

Circulaire du Conseil fédéral aux gouvernements concernant les mesures à prendre pour garantir la qualité du vote par correspondance

du 31 mai 2006

Mesdames et Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs les Conseillers d'Etat,

Les enquêtes réalisées par la Chancellerie fédérale concernant l'exercice du droit de vote lors des votations fédérales en 1997 et 2005 ont montré que la libéralisation du vote par correspondance intervenue en 1994 est devenue la forme privilégiée de participation aux scrutins populaires et que la tendance s'accroît. Cela n'a toutefois pas touché tous les cantons de la même manière. Ainsi, dans les cantons qui connaissent le vote obligatoire ou la Landsgemeinde, la population semble, du moins jusqu'à présent, rester encore très fidèle à l'idée de se rendre personnellement aux urnes. En revanche, dans la plupart des autres cantons, ce sont en moyenne plus de 80 % des électeurs qui votent par correspondance.

Depuis l'introduction du vote par correspondance sans restriction, la participation moyenne a aussi légèrement augmenté. L'augmentation est particulièrement forte dans les cantons romands: elle constitue la meilleure garantie contre une «minorisation» de la Suisse romande et contribue ainsi à renforcer la cohésion nationale.

En introduisant le droit de vote par correspondance sans restriction, la Suisse est allée bien au-delà de ce qui est courant dans les Etats qui connaissent le vote par correspondance au niveau national. La Suisse doit prendre particulièrement soin de cet instrument de la démocratie semi-directe; en effet, alors que des élections périodiques font partie du cours normal de la vie dans la plupart des pays du monde, la Suisse a, à elle seule, organisé depuis la Révolution française plus du tiers des votations qui ont eu lieu sur la planète. Les électeurs suisses ont donc été appelés aux urnes au moins dix fois plus souvent que les électeurs de n'importe quel autre Etat.

La diversité fédéraliste de la Suisse joue ici aussi un rôle important. Ce sont les cantons qui assurent l'élection du Conseil national ainsi que des votations populaires fédérales sur leur territoire et pour de nombreuses questions de procédure, c'est le droit cantonal qui s'applique. C'est la raison pour laquelle nous nous permettons de vous adresser plusieurs requêtes liées au vote par correspondance après avoir, ici et là, pris connaissance des réserves de certains quant aux risques inhérents au vote par correspondance; à cela s'ajoutent certains abus que nous avons décrits ci-dessous et qui nous ont été signalés à plusieurs endroits.

1. D'une manière générale et compte tenu du changement des habitudes intervenu sur la manière de voter, il nous paraît opportun de systématiser quelque peu le formalisme du processus électoral et du processus des votations afin

de renforcer la confiance des électeurs de tous les cantons, d'autant plus que la prestation de serment, autrefois en vigueur dans bien des endroits comme mesure de garantie, est tombée en désuétude.

Instructions

- a. Dans le cadre de la récolte, de la garde et du dépouillement des bulletins des scrutins fédéraux, aucun acte officiel ne sera plus effectué par une seule personne ni sans procès-verbal.
2. Des risques d'abus peuvent survenir lors de la récolte et de la garde des enveloppes qui arrivent dans les communes.

Problème

Le droit de vote garanti par la Constitution donne aux électeurs le droit d'exiger que le résultat d'une votation ou d'une élection ne soit reconnu que s'il est l'expression fidèle et sûre d'une volonté librement exprimée par le corps électoral (art. 34, al. 2 Cst.). La disparition par manque de surveillance de bulletins renvoyés par correspondance constitue donc une violation du droit de vote des personnes concernées. Aucune collectivité ne peut autoriser ni tolérer pareille chose. La capacité de fonctionnement de la démocratie semi-directe présuppose la confiance de l'ensemble du corps électoral.

Des mesures ciblées et des méthodes de procédure doivent ainsi être mises en place afin d'empêcher tout vol et toute falsification du matériel de vote ou du matériel électoral qui a été rempli et renvoyé. L'administration communale demeure aussi responsable du bon déroulement du scrutin lorsqu'elle autorise le dépôt des bulletins dans une boîte aux lettres communale.

Instructions

A cause de l'art. 7, al. 4 et de l'art. 8, al. 1, de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP, RS 161.1), les cantons devront faire en sorte que les mesures suivantes soient prises dans toutes les communes:

- b. Tous les bulletins envoyés par la poste ou remis de manière anticipée devront immédiatement être mis dans des urnes scellées et contrôlées, lesquelles ne pourront être ouvertes que lors de l'établissement du résultat et en présence de plusieurs personnes.
 - c. Les bulletins remis de manière anticipée à un bureau officiel devront être enregistrés dans un procès-verbal.
 - d. Les enveloppes-réponses officielles des électeurs devront être conçues de sorte que des personnes non autorisées ne puissent identifier l'électeur qui a glissé son bulletin dans l'enveloppe qui a été renvoyée.
3. Une *boîte aux lettres communale* spéciale offre aux électeurs une possibilité de voter par correspondance qui tient compte de leurs besoins tout en étant particulièrement économique; elle jouit ainsi d'une diffusion et d'une popularité croissantes en offrant aux électeurs de l'endroit la possibilité de voter sans frais 24 heures sur 24, depuis la distribution du matériel de vote aux électeurs jusque peu avant la clôture du scrutin.

Problème

Le droit de vote garanti par la Constitution donne aux électeurs le droit d'exiger que le résultat d'une votation ou d'une élection ne soit reconnu que s'il est l'expression fidèle et sûre d'une volonté librement exprimée par le corps électoral (art. 34, al. 2 Cst.). Le fait de soustraire des bulletins de vote anticipés de la boîte aux lettres communale constitue donc une violation du droit de vote des personnes concernées.

Le déroulement correct du scrutin reste de la responsabilité de l'administration communale, même lorsqu'il existe la possibilité de voter de manière anticipée dans une boîte aux lettres communale. La capacité insuffisante de la boîte aux lettres communale ne peut pas être invoquée comme justification lorsque les circonstances permettent le vol du matériel déposé.

Instructions

Sur la base des art. 5 à 8 LDP, les cantons devront faire en sorte que toutes les communes prennent les dispositions suivantes:

- e. La boîte aux lettres communale destinée au vote anticipé devra avoir une taille appropriée; elle devra être vidée régulièrement et en présence de plusieurs personnes. Son contenu sera placé dans une urne scellée.
4. Ces dernières années, on a dénombré plusieurs cas où des cartes de légitimation qui avaient été jetées ont ensuite été récupérées – par exemple d'une poubelle – par des personnes non autorisées avant d'être abusivement utilisées pour la remise de votes supplémentaires (cf. ATF 121 I 187 à 195).

Problème

Au cours des dernières décennies, plusieurs scrutins communaux dont les résultats étaient dépourvus de toute crédibilité à la suite de telles manigances ont dû être répétés. De tels scénarios doivent absolument être évités pour les scrutins fédéraux.

Instructions

- f. Sur les enveloppes dans lesquelles la commune adresse le matériel de vote aux électeurs, l'indication suivante devra obligatoirement figurer de manière lisible: «Celui ou celle qui ne veut pas exercer son droit de vote doit déchirer sa carte de légitimation avant de la jeter».

Vu notre Etat fédéraliste et la diversité des réglementations cantonales, nous sommes conscients que chacune des instructions susmentionnées ne pourra pas être appliquée immédiatement partout. Les stages de la mise au courant et d'information des communes, les mesures d'adaptation des boîtes aux lettres communales, si nécessaire la réimpression des enveloppes de transmission et selon les circonstances, l'achat de nouvelles urnes prendront du temps. L'art. 91 LDP accorde aux cantons un délai de 18 mois pour adopter des dispositions cantonales d'exécution. Il nous paraît opportun d'accorder un même délai transitoire pour la mise en application de ces instructions.

Nous vous prions dès lors de bien vouloir préparer sans délai les mesures nécessaires en vue de l'application des instructions susmentionnées afin qu'à l'avenir encore, toutes les votations populaires fédérales se déroulent conformément à la loi.

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

31 mai 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz