections, 23 October 2011, Ch. XII, p. 14 et sources électroniques p. 13, n. 34: cf. directive n° 5 des directives du Conseil de l'Europe « Guidelines on Transparency of E-enabled Elections ».

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

### 1.3.5 Propositions de révision écartées

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

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

Les questions à résoudre ici touchent les élections au Conseil national et les fêtes en relation avec celles-ci, le fonctionnement du référendum et les problèmes concernant les votations mis en évidence par le Tribunal fédéral. Les mesures proposées sont urgentes et pour qu'elles puissent être mises en œuvre en 2015, il faut éviter d'alourdir et de ralentir le projet en lui ajoutant des points controversés.

Dans le domaine des élections au Conseil national, le projet *ne propose pas de nouvelle procédure électorale plus neutre*. Malgré toute sa sympathie pour le système électoral moins vulnérable aux distorsions que le Tribunal fédéral<sup>49</sup> appelle de ses vœux, conformément au droit électoral européen<sup>50</sup>, le Conseil fédéral *ne propose pas* de passer du système Hagenbach-Bischoff à la répartition centrale des mandats des partis selon la méthode de la double proportionnalité (résultat toujours arrondi au chiffre entier le plus proche ; « double Pukelsheim »), bien que la ques-

<sup>49</sup> Cf. les ATF 129 I 183 (Zurich), 131 I 74 (Argovie), 131 I 85 (Valais), 136 I 352 (Nidwald), 136 I 364 (Aarau), 136 I 376 (Zoug), 1C\_407/2011 et 1C\_445/2011 du 19 mars 2012 (Schwyz); message du 15 août 2012 concernant la garantie de la constitution du canton de Schwyz, FF 2012 7331. Le Conseil des États a décidé à une courte majorité d'accorder la garantie totale à la constitution du canton de Schwyz le 27 novembre 2012 (BO 2012 E 956 à 963).

<sup>50</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise): Code de bonne conduite en matière électorale, lignes directrices et rapport explicatif adoptés par la Commission de Venise lors de ses 51<sup>e</sup> et 52<sup>e</sup> sessions (Venise, 5-6 juillet et 18-19 octobre 2002) ch. 2.2.IV, téléchargeable à l'adresse <http://www.venice.coe.int/> > La Commission > Documents > Études > 190/2002 > CDL-AD(2002)023.

tion d'un redécoupage des circonscriptions électorales (c'est-à-dire des cantons selon l'art. 149, al. 3, Cst.) visant à créer des circonscriptions d'une taille minimale de dix sièges ne se pose pas sur le plan national. La répartition des sièges selon la méthode de la double proportionnalité devrait tout d'abord s'implanter davantage dans les cantons. Pour l'instant seuls les cantons de *Zurich*<sup>51</sup>, d'*Argovie*<sup>52</sup> et de *Schaffhouse*<sup>53</sup> appliquent le « double Pukelsheim ». Cette méthode de répartition des mandats n'est pas encore devenue la norme incontestée: dans le canton de *Berne* la motion Kast a été rejetée par le Grand Conseil conformément à la recommandation du Conseil d'État le 21 janvier 2008<sup>54</sup>; dans le canton de *Lucerne*, la commission constitutionnelle s'est prononcée contre l'introduction du système « double Pukelsheim » à l'occasion de la révision totale de la constitution cantonale. Ce système a également rencontré de la résistance dans les cantons d'*Uri* (l'initiative des jeunes PDC concernant l'élection du Grand Conseil au système majoritaire a été rejetée par le peuple le 23 septembre 2012), de *Schwyz* (Grand Conseil à l'occasion de la révision totale de la constitution cantonale) et de *Soleure* (réponse du Conseil d'État à un mandat du groupe PDC/PEV/PVL)<sup>55</sup>. Dans le canton de *Saint-Gall*, le Grand Conseil a rejeté à une large majorité, le 29 novembre 2006, la motion Denoth/Gilli/Widmer (42.07.28), qui demandait la répartition des mandats à la double proportionnelle, et dans le canton de *Thurgovie* le peuple a rejeté l'initiative « Faires Wahlsystem für die Grossratswahlen », qui demandait cette même répartition, le 15 mai 2011<sup>56</sup>, après l'extension des circonscriptions électorales. Dans le canton de *Zoug*, le Grand Conseil a violemment rejeté l'introduction de la double proportionnelle le 6 juillet 2006, ce qui lui a valu une condamnation du Tribunal fédéral<sup>57</sup>, pour avoir manqué de corriger les distorsions d'une autre manière. Dans le canton de *Fribourg*, le Tribunal administratif a jugé le 4 septembre 2012 que le système proportionnel cantonal était contraire à la Constitution fédérale et a exigé une nouvelle réglementation pour 2016 au plus tard<sup>58</sup>. Le *Conseil national* a rejeté le postulat Ruth Genner (CN 03.3377) le 27 septembre 2004 par 109 voix contre 57<sup>59</sup> et le postulat Waber (CN 07.3884) le 20 mars 2008<sup>60</sup>. Le 7 décembre 2009 il a par ailleurs décidé de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire Zisyadis (09.410)<sup>61</sup>. Le Conseil des États a quant à lui rejeté le 26 novembre 2012 la motion Minder

<sup>51</sup> Loi sur les droits politiques ZH (ZH-Lex 161.1) §§ 86, 88 et 101 à 104.

<sup>52</sup> Loi sur l'élection du Grand Conseil BS (SAR 152.100) §§ 12 à 14b.

<sup>53</sup> Loi électorale SH (SRB 160.100), art. 2b à 2f.

<sup>54</sup> Motion Kast (M 2007-175), Journal du Grand Conseil, 2008 3-13, 2007 312-318.

<sup>55</sup> Concernant cette méthode voir ATF 136 I 364; Pukelsheim/Schuhmacher (2004) 505 à 522; Weber, 1373 à 1377; Schuhmacher (2005); Pukelsheim/Schuhmacher (2011) 1581 à 1599; Bochsler (2005); messages du Conseil d'État du canton d'Argovie au Grand Conseil 06.200 du 27 septembre 2006, 07.176 du 4 juillet 2007 et 08.216 du 2 juillet 2008; projet de consultation 06-90 du 26 septembre 2006 concernant le rapport du Conseil d'État du canton de Schaffhouse au Grand Conseil.

<sup>56</sup> ABI-TG 2011 1136 à 1138.

<sup>57</sup> ATF 136 I 376

<sup>58</sup> <http://www.fr.ch/ww/fr/pub/index.cfm> > État de droit / Justice > Pouvoir judiciaire > Jurisprudence > Section administrative > 2012 > n° 38.

<sup>59</sup> BO 2004 N 1420 à 1422

<sup>60</sup> BO 2008 N 470 et annexes I 367 s.

<sup>61</sup> BO 2009 N 2159 à 2161

(12.3711)<sup>62</sup>. Le nouveau système de répartition des mandats doit donc faire l'objet d'une analyse approfondie. La présente révision doit en revanche permettre de prendre les mesures urgentes qui s'imposent pour assurer le bon fonctionnement des processus au cours de la législature en cours. Il n'y a donc pas de temps à perdre.

Pour la même raison, le présent projet ne prévoit pas de dispositions d'exécution pour le cas où l'*initiative populaire* « *Élection du Conseil fédéral par le peuple* » serait acceptée par le peuple et les cantons, car le Conseil fédéral ne sera de toute façon pas élu par le peuple en 2015 : les questions à régler au niveau de la loi seraient bien trop nombreuses et trop vastes<sup>63</sup> et le délai référendaire ne permettrait pas de procéder à l'élection du Conseil fédéral par le peuple dès 2015 car les partis auraient besoin de temps pour présenter des candidats. Il faut tout d'abord fixer des règles de procédure (par ex. détermination des quotas des minorités linguistiques pour le calcul de la moyenne géométrique).

Le présent projet ne doit pas non plus se pencher sur la question de la transparence et du contrôle du financement des partis, ni sur celle d'un examen préliminaire non contraignant de la compatibilité des initiatives populaires avec le droit international et l'interdiction de discrimination. Ces questions devraient, le cas échéant, être traitées séparément.

Certaines des recommandations formulées par la mission d'évaluation électorale de l'OSCE dans son rapport du 30 janvier 2012<sup>64</sup>, concernant les bureaux de vote (installations supplémentaires pour protéger le secret du vote, accès des handicapés aux bureaux de vote, fermeture des urnes au moyen de plombs numérotés) et de vote électronique ne sont pas abordées ici. L'art. 87, al. 2, LDP, permet déjà d'évaluer le comportement électoral des femmes. Il n'y a pas non plus lieu de traiter ici les mesures en vue d'éviter les manipulations du vote des personnes âgées et affaiblies ni le sort des enveloppes de vote non affranchies. La priorité doit être donnée ici aux mesures arrêtées par les cantons et la Chancellerie fédérale après les élections de 2011, afin de fixer des règles adéquates et proportionnées.

## 1.4 Adéquation des moyens requis

L'indication d'un numéro spécifique établi par une procédure unidirectionnelle impossible à inverser (numéro haché) sur la base du *nouveau numéro AVS à treize chiffres* et du code postal se traduira par un gain d'efficacité et de temps considérable. La mise à disposition de l'infrastructure nécessaire ne se soldera pas par de nouveaux coûts de développement pour la Confédération.

## 1.5 Interventions parlementaires

La motion 12.3975 de la Commission des institutions politiques du Conseil national, déposée le 19 octobre 2012, charge le Conseil fédéral : « de soumettre au Parlement un projet de modification de la loi fédérale sur les droits politiques prévoyant des délais différents pour, d'une part, le dépôt par les comités référendaires et les comi-

<sup>62</sup> AB 2012 S 948 à 952

<sup>63</sup> Cf. FF 2012 5252, ch. 3.3.7, commentaire de l'art. 175, al. 7.

<sup>64</sup> Source: <http://www.osce.org> > OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights > Elections > Previous Election Activities > Switzerland > Federal Elections, 23 October 2011.

tés d'initiative des signatures pour les référendums et les initiatives populaires et, d'autre part, l'attestation de ces signatures. Un délai devra être fixé aux communes pour l'attestation des signatures ». La motion trouve son origine dans les incidents qui ont émaillé les référendums contre les accords fiscaux conclus avec l'Allemagne<sup>65</sup>, le Royaume-Uni<sup>66</sup> et l'Autriche<sup>67</sup>.

Le Conseil fédéral répond à la motion 12.3975 (Attestation des signatures pour les référendums et les initiatives populaires. Fixer un délai) de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 19 octobre 2012 par une adaptation du droit en vigueur évitant toute prolongation du délai référendaire, qui pourrait en particulier mettre en péril l'exécution conforme et démocratique des lois fédérales urgentes (cf. ch. 1.3.3).

Le 18 octobre 2012, la Commission des institutions politiques du Conseil national a par ailleurs décidé de donner suite à l'initiative parlementaire Joder (CN 11.502) du 23 décembre 2011, qui vise à ce que les suffrages exprimés lors d'une votation ou d'une élection ne soient recomptés que s'il existe des indices probants d'irrégularités. Elle attend du présent projet qu'il apporte une solution au problème. Le projet propose également une solution allant dans le sens de l'initiative parlementaire Joder (CN 11.502. Résultats de votations ou d'élections, cf. ch. 1.3.2 et 1.3.4).

## **2 Commentaire des dispositions**

### *Préambule*

La présente révision permet d'inscrire dans le préambule la norme attributive de compétence découlant de la Constitution de 1999.

### *Art. 13, al. 3, LDP: Faut-il recompter les voix après un résultat très serré?*

La Commission des institutions politiques du Conseil national n'a pas souhaité suivre le Tribunal fédéral dans sa tentative d'assimiler un résultat électoral « très serré » à une irrégularité (cf. ch. 1.1.3)<sup>68</sup>. Elle tient au contraire à ce que la volonté exprimée par le législateur historique (les voix ne sont recomptées que si des indices probants suggèrent une irrégularité) soit respectée. Elle veut s'assurer qu'il en ira de même à l'avenir. Vu l'arrêt du Tribunal fédéral, l'inscription explicite de la volonté du législateur dans la loi est donc tout indiquée.

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

<sup>65</sup> FF 2012 7917

<sup>66</sup> FF 2012 7937

<sup>67</sup> FF 2012 7953

<sup>68</sup> ATF 136 II 132

*Art. 21, al. 1, LDP: Élection du Conseil national. Dépôt des listes de candidats*

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

*Art. 22, al. 2 à 4, LDP: Élection du Conseil national. Indications plus précises concernant les candidats*

Pour résoudre les problèmes qui se sont fait jour (ch. 1.3.1), une modification de la loi est devenue nécessaire. Dorénavant, il sera possible d'obtenir des candidats à l'élection au Conseil national qu'ils consentent à ce que les cantons se procurent – exclusivement pour empêcher toute double candidature et toute candidature de personnes n'ayant pas la qualité de citoyen suisse – un numéro spécifique établi par une procédure unidirectionnelle impossible à inverser (numéro haché) sur la base du nouveau *numéro AVS à treize chiffres* et qu'ils fournissent le *code postal des lieux d'origine*, faute de quoi leur *candidature ne sera pas considérée comme valable* (art. 22, al. 2 à 4, LDP). Ce numéro est univoque et permet un contrôle immédiat et fiable par des moyens électroniques. Il faudra en outre exiger des employés de la Confédération qu'ils se fassent explicitement reconnaître comme tels et ne cherchent pas à se dissimuler derrière des titres universitaires ou autres. Le Conseil fédéral, en s'appuyant sur le pouvoir qu'il a de donner des instructions à l'administration fédérale, pourra régler ce point à l'échelon réglementaire. Ce sont les cantons qui doivent être chargés d'obtenir le numéro AVS haché, faute de quoi les mandataires des listes de candidats pourraient prendre connaissance du numéro AVS de leurs co-listiers, portant ainsi atteinte au droit à la protection de la personnalité et des données de ces derniers. Les candidats n'auront plus à indiquer leur profession. Ils seront cependant libres de le faire, dans un souci d'information des électeurs.

*Art. 24, al. 3, let. b, LDP: Allègement administratif pour les partis politiques*

Ce n'est que si les indications plus précises concernant les candidats peuvent être exigées (cf. ci-dessus, commentaire ad art. 22 LDP) que l'allègement administratif dont bénéficient les partis inscrits au registre des partis politiques et déjà représentés au Conseil national pourra être consolidé, dans la mesure où ces partis pourront ainsi être dispensés de l'obligation de fournir le quorum de signatures d'électeurs, même lorsqu'ils déposeront plus d'une liste dans un canton (art. 24, al. 3, let. b, LDP). La nouvelle disposition permet d'accéder à un vœu souvent exprimé devant le Parlement par des cercles liés aux partis.

*Art. 29, al. 4, 32a, 36 et 38, al. 2, LDP: Obtention du numéro AVS haché et sanction des candidatures multiples*

L'obtention officielle du numéro spécifique établi par une procédure unidirectionnelle impossible à inverser (numéro haché) sur la base du nouveau *numéro AVS à*

*treize chiffres* (art. 22, al. 2 à 4, LDP) pourra parfois prendre plus de temps que ne le permet le délai imparti pour la mise au point des listes de candidats et les méthodes traditionnelles permettant d'empêcher les candidatures multiples ne sont plus adaptées aux circonstances, qui ont considérablement évolué, comme indiqué plus haut (cf. ch. 1.3.1.2). L'urgence qu'il y a à confectionner les bulletins de vote interdit tout ajournement. S'il devait donc arriver qu'une candidature multiple ne soit remarquée que trop tard, le déroulement correct de l'élection au scrutin proportionnel devra être garanti par la publication de cette candidature dans la feuille officielle cantonale *et* dans la Feuille fédérale par les soins des autorités compétentes (à savoir le service cantonal responsable de l'élection, si la candidature multiple a lieu dans un même arrondissement, et la Chancellerie fédérale, si la candidature multiple concerne plusieurs arrondissements). Le nom du candidat impliqué pourra ensuite être biffé sur tous les bulletins lors du décompte des voix (art. 32a, 36 et 38, al. 2, LDP), à l'instar de ce qui se fait avec les noms qui apparaissent plus de deux fois sur un même bulletin: *les partis ne perdent ainsi pas la moindre voix*. Si le nom d'un candidat dont la candidature a été annulée pour le motif qui nous intéresse ici figure sur un bulletin portant une dénomination de liste, la ligne devenue vide correspondra à un suffrage complémentaire en faveur de la liste en question ; si un nom figure sur un bulletin sans dénomination de liste, la ligne vide équivaudra à un vote blanc. *Aucune injustice n'est commise non plus à l'égard des candidats*, puisque aucune de leurs candidatures multiples n'a pu être déposée sans qu'elle ait été munie de leur signature manuscrite.

#### *Art. 32, al. 2, LDP: Publication des listes par la Chancellerie fédérale*

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

#### *Art. 33, al. 2, LDP: Élection du Conseil national. Remise des bulletins électoraux*

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

#### *Art. 47, al. 1<sup>bis</sup>, LDP: Élection du Conseil national. Extension aux cantons à scrutin majoritaire de l'obligation d'annoncer les candidatures*

L'art. 47, al. 1<sup>bis</sup>, LDP règle, de manière largement parallèle aux dispositions applicables au scrutin proportionnel (art. 32 LDP), la publication obligatoire de données relatives aux candidatures parvenues à l'autorité électorale cantonale 48 jours au plus tard avant le jour de l'élection, même dans les cantons à système majoritaire dans lesquelles les candidatures ne doivent pas obligatoirement être annoncées et où il n'y a pas d'élections tacites : en un temps où les électeurs suisses de l'étranger participent à l'élection, ceux-ci doivent disposer d'un minimum d'informations sur les candidats annoncés, si l'on veut éviter que l'exercice de leurs droits politiques ne tourne à la farce. À la différence de ce qui se passe dans les cantons à système

proportionnel, la profession doit également être indiquée, pour garantir un minimum de transparence.

Cf. par ailleurs le commentaire ad art. 22 LDP ci-dessus.

*Art. 62, al. 1 et 2, et 70, al. 2, LDP: Attestation de la qualité d'électeur*

Le délai référendaire de 100 jours doit être assorti d'une garantie que le service compétent selon le droit cantonal retournera à leur expéditeur avant le 95<sup>e</sup> jour au plus tard du délai référendaire toutes les signatures qui lui auront été remises pour attestation de la qualité d'électeur avant le 81<sup>e</sup> jour du délai référendaire ; ce n'est pas pour autant que les signatures remises après le 80<sup>e</sup> jour devront rester non traitées, mais comme elles ne bénéficieront plus de la garantie prévue, les comités référendaires auront tout intérêt à remettre au service cantonal compétent le 80<sup>e</sup> jour au plus tard toutes les signatures qu'ils auront alors déjà recueillies. La surcharge de travail des derniers jours pourra ainsi être épargnée aux services cantonaux compétents, ce qui leur permettra de procéder encore à l'attestation de la qualité d'électeur pour le petit nombre de signatures restantes qui pourraient leur parvenir peu avant l'échéance du délai référendaire.

En ce qui concerne les initiatives populaires, le fractionnement du délai, assorti d'une garantie d'exécution, doit délibérément être fondé sur des dates butoir nettement plus lointaines : le service compétent selon le droit cantonal devra renvoyer aux expéditeurs au plus tard à la fin du 16<sup>e</sup> mois du délai imparti pour la collecte toutes les signatures qui lui seront parvenues avant le début du 14<sup>e</sup> mois pour attestation de la qualité d'électeur. Là aussi s'applique le principe qui veut que les signatures que le comité aura remises au service compétent après la fin du 13<sup>e</sup> mois ne resteront pas en plan pour autant, mais comme elles ne bénéficieront plus de la garantie prévue, les comités d'initiative seront incités à remettre toutes les signatures déjà récoltées avant la fin de ce 13<sup>e</sup> mois au service cantonal compétent. Là aussi, la surcharge de travail des derniers jours pourra être épargnée aux services cantonaux compétents, ce qui leur permettra de procéder encore à l'attestation de la qualité d'électeur pour le petit nombre de signatures restantes qui pourraient leur parvenir peu avant l'échéance du délai imparti à la récolte des signatures. En même temps, la marge un peu plus grande prévue pour les délais concernant les initiatives populaires permet d'éviter que l'aboutissement d'un référendum n'échoue en raison d'un conflit de priorités, les délais impartis à la récolte des signatures à l'appui d'un référendum étant plus serrés.

Le Conseil fédéral juge la réglementation proposée nettement plus judicieuse qu'une simple dissociation entre délai pour la récolte et délai pour l'attestation des signatures, du fait qu'elle incite *toutes* les parties concernées à ne pas faire traîner les choses, et ce dans leur propre intérêt.

La Chancellerie fédérale devra publier par voie électronique les délais afférents à tous les référendums et à toutes les initiatives populaires en cours, pour permettre aussi bien aux services compétents selon le droit cantonal qu'aux comités référendaires et aux comités d'initiative de se renseigner en tout temps sur les différents délais et leur signification en ce qui concerne chacun des objets liés à un référendum ou à une initiative populaire.

### *Art. 85 LDP: Observation des scrutins*

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

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

### *Art. 87, al. 1 et 1<sup>bis</sup>, LDP: Statistique des votations et des élections*

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

### *Art. 46, al. 2, de la loi sur le Tribunal fédéral*

L'art. 46, al. 2, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF)<sup>69</sup> dispose que les délais fixés en jours par la loi ou par le juge ne courent pas du septième jour avant Pâques au septième jour après Pâques inclus (let. a), du 15 juillet au 15 août de chaque année inclus (let. b), ni du 18 décembre au 2 janvier inclus (let. c).

La suspension des délais pendant les vacances judiciaires s'est faite jusqu'ici sans nullement tenir compte du fait que les délais pour les recours contre une décision concernant des votations ou des élections fédérales sont plus courts que les délais usuels pour les recours contre une décision en général (art. 100, al. 3, let. b, et 4, LTF) ; cette particularité a donc été négligée dans des circonstances importantes. La situation actuelle résulte d'une omission du législateur : contrairement à ce qui est prévu pour le délai raccourci en matière de poursuite pour effets de change (art. 100, al. 3, let. a, LTF), aucune exception concernant la suspension des délais n'a été prévue pour les recours contre les décisions d'un gouvernement cantonal sur recours concernant des votations fédérales (malgré un raccourcissement comparable du délai), ni pour les recours contre les décisions d'un gouvernement cantonal sur recours touchant aux élections au Conseil national (pour lesquels le délai est encore plus court, conformément à l'art. 100, al. 4, LTF). Les conséquences peuvent être dramatiques, comme le montre un événement qui a suivi l'élection 2011 du Conseil national : sur une liste cantonale tessinoise qui a obtenu deux mandats, les candidats

<sup>69</sup> RS 173.110

placés respectivement deuxième et troisième ont obtenu exactement le même nombre de voix<sup>70</sup>. La décision a dû se faire par tirage au sort officiel<sup>71</sup>, effectué le 29 novembre 2011 devant les caméras de la télévision. Le résultat a été publié le même jour dans la feuille officielle du canton<sup>72</sup>. Le 5 décembre 2011, à l'occasion de la première convocation du nouveau Conseil national, le candidat tessinois favorisé par le sort a prêté serment lui aussi. Le 2 décembre 2011, un nouveau recours était déposé contre le résultat du tirage au sort. La décision du Conseil d'État tessinois du 20 décembre 2011 a été portée devant le Tribunal fédéral le 5 janvier 2012, à l'issue des vacances judiciaires, c'est-à-dire encore dans les délais. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours le 18 janvier 2012. Ses considérants critiquent de manière convaincante le fait que l'urgence du recours, qui doit être déposé auprès du Tribunal fédéral dans un délai de trois jours (en matière d'élection du Conseil national) ou de cinq jours (en matière de votations fédérales) à compter du jour où un canton a pris une décision pouvant faire l'objet d'un recours, est en contraste marqué avec la suspension des délais pendant les vacances judiciaires (art. 46, al. 1, let. c, en relation avec l'art. 100, al. 4, LTF)<sup>73</sup>. La situation se présente de manière analogue en cas de non-aboutissement contesté d'un référendum contre une loi fédérale déclarée urgente.

### 3 Conséquences

#### 3.1 Conséquences pour la Confédération

L'indication du numéro spécifique établi par une procédure unidirectionnelle impossible à inverser (numéro haché) sur la base du nouveau *numéro AVS à treize chiffres* et du code postal pour toutes les candidatures au Conseil national permet d'améliorer grandement l'efficacité de la procédure électorale et amène des gains de temps significatifs au moment où se forment les principaux goulets d'étranglement durant les années électorales. La mise en place de l'infrastructure nécessaire à l'échelon fédéral n'entraîne quant à elle pas de nouveaux coûts de développement (cf. ch. 1.4).

#### 3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

De même qu'à l'échelon fédéral, l'indication du numéro spécifique établi par une procédure unidirectionnelle impossible à inverser (numéro haché) sur la base *du nouveau numéro AVS à treize chiffres* et du code postal pour toutes les candidatures au Conseil national permet d'améliorer grandement l'efficacité de la procédure électorale et amène des gains de temps significatifs au moment où se forment les principaux goulets d'étranglement durant les années électorales. Par contre, la mise en place de l'infrastructure nécessaire peut entraîner des coûts de développement dans quelques cantons.

Le raccourcissement du délai d'annonce des candidatures exigera des adaptations législatives dans certains cantons. L'envoi anticipé du matériel électoral peut égale-

<sup>70</sup> FF 2011 7839s., avec notes 17 et 18

<sup>71</sup> ATF 138 II 5 à 12, plus part. 10s., cons. 3.3

<sup>72</sup> Cf. aussi FF 2011 8067 à 8069

<sup>73</sup> ATF 1C\_15/2012, cons. 1.3 ; ATF 138 II 5 à 12, plus part. 10 s., cons. 3.3 ; Steinmann (2011), notes 16 et 17 ad art. 100 ; ATF 135 I 257

ment avoir des conséquences sur le premier tour de l'élection des conseillers aux États dans certains cantons.

La structuration des délais impartis pour la récolte des signatures à l'appui d'une demande de référendum ou d'une initiative à l'échelon fédéral évitera les surcharges ponctuelles de travail et permettra d'améliorer quelque peu la planification de l'attestation de la qualité d'électeur.

*Conséquences de l'anticipation du délai de dépôt des listes de candidats au 31 août au plus tard*

Tableau 5

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

### 3.3 Autres conséquences

Fixer la période de remise du matériel électoral à la quatrième semaine avant l'élection (c'est-à-dire plus tôt que jusqu'ici mais sur le modèle de ce que les électeurs connaissent de longue date en matière de votations fédérales) peut renchérir certains aspects des campagnes électorales, notamment dans les cantons où (contrairement à celui de Zurich, par exemple) le droit cantonal applicable à l'élection des conseillers aux États n'impose pas déjà que le matériel électoral doive être remis aux électeurs durant la quatrième semaine qui précède l'élection. Ce renchérissement touchera des pratiques électorales comme celle de l'affichage sur la voie publique, qui devra le cas échéant être prolongé, alors que les activités électroniques sur Internet ne devraient guère être affectées. Vu la tendance à étendre à l'échelle nationale les campagnes pour l'élection du Conseil national, l'impact de ce renchérissement doit cependant être relativisé. Indépendamment des arguments d'ordre pécuniaire, il faut considérer le raisonnement suivant : les élections sont principalement

faites pour les électeurs et ceux-ci étant de plus en plus nombreux à se plaindre d'avoir reçu leur matériel électoral trop tard on ne peut ni douter que la demande d'un allongement du temps de réflexion nécessaire à la formation de la volonté des électeurs existe, ni contester la légitimité de cette demande.

### **3.4 Aspects pratiques de l'exécution**

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

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

Le présent projet est annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>74</sup>.

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité**

La présente révision se fonde, comme la LDP en vigueur, sur la compétence de la Confédération de régler l'exercice des droits politiques (art. 39, al. 1, Cst.)<sup>75</sup>. Les propositions visant à rendre l'annonce des candidatures plus conformes aux attentes des citoyens s'inscrivent dans la mise en œuvre de la garantie de la libre formation de l'opinion des citoyens et de l'expression fidèle et sûre de leur volonté (art. 34, al. 2, Cst.).

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

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

### **5.3 Forme de l'acte à adopter**

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

<sup>74</sup> FF **2012** 349; ch. 5.1.5, objectif 5, pp. 409 s., et projet d'arrêté fédéral, art. 6, ch. 10, p. 494

<sup>75</sup> RS **101**

## **5.4 Délégation de compétences législatives**

Le projet ne prévoit aucune délégation de compétences législatives.

## **5.5 Conformité à la législation sur la protection des données**

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

1. Le recours au numéro AVS haché impossible à inverser comme facteur d'identification est approprié et nécessaire pour atteindre le but visé, ce but est d'intérêt public et la charge imposée aux candidats est raisonnable. La proportionnalité de la mesure proposée est donc avérée (cf. art. 4, al. 2, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données<sup>76</sup>). Une fois le but atteint, les données doivent être effacées.
2. À l'art. 22, al. 2 à 4, LDP, le projet crée la base légale formelle nécessaire à l'utilisation et à l'obtention du numéro AVS haché impossible à inverser (art. 50e de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants<sup>77</sup>) et précise le but de cette utilisation et les utilisateurs légitimes.

<sup>76</sup> RS 235.1

<sup>77</sup> RS 831.10

## Bibliographie

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

## Recomptage des voix? Variantes pour l'exécution

Variante A

Tableau 6

Ct.	Électeurs en date du 25.11.2012	0,5 %	Quorum pour la liste des candidats
ZH	885'022	443	400
BE	719'780	360	400
LU	263'083	132	100
UR	26'167	14	50
SZ	99'197	50	100
OW	25'444	13	50
NW	30'476	16	50
GL	26'124	14	50
ZG	72'602	37	100
FR	188'482	95	100
SO	174'689	88	100
BS	114'092	58	100
BL	186'621	94	100
SH	50'479	26	100
AR	37'778	19	50
AI	11'412	6	50
SG	313'554	157	200
GR	135'734	68	100
AG	403'064	202	200
TG	162'777	82	100
TI	213'698	107	100
VD	414'265	208	200
VS	209'044	105	100
NE	110'051	56	100
GE	242'215	122	200
JU	50'882	26	100
<b>CH</b>	<b>5'166'732</b>	<b>2'598</b>	<b>3300</b>

Deux approches sont possibles pour mettre en œuvre l'arrêt du Tribunal fédéral concernant le recomptage des voix même en l'absence d'irrégularités<sup>78</sup>, en cas de résultat *très serré* (mais pas serré *tout court*). Le résultat de la votation populaire du 17 mai 2009 portant sur l'introduction du passeport biométrique, qualifié de *serré*, mais pas de *très serré*, par le Tribunal fédéral se présente comme suit : 953 173 oui contre 947 493 non, soit une différence de 5680 voix sur 1 942 857 bulletins déposés dans les urnes (= 0,298 %) <sup>79</sup>.

<sup>78</sup> ATF 136 II 141, cons. 2.7

<sup>79</sup> FF 2009 6836

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

*Art. 13, al. 3 (nouveau)*

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

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

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

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

#### *Variante B*

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

*Art. 13, al. 3 (nouveau)*

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

- a. *50, dans les cantons qui ne disposent que d'un siège au Conseil national;*
- b. *100, dans les cantons qui en disposent de 2 à 10;*
- c. *200, dans les cantons qui en disposent de 11 à 20;*
- d. *400, dans les cantons qui en disposent de plus de 20.*

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

#### *Combinaison des deux variantes*

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

*Art. 13, al. 3 et 4 (nouveau)*

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

- a. *sur l'ordre du bureau de vote cantonal, dans les cantons où la différence entre le nombre de oui et celui de non est inférieure à:*
  1. *50, dans les cantons qui ne disposent que d'un siège au Conseil national,*
  2. *100, dans les cantons qui en disposent de 2 à 10,*
  3. *200, dans les cantons qui en disposent de 11 à 20,*
  4. *400, dans les cantons qui en disposent de plus de 20;*
- b. *sur l'ordre de la Chancellerie fédérale, dans tous les cantons lorsque:*
  1. *la majorité des cantons n'a pas emporté la décision et que*
  2. *la différence entre le nombre de oui et celui de non est inférieure, à l'échelle du pays, à 0,5 % du nombre d'électeurs.*

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

a. Candidats à un recomptage à l'échelon cantonal Tableau 7

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

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

Or c'est précisément dans ces cas où les résultats ont été extrêmement serrés qu'on constate que le résultat à l'échelle de la Confédération a été clair, la plupart du temps même particulièrement net. Ce constat devrait être intégré sous une forme appropriée dans la réflexion du législateur. À cela s'ajoute que les cantons devraient avoir la *possibilité* d'ordonner un recomptage de leur propre chef dès qu'ils disposent officiellement des résultats finaux provisoires, pour qu'ils puissent encore bénéficier de la présence des particuliers convoqués tout exprès lors des votations pour compter les voix. Une *obligation* fixée par le droit fédéral irait à cet égard beaucoup trop loin : lorsque le résultat est clair à l'échelon de la Confédération et que personne ne doute du résultat de la décision populaire, l'obligation légale de recompter les voix, même en l'absence de tout soupçon d'irrégularité, serait incompréhensible, surtout pour les particuliers convoqués pour l'occasion, et serait plutôt perçue par l'ensemble des électeurs comme un signe d'insécurité, parfaitement déplacé dans ces circonstances.

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

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

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

*Tableau 8*

Année	Objet	Peuple		Cantons		Différence		Remarques
		Oui	Non	Oui	Non	absol.	%	
1866	Poids et mesures, Cst.	159 202	156 396	8 3/2	11 3/2	2806	8,9	Rejeté par les cantons
1866	Droit de vote des Suisses établis, en matière cantonale	153 469	165 679	9 2/2	10 4/2	12210	38,3	Également rejeté par les cantons
1866	Liberté de conscience et des cultes	157 629	162 992	10 2/2	9 4/2	5363	16,7	Également rejeté par les cantons
1872	Révision totale Cst.	255 606	260 859	2 1/2	17 5/2	5253	10,2	Également rejeté par les cantons
1875	État civil et mariage. Loi	213 199	205 069	-	-	8130	19,0	Loi acceptée
1875	Droits politiques. Loi	202 583	207 263	-	-	4660	11,0	Loi rejetée
1877	Travail dans les fabriques. Loi	181 204	170 857	-	-	10 353	29,0	Loi acceptée
1877	Taxe d'exemption du service militaire. Loi	170 223	181 383	-	-	11 160	32,0	Loi rejetée
1920	Réglementation des conditions de travail. Loi	254 455	256 401	-	-	1946	3,8	Loi rejetée
1926	Approvisionnement en céréales, Cst.	366 507	372 049	8	11 6/2	5542	7,5	Également rejeté par les cantons
1931	Imposition du tabac. Loi	423 523	425 449	-	-	1926	2,2	Loi rejetée
1949	Initiative populaire	280 755	272 599	11 3/2	8 3/2	8156	15,0	Initiative

Année	Objet	Peuple		Cantons		Différence		Remarques
		Oui	Non	Oui	Non	absol.	%	
	pour le retour à la démocratie directe							populaire acceptée

Tableau 8 (suite)

Année	Objet	Peuple		Cantons		Différence		Remarques
		Oui	Non	Oui	Non	absol.	%	
1955	Initiative concernant la protection des locataires et des consommateurs	392 588	381 130	6 2/2	13 4/2	11 458	14,8	Rejeté par les cantons
1968	Imposition du tabac. Loi	277 229	297 381	-	-	-20 152	35,1	Loi rejetée
1970	Initiative pour le droit au logement et la protection de la famille	344 640	359 818	7 2/2	12 4/2	15 178	21,5	Également rejeté par les cantons
1972	Initiative sur l'interdiction d'exporter des armes	585 046	592 833	6 2/2	13 4/2	7 787	6,6	Également rejeté par les cantons
1976	Loi sur l'aménagement du territoire	626 134	654 233	-	-	-28 099	21,9	Loi rejetée
1979	Droit de vote à 18 ans	934 073	964 749	8 2/2	12 4/2	30 676	16,2	Également rejeté par les cantons
1982	Loi sur les étrangers	680 404	690 268	-	-	- 9864	7,2	Loi rejetée
1983	Article sur l'énergie, Cst.	649 485	626 047	11	9 6/2	23 438	18,4	Rejeté par les cantons
1989	Initiative en faveur des petits paysans	741 747	773 718	7 2/2	13 4/2	31 971	21,1	Également rejeté par les cantons
1992	Espace économique européen, Cst.	1 762 872	1 786 708	6 2/2	14 4/2	23 836	6,7	Également rejeté par les cantons
2001	Modification de la loi sur l'armée (armement)	1 002 271	963 336	-	-	-38 935	19,8	Loi acceptée
2001	Modification de la loi sur l'armée (coopération en matière d'instruction)	1 001 300	956 496	-	-	-44 804	22,9	Loi acceptée

Tableau 8 (fin)

Année	Objet	Peuple		Cantons		Différence		Remarques
		Oui	Non	Oui	Non	absol.	%	
2002	Initiative populaire contre les abus dans le droit d'asile	1 119 342	1 123 550	10 5/2	10 1/2	4208	1,9	Initiative populaire rejetée de justesse par le peuple uniquement
2008	Loi sur la réforme de l'imposition des entreprises II	938 658	918 985	-	-	-19 673	10,6	Loi acceptée
2009	Passeports biométriques	953 173	947 493	-	-	5680	3,0	Loi acceptée
2012	Initiative populaire contre les constructions envahissantes de résidences secondaires	1 152 598	1 123 802	12 3/2	8 3/2	28 796	1,3	Initiative populaire acceptée ; nette majorité des cantons

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