



Berne, le 15 décembre 2023

---

# **Modification de la loi fédérale sur les droits politiques et de l'ordonnance sur les droits politiques**

## Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation

---



## Table des matières

<b>1</b>	<b>Contexte.....</b>	<b>3</b>
1.1	Nécessité d’agir et objectifs visés .....	3
1.2	Classement d’interventions parlementaires .....	4
1.2.1	Motion 20.3419 Rieder .....	5
1.2.2	Motion 22.3371 de la Commission des institutions politiques CN .....	5
1.2.3	Motion 22.3933 Stöckli .....	5
1.3	Solutions étudiées et solution retenue .....	6
1.3.1	Considérations procédurales .....	6
1.3.2	Considérations et options concernant la mise en œuvre de la motion 20.3419 Rieder .....	6
1.3.3	Considérations et options concernant la mise en œuvre de la motion 22.3933 Stöckli .....	9
1.4	Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu’avec les stratégies du Conseil fédéral.....	10
<b>2</b>	<b>Présentation des projets.....</b>	<b>11</b>
2.1	Réglementation proposée.....	11
2.1.1	Report ou annulation par le Conseil fédéral d’une votation populaire ordonnée : conditions .....	11
2.1.2	Les électeurs aveugles ou handicapés de la vue doivent pouvoir remplir eux-mêmes leurs bulletins de vote .....	11
2.1.3	Recours touchant les élections et les votations : recours direct au Tribunal fédéral .....	12
2.1.4	Utilisation de moyens techniques pour établir les résultats des votations et des élections : obligation ponctuelle d’obtenir une autorisation et vérification de la plausibilité .....	13
2.1.5	Les votations populaires du premier trimestre ne doivent pas avoir lieu début février (ODP) .....	13
2.2	Mise en œuvre.....	14
<b>3</b>	<b>Commentaire des dispositions .....</b>	<b>14</b>
3.1	Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP) .....	14
3.2	Ordonnance du 24 mai 1978 sur les droits politiques (ODP).....	23
<b>4</b>	<b>Conséquences.....</b>	<b>25</b>
4.1	Conséquences pour la Confédération.....	25
4.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.....	25
4.3	Conséquences sociales.....	26
<b>5</b>	<b>Aspects juridiques .....</b>	<b>26</b>
5.1	Constitutionnalité .....	26
5.2	Forme de l’acte à adopter .....	26
5.3	Délégation de compétences législatives .....	26
5.4	Protection des données .....	26
	<b>Annexe .....</b>	<b>27</b>

# Rapport explicatif

## 1 Contexte

### 1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Abstraction faite de l'introduction récente des dispositions sur la transparence du financement de la vie politique<sup>1</sup>, la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP)<sup>2</sup> a été partiellement révisée pour la dernière fois il y a une dizaine d'années<sup>3</sup>. Bien que la LDP demeure un fondement stable pour la garantie et l'exercice des droits politiques, l'adoption d'interventions parlementaires (cf. ch. 1.2) et l'évolution de certaines conditions-cadres ont mis en évidence la nécessité de l'adapter. Le 22 février 2023, le Conseil fédéral a donc chargé la Chancellerie fédérale d'élaborer un projet de révision partielle de la LDP destiné à la consultation et défini ses lignes directrices<sup>4</sup>. Celles-ci ont été complétées à la suite de la transmission de la motion 22.3933 Stöckli « Revoir les voies de recours en matière de votations fédérales » (cf. ch. 1.2.3 et 1.3.3). D'un point de vue thématique, les modifications proposées concernent principalement le domaine des votations populaires. Les éléments et objectifs essentiels de la révision sont les suivants :

- Pendant la première phase de l'épidémie de COVID-19, le domaine des droits politiques a lui aussi subi des restrictions radicales. Le Conseil fédéral a notamment renoncé à la tenue de la votation populaire du 17 mai 2020 et décidé de suspendre les délais impartis pour la récolte des signatures et le traitement des initiatives populaires et des demandes de référendum<sup>5</sup>. Dans ce contexte, le Parlement a notamment chargé le Conseil fédéral d'élaborer des dispositions contribuant à garantir l'exercice des droits politiques en temps de crise (cf. ch. 1.2.1). Le projet mis en consultation inscrit dans la LDP la compétence du Conseil fédéral d'annuler ou de reporter une votation populaire. Le présent rapport expose les raisons pour lesquelles le Conseil fédéral renonce à aller plus loin dans la réglementation (cf. ch. 1.3.2) ;
- Les aveugles ou les personnes handicapées de la vue ne peuvent pas toujours accomplir seules les actes nécessaires pour voter lors des élections et des votations. L'utilisation de gabarits de vote devrait leur permettre à l'avenir de remplir le bulletin de vote lors des votations fédérales sans faire appel à des tiers. Le présent projet crée les bases légales nécessaires à cet effet. À moyen ou long terme, le vote électronique peut permettre aux personnes handicapées de la vue ou aveugles - ainsi qu'aux personnes souffrant d'un autre handicap - d'exercer leurs droits politiques sans obstacle ;
- En vertu du droit en vigueur (art. 77 LDP), les recours touchant les votations et les élections sont déposés au gouvernement cantonal même lorsque les irrégularités dénoncées ont des répercussions dans plusieurs cantons ou émanent d'une autorité administrative de la Confédération. Faute de compétence, les gouvernements cantonaux ne peuvent pas entrer en matière sur ces recours; il incombe au Tribunal fédéral de statuer sur le fond en cas de contestation de la décision cantonale de

<sup>1</sup> Modification du 18 juin 2021 (RO **2022** 466)

<sup>2</sup> RS **161.1**

<sup>3</sup> Modification du 26 septembre 2014 (RO **2015** 543)

<sup>4</sup> Cf. communiqué du Conseil fédéral du 22 février 2023: <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/documentation/communiqués.msg-id-93248.html> (consulté le 04.12.2023)

<sup>5</sup> Cf. communiqué du Conseil fédéral du 18 mars 2020: <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78485.html> (consulté le 04.12.2023)

non-entrée en matière. Dans de tels cas, les voies de droit ne s'avèrent satisfaisantes ni pour les recourants ni pour les autorités cantonales, et elles sont également préjudiciables à une évaluation rapide (et, le cas échéant, à la correction) des irrégularités invoquées. Par le passé, le Tribunal fédéral a lui aussi souligné à plusieurs reprises ces insuffisances procédurales<sup>6</sup>. Le Conseil fédéral propose d'adapter les voies de droit de sorte que, dans certains cas, le recours direct au Tribunal fédéral soit possible à l'avenir. La protection juridique n'est pas étendue. Cette réorganisation des voies de droit nécessite l'adaptation de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF)<sup>7</sup>.

L'avant-projet prévoit également une nouvelle réglementation de l'utilisation de moyens techniques lors de l'établissement des résultats (art. 84 LDP), dont fait notamment partie le comptage électronique des voix (*e-counting*). Il consacre aussi la vérification de la plausibilité des résultats, comme l'a demandé la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N)<sup>8</sup>. Le Conseil fédéral a élaboré dès 2018 des modifications dans ce sens, qui ont été largement approuvées lors de la consultation<sup>9</sup>. Le projet n'a toutefois pas été poursuivi en raison des développements liés au vote électronique<sup>10</sup>. Le présent avant-projet reprend la modification proposée à l'époque concernant l'utilisation des moyens techniques.

La révision prévue comprend en outre la mise en conformité avec les évolutions du droit des registres en ce qui concerne la définition du domicile politique, une adaptation des règles d'établissement, de transmission et de publication des résultats des votations (vérification de la plausibilité, prise en compte des canaux de transmission numériques et des feuilles officielles électroniques) ainsi qu'une précision de la règle de décision dans le cadre d'une votation sur une initiative populaire et son contre-projet direct (système dit de la somme des pourcentages).

Enfin, la consultation porte également sur une modification de l'ordonnance du 24 mai 1978 sur les droits politiques (ODP)<sup>11</sup>. Des adaptations concernant la détermination des dates des votations fédérales sont proposées. Les règles concernant les dates du premier et du deuxième trimestres sont simplifiées : la votation du premier trimestre ne pourra plus avoir lieu dès le deuxième dimanche de février, contrairement à ce qui est arrivé certaines années. Cette première date s'est avérée problématique, car l'intervalle entre les jours fériés et l'envoi des documents de vote laisse peu de temps au Conseil fédéral pour informer les électeurs et aux acteurs politiques pour mener leur campagne.

## 1.2 Classement d'interventions parlementaires

La révision proposée met en œuvre trois interventions parlementaires. Lorsque le projet de loi sera transmis aux Chambres fédérales, leur classement sera proposé.

<sup>6</sup> En dernier lieu: arrêt 1C\_225/2022 du 14 juillet 2022, consid. 4.2

<sup>7</sup> RS 173.110

<sup>8</sup> Cf. rapport de la CdG-N du 5 septembre 2017 (FF 2018 149), l'avis du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> décembre 2017 (FF 2018 203), le rapport succinct de la CdG-N du 23 mars 2018 (FF 2018 3309) et l'avis du Conseil fédéral du 16 mai 2018 (FF 2018 3315).

<sup>9</sup> Cf. consultation concernant une modification de la loi fédérale sur les droits politiques (passage de la phase d'essai à la mise en exploitation du vote électronique). Rapport du 18 juin 2019 sur les résultats de la consultation, p. 18; [https://www.fedlex.admin.ch/fr/consultation-procedures/ended/2018#https://fedlex.data.admin.ch/eli/fri/proj/6018/92/cons\\_1](https://www.fedlex.admin.ch/fr/consultation-procedures/ended/2018#https://fedlex.data.admin.ch/eli/fri/proj/6018/92/cons_1) (consulté le 04.12.2023).

<sup>10</sup> Cf. communiqué du Conseil fédéral du 27 juin 2019: <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-75615.html> (consulté le 04.12.2023)

<sup>11</sup> RS 161.11

### 1.2.1 Motion 20.3419 Rieder

La motion 20.3419 du 6 mai 2020 Rieder « Protection des droits démocratiques et amélioration de la "préparation numérique" »<sup>12</sup> charge le Conseil fédéral de prendre les mesures permettant de garantir la capacité d'action de l'État et l'exercice des droits démocratiques en période de crise. Le texte déposé demande de régler dans une loi ordinaire la suspension des délais applicables dans l'exercice des droits politiques, ainsi que la question du report de votations populaires et d'élections. Le développement des compétences numériques doit être encouragé au sein des trois pouvoirs afin de garantir en particulier l'exercice des droits conférés par la démocratie directe.

La motion 20.3419 a été adoptée par le Conseil des États le 17 septembre 2020 et par le Conseil national le 10 juin 2021<sup>13</sup>. Le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion dans son avis du 26 août 2020<sup>14</sup>. Il estimait qu'il n'était pas nécessaire de légiférer immédiatement dans le domaine de l'exercice des droits politiques pour garantir des procédures démocratiques résilientes en cas de crise.

### 1.2.2 Motion 22.3371 de la Commission des institutions politiques CN

La motion 22.3371 du 31 mars 2022 de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) « Le secret du vote. Un droit pour tous »<sup>15</sup> charge le Conseil fédéral de faire en sorte que le secret du vote puisse être garanti pour les personnes malvoyantes aux votations populaires fédérales grâce à l'utilisation de gabarits de vote, afin qu'elles puissent exercer leur droit de vote de manière autonome et dans le respect du secret du vote.

Le Conseil national a adopté la motion 22.3371 de la CIP-N le 7 juin 2022 et le Conseil des États le 20 septembre 2022, sans opposition<sup>16</sup>. Le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion<sup>17</sup>.

### 1.2.3 Motion 22.3933 Stöckli

La motion 22.3933 du 19 septembre 2022 Stöckli « Revoir les voies de recours en matière de votations fédérales »<sup>18</sup> charge le Conseil fédéral de revoir les voies de recours en matière de votations fédérales telles qu'elles sont prévues à l'art. 77, al. 1, let. b, LDP de manière à supprimer l'obligation de déposer le recours auprès du gouvernement cantonal. La CIP-N a chargé le Conseil fédéral de proposer une réorganisation des voies de recours de manière à éviter le passage par le gouvernement cantonal lorsque celui-ci n'est pas compétent, tout en le conservant lorsque l'objet du recours porte sur des irrégularités qui relèvent de la compétence des cantons<sup>19</sup>.

<sup>12</sup> <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20203419>  
(consulté le 04.12.2023)

<sup>13</sup> BO 2020 E 887; BO 2021 N 1252

<sup>14</sup> Cf. note 12.

<sup>15</sup> <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223371>  
(consulté le 04.12.2023)

<sup>16</sup> BO 2022 N 958; BO 2022 E 804

<sup>17</sup> Avis et proposition du 27 avril 2022; cf. note 15.

<sup>18</sup> <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223933>  
(consulté le 04.12.2023)

<sup>19</sup> Cf. rapport de la CIP-N du 12 mai 2023 concernant la motion 22.3933 Stöckli, p. 3; <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223933> > Rapports de commission (consulté le 04.12.2023).

Le Conseil des États a adopté la motion 22.3933 Stöckli le 14 décembre 2022 et le Conseil national le 12 juin 2023<sup>20</sup>. Les deux conseils ont adopté la motion sans opposition. Le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion<sup>21</sup>.

### **1.3 Solutions étudiées et solution retenue**

#### **1.3.1 Considérations procédurales**

La présente consultation comprend un avant-projet de modification de la LDP et une modification de l'ODP. Du point de vue matériel, celle-ci se limite à l'adaptation des dates réservées pour les votations populaires fédérales (art. 2a ODP). Si cette modification est en partie liée à la question de l'annulation ou du report de votations populaires ordonnées, les réflexions en la matière ne sont pas au cœur de la révision prévue (cf. ch. 2.1.1 et 3.2). La modification de l'ODP peut donc être séparée de celle de la LDP et se fonder sur une norme de délégation existante (art. 10, al. 1, LDP). On tiendra compte du fait que toute modification des dates de votation ordonnées doit être connue suffisamment à l'avance, car les cantons et les communes planifient souvent leurs votations en fonction des dates de la Confédération. Afin de garantir une mise en œuvre dans les meilleurs délais, le Conseil fédéral a donc décidé d'intégrer la modification l'ODP dans la présente consultation et de ne pas attendre une (éventuelle) révision de l'ordonnance à l'issue de la procédure législative.

#### **1.3.2 Considérations et options concernant la mise en œuvre de la motion 20.3419 Rieder**

La motion 20.3419 Rieder (cf. ch. 1.2.1) mentionne deux domaines dans lesquels des mesures doivent être prises pour garantir la capacité d'action de l'État ainsi que l'exercice des droits démocratiques en période de crise :

1. le Conseil fédéral doit régler dans une loi ordinaire la suspension des délais applicables dans l'exercice des droits politiques et le report de votations populaires et d'élections;
2. il doit encourager le développement des compétences numériques au sein des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, afin de garantir l'exercice des droits conférés par la démocratie directe.

Le Conseil fédéral estime que le 2<sup>e</sup> point de la motion concernant les compétences numériques des autorités a un caractère incitatif et ne nécessite pas une action immédiate. L'adoption de la motion sur ce point est comprise comme un mandat visant à faire avancer les projets de numérisation en cours, qu'ils soient législatifs, organisationnels ou liés à des projets, à tous les niveaux. Les explications qui suivent se réfèrent donc exclusivement aux mesures demandées dans le domaine de la législation sur les droits politiques (1<sup>er</sup> point de la motion).

### **Restriction des droits politiques pendant l'épidémie de COVID-19**

La motion 20.3419 Rieder a été déposée pendant l'épidémie de COVID-19 et dans le contexte de l'annulation de la votation populaire du 17 mai 2020<sup>22</sup> et de la suspension

<sup>20</sup> BO 2022 E 1329, BO 2023 N 1245

<sup>21</sup> Proposition du 23 novembre 2022; cf. note 18.

<sup>22</sup> FF 2020 2381; voir aussi note 5.

des délais applicables aux initiatives populaires fédérales et aux demandes de référendum au niveau fédéral<sup>23</sup>. Le 18 mars 2020, le Conseil fédéral a annulé le scrutin du 17 mai 2020 en vertu de l'art. 10 LDP, qui lui donne la compétence d'ordonner les votations fédérales. L'annulation était motivée par la situation incertaine concernant l'organisation de la votation au sens strict (logistique, vote et constatation du résultat), ainsi que par les restrictions possibles du processus de formation de l'opinion politique, par exemple en raison de l'interdiction des rassemblements en vigueur à l'époque.

Lorsqu'il a annulé le scrutin de mai, le Conseil fédéral a également décidé, se fondant sur l'art. 185, al. 3, de la Constitution (Cst.)<sup>24</sup>, de suspendre les délais de récolte de signatures et de traitement des initiatives populaires fédérales et des demandes de référendum au niveau fédéral<sup>25</sup>. L'exercice du droit de référendum et d'initiative a été fortement entravé par les mesures sanitaires. L'interruption de la session de printemps des Chambres fédérales a également empêché le traitement parlementaire d'initiatives populaires.

Dès le 29 avril 2020, le Conseil fédéral a décidé qu'une votation aurait lieu le 27 septembre 2020 et de ne pas prolonger la suspension des délais au-delà du 31 mai 2020<sup>26</sup>. Il n'y a plus eu de restrictions des droits politiques au niveau fédéral pendant la pandémie de COVID-19. En vertu de l'art. 2 de la loi COVID-19 du 25 septembre 2020<sup>27</sup> des aménagements concernant l'attestation des signatures à l'appui des demandes de référendum et des initiatives populaires ont été possibles jusqu'en juillet 2022<sup>28</sup>.

Les restrictions des droits politiques décidées par le Conseil fédéral ont été radicales durant la première phase de l'épidémie, mais bien acceptées par les milieux politiques et la société civile. Dans le cadre de son inspection relative à la gestion de la pandémie de COVID-19, la Commission de gestion du Conseil national est parvenue à la conclusion que « les limitations des droits politiques avaient été proportionnées, de courte durée et légales, grâce aux mesures compensatoires (suspension des délais) »<sup>29</sup>.

## Mise en œuvre de la motion 20.3419

Le Conseil fédéral a examiné trois options de mise en œuvre de la motion 20.3419 Rieder et a décidé de proposer, en vue de la consultation, une solution limitée au domaine des votations populaires. Tenter de régler tous les aspects couverts par la motion et, en particulier prévoir une délégation de compétences étendue en cas de crise, paraît problématique au regard du droit constitutionnel et de la démocratie. Le Conseil fédéral a donc rejeté les options correspondantes.

### Option 1 rejetée : réglementation globale

Cette option aurait consisté à inscrire dans la loi le report et l'annulation des votations populaires et de l'élection du Conseil national, ainsi que des règles sur la suspension des délais politiques (délais de récolte des signatures et de traitement des initiatives

<sup>23</sup> Ordonnance du 20 mars 2020 sur la suspension des délais applicables aux initiatives populaires fédérales et aux demandes de référendum au niveau fédéral (RS 161.16); voir aussi RO 2020 847. La durée de validité de l'ordonnance était limitée au 31 mai 2020.

<sup>24</sup> RS 101

<sup>25</sup> Voir note 23.

<sup>26</sup> Cf. communiqué du Conseil fédéral du 29 avril 2020: <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78939.html> (consulté le 04.12.2023)

<sup>27</sup> Loi COVID-19 du 25 septembre 2020; RS 818.102; voir aussi RO 2021 153.

<sup>28</sup> Se fondant sur l'art. 2 de la loi COVID-19, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance COVID-19 du 12 mai 2021 attestant de la qualité d'électeur; RS 161.17; voir aussi RO 2021 273.

<sup>29</sup> FF 2022 513, p. 109

populaires et des demandes de référendum), y compris les motifs admissibles pour l'application des normes correspondantes.

En ce qui concerne le déplacement de l'élection du Conseil national, les possibilités de légiférer en la matière sont limitées par la Constitution, qui fixe la durée de fonction (art. 145 Cst.) et celle de la législature à quatre ans (art. 149, al. 2, Cst.). Il en va de même pour les délais de récolte de signatures à l'appui des initiatives populaires fédérales et des demandes de référendum au niveau fédéral (art. 138, al. 1, 139, al. 1, et 141, al. 1, Cst.), ce qui limite également la possibilité de régler dans la loi la suspension des délais. Les délais de traitement des initiatives populaires impartis au Conseil fédéral et au Parlement sont quant à eux inscrits dans la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)<sup>30</sup> (cf. en particulier les art. 97, 100, 105 et 106 LParl). Les Chambres fédérales ont renoncé à prévoir un mécanisme de suspension de leurs propres délais de traitement à l'occasion de la récente modification de la LParl visant à améliorer le fonctionnement du Parlement, notamment en situation de crise<sup>31</sup>. Rien ne laisse supposer qu'elles ont renoncé à cette réglementation parce qu'elles attendaient une proposition dans ce sens dans le cadre de la mise en œuvre de la motion 20.3419 Rieder. Les mesures adoptées visent plutôt à renforcer la capacité d'action du Parlement en temps de crise, afin d'éviter une situation qui nécessiterait une suspension des délais.

Sous l'angle de la démocratie, les mêmes réserves s'appliquent à cette option que celles qui sont décrites dans l'option suivante (disposition concernant la gestion des crises).

### Option 2 rejetée : disposition concernant la gestion des crises

Le Conseil fédéral a également examiné la possibilité d'inscrire dans la LDP une disposition prévoyant une compétence relative à la gestion des crises qui lui permettrait, dans certaines situations, de prendre des mesures non précisées pour garantir les droits politiques. Des dispositions de ce type sont déjà prévues dans d'autres lois spéciales<sup>32</sup>.

Une disposition prévoyant une compétence relative à la gestion des crises, permettrait non seulement de restreindre les droits politiques (annulation de votations, suspension des délais), mais aussi de prévoir des mesures servant à garantir ces mêmes droits en cas de crise (par ex. imposer le vote par correspondance lors de votations et d'élections, faciliter la récolte des signatures, etc.). Le Conseil fédéral pourrait donc ordonner, le cas échéant, des mesures dans le domaine sensible des droits politiques en se fondant sur une base légale spéciale et ne devrait pas recourir pour cela au droit de nécessité prévu à l'art. 185, al. 3, Cst.

Dans cette option, la formulation d'une disposition adéquate et la délimitation des compétences du Conseil fédéral sont apparues comme un défi pour le moins difficile à relever. Pour pouvoir prendre des (contre-)mesures efficaces dans différentes situations de crise, il faudrait une norme formulée de manière générale. Or, c'est justement dans le domaine des droits politiques qu'une délégation de compétence étendue est problématique sous l'angle de la démocratie. En outre, il serait concevable que, lors

<sup>30</sup> Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl ; RS 171.10)

<sup>31</sup> Modification du 17 mars 2023 de la loi sur le Parlement (amélioration du fonctionnement du Parlement, notamment en situation de crise, RO 2023 483). Pour les délibérations parlementaires, voir <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20200437> (consulté le 04.12.2023).

<sup>32</sup> Par ex. art. 6 et 7 de la loi du 28 septembre 2012 sur les épidémies (RS 818.101) et 31 à 34 de la loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement du pays (RS 531). Voir également l'annexe 2 LParl, qui énumère les dispositions qui prévoient une compétence relative à la gestion d'une crise.



des débats précédant les votations et les élections, on exige, pour des raisons politiques, que des mesures soient prises en vertu d'une disposition relative à la gestion des crises même en cas d'irrégularités mineures ou simplement suspectées.

Enfin, on notera que la répartition fédéraliste des tâches et les bases légales dans le domaine des droits politiques ont montré leur validité pendant l'épidémie de COVID-19. Après que le Conseil fédéral a annulé le scrutin du 17 mai 2020, la Chancellerie fédérale a élaboré, en collaboration avec les cantons, des mesures d'accompagnement pour la votation du 27 septembre 2020. Il s'est avéré que, précisément dans les domaines du vote et de la constatation des résultats, il était déjà possible de réagir à des événements imprévisibles.

### *Solution retenue : limitation au domaine des votations populaires*

Compte tenu des préoccupations et des risques liés aux options rejetées, le Conseil fédéral a décidé de proposer, en vue de la consultation, une solution limitée au domaine des votations populaires, dans lequel il joue un rôle central et dispose déjà de compétences étendues. Il lui appartient notamment de déterminer les dates des votations, de fixer les objets qui feront l'objet de la votation (art. 10 LDP), d'ordonner la votation (art. 58, 59c et 75a LDP), de donner des instructions aux cantons et d'informer les électeurs (art. 10a LDP). La solution proposée vise à inscrire la compétence d'annuler ou de reporter une votation dans la LDP.

La norme proposée est strictement définie et ne peut être invoquée que si des conditions strictes sont réunies (cf. ch. 2.1.1. et 3.1). Comme pour les options rejetées, une délégation de compétence trop étendue peut être problématique sous l'angle de la démocratie et le risque que l'application de la norme soit exigée pour des motifs politiques lors de la campagne précédant la votation ne peut être écarté.

### **1.3.3 Considérations et options concernant la mise en œuvre de la motion 22.3933 Stöckli**

Pour mettre en œuvre la motion 22.3933 Stöckli, le projet propose le recours direct au Tribunal fédéral (procédure directe) en cas d'irrégularités lors de votations ou de l'élection du Conseil national ayant des répercussions dans plusieurs cantons ou qui ont été causées par une autorité administrative de la Confédération. Cette approche permet de réorganiser les voies de droit et d'atteindre l'objectif de la motion sans bouleverser pour autant les procédures actuelles. La procédure directe s'aligne sur les conditions réelles de l'administration de la justice, telles qu'elles sont observées actuellement dans le cas des irrégularités mentionnées : les gouvernements cantonaux n'ont pas la compétence de connaître des recours en l'espèce et n'entrent pas en matière, il incombe donc au Tribunal fédéral de statuer sur le fond.

On pourrait également envisager d'utiliser le Tribunal administratif fédéral<sup>33</sup> ou un nouveau tribunal spécial comme première instance pour certains litiges. En plus des irrégularités qui ont des répercussions dans plusieurs cantons ou qui sont causées par une autorité administrative de la Confédération, ce tribunal pourrait également connaître des décisions de la Chancellerie fédérale visées à l'art. 80, al. 3, LDP. Cette option chargerait moins le Tribunal fédéral, car celui-ci n'aurait pas à constater lui-même les faits - comme c'est en fait l'usage à ce niveau - ni à statuer sur toutes les décisions sur recours. En outre, la garantie de l'accès au juge serait renforcée par la

<sup>33</sup> Aujourd'hui, l'art. 32, al. 1, let. b, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif (LTAF ; RS 173.32) exclut expressément la compétence du Tribunal administratif fédéral concernant le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et les votations populaires.

voie de recours judiciaire. La procédure de recours touchant les élections et les votations serait allongée par rapport à la situation actuelle en raison de la possibilité d'un double examen judiciaire, bien que la célérité soit de mise. Or, on vise une décision rapide sur les recours touchant les élections et les votations. Dans le cas des décisions prises par la Chancellerie fédérale en vertu de l'art. 80 LDP, il n'y a généralement pas d'urgence particulière et le délai de recours est de 30 jours. Dans la pratique, les recours contre ces décisions sont rares, aussi une modification de la compétence prévue par le droit en vigueur ou une réglementation spéciale ne s'impose-t-elle pas.

Une autre option, elle aussi rejetée, consisterait à maintenir les gouvernements cantonaux en tant qu'instance chargée de recevoir tous les recours touchant les élections et les votations, en leur donnant la possibilité, en cas d'irrégularités ayant des répercussions dans plusieurs cantons ou causées par une autorité administrative de la Confédération, de transmettre ces recours au Tribunal fédéral. Les justiciables n'auraient alors pas à déterminer à quelle instance adresser leur recours. Toutefois, l'allègement de la charge des cantons visé par la motion 22.3933 Stöckli serait limité. En outre, il faudrait définir comment traiter les recours qui concernent à la fois des faits cantonaux et supracantonaux.

Enfin, le Conseil fédéral estime qu'il ne serait pas opportun de mettre en œuvre la motion 22.3933 Stöckli en privant les gouvernements cantonaux de toute compétence en matière de recours touchant les élections et les votations fédérales (cf. ch. 2.1.3).

#### **1.4 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral**

Le présent projet n'est annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023<sup>34</sup>, ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023<sup>35</sup>. Il n'est pas non plus prévu qu'il fasse partie du programme de la législature 2023 à 2027. La révision partielle de la LDP se fonde en premier lieu sur des mandats parlementaires (mo. 20.3419, mo. 22.3371 et mo. 22.3933 ; cf. ch. 1.2) donnés au cours de la législature 2019 à 2023. Elle n'a pas non plus de lien direct avec des stratégies du Conseil fédéral.

---

<sup>34</sup> FF 2020 1709

<sup>35</sup> FF 2020 8087

## 2 Présentation des projets

### 2.1 Réglementation proposée

La présente consultation porte sur une modification de la LDP<sup>36</sup> (et de la LTF en exécution de la mo. 22.3933 Stöckli) et de l'ODP. Plusieurs domaines des droits politiques sont concernés, mais toutes les adaptations proposées ont un lien plus ou moins étroit avec les votations populaires. Les principales nouveautés proposées sont présentées ci-après. Pour les autres points de la révision (domicile politique, art. 3 AP-LDP; procès-verbal et transmission du résultat de la votation, art. 14 AP-LDP; système de la somme des pourcentages, art. 76 AP-LDP), nous renvoyons aux commentaires des dispositions (cf. ch. 3).

#### 2.1.1 Report ou annulation par le Conseil fédéral d'une votation populaire ordonnée : conditions

Le droit en vigueur prévoit que le Conseil fédéral fixe les objets de la votation (art. 10, al. 1<sup>bis</sup>, LDP) et ordonne la votation (art. 58, 59c et 75a LDP). La LDP doit être complétée par une norme qui consacre la compétence du Conseil fédéral de reporter ou d'annuler une votation populaire ordonnée et qui établit les motifs admissibles à cet effet. La garantie des droits politiques inscrite à l'art. 34, al. 1, Cst. impose que les votations ordonnées ne soient reportées ou annulées que dans des circonstances exceptionnelles. La disposition proposée (art. 10, al. 1<sup>ter</sup>, AP-LDP) est donc formulée de manière restrictive et ne peut être invoquée que si la formation de la volonté des électeurs, le déroulement du vote ou l'établissement des résultats ont été gravement perturbés ou si une telle perturbation est imminente. Le report ou l'annulation du scrutin n'est pas automatique, même dans ces circonstances. La disposition est potestative et ménage une marge d'appréciation au Conseil fédéral.

La compétence des cantons d'organiser des votations populaires fédérales sur leur territoire et d'arrêter les mesures nécessaires (art. 10, al. 2, LDP) n'est pas affectée par la norme proposée. Il leur incombe en premier lieu de prendre des mesures pour remédier à d'éventuels irrégularités ou inconvénients sur leur territoire. Pour le Conseil fédéral, l'application de l'art. 10, al. 1<sup>ter</sup>, AP-LDP présuppose l'existence d'une perturbation nécessitant l'annulation ou le report du scrutin à l'échelle nationale.

Le projet tient également compte du fait qu'en raison de l'annulation ou du report d'une votation populaire les délais applicables aux initiatives populaires pourraient ne pas être tenus (art. 75a AP-LDP). Il prévoit dans ce cas que la votation doit avoir lieu à la prochaine date possible. Enfin, le projet de modification de l'ODP donne plus de latitude au Conseil fédéral pour fixer des dates de votation supplémentaires ou pour reporter les dates fixées, notamment pour gérer des situations de crise dans le domaine des droits politiques.

#### 2.1.2 Les électeurs aveugles ou handicapés de la vue doivent pouvoir remplir eux-mêmes leurs bulletins de vote

À l'avenir, la Confédération et les cantons seront tenus de mettre à disposition, lors des votations fédérales, des bulletins de vote pouvant être remplis de manière autonome par les électeurs handicapés de la vue ou aveugles (art. 6, al. 2, AP-LDP). Dans la pratique, il s'agit notamment de mettre à disposition des bulletins de vote qui peuvent être remplis à l'aide de gabarits de vote. La réglementation oblige les autorités, mais

<sup>36</sup> Y compris les modifications de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF) pour la mise en œuvre de la motion 22.3933 Stöckli

ne crée pas de droit individuel à un certain type de bulletin de vote (par ex. bulletin de vote en braille) ou même au vote électronique. La réglementation prévue n'exclut pas non plus que les personnes concernées doivent ou puissent continuer à recourir à l'assistance d'une personne de confiance pour les autres étapes de la procédure de vote.

Environ 83 % des bulletins de vote utilisés lors des votations fédérales sont produits par la Confédération et mis à la disposition des cantons (art. 11, al. 1, LDP). Les 17 % restants sont des bulletins de saisie délivrés par les cantons qui se prêtent au comptage électronique des voix et sont assimilés aux bulletins de vote de la Confédération (art. 5, al. 1, LDP). L'obligation de mettre à disposition des bulletins de vote compatibles avec les gabarits incombe tant à la Confédération qu'aux cantons dans lesquels les bulletins de saisie susmentionnés sont utilisés.

La norme proposée ne s'applique qu'aux votations fédérales. Notre système électoral prévoit la possibilité de latoiser, de cumuler et de panacher, ce qui n'est pas compatible avec l'utilisation de gabarits de vote pour l'élection du Conseil national. La production, la distribution et le financement des gabarits sont réglés séparément. Les associations de personnes concernées joueront un rôle crucial pour la distribution des gabarits.

La présente révision doit en outre être mise à profit pour aligner la terminologie de l'art. 6 LDP sur celle de la loi du 13 décembre 2002 sur l'égalité pour les handicapés (LHand)<sup>37</sup>.

### **2.1.3 Recours touchant les élections et les votations : recours direct au Tribunal fédéral**

Les gouvernements cantonaux sont la première instance de recours depuis l'entrée en vigueur de la LDP en 1978 (art. 77). Auparavant, ils devaient simplement recevoir les éventuels recours concernant les votations populaires et les élections fédérales et les transmettre au Conseil fédéral avec leur préavis sur ces réclamations<sup>38</sup>. Le rôle de première instance de recours visait à renforcer les gouvernements cantonaux en leur permettant de prendre rapidement les décisions nécessaires en cas d'irrégularités dans leur domaine de compétence (cf. à ce sujet l'art. 79, al. 2, LDP). Cette approche est toujours judicieuse, car les cantons sont responsables de l'organisation et de l'exécution des votations fédérales sur leur territoire (cf. art. 10, al. 2, LDP).

La pratique a toutefois montré que la compétence du gouvernement cantonal prévue à l'art. 77, al. 1, let. b et c, LDP en matière de recours touchant les votations et les élections n'est pas adéquate lorsque les irrégularités constatées ont des répercussions dans plusieurs cantons ou ont été causées par une autorité administrative de la Confédération<sup>39</sup>. Or, les recours récents en matière de vote ont souvent été motivés par de telles irrégularités. Par contre, les recours portant sur des irrégularités affectant la préparation et l'exécution des scrutins sur le territoire cantonal sont rares. Les gouvernements cantonaux ont donc souvent été contraints de prendre une décision de non-entrée en matière.

Le Conseil fédéral propose que, dans le cadre des votations fédérales et de l'élection du Conseil national, un recours puisse désormais être déposé directement au Tribunal fédéral lorsqu'une irrégularité est invoquée et qu'elle a des répercussions dans plusieurs cantons ou qu'elle a été causée par une autorité administrative de la Confédération (art. 88, al. 1, let. b, ch. 3, AP-LTF). Les gouvernements cantonaux seraient ainsi déchargés de recours sur lesquels ils ne peuvent pas statuer. Parallèlement, ils restent

<sup>37</sup> Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (Loi sur l'égalité pour les handicapés, LHand ; RS 151.3)

<sup>38</sup> Art. 11 de la loi fédérale du 19 juillet 1872 sur les élections et les votations fédérales (RS 1 147)

<sup>39</sup> Cf. ATF 140 I 338 (1C 372/2014), consid. 3.1 (non publié).

compétents en cas d'irrégularités sur leur territoire (par ex. en ce qui concerne la préparation des scrutins, le vote, le dépouillement ou l'intervention d'acteurs cantonaux comme les Églises nationales ou les communes politiques). La modification proposée réorganise les voies de recours en matière d'élections et de votations, mais n'étend pas la protection juridique par rapport à aujourd'hui.

#### **2.1.4 Utilisation de moyens techniques pour établir les résultats des votations et des élections : obligation ponctuelle d'obtenir une autorisation et vérification de la plausibilité**

Les moyens techniques visés à l'art. 84 LDP comprennent notamment le comptage électronique des voix, c'est-à-dire l'interprétation et le traitement par un logiciel des bulletins de vote et des bulletins électoraux (analogiques). Cette disposition couvre également l'utilisation de machines à compter les billets et de balances de précision. Le vote électronique (cf. art. 8a LDP) et les systèmes cantonaux d'établissement et de transmission des résultats n'entrent pas dans son champ d'application.

À l'avenir, le Conseil fédéral pourra prévoir l'obligation d'obtenir une autorisation pour les moyens techniques visés à l'art. 84 et fixer des exigences concernant leur utilisation. En vertu du droit en vigueur, l'utilisation de moyens techniques est toujours soumise à l'autorisation du Conseil fédéral. Si l'obligation d'obtenir une autorisation et des normes uniformes semblent judicieuses, en particulier pour le comptage électronique des voix, l'utilisation d'autres moyens (par ex. machines à compter les billets) peut être laissée à la discrétion des cantons et ne nécessite pas d'autorisation.

Le traitement automatique des bulletins de vote échappe au contrôle visuel, aussi n'est-il pas possible de vérifier facilement l'établissement correct des résultats en cas de comptage électronique des voix. Il est donc d'autant plus important de vérifier la plausibilité des résultats obtenus à l'aide de méthodes statistiques. Des procédures appropriées permettent de vérifier le bon fonctionnement des moyens techniques et de garantir la fiabilité des résultats. La vérification de la plausibilité des résultats au moyen de méthodes statistiques, essentielle sous l'angle de l'assurance de la qualité, doit donc désormais être inscrite dans la loi.

#### **2.1.5 Les votations populaires du premier trimestre ne doivent pas avoir lieu début février (ODP)**

Depuis près de 20 ans, les dates des votations populaires fédérales des 20 prochaines années sont fixées, conformément aux art. 10, al. 1, LDP<sup>40</sup> et 2a ODP<sup>41</sup>, en fonction d'événements récurrents de l'année civile (laïque) et de l'année ecclésiastique. La modification proposée maintient la détermination des dates de votation en fonction des fêtes légales et la règle des quatre dates de votation par an, car elles ont montré leur validité pratique.

Il est toutefois apparu que le laps de temps disponible pour la logistique, l'information des électeurs par le Conseil fédéral et la conduite de la campagne par les acteurs politiques est relativement court, en raison des jours fériés, lorsque la date des votations du premier trimestre tombe le deuxième dimanche de février.

Le Conseil fédéral propose donc de modifier l'art. 2a ODP de sorte que les votations du premier trimestre aient lieu au plus tôt le 22 février, mais dans la plupart des cas en

<sup>40</sup> En vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003 (RO 2002 3193)

<sup>41</sup> En vigueur depuis le 1<sup>er</sup> août 2002 (RO 2002 1755)

mars. Afin de maintenir un intervalle à peu près constant entre les dates des votations, il propose également d'adapter la règle de fixation de la date du deuxième trimestre.

Il prévoit également de renoncer à l'avenir à tenir une votation à la fin novembre de l'année du renouvellement intégral du Conseil national. Cette date n'a jamais été utilisée, mais la possibilité théorique d'un scrutin a toujours été source d'incertitudes, notamment pour la planification cantonale du second tour de l'élection au Conseil des États. Enfin, afin de permettre au Conseil fédéral de réagir avec plus de souplesse à des événements imprévus ou à des contraintes, la disposition prévoyant que les dates des votations doivent être connues au plus tard en juin de l'année précédente est abrogée.

## 2.2 Mise en œuvre

La révision partielle de la LDP proposée nécessite des adaptations ponctuelles du droit d'exécution fédéral (ODP). Celles-ci touchent en premier lieu l'élaboration de directives concernant l'utilisation de moyens techniques pour l'établissement des résultats et la définition éventuelle d'une procédure d'autorisation (art. 84, al. 2 et 3, AP-LDP). Certaines dispositions (art. 6 et 14 AP-LDP et 2a AP-ODP) peuvent également nécessiter une adaptation du droit cantonal.

La responsabilité de la mise en œuvre pratique de la disposition relative aux bulletins de vote pour les électeurs aveugles ou handicapés de la vue (art. 6 AP-LDP) incombe en premier lieu - dans la mesure où les bulletins de vote qu'elle produit sont concernés - à la Confédération. Si, lors de votations, des bulletins de saisie cantonaux sont utilisés en lieu et place des bulletins de vote mis à disposition par la Confédération (art. 5, al. 1, LDP), la mise en œuvre incombe aux cantons.

## 3 Commentaire des dispositions

### 3.1 Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP)

#### *Art. 3 Domicile politique*

##### *Al. 1*

L'art. 39, al. 2, 1<sup>re</sup> phrase, Cst., dispose que les droits politiques s'exercent au lieu du domicile. Cet ancrage local du domicile politique est concrétisé à l'art. 3 AP-LDP.

Le droit en vigueur prévoit que le domicile politique est la commune où l'électeur habite et s'est annoncé à l'autorité locale. L'établissement du domicile politique nécessite donc un séjour effectif et une annonce formelle<sup>42</sup>. Ces conditions devront toujours être remplies. La disposition est modifiée sur le plan rédactionnel.

L'adoption de la loi du 23 juin 2006 sur l'harmonisation de registres (LHR)<sup>43</sup> a permis d'harmoniser les registres officiels de personnes et de définir de manière uniforme pour toute la Suisse ce qu'il faut entendre par commune d'établissement et commune de séjour (art. 3, let. b et c, LHR). Par commune d'établissement, on entend la commune dans laquelle une personne réside, de façon reconnaissable pour des tiers, avec l'intention d'y vivre durablement et d'y avoir le centre de ses intérêts personnels et où elle

<sup>42</sup> FF 1975 I 1337 1349

<sup>43</sup> Loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (Loi sur l'harmonisation de registres, LHR ; RS 431.02)

a déposé le document requis (en général l'acte d'origine). La notion de commune d'établissement se rattache, sur le fond, au domicile civil, mais s'y ajoute - comme pour le domicile politique - l'acte formel du dépôt des documents requis et de l'annonce. Le domicile politique est donc en règle générale constitué dans la commune d'établissement, raison pour laquelle ce principe doit expressément figurer dans la LDP. La modification proposée reprend la terminologie de la LHR et dispose expressément que le domicile politique est en règle générale la commune d'établissement.

#### Al. 2

Comme aujourd'hui, des exceptions seront possibles (cf. art. 1 ODP) à l'avenir dans certains cas de figure, la disposition étant désormais liée à la LRH. Une adaptation semble opportune, puisque les dispositions relatives à l'annonce ont changé. La pratique ancienne du dépôt de l'acte d'origine, du certificat d'origine ou des papiers provisoires, de l'attestation provisoire ou d'un document similaire n'a plus cours. L'ordonnance du 22 décembre 1980 sur l'acte d'origine<sup>44</sup> a été abrogée au 1<sup>er</sup> juillet 2004<sup>45</sup>. Certains cantons prévoient encore le dépôt de l'acte d'origine ou du certificat d'origine ou d'un document similaire pour s'établir dans une commune. Cela changera prochainement, car les communes peuvent désormais accéder en ligne aux données nécessaires grâce au registre informatisé de l'état civil (Infostar)<sup>46</sup>. La loi ne devrait donc plus se fonder sur le dépôt de certains documents, mais sur les faits visés par la LHR.

L'al. 2 doit en outre prévoir une délégation de compétence au Conseil fédéral, en vertu de laquelle il réglera les exceptions permettant de constituer le domicile politique dans la commune de séjour. Selon la pratique actuelle, sont notamment concernées des personnes sous curatelle et, dans certaines circonstances, des personnes séjournant sur leur lieu de travail durant la semaine. La personne concernée doit cependant prouver qu'elle n'est pas inscrite au registre des électeurs de la commune d'établissement. Cette condition, aujourd'hui inscrite dans la loi, sera prévue au niveau de l'ordonnance à l'avenir.

L'art. 39, al. 2, 2<sup>e</sup> phrase, Cst. dispose que la Confédération et les cantons peuvent prévoir des exceptions à l'exercice des droits politiques au lieu du domicile. Cette compétence n'est en rien limitée par l'art. 3, al. 2, AP-LDP. Le domicile politique des Suisses de l'étranger, par exemple, est réglé à l'art. 18 de la loi du 26 septembre 2014 sur les Suisses de l'étranger<sup>47</sup>.

#### Al. 3

L'exception selon laquelle les gens du voyage votent dans leur commune d'origine, qui figurait jusqu'ici à l'art. 3, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, LDP, est déplacée à l'al. 3 de l'avant-projet, avec des adaptations rédactionnelles. Il s'agit d'une autre exception au sens de l'art. 39, al. 2, 2<sup>e</sup> phrase Cst.

### Art. 6 *Vote des électeurs handicapés*

Le titre de l'art. 6 LDP est adapté à la terminologie de la LHand. L'article comprend désormais deux alinéas : l'al. 1 correspond à la réglementation actuelle et l'al. 2 porte sur l'utilisation de gabarits de vote ou de bulletins de vote pouvant être remplis de manière autonome (mise en œuvre de la motion 22.3371 CIP-N).

<sup>44</sup> RO 1981 34, 2000 2028

<sup>45</sup> Cet acte a été abrogé par l'ordonnance du 28 avril 2004 sur l'état civil (RO 2004 2915 2946).

<sup>46</sup> Art. 43a, al. 4, ch. 6, du code civil (CC; RS 210)

<sup>47</sup> Loi fédérale du 26 septembre 2014 sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (Loi sur les Suisses de l'étranger, LSEtr ; RS 195.1)

### *Al. 1*

Par analogie avec la modification du titre, « atteint d'invalidité » est remplacé par « handicapé » à l'al. 1. Ce terme se fonde sur la définition figurant à l'art. 2 LHand et doit être compris au sens large. La clause générale qui précise actuellement que l'électeur qui, « pour un autre motif », ne peut accomplir les actes nécessaires doit avoir la possibilité de voter n'est donc plus nécessaire.

### *Al. 2*

L'art. 6, al. 1, AP-LDP dispose que les cantons pourvoient à ce que l'électeur qui, à cause d'un handicap, est durablement incapable d'accomplir lui-même les actes que requiert l'exercice de son droit de vote, ait néanmoins la possibilité de voter. Les cantons ont déjà concrétisé dans le droit cantonal le vote des électeurs handicapés, conformément au droit en vigueur. En règle générale, les personnes concernées peuvent se faire assister par la personne de confiance (ayant le droit de vote) de leur choix pour voter. Certains cantons (par ex. BE, VD) prévoient le recours à des officiels. Dans tous les cas, la personne qui assiste l'électeur handicapé est tenue au secret du vote et doit garder le silence sur les instructions reçues.

L'al. 2 dispose que électeurs aveugles ou handicapés de la vue doivent pouvoir remplir eux-mêmes les bulletins utilisés pour les votations fédérales. Dans la pratique, cet objectif peut être atteint notamment au moyen d'un gabarit de vote. Les gabarits permettent aux personnes handicapées de la vue ou aveugles de sentir où elles doivent inscrire leur voix sur le bulletin de vote. Elles peuvent toutefois continuer à charger une personne de confiance de remplir le bulletin de vote.

L'utilisation de gabarits de vote implique une certaine standardisation et la pérennité des bulletins de vote utilisés. En particulier, les personnes concernées doivent être en mesure d'insérer correctement le bulletin de vote dans le gabarit. La Confédération met les bulletins de vote à la disposition des cantons pour les votations fédérales (art. 11, al. 1, LDP). Des modèles de gabarits existent déjà pour les bulletins de vote produits par la Confédération et les adaptations nécessaires sont connues.

Les cantons et les communes qui utilisent des systèmes de comptage électroniques utilisent des bulletins de vote à lecture optique produits spécialement à cet effet. Les bulletins de saisie cantonaux sont assimilés aux bulletins de vote officiels de la Confédération (art. 5, al. 1, LDP) et sont donc couverts par la nouvelle disposition. La norme proposée ne s'applique qu'aux votations fédérales.

## *Art. 10      Date et exécution*

### *Al. 1<sup>ter</sup>*

L'al. 1<sup>ter</sup> consacre la compétence du Conseil fédéral d'annuler ou de reporter, dans des cas exceptionnels, une votation populaire ordonnée. La garantie des droits politiques inscrite à l'art. 34, al. 1, Cst. implique que l'annulation ou le report d'une votation ordonnée n'est possible que dans un cadre très strict. La disposition proposée se fonde sur l'art. 185, al. 3, Cst. concernant le droit de nécessité. Il n'est possible de revenir sur la date fixée que si la formation de la volonté des électeurs, le déroulement du vote ou l'établissement des résultats ont été gravement perturbés ou si une telle perturbation est imminente. La logistique en amont, qui comprend notamment l'impression et la distribution des documents de vote de la Confédération aux cantons (art. 11, al. 1, LDP), fait également partie du déroulement du vote.

La disposition proposée n'énumère pas les causes possibles d'une perturbation grave, ne serait-ce que parce qu'il n'est pas possible d'anticiper toutes les éventualités.



Une énumération n'aurait donc que valeur d'exemple. D'autre part, l'annulation ou le report d'une votation dépend en premier lieu de l'existence d'une perturbation grave et non de l'événement qui a provoqué cette perturbation. Dans un cas d'application possible, le Conseil fédéral devra toutefois examiner, compte tenu de la nature de l'événement, si la perturbation est durable et s'il existe d'autres solutions qui permettraient de garantir l'organisation de la votation populaire afin de garantir l'exercice des droits politiques, même si le déroulement de la procédure de vote nécessite quelques ajustements<sup>48</sup>. L'annulation ou le report d'une votation ordonnée ne doivent être décidés qu'en dernier recours. La formulation potestative de l'art. 10, al. 1<sup>er</sup>, AP-LDP indique que le Conseil fédéral dispose d'une marge d'appréciation.

La notion de « perturbation grave » ne doit pas être confondue avec celle d'« irrégularités » qui sont des anomalies de la procédure de vote au sens de la LDP. La LDP dispose qu'il faut remédier d'office aux irrégularités (art. 79, al. 2 LDP), qu'elles peuvent faire l'objet d'un recours touchant les votations (art. 77, al. 1, let. b, LDP) et qu'elles sont soumises à l'examen du Tribunal fédéral. La nature et l'ampleur d'une irrégularité peuvent conduire au recomptage des voix (art. 13, al. 3, LDP) ou à l'annulation du scrutin par le Tribunal fédéral<sup>49</sup>.

En cas de recours, l'examen de la légalité de la procédure de vote et du résultat de la votation demeurera de la compétence du Tribunal fédéral. Des irrégularités (présu-mées) importantes ne doivent pas conduire au report ou à l'annulation d'un scrutin, si la faisabilité de celui-ci peut être considérée comme donnée.

Le Conseil fédéral décide en règle générale de l'organisation d'une votation entre deux mois et demi et trois mois avant le scrutin. Son arrêté fait l'objet d'une publication officielle dans la Feuille fédérale. Par contre, le Conseil fédéral fixe, au minimum quatre mois avant le jour de la votation, les objets qui feront l'objet de la votation (art. 10, al. 1<sup>bis</sup>, LDP). Le nouvel al. 1<sup>er</sup> porte sur les votations ordonnées et renvoie donc à la première décision. Le décalage entre les deux décisions s'explique notamment parce que des objets soumis au vote sont déterminés sous réserve de l'aboutissement du référendum<sup>50</sup>. Grâce à l'adaptation proposée des dates de votation (cf. commentaire de l'art. 2a P-ODP) il ne sera plus nécessaire de prévoir autant d'objets sous réserve et la décision de tenir une votation pourra être prise plus tôt.

La réglementation proposée permet au Conseil fédéral de reporter ou d'annuler une votation. Un report signifie que le processus en cours se poursuit, mais que la date de vote est reportée. Un report est envisageable lorsqu'une perturbation grave rend impossible le déroulement de la votation à la date prévue, mais qu'il semble possible d'y remédier, de sorte qu'une interruption de la procédure ne se justifie pas. Toutefois, compte tenu du nombre d'acteurs impliqués et de la durée de la période de planification, il est difficile de prolonger une procédure de vote en cours. Il est aussi plus probable qu'une perturbation grave entraîne l'annulation de l'ensemble du scrutin et pas seulement le vote sur un objet.

D'un point de vue géographique, il faut partir du principe que si le Conseil fédéral reporte ou annule une votation en vertu de l'al. 1<sup>er</sup>, qu'il le fasse dans toute la Suisse. Si les perturbations graves du processus de vote n'ont qu'un impact local ou régional, il incombe en premier lieu aux cantons de prendre les mesures adéquates (cf. art. 10, al. 2, et 79, al. 2, LDP).

<sup>48</sup> Cf. GLASER ANDREAS / BRAUN BINDER NADJA, Die Verschiebung von Volkswahlen und Volksabstimmungen. Eine Analyse ausgehend von Erfahrungen im Zuge der Corona-Pandemie, ZBl 11/2021, p. 591 ss et 612.

<sup>49</sup> Cf. ATF 145 I 207.

<sup>50</sup> L'obligation d'ordonner une votation est également réglée aux art. 58 (référendum obligatoire), 59c (référendum facultatif) et 75a (initiative populaire) LDP.

L'al. 1<sup>er</sup> ne règle pas la suite de la procédure en cas d'annulation de la votation. Cela n'est d'ailleurs pas nécessaire, puisque le Conseil fédéral reste tenu d'ordonner la votation sur les objets prêts à être soumis au vote (art. 58, 59c et 75a LDP). Les délais prévus pour les initiatives populaires (art. 75a LDP) doivent également être pris en compte et continuent de courir. L'annulation d'une votation peut entraîner le dépassement du délai applicable aux initiatives populaires, aussi est-il prévu d'adapter l'art. 75a LDP. En cas de dépassement du délai, le vote devrait avoir lieu à la prochaine date possible (cf. commentaire de l'art. 75a, al. 3<sup>ter</sup>, AP-LDP).

#### Art. 14 Procès-verbal et transmission du résultat de la votation

Les avancées de la numérisation se répercutent aussi sur l'établissement, la transmission et la publication des résultats des votations. L'art. 14 en vigueur ne tient pas suffisamment compte de cette évolution. Les al. 2 et 3 sont adaptés sur le plan rédactionnel afin de mieux refléter l'utilisation des canaux de transmission électroniques. La vérification de la plausibilité, usuelle dans la pratique, est explicitement mentionnée comme faisant partie intégrante de l'établissement des résultats. Le nouveau titre de la disposition reflète ces adaptations.

##### Al. 2

Par rapport au droit en vigueur, ce n'est plus le gouvernement cantonal, mais le canton qui est mentionné. Cette adaptation tient compte du fait que, dans la grande majorité des cantons, l'établissement, la transmission et la publication des résultats sont effectués par les services cantonaux compétents et ne relèvent pas de décisions du gouvernement cantonal.

La première phrase tient compte du fait que les services officiels compétents (en général les communes) transmettent généralement leur résultat le dimanche de la votation au service central cantonal via un système électronique d'établissement des résultats. Le processus de transmission des résultats provisoires est réglé à l'art. 5, al. 1, ODP. La transmission physique, *a posteriori*, du procès-verbal au canton est conservée.

La nouvelle obligation faite aux cantons de vérifier la plausibilité des résultats est inscrite dans la 2<sup>e</sup> phrase. Cette vérification permet de détecter précocement des erreurs dans l'établissement des résultats ou d'éventuelles manipulations. Ce type de contrôle est déjà largement pratiqué et contribue grandement à l'établissement correct et à la fiabilité des résultats. Il est donc justifié de le prévoir dans la loi.

L'art. 14, al. 2, prévoit que les cantons vérifient la plausibilité des résultats des communes. Les cantons déterminent les méthodes et les instruments utilisés en fonction de leurs spécificités (par ex. nombre et structure des communes, comportement de vote, etc.). La vérification de la plausibilité au moyen d'un logiciel peut mettre en évidence des incohérences qui pourraient passer inaperçues lors d'un contrôle purement visuel des résultats. À l'inverse, les incohérences découvertes exigent généralement un contrôle par des personnes disposant de connaissances spécialisées. Aucune disposition d'exécution concernant l'obligation faite aux cantons de vérifier la plausibilité des résultats n'est prévue à l'heure actuelle.

Idéalement, la vérification de la plausibilité devrait être effectuée dès le dépouillement au niveau communal (validité des résultats, cohérence entre les objets et avec le comportement de vote de la commune, etc.). Il appartient toutefois aux cantons d'édicter des directives en la matière. La vérification de la plausibilité prévue à l'art. 14, al. 2, se

distingue en outre de l'établissement de la plausibilité dans le cadre du vote électronique (art. 27i LDP) et de l'utilisation des systèmes de comptage électroniques des voix (cf. art. 84, al. 3, AP-LDP); la numérisation complète (vote électronique) ou étendue (comptage électronique) de l'établissement des résultats nécessite des mesures spécifiques de contrôle de la qualité au moyen de méthodes statistiques.

En outre, l'art. 14, al. 2, AP-LDP prévoit que les résultats ne sont plus transmis à la Chancellerie fédérale, mais à la Confédération. Cette adaptation tient compte du fait que, dans la pratique, les résultats sont transmis à la Chancellerie fédérale et à l'Office fédéral de la statistique (cf. art. 5, al. 2, ODP). Les résultats doivent toujours être publiés dans la feuille officielle du canton dans les 13 jours qui suivent la votation, par contre l'obligation de les publier dans un numéro à part en cas d'urgence est supprimée. Cette règle n'est plus d'actualité, car la primauté de la version électronique est désormais de mise pour les feuilles officielles et les documents peuvent généralement être publiés au fur et à mesure.

#### *Al. 3*

Les procès-verbaux des communes comme les bulletins de vote ne sont remis à la Chancellerie fédérale que sur demande. L'al. 3 prévoit toutefois désormais qu'à l'expiration du délai de recours (art. 79, al. 3, LDP), les cantons confirment à la Chancellerie fédérale les résultats de la votation transmis et publiés (art. 14, al. 2, AP-LPD). La procédure concrète reste à définir. À l'avenir, l'archivage des procès-verbaux incombera aux cantons, conformément à l'art. 4, al. 2, de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage<sup>51</sup>.

#### *Al. 4*

La règle selon laquelle les bulletins de vote sont détruits après la validation du résultat de la votation, aujourd'hui prévue à l'art. 14, al. 3, 2<sup>e</sup> phrase, LDP est déplacée à l'al. 4 de l'avant-projet.

### *Art. 75a Votation populaire*

#### *Al. 3<sup>ter</sup>*

Le report ou l'annulation d'une votation au sens de l'art. 10, al. 1<sup>er</sup>, AP-LDP peut entraîner le dépassement du délai de 10 ou 16 mois pour soumettre au vote une initiative populaire prévu à l'art. 75a, al. 1 à 3<sup>bis</sup>, LDP. Afin de garantir le droit d'initiative, le nouvel al. 3<sup>ter</sup> prévoit que, dans ce cas, la votation doit avoir lieu à la prochaine date (ordinaire) possible. Il en va de même si le délai est dépassé parce que le Conseil fédéral ne peut pas ordonner la votation en temps utile. Il ressort clairement de la formulation que le Conseil fédéral ne peut renoncer à ordonner une votation qu'en cas de perturbation grave au sens de l'art. 10, al. 1<sup>er</sup>, AP-LDP. Les conditions sont donc les mêmes que pour l'annulation ou le report d'une votation fixée (cf. commentaire de l'art. 10, al. 1<sup>er</sup>, AP-LDP).

---

<sup>51</sup> Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage (LAr ; RS 152.1)

## Art. 76 *Contre-projet direct*

### Al. 1, let. c

Le terme « *question subsidiaire* » utilisé à l'art. 139 b, al. 2, Cst. est ajouté entre parenthèses pour la troisième question figurant sur le bulletin de vote. La question subsidiaire est mentionnée à l'al. 3 AP-LDP.

### Al. 3

La règle de décision est précisée pour le cas où une initiative populaire est soumise au vote avec un contre-projet direct : si les deux objets sont acceptés, le texte qui entre en vigueur est celui qui, à la question subsidiaire, a enregistré le pourcentage le plus élevé des voix du peuple et des voix des cantons. Le système dit de la somme des pourcentages a été inscrit en 2003 à l'art. 139b, al. 3, Cst. afin d'éviter les situations sans issue<sup>52</sup>. Avant 2003, aucun des deux textes ne seraient entrés en vigueur si une telle situation s'était présentée, ce qui n'est jamais arrivé<sup>53</sup>. La formulation actuelle de l'art. 76, al. 3, LDP<sup>54</sup> se fonde encore sur l'ancienne réglementation. Elle ne contredit pas directement le système de la somme des pourcentages visé à l'art. 139b, al. 3, Cst. mais ne reflète pas suffisamment cette méthode de calcul si la question subsidiaire ne permet pas de déterminer le texte qui l'emporte. Un alignement sur la disposition constitutionnelle s'impose donc.

## Art. 77 *Recours*

### Al. 3

Le nouvel al. 3 exclut la compétence du gouvernement cantonal pour les affaires qui, selon la nouvelle formulation de l'art. 88, al. 1, let. b, AP-LTF, peuvent être soumises directement au Tribunal fédéral.

## Art. 80 *Recours devant le Tribunal fédéral*

Hormis des adaptations rédactionnelles, les modifications apportées à l'art. 80 LDP (art. 80, al. 1, let. d, AP-LDP) ne concernent que la compétence du Tribunal fédéral en matière de recours visés à l'art. 88, al. 1, let. b, ch. 3, AP-LTF (al. 1, let. d).

## Art. 84 *Utilisation de techniques nouvelles*

### Al. 2

Comme l'al. 1 (inchangé), l'al. 2 établit désormais que l'utilisation des moyens techniques s'applique à *l'établissement des résultats* des scrutins, mais pas à leur utilisation *lors des scrutins*. Cette modification est d'ordre terminologique. Sur le plan matériel, l'art. 84, al. 2, AP-LDP se distingue du droit en vigueur par le fait que l'utilisation de moyens techniques pour établir les résultats n'est plus soumise à l'autorisation du Conseil fédéral, mais que celui-ci peut soumettre à autorisation, par voie d'ordonnance, l'utilisation de certains moyens techniques. La circulaire du Conseil fédéral du 30 novembre 2018 aux gouvernements cantonaux concernant l'établissement des résultats des votations populaires fédérales à l'aide de moyens techniques<sup>55</sup> peut servir de guide

<sup>52</sup> Cf. RO **2003** 1949.

<sup>53</sup> RO **1987** 1125; voir aussi FF **1984** II 345.

<sup>54</sup> Art. 76, al. 3, LPD: lorsque tant l'initiative populaire que le contre-projet sont acceptés, c'est le résultat donné par les réponses à la troisième question qui emporte la décision. Entre en vigueur le texte qui, à cette question, recueille le plus de voix d'électeurs et le plus de voix de cantons.

<sup>55</sup> FF **2018** 7663

pour déterminer les moyens soumis à autorisation. Elle autorise l'utilisation des compteuses (analogues aux machines à compter les billets de banque) et des balances de précision. Les systèmes de comptage électroniques actuellement utilisés lors des votations populaires sont également réputés autorisés et ne sont pas soumis à une nouvelle autorisation du Conseil fédéral. Leur utilisation doit toutefois être annoncée à la Chancellerie fédérale. Les systèmes de comptage électroniques utilisés à l'occasion de l'élection du Conseil national et les nouveaux moyens techniques qui ne sont pas mentionnés dans la circulaire restent soumis à autorisation. On notera toutefois que le vote électronique, qui fait l'objet d'une réglementation autonome, conformément à l'art. 8a LDP, et les systèmes d'établissement et de transmission des résultats des cantons, qui sont également utilisés à l'occasion des scrutins fédéraux, ne sont pas compris dans le champ d'application de l'art. 84 LDP.

L'utilisation de certains moyens techniques doit satisfaire à des exigences (minimales) uniformes. En conséquence, la nouvelle disposition de l'art. 84, al. 2, AP-LPD donne expressément au Conseil fédéral la compétence de fixer des conditions dans ce domaine. Celui-ci s'inspirera de la pratique actuelle exposée dans la circulaire de 2018<sup>56</sup>. Les exigences fixant des règles de droit doivent être réglées au niveau de l'ordonnance.

#### *Al. 3 (nouveau)*

La fiabilité de la procédure est essentielle pour les systèmes de comptage électroniques, aussi l'obligation de vérifier la plausibilité des résultats établis par voie électronique est-elle inscrite dans la loi. Cette obligation est aujourd'hui prévue dans une circulaire<sup>57</sup>.

Les bulletins de vote traités par un lecteur optique ou un logiciel échappent à tout contrôle visuel. Il n'est donc pas possible de contrôler facilement l'exactitude des résultats établis par un système de comptage électronique. La vérification de la plausibilité des résultats au moyen de méthodes statistiques permet toutefois de prouver de manière suffisante le fonctionnement correct des moyens techniques et d'étayer considérablement la fiabilité des résultats.

L'utilisation de méthodes statistiques implique que la vérification de la plausibilité doit être impersonnelle, transparente et répliquable. La méthode d'échantillonnage doit être déterminée en fonction du cas d'espèce (cercle électoral, taux de participation, etc.). L'ampleur de l'échantillonnage doit permettre de vérifier de manière statistiquement significative que les moyens techniques ont fonctionné en continu de manière correcte. La pertinence du contrôle de qualité statistique effectué doit être connue. Les bases méthodologiques et la procédure pratique doivent être consignées.

#### *Modification d'un autre acte :*

### **Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF)**

#### **Art 88** *Autorités précédentes en matière de droits politiques*

##### *Al. 1, let. b*

L'art. 88 LTF règle les recours concernant le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et votations populaires contre les actes d'autorités précédant le Tribunal fédéral. En vertu de la formulation de l'al. 1, let. b, les recours concernant les scrutins

---

<sup>56</sup> Cf. FF 2018 7663, ch .3.4.

<sup>57</sup> Cf. FF 2018 7663, ch .3.4, let. e.

fédéraux ne seront plus recevables uniquement contre les décisions de la Chancellerie fédérale ou les décisions sur recours des gouvernements cantonaux. Si une irrégularité au sens de l'art. 77 LDP a des répercussions dans plusieurs cantons ou si elle a été causée par une autorité administrative de la Confédération, la nouvelle formulation (let. b, ch. 3) permet de saisir directement le Tribunal fédéral. L'intervention d'un organe intercantonal<sup>58</sup> ou d'une association privée<sup>59</sup> dans la campagne précédant une votation populaire fédérale peut par exemple causer une irrégularité ayant des répercussions dans plusieurs cantons. La nouvelle disposition réorganise les recours touchant les élections et les votations en pareil cas. Toutefois, elle n'étend pas la protection juridique par rapport à aujourd'hui. Elle ne constitue pas une exception au sens de l'art. 189, al. 4, Cst. À l'avenir et comme aujourd'hui, les actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral concernant des élections ou des votations ne pourront pas être portés devant le Tribunal fédéral. Les autres irrégularités touchant les votations fédérales ou l'élection du Conseil national doivent toujours faire l'objet d'un recours au gouvernement cantonal, conformément à l'art. 77 LDP.

*Art. 97 Établissement inexact des faits*

*Al. 1<sup>bis</sup>*

La garantie constitutionnelle de l'accès au juge (art. 29a Cst.) vaut aussi dans le domaine des droits politiques. En cas de litige, elle requiert qu'au moins une instance judiciaire dispose d'un plein pouvoir d'examen du point de vue du droit et des faits. Le recours concernant le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et votations populaires peut aussi être dirigé contre des actes qui ont été rendus par un exécutif ou un parlement (cf. art. 88 LTF). Dans de tels cas où il n'y a pas d'autorité judiciaire précédant le Tribunal fédéral, il faut que celui-ci puisse contrôler librement les faits pour que cette voie de droit soit conforme à la garantie de l'accès au juge. C'est pourquoi la limitation des motifs de recours en ce qui concerne les faits ne s'appliquera plus à ces cas de recours en matière de droits politiques.

*Art. 100 Recours contre une décision*

*Al. 3 et 4*

Le délai de recours concernant une votation populaire fédérale ou l'élection du Conseil national est désormais fixé à l'art. 101a AP-LTF. Les dispositions pertinentes de l'art. 100 LTF peuvent donc être abrogées.

*Art. 101a Recours en matière de droits politiques au niveau fédéral*

Les recours visés à l'art. 88, al. 1, let. b, ch. 3, AP-LTF ne sont pas dirigés contre une décision cantonale. Pour les irrégularités visées, le Tribunal fédéral peut être saisi directement. L'art. 100 LTF règle le délai de recours contre une décision, le délai de recours en matière de droits politiques au niveau fédéral doit donc être réglé dans une disposition distincte. Les dispositions de l'art. 100, al. 3 et 4, sont modifiées ou abrogées en conséquence. Le délai fixé pour déposer un recours touchant une votation fédérale (5 jours) ou l'élection du Conseil national (3 jours) devant le Tribunal fédéral n'a pas changé. Le délai actuel de 30 jours (art. 100, al. 1, LTF) s'applique aux recours touchant des élections ou des votations cantonales.

<sup>58</sup> ATF 145 I 175, 145 I 1 et 143 I 78

<sup>59</sup> Cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C\_63/2015 du 24 août 2015.

**Art. 105 Faits déterminants****Al. 3**

Pour respecter la garantie de l'accès au juge (art. 29a Cst.), il faut que le Tribunal fédéral examine librement les faits lorsqu'un recours en matière de droits politiques est dirigé contre un acte qui a été rendu par une autorité non judiciaire. Le recours concernant le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et votations populaires peut en effet avoir pour objet un acte d'un gouvernement cantonal, par exemple (cf. art. 88 LTF). Or, la garantie de l'accès au juge requiert qu'au moins une instance judiciaire dispose d'un plein pouvoir d'examen du point de vue du droit et des faits.

**3.2 Ordonnance du 24 mai 1978 sur les droits politiques (ODP)****Art. 2a Dates des votations populaires fédérales**

Les dates concrètes qui découlent de la redéfinition proposée des règles de détermination figurent en annexe.

**Al. 1, let. a**

Le quatrième dimanche qui précède Pâques est réservé pour la votation populaire fédérale du premier trimestre, indépendamment de la date de Pâques. La règle s'applique déjà les années où Pâques tombe tôt (jusqu'au 10 avril). À l'avenir, elle s'appliquera aussi si le dimanche de Pâques tombe après le 10 avril. La réglementation en vigueur prévoit que le deuxième dimanche de février est réservé en pareil cas, ce qui sera évité à l'avenir.

Selon la règle de détermination proposée, la votation populaire du 1<sup>er</sup> trimestre aura lieu à l'avenir au plus tôt le 22 février et au plus tard le 28 mars. La règle évite (toujours) les collisions avec des événements qui dépendent de l'année ecclésiastique (Carnaval, dimanche des Rameaux, dimanche de Pâques, dimanche de Quasimodo). La votation aura lieu plus souvent qu'aujourd'hui pendant ou peu après la session de printemps des Chambres fédérales. Le tableau suivant indique les dates des votations selon la réglementation actuelle et la réglementation proposée.

Semaines jusqu'à Pâques	-10	-9	-8	-7	-6	-5	-4	-3	-2	-1	0
Première/dernière date possible	11.01-14.02	18.01-21.02	25.01-28.02	01.02-21.03			22.2-28.3	1.3-4.4	8.3-11.4	15.03-18.04	22.03-25.04
Événement				Carnaval						Dimanche des Rameaux	Pâques
Dimanches des votations selon la réglementation actuelle...											
- si Pâques tombe jusqu'au 10.4 : (4 <sup>e</sup> dimanche précédant Pâques.)							X				
- si Pâques tombe après le 10.4 : (2 <sup>e</sup> dimanche de février)	X	X									
<b>Dimanches des votations selon la réglementation proposée</b>							X				

**Al. 1, let. b**

À l'avenir, le dimanche qui suit la Pentecôte sera réservé pour la votation populaire fédérale du deuxième trimestre. Cela correspond à une date comprise entre le 17 mai et le 20 juin. La nouvelle réglementation maintient un écart constant par rapport à la date de la votation du premier trimestre (84 jours ou 12 semaines). Si la règle de détermination n'était pas adaptée conformément à la *let. b*, l'intervalle entre les deux premières dates l'année varierait fortement et serait parfois inférieur à 50 jours. Le troisième dimanche qui suit la Pentecôte ne peut pas être réservé pour la votation (par analogie avec l'adaptation de la *let. a*), car cette date peut tomber à la fin juin, voire au début juillet.

La nouvelle réglementation évite les collisions avec les événements dépendants de l'année ecclésiastique (week-end de l'Ascension, Pentecôte, week-end suivant la Fête-Dieu). La date sera toujours fixée après les *Landsgemeinde* des cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et de Glaris et après la Fête des mères. Il peut y avoir des chevauchements avec le Tir fédéral en campagne et, comme aujourd'hui, avec la session d'été des Chambres fédérales. Le tableau suivant indique les dates des votations selon la réglementation actuelle et la réglementation proposée.

Semaines jusqu'à/après la Pentecôte	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3
Première/dernière date possible	12.04-16.05	19.04-23.05	26.04-30.05	03.05-06.06	10.05-13.06	<b>17.05-20.06</b>	24.05-27.06	31.05-04.07
Événement				Week-end de l'Ascension	<b>Pentecôte</b>		Week-end de la Fête-Dieu	
Dimanches des votations selon la réglementation actuelle... - si la Pentecôte tombe jusqu'au 28.5 : (3 <sup>e</sup> dimanche suivant la Pentecôte) - si la Pentecôte tombe après le 28.5 : (3 <sup>e</sup> dimanche de mai)	X	X	X					X
<b>Dimanches des votations selon la réglementation proposée</b>						<b>X</b>		

**Al. 2**

L'al. 2 précise que le Conseil fédéral peut déplacer telle ou telle date ou fixer des dates supplémentaires.

**Al. 3**

L'al. 3 est modifié afin qu'il n'y ait pas de votation populaire fédérale pendant le deuxième semestre de l'année du renouvellement intégral du Conseil national. La disposition renvoie aux dates visées à l'al. 1 qui sont supprimées l'année des élections fédérales. Il s'agit du dimanche qui suit le Jeûne fédéral (al. 1, let. c) et du dernier dimanche de novembre (al. 1, let. d).



#### *Al. 4 (abrogé)*

L'abrogation de l'al. 4 permettra au Conseil fédéral de reporter certaines dates ou de fixer des dates supplémentaires moins longtemps à l'avance et de réagir à des situations exceptionnelles imprévisibles. Aujourd'hui, les dates qui sont réservées pour les votations populaires fédérales de l'année qui suit doivent être publiées au plus tard au mois de juin de chaque année.

La suppression de l'al. 4 ne remet pas en cause le principe de la fixation fiable et à long terme des dates des votations. Comme aujourd'hui, les dérogations aux dates de votation prévues à l'al. 1 ne sont envisageables que pour des « motifs prépondérants » et qu'après que les cantons ont été consultés (cf. art. 2a, al. 2, AP-ODP). Il convient en outre de préciser qu'il serait inadmissible de reporter une votation populaire fixée (art. 10, al. 1<sup>bis</sup>, LDP) en vertu de l'art. 2a, al. 2, AP-ODP.

## **4 Conséquences**

### **4.1 Conséquences pour la Confédération**

Le projet n'a pas de conséquences sur l'état du personnel de la Confédération. Il faut s'attendre à des coûts minimes pour la production et la distribution des gabarits de vote.

On ignore encore dans quelle mesure le recours direct au Tribunal fédéral concernant les votations populaires fédérales et l'élection du Conseil national pourrait augmenter la charge de travail du Tribunal fédéral. Les expériences faites avec les voies de recours actuelles montrent que seule une partie des décisions cantonales sont attaquées devant le Tribunal fédéral. Le nombre de procédures devant le Tribunal fédéral pourrait augmenter en conséquence. On notera toutefois qu'aucun émolument ne peut être perçu pour les recours au gouvernement cantonal (art. 86, al. 1, LDP), alors que pour la procédure devant le Tribunal fédéral, les frais sont régis par la LTF (art. 86, al. 2, LDP). La perception éventuelle de frais pourrait avoir pour effet de réduire le nombre des recours qui sont d'emblée voués à l'échec. En outre, le recours direct rendra inutile la pratique, courante aujourd'hui, du dépôt de recours identiques dans plusieurs cantons.

Par ailleurs, le Tribunal fédéral devra à l'avenir examiner les faits, tâche qui relève aujourd'hui de la compétence du gouvernement cantonal (en particulier la vérification de la qualité d'électeur et, partant, de la qualité pour recourir).

### **4.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne**

Il faut s'attendre à ce que l'utilisation de gabarits de vote se répercute initialement sur la charge de travail des cantons, notamment dans ceux qui utilisent leurs propres bulletins de vote pour le comptage électronique des voix. Cette augmentation peut aussi être en partie supportée directement par les communes qui utilisent des systèmes de comptage électroniques.

Il se pourrait également que les modifications proposées nécessitent une adaptation des législations cantonales en matière de droits politiques. Par contre, la réorganisation des voies de recours dans ce domaine devrait, dans l'ensemble, décharger les autorités cantonales.

Les modifications proposées n'ont pas de conséquences particulières pour les centres urbains ni les agglomérations et les régions de montagne.

### **4.3 Conséquences sociales**

L'utilisation de gabarits de vote (cf. ch. 2.1.2) permettra aux personnes handicapées de la vue de remplir elles-mêmes leur bulletin de vote. Cette mesure facilitera, au moins ponctuellement, la participation politique des personnes handicapées.

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité**

La révision proposée se fonde sur l'art. 39, al. 1, Cst. qui dispose que la Confédération règle l'exercice des droits politiques au niveau fédéral.

### **5.2 Forme de l'acte à adopter**

Le projet contient des dispositions importantes qui fixent des règles de droit dans le domaine de l'exercice des droits politiques. Conformément à l'art. 164, al. 1, let. a, Cst. ces dispositions doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. La modification de la LDP est donc sujette au référendum prévu pour les lois fédérales (art. 141, al. 1, let. a, Cst.).

Les adaptations proposées de l'ODP se fondent sur une norme de délégation existante (art. 10, al. 1, LDP).

### **5.3 Délégation de compétences législatives**

L'avant-projet de loi ne délègue pas de nouvelles compétences législatives au Conseil fédéral.

### **5.4 Protection des données**

Les modifications proposées n'ont pas de répercussions sur la protection des données.

**Annexe****Dates des votations fédérales 2024-2040 conformément à la modification proposée de l'art. 2a ODP**

Année	Dates des votations selon art. 2a ODP			
	1 <sup>er</sup> trimestre (al. 1, let. a)	2 <sup>e</sup> trimestre (al. 1, let. b)	3 <sup>e</sup> trimestre (al. 1, let. c, et 3)	4 <sup>e</sup> trimestre (al. 1, let. d, et 3)
2024	03.03	26.05 <i>(09.06)</i>	22.09	24.11
2025	23.03 <i>(09.02)</i>	15.06 <i>(18.05)</i>	28.09	30.11
2026	08.03	31.05 <i>(14.06)</i>	27.09	29.11
2027 N	28.02	23.05 <i>(06.06)</i>	-	- <i>(28.11)</i>
2028	19.03 <i>(13.02)</i>	11.06 <i>(21.05)</i>	24.09	26.11
2029	04.03	27.05 <i>(10.06)</i>	23.09	25.11
2030	24.03 <i>(10.02)</i>	16.06 <i>(19.05)</i>	22.09	24.11
2031 N	16.03 <i>(09.02)</i>	08.06 <i>(18.05)</i>	-	- <i>(30.11)</i>
2032	29.02	23.05 <i>(06.06)</i>	26.09	28.11
2033	20.03 <i>(13.02)</i>	12.06 <i>(15.05)</i>	25.09	27.11
2034	12.03	04.06 <i>(18.06)</i>	24.09	26.11
2035 N	25.02	20.05 <i>(03.06)</i>	-	- <i>(25.11)</i>
2036	16.03 <i>(10.02)</i>	08.06 <i>(18.05)</i>	28.09	30.11
2037	08.03	31.05 <i>(14.06)</i>	27.09	29.11
2038	28.03 <i>(14.02)</i>	20.06 <i>(16.05)</i>	26.09	28.11
2039 N	13.03	05.06 <i>(15.05)</i>	-	- <i>(27.11)</i>
2040	04.03	27.05 <i>(10.06)</i>	23.09	25.11

**Remarques :** - les dates des votations qui changent par rapport au droit en vigueur sont mises en évidence;

- *italique* = dates des votations selon droit en vigueur;

- N = année du renouvellement intégral du Conseil national ;

- la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de l'ordonnance reste à déterminer.