

Circulaire du Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux relative aux problèmes relevant du domaine des votations

du 11 août 1999

Mesdames et Messieurs les Présidents,

Mesdames et Messieurs les Conseillers d'Etat,

La votation populaire concernant la nouvelle Constitution fédérale s'est déroulée le 18 avril 1999. Plusieurs pannes ont été constatées à cette occasion. Par cette circulaire, nous aimerions rappeler l'importance d'une organisation et d'un déroulement sans faille du processus de votation, y compris en matière de validation et de recours.

1 Intervention officielle immédiate en cas d'irrégularités

Selon l'article 79, alinéa 2, de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP, RS 161.1), le gouvernement cantonal doit prendre d'office ou à la suite d'un recours les mesures permettant de remédier aux défauts constatés et cela autant que possible avant la clôture du scrutin. Il n'est donc pas tolérable qu'un canton, malgré l'étalage d'articles de journaux consacrés à des irrégularités commises dans plusieurs communes, reste inactif jusqu'au dépôt d'un recours après la votation, et n'enjoigne les communes, au moyen d'une circulaire, d'agir désormais conformément à la loi qu'après la votation. Nous vous prions de bien vouloir vous conformer à l'esprit de la loi dans l'application des dispositions légales.

2 Distribution du matériel de vote dans les délais prescrits

Selon l'article 11, alinéa 3, LDP, les électeurs doivent recevoir les bulletins de vote et les cartes de légitimation au cours de la quatrième semaine précédant le jour de la votation; le texte soumis à la votation et les explications de vote peuvent, d'après la loi, leur être remis plus tôt.

Le 18 mars 1994, dans le cadre de la révision de la législation fédérale sur les droits politiques, il a été donné suite au voeu largement exprimé par les cantons dans la mesure où, depuis lors, les cantons peuvent, par une loi, habiliter les communes à n'envoyer qu'un seul exemplaire par ménage du texte soumis à la votation et des explications de vote et non plus à chaque électeur (art. 11, al. 4, LDP).

Au cours de la votation populaire du 18 avril 1999, on a dû constater que dans presque sept pour cent de l'ensemble des communes, tous les électeurs, ou au moins une partie d'entre eux, n'avaient reçu le texte soumis à la votation et les explications de vote que plusieurs jours après l'expiration de ces quatre semaines précédant la votation.

Le but des largesses de la Confédération s'agissant d'une distribution moins onéreuse des documents de vote, ne signifie cependant pas que les communes

peuvent se jouer des délais minimaux prescrits par le droit fédéral. Il y a donc lieu d'interrompre immédiatement et de manière durable un tel comportement qui est contraire à la loi. Dans le cas contraire, il n'y aurait pas d'autre issue que de revenir à l'ancienne réglementation fédérale uniforme qui prévoyait la distribution de tous les textes soumis à la votation et des explications de vote à l'ensemble des électeurs et cela dans un délai prescrit par la loi.

Nous vous prions de bien vouloir insister auprès de toutes les communes de votre canton et des organismes de diffusion pour que la distribution de tous les documents de vote fédéraux se fasse à temps et en conformité avec le droit fédéral.

3 **Publication sans retard des résultats de la votation (déclenchement du processus complet des délais prescrits)**

Selon l'article 14, alinéa 2, LDP, le gouvernement cantonal procède à la récapitulation des résultats provisoires d'une votation fédérale de tout le canton, les communique sans retard à la Chancellerie fédérale et les publie dans la feuille officielle du canton. Cette publication marque le début du délai de recours complet (art. 77, al. 2, LDP). C'est ainsi qu'une publication tardive des résultats provisoires établis par le gouvernement cantonal empêche la validation des résultats pour l'ensemble de la Suisse. Cela peut avoir des conséquences fâcheuses, en particulier dans le domaine du droit d'urgence. Etant donné que le retard d'un seul canton peut déjà toucher la validation des résultats complets de la Suisse, nous vous prions de faire en sorte qu'à l'avenir et s'agissant des scrutins fédéraux, les résultats provisoires du canton soient immédiatement publiés dans la feuille officielle de ce dernier.

4 **Recours**

41 **Observation des délais prescrits pour les décisions sur recours**

Selon l'article 79, alinéa 1, LDP, le gouvernement cantonal tranche le recours touchant la votation dans les dix jours qui suivent son dépôt. Le délai imparti pour prendre la décision en première instance a intentionnellement voulu être bref par le législateur étant donné que le gouvernement cantonal, lorsqu'il constate des irrégularités, doit prendre „autant que possible avant la clôture du scrutin ... les mesures permettant de remédier aux défauts constatés,, (art. 79, al. 2, LDP). Il n'est donc pas permis de „rallonger,, le délai prévu pour prendre une décision sur recours par une procédure visant à établir des preuves supplémentaires ou de reporter cette décision à une date postérieure à la votation.

Or, dans le cadre de la votation populaire du 18 avril 1999, quelques cantons prirent leur décision sur recours dans le délai d'un mois au lieu des dix jours prescrits, alors que d'autres recours tranchés par le Conseil d'Etat ne furent expédiés qu'une semaine plus tard. Une telle manière de procéder immobilise le Conseil fédéral dans la validation des résultats de la votation, ce qui peut avoir des conséquences extrêmement négatives, compte tenu de la situation politique et juridique, en particulier dans le domaine du droit d'urgence. C'est la raison pour laquelle nous vous prions de bien vouloir rappeler à tous les ser-

vices intéressés le sens ainsi que les interactions d'une exécution et d'une notification dans les délais de tous les recours cantonaux touchant les votations.

42 **Notification juridiquement suffisante**

421 **Indication des voies de droit**

En matière de votations fédérales, les décisions sur recours doivent aussi indiquer les voies de recours dès que le gouvernement cantonal ne fait pas entièrement droit aux conclusions du recourant ou de la recourante (art. 35, al. 1 et 3, de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [LPA, RS 172.021], en relation avec l'art. 79, al. 1, 2bis et 3, LDP). A cette fin, la décision sur recours doit mentionner le moyen de droit ordinaire qui est ouvert, l'autorité à laquelle il doit être adressé (recours au Conseil fédéral) et le délai (cinq jours) pour l'utiliser (art. 35, al. 2, LPA, en relation avec l'art. 81 LDP).

Le fait pour un gouvernement cantonal d'oublier d'indiquer cette voie de droit dans sa décision sur recours ne peut entraîner aucun préjudice pour le recourant ou la recourante (art. 38 LPA).

Cela signifie qu'aucun délai de recours ne commence à courir et que la procédure de validation des résultats de la votation est bloquée parce que le Conseil fédéral doit statuer sur tous les recours avant de constater le résultat définitif de la votation (art. 81, 2e phrase, LDP).

Pour vous simplifier la tâche, nous vous proposons le projet de rédaction suivant:

Un recours contre cette décision peut être interjeté au Conseil fédéral dans les cinq jours à compter de la notification. Le mémoire de recours doit comporter des conclusions et être motivé par un bref exposé des faits. On y adjointra une copie de la décision attaquée. Les moyens de preuve invoqués doivent être clairement désignés et autant que possible joints au dossier.

Nous vous serions reconnaissants de bien vouloir faire en sorte qu'à l'avenir, aucune décision sur recours ne soit établie sans indiquer les voies de droit prescrites par le droit fédéral comme nous avons pu malheureusement le constater dans des cas isolés à l'issue de la votation populaire du 18 avril 1999.

422 **Notification immédiate à la Chancellerie fédérale également, avec indication de la date d'expédition**

Selon l'article 79, alinéa 3, LDP, les gouvernements cantonaux notifient leurs décisions sur recours et autres décisions prises, comme par exemple les mesures permettant de remédier aux défauts constatés, et les communiquent aussi à la Chancellerie fédérale. Il est, ici aussi, indispensable que cette information se fasse immédiatement. Elle peut avoir de graves conséquences sur l'instruction d'autres recours provenant le cas échéant d'autres cantons ou sur l'appréciation des mesures qui s'avèrent nécessaires au niveau des autorités fédérales. C'est ainsi que nous ne pouvons pas tolérer que des décisions sur recours émanant de gouvernements cantonaux aient été communiquées à la Chancellerie fédérale avec une semaine de retard comme ce fut parfois le cas à

l'issue de la votation du 18 avril 1999. Nous vous prions donc de bien vouloir donner les instructions nécessaires à la Chancellerie d'Etat.

5 Caractère constitutif de l'approbation fédérale des dispositions cantonales d'exécution des droits politiques de la Confédération. Importance de la demande

- 51 Comme nous vous l'avions déjà rappelé dans notre circulaire du 29 mai 1996 (FF 1996 II 1294s.), l'approbation fédérale des dispositions cantonales d'exécution des droits politiques de la Confédération a un caractère constitutif (art. 91, al. 2, LDP; art. 62, al. 1, 2e phrase, de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, RS 172.010).
- 52 Cela signifie en particulier que les cantons qui, lors de scrutins fédéraux, appliquent des normes cantonales pour lesquelles aucune approbation fédérale n'a été requise, courent le risque, en cas d'irrégularités y afférentes, de devoir répéter un scrutin fédéral à leurs propres frais.
- 53 Sur demande, la Chancellerie fédérale est bien volontiers disposée à procéder déjà à un examen préalable informel de projets de dispositions cantonales d'exécution des droits politiques. Tout désagrément peut ainsi être évité.
- 54 La pratique introduite par plusieurs cantons et visant à fixer déjà l'entrée en vigueur des actes législatifs cantonaux soumis à l'approbation fédérale à une date antérieure aux deux mois minimums réservés à la procédure d'approbation par les autorités fédérales (art. 4, al. 1, et art. 6, al. 1 et 2, de l'ordonnance du 30 janvier 1991 relative à l'approbation d'actes législatifs des cantons par la Confédération, RS 172.068), n'est pas sans danger pour les motifs exposés au chiffre 52 ci-dessus.

Nous vous prions d'agréer, Mesdames et Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs les Conseillers d'Etat, l'assurance de notre haute considération.

11 août 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss

Le chancelier de la Confédération, François Couchepin