



COMMENTAIRE EN LIGNE
LE COMMENTAIRE JURIDIQUE
EN OPEN ACCESS

COMMENTAIRE

Art. 10 LDP

Un commentaire de Pascal Mahon

Edité par Andreas Glaser / Nadja Braun Binder / Corsin Bisaz / Bénédicte Tornay
Schaller

État du traitement : 15.09.2023

PDF créé le : 06.10.2026

DOI: 10.17176/20230915-102530-0

PROPOSITION DE CITATION

Pascal Mahon, Kommentierung zu Art. 10 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Citation abrégée: OK-Mahon, N. XXX zu Art. 10 BPR.

Titre 2 Votations

Art. 10 Date et exécution

¹ Le Conseil fédéral arrête les règles qui permettent de déterminer les jours des votations. Ce faisant, il tient compte des besoins des électeurs, du Parlement, des cantons, des partis politiques et des organisations chargées de remettre le matériel de vote et évite les collisions pouvant résulter des différences entre l'année civile et l'année religieuse.

^{1bis} Le Conseil fédéral fixe, au minimum quatre mois avant le jour de la votation, les objets qui feront l'objet de la votation. Le délai de quatre mois peut être raccourci pour les lois fédérales déclarées urgentes.

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

TABLE DES MATIÈRES

I. Historique et Systematique.....	3
A. Remarques préliminaires concernant le titre 2 de la loi	3
B. Systématique et historique de l'art. 10.....	4
II. Signification et Importance de la Disposition	4
A. Généralités	4
B. Droit cantonal	5
III. Commentaire	5
A. Alinéa 1er : le calendrier des votations	5
1. Le texte et la raison d'être de l'alinéa 1er	5
2. Sa concrétisation : l'article 2a de l'ordonnance sur les droits politiques	6
3. La pratique.....	7
B. Alinéa 1bis : la détermination des objets soumis au vote	9
1. Le texte de l'alinéa 1bis	9
2. Les paramètres et les principes déterminant le choix du Conseil fédéral	9
3. La réduction du délai de quatre mois pour les lois urgentes	11
C. Alinéa 2 : l'exécution cantonale.....	13
Bibliographie	14

I. HISTORIQUE ET SYSTEMATIQUE

A. Remarques préliminaires concernant le titre 2 de la loi

- 1 L'art. 10 est la première des sept dispositions qui forment le titre II de la loi sur les droits politiques, titre qui traite, comme l'indique son intitulé, des « Votations » (« Abstimmungen », « Votazioni »).
- 2 Ce titre II et les dispositions qui le composent sont donc applicables, en principe, aux « votations », c'est-à-dire aux cas dans lesquels le corps électoral fédéral, dans ses différentes déclinaisons, est appelé aux urnes pour prendre une décision, matérielle et concrète, par « oui » ou par « non », sur un objet déterminé¹. Tel est le cas dans plusieurs hypothèses : 1°) tous les cas de référendum obligatoire à la double majorité du peuple et des cantons, à savoir pour toutes les révisions (partielles ou totales) de la Constitution², pour les actes d'approbation de certains traités internationaux³ et pour les lois fédérales urgentes prises pour plus d'un an et dépourvues de base constitutionnelle⁴ ; 2°) tous les cas de référendum obligatoire du peuple seul (diverses hypothèses procédurales en matière de révision de la Constitution⁵) ; ou encore tous les cas de référendum facultatif, à la majorité du peuple seul, sur les lois fédérales⁶, les lois fédérales urgentes conformes à la Constitution dont la durée de validité dépasse un an⁷, les arrêtés fédéraux (non simples)⁸, ainsi que les actes d'approbation de certains traités internationaux⁹.
- 3 Ces dispositions – les articles 10 à 15 – ne s'appliquent donc pas, en principe, à l'exercice des autres compétences du corps électoral fédéral, comme l'élection du Conseil national, le lancement d'un référendum ou le lancement d'une initiative populaire, notamment, exercice qui est régi par d'autres titres de la loi¹⁰. Certaines de ces dispositions du titre 2 ont d'ailleurs leur pendant ailleurs, dans la loi, par exemple dans le titre 3, sur l'élection du Conseil national¹¹.

1. Sur la notion de « votation » (*Abstimmung*), cf. notamment Tschannen, N. 1726, p. 635.

2. Art. 140 al. 1 let. a Cst.

3. Traités portant « adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales », art. 140 al. 1 let. b Cst.

4. Art. 140 al. 1 let. c Cst., en lien avec l'art. 165 al. 3.

5. Art. 140 al. 2 Cst., qui prévoit trois hypothèses : « les initiatives populaires tendant à la révision totale de la Constitution » (let. a), « le principe d'une révision totale de la Constitution, en cas de désaccord entre les deux conseils » (let. c) et « les initiatives populaires conçues en termes généraux qui tendent à la révision partielle de la Constitution et qui ont été rejetées par l'Assemblée fédérale » (let. b).

6. Art. 141 al. 1 let. a Cst.

7. Art. 141 al. 1 let. b Cst., en lien avec l'art. 165 al. 2.

8. Art. 141 al. 1 let. c Cst. Cette disposition doit se lire en lien avec celle de l'art. 163 al. 2 Cst., qui précise la notion d'« arrêté fédéral » ([*Bundesbeschluss*], notion distincte de celle d'« arrêté fédéral simple », [*einfacher Bundesbeschluss*]) ; la Constitution elle-même connaît deux cas d'application de cette notion, c'est-à-dire d'arrêtés fédéraux assujettis au référendum facultatif, à savoir les articles 48a al. 2 et 53 al. 3 Cst. (respectivement : déclaration de force obligatoire de certains concordats intercantonaux et transfert de territoire d'un canton à un autre ; pour un exemple concret de ce dernier cas de figure, cf. *L'Arrêté fédéral relatif à l'approbation d'une modification du territoire des cantons de Berne et de Fribourg (Transfert de la commune bernoise de Clavaleyres)*, du 18.12.2020, RS 132.211) ; pour des exemples d'arrêtés fédéraux que la loi assujettit directement au référendum facultatif, cf. les art. 27 al. 1 LFH, du 22.12.1916, RS 721.80 (aménagement de cours d'eau pour la navigation) et 48 al. 4 LENu, du 21.3.2003, RS 732.1 (autorisation générale en matière d'installation nucléaire, approbation de l'Assemblée fédérale) ; cf. aussi l'art. 28 al. 3, 2^e phrase, LParl (pour les arrêtés de principe et de planification de grande portée, si l'Assemblée fédérale en décide ainsi).

9. Les traités qui « sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables » (art. 141 al. 1 let. d ch. 1 Cst.), qui « prévoient l'adhésion à une organisation internationale » (let. d ch. 2), ou qui « contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales » (let. d ch. 3).

10. Titre 3 LDP, pour l'élection du Conseil national, titre 4, pour le référendum, et titre 5, pour l'initiative populaire, par exemple.

B. Systématique et historique de l'art. 10

- 4 L'art. 10 traite, comme l'indique son intitulé (« Date et exécution »), de la date et de l'organisation des votations. A vrai dire, le titre de la disposition n'est pas des plus précis et clair, comme en témoignent du reste ses trois versions linguistiques, qui sont assez différentes (« Anordnung », en allemand, donc plutôt « fixation » de la [date de] votation, et « Organizzazione », en italien). Du point de vue historique, la disposition a connu une évolution et une modification assez conséquente, ce qui n'explique cependant pas cette diversité des intitulés, et leur relative imprécision, puisque ceux-ci n'ont pas changé.
- 5 L'art. 10 existait en effet déjà dans la version originelle de la loi, en 1976, avec le même intitulé en français (« Date et exécution »), comme du reste en allemand et en italien, mais avec un contenu plus simple – et plus en symbiose avec l'intitulé –, divisé en deux alinéas. Le premier disait simplement : « Le Conseil fédéral arrête la date de la votation », alors que le second – en tous points identique à l'actuel alinéa 2 – parlait de l'exécution par les cantons : « Chaque canton assure l'exécution de la votation sur son territoire et arrête les mesures nécessaires ».
- 6 La disposition a été modifiée par la révision de la loi sur les droits politiques du 21 juin 2002, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003, qui en a donc reformulé l'al. 1^{er} et y a ajouté l'al. 1^{bis}, constituant ainsi le texte actuel de la disposition¹². Cette révision de juin 2002, par laquelle le Parlement reprenait sans modification et sans discussion la proposition du Conseil fédéral¹³, s'inscrivait, comme le souligne le message gouvernemental, dans le cadre du « souhait grandissant que soit établi, à moyen et à long termes, un calendrier – aisément calculable et parfaitement transparent – des votations populaires, calendrier qui assurerait une certaine continuité du rythme des scrutins et éviterait autant que possible les à-coups »¹⁴. Il s'agissait à cet effet, toujours selon le Gouvernement, d'établir « dans la loi les principes autorisant le Conseil fédéral », d'une part, « à arrêter les règles permettant de définir les dimanches qui seront réservés aux votations fédérales (al. 1) » et, d'autre part, « à fixer et à rendre publics dorénavant au minimum quatre mois avant le jour d'une votation les objets, à l'exception des lois fédérales urgentes, qui seront soumis ce jour-là au vote populaire (al. 1^{bis}) »¹⁵.

II. SIGNIFICATION ET IMPORTANCE DE LA DISPOSITION

A. Généralités

- 7 La disposition a donc pour objet et pour but, on vient de le voir, à la fois d'établir dans la mesure du possible un calendrier cohérent, adéquat et transparent des votations fédérales, qui tienne compte des nombreux paramètres devant entrer en considération (vacances, calendrier religieux, etc.), et de garantir que les diverses parties intéressées disposent de suffisamment de temps pour préparer les campagnes précédant les votations. A cette fin, la disposition délègue d'une part au Conseil fédéral le soin d'arrêter, de manière générale et abstraite, « les règles qui permettent de déterminer les jours des votations », en lui enjoignant de respecter un certain nombre de paramètres à prendre en considération ; d'autre part, elle lui impose de fixer au moins quatre mois à l'avance l'objet des votations.

11. Voir par exemple les art. 12 ainsi que 38 et 49, sur la nullité des bulletins de vote, pour le premier, et des bulletins électoraux, pour les seconds.

12. RO 2002 3193, 3194.

13. Pour le projet du Conseil fédéral, FF 2001 6080, 6081 ; pour les débats aux Chambres, BO 2002 CN 337 et CE 336.

14. Voir le *Message 2001*, FF 2001 6051, 6058.

15. Pour ces différentes raisons, *ibid.*, FF 2001 6051, 6059.

- 8 La disposition a, dans le système politique suisse, une certaine importance et un caractère assez fondamental dans la mesure où la Suisse se caractérise, sous l'angle comparatif, par une très forte dose de démocratie directe, la plus forte au monde sans doute, c'est-à-dire comme un système politique dans lequel les citoyennes et les citoyens sont très souvent appelés à se prononcer, par le biais de votations populaires, sur des questions concrètes. On admet généralement, sans l'avoir certes vérifié empiriquement, mais comme un ordre de grandeur plutôt fiable, que plus de la moitié des votations populaires qui ont lieu chaque année sur la planète ont lieu en Suisse¹⁶. Cette affirmation statistique prend certes en compte toutes les votations populaires qui se déroulent dans le pays, à savoir non seulement les votations fédérales mais aussi les votations communales et cantonales. Il faut donc en déduire celles-ci, qui sont sensiblement plus nombreuses que les votations fédérales. Il n'en demeure pas moins qu'à elles seules, les votations fédérales représentent déjà, dans une perspective comparée, un nombre considérable d'objets soumis au vote populaire chaque année¹⁷.
- 9 Il est dès lors d'autant plus fondamental, vu l'importance des droits politiques dans le système constitutionnel suisse, que ces votations fassent l'objet de règles légales claires et précises, qui en assurent le déroulement régulier et garantissent, par-là, la concrétisation effective de ces droits¹⁸.

B. Droit cantonal

- 10 Comme indiqué, les votations populaires sont encore bien plus nombreuses au plan cantonal et au plan communal. On trouve ainsi des dispositions plus ou moins analogues à celle de l'art. 10 LDP dans la plupart des lois cantonales sur les droits politiques, dispositions qui donnent à l'exécutif cantonal – le plus souvent – la compétence de fixer et de communiquer les dates des scrutins ou de convoquer à l'avance, en fixant la date des scrutins, le corps électoral¹⁹. Généralement, ces dispositions précisent que ces dates doivent coïncider autant que possible avec celles des votations fédérales²⁰, l'idée étant évidemment de ne pas multiplier les journées de votations et de concentrer aux mêmes dates, tant que faire se peut, votations fédérales, cantonales et communales.

III. COMMENTAIRE

A. Alinéa 1^{er} : le calendrier des votations

1. Le texte et la raison d'être de l'alinéa 1^{er}

- 11 L'al. 1^{er} donne comme on l'a vu au Conseil fédéral la compétence – et le mandat – d'arrêter « les règles qui permettent de déterminer les jours des votations », c'est-à-dire d'établir, sous forme de réglementation générale et abstraite, le calendrier des jours de votation pour les votations fédérales. La disposition précise que le Gouvernement doit, « [c]e faisant », tenir « compte des besoins des électeurs, du Parlement, des cantons, des partis politiques et des organisations chargées de remettre le matériel de vote » et éviter « les collisions pouvant résulter des différences entre l'année civile et l'année religieuse ». Les raisons qui justifient cette disposition, depuis sa révision en 2002, sont

16. Haller/Kölz/Gächter, N. 265 *in fine*, p. 91 ; Mahon/Baer, p. 107 ; Mahon, N. 29, p. 36.

17. Avec une moyenne d'environ neuf objets par an au cours des 23 dernières années (depuis l'année 2000), avec des pointes de 16 objets en 2000, 13 en 2004, 2013 et 2021, 12 en 2014, 11 en 2001, 2003, 2008, 2013 et 2022, par exemple.

18. A ce propos, Tschannen, N. 1737, p. 639.

19. Voir par ex. les articles 58 LDP-ZH, du 1.9.2003 (RS/ZH 161), 41 et 43 LDP-BE, du 5.6.2012 (RS/BE 141.1), 8 LEDP-VD, du 5.10.2021 (RS/VD 160.01), 19 LEDP-GE, du 15.10.1982 (RS/GE A.5.05), 31 LEDP-FR, du 6.4.2001 (RS/FR 115.1).

20. Par exemple : art. 58 al. 2 LDP-ZH (RS/ZH 161), art. 41 al. 2 LDP-BE (RS/BE 141.1), 19 al. 2 LEDP-GE (RS/GE A.5.05). Voir aussi, à ce propos, Braun Binder/Glaser, p. 596, qui relèvent que même lorsque cette simultanéité n'est pas prescrite par la loi, elle est pratique assez courante.

expliquées dans le message du Conseil fédéral relatif à cette révision. Ce message précisait en effet, pour justifier le nouvel al. 1^{er} proposé, qu'« [i]l n'est pas aisé d'établir un système qui permette de fixer les deux premières dates des votations de chaque année civile », et ce pour plusieurs raisons, notamment de calendrier : en premier lieu, parce que « les votations ne peuvent avoir lieu en janvier et au début février, la Poste ne pouvant en effet garantir que le matériel de vote soit distribué à temps au moment des fêtes de Noël et du Nouvel-An, pas plus qu'elles ne peuvent avoir lieu en juillet, époque de l'année où une grande partie de la population est en vacances ». En outre, le message ajoutait que « huit semaines au minimum devraient séparer deux votations fédérales (la place manque pour stocker le matériel de vote et il faut éviter qu'on le confonde) ». Et enfin, une autre raison résidait dans le fait que, « du mercredi des Cendres à Pentecôte et à la Fête-Dieu, le calendrier civil et le calendrier religieux obéissent chacun à des lois qui ne sont pas toujours en harmonie les unes avec les autres »²¹.

- 12 Il s'agit donc de tenir compte de plusieurs paramètres, comme, notamment, du côté des besoins des électrices et des électeurs, les périodes de vacances et de festivités ainsi que les jours fériés, lesquels peuvent du reste être décalés, d'une année à l'autre, selon le calendrier religieux, mais qui peuvent aussi varier, pour certains, entre les cantons, en fonction des différents calendriers religieux²². Mais il faut aussi considérer les besoins des autorités et des partis politiques, comme le souci pratique de pouvoir préparer et distribuer le matériel de vote, ou celui de permettre aux partis politiques et autres organisations intéressées de préparer et conduire leurs campagnes de votations, compte tenu aussi des autres échéances du calendrier politique, comme les élections ou les sessions du Parlement, par exemple.

2. Sa concrétisation : l'article 2a de l'ordonnance sur les droits politiques

- 13 Le Conseil fédéral s'est acquitté du mandat que lui impartit l'al. 1^{er} en adoptant, par révision du 14 juin 2002²³, un nouvel art. 2a de l'ordonnance sur les droits politiques (ODP), du 24 mai 1978²⁴, qui détermine, comme l'indique son intitulé, la fixation des « Dates des votations populaires fédérales ». Cette disposition retient, à son al. 1^{er}, quatre dimanches par année et prévoit que « [s]ont réservés pour les votations fédérales les dimanches suivants » : « le deuxième dimanche de février, les années où le dimanche de Pâques tombe après le 10 avril, et le quatrième dimanche avant Pâques les autres années » (let. a) ; « le troisième dimanche de mai, les années où le dimanche de Pentecôte tombe après le 28 mai, et le troisième dimanche après Pentecôte les autres années » (let. b) ; « le dimanche qui suit le Jeûne fédéral » (let. c), et « le dernier dimanche de novembre » (let. d). L'al. 2 précise que « [p]our des motifs prépondérants », et « après avoir consulté les cantons », la Chancellerie fédérale peut proposer au Conseil fédéral « de déplacer telle ou telle date, ou de fixer des dates supplémentaires », et l'al. 3 qu'il « n'y a pas de votation populaire fédérale au mois de septembre de l'année du renouvellement intégral du Conseil national ».
- 14 La règle est donc que le jour de votation est toujours un dimanche²⁵, ce qui ne signifie pas que le vote n'est possible que le dimanche, le vote anticipé étant en effet permis, et même imposé, en ce sens que

21. Voir le *Message 2001*, FF 2001 6051, 6059. Cf. aussi Grisel, N. 217, p. 99, qui estime que « la marge de manœuvre est étroite » et que les « moments propices ne sont pas nombreux ».

22. Les jours fériés varient fortement selon les cantons, du simple au double, presque, notamment en fonction du calendrier religieux. Pour leur énumération, dans tous les cantons, voir la liste des « Jours fériés légaux ou considérés comme tels en Suisse » établie par l'Office fédéral de la justice, disponible sous <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/publiservice/civilprozessrecht.html> (consulté pour la dernière fois le 23.1.2023).

23. Entrée en vigueur le 1.8.2002, RO 2002 1755.

24. RS 161.11.

les cantons sont tenus de rendre « possible le vote anticipé au moins pendant deux des quatre jours qui précèdent le jour du scrutin » (art. 7 al. 1 LDP)²⁶.

- 15 Afin d'assurer la prévisibilité et la transparence du calendrier, l'art. 2a ODP prescrit en outre, à son al. 4, que la Chancellerie fédérale « publie au plus tard au mois de juin de chaque année les dates qui sont réservées pour les votations populaires fédérales de l'année qui suit ».

3. La pratique

- 16 A vrai dire, la pratique va aujourd'hui beaucoup plus loin que ce qu'exige l'ordonnance, puisqu'on trouve, sur le site de la Chancellerie fédérale, toutes les dates réservées pour les votations fédérales non seulement de l'année qui suit, mais pour les 20 prochaines années²⁷. On trouve du reste aussi, sur le site *ch.ch*, offre commune de la Confédération, des cantons et des communes, un calendrier « consolidé », en quelque sorte, permettant de connaître, par canton, les prochaines votations cantonales et communales²⁸.
- 17 Le fait qu'une date soit réservée ne signifie cependant pas qu'il y aura nécessairement une ou des votations fédérales ce jour-là. Il arrive en effet, même si cela n'est pas très fréquent – cela dépend de la plus ou moins grande charge du calendrier politique et du nombre d'initiatives populaires et autres objets en cours de traitement, et surtout prêts à être soumis au vote – qu'une date réservée, voire, mais c'est plus rare, que plusieurs dates réservées successives ne soient pas utilisées. Ainsi, par exemple, dans la période récente, il n'y a pas eu de votation populaire le 27 novembre 2022, date pourtant réservée, parce qu'« [a]ucun acte de la Confédération n'[était] prêt à être soumis au vote ce jour-là »²⁹ ; de même, et pour le même motif, il n'y a pas eu non plus de votation fédérale le 12 mars 2023, date suivante qui était réservée³⁰, ce qui signifie que deux dates successives n'ont pas été utilisées, ce qui est plutôt exceptionnel³¹ et n'était apparemment plus arrivé depuis pratiquement 25 ans³².
- 18 En pratique, en effet, depuis une quarantaine d'années, il y a généralement trois ou, souvent, quatre journées de votations qui sont utilisées³³, sauf lors des années d'élections fédérales, où le troisième

25. Cf. Grisel, N. 216, p. 99, qui précise que la règle, bien qu'elle ne soit explicite que pour l'élection du Conseil national (art. 19 al. 1 LDP), « s'applique également aux votations ». Voir aussi le *Message 1975*, FF 1975 I 1337, 1346, où le Gouvernement indique que compte tenu des possibilités d'anticiper l'ouverture du vote jusqu'à quatre jours avant le dimanche du scrutin et du vote par correspondance, il n'y a pas lieu « de fixer les votations un jour de semaine ».

26. Sur le vote anticipé, voir l'art. 7 LDP, et son commentaire, ainsi que Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 1200, p. 501, et N. 175, p. 76.

27. Voir https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/vab_1_3_3_1.html, où les dates sont prévues jusqu'en 2042 y compris (consulté pour la dernière fois le 10.1.2023). Cf. aussi Braun Binder/Glaser, p. 595.

28. Voir <https://www.ch.ch/fr/votations-et-elections/votations/calendrier-des-votations-cantonales/> (consulté pour la dernière fois le 10.1.2023). Ce calendrier se limite à vrai dire à renvoyer aux différents sites cantonaux, où figurent, pour la plupart des cantons, les votations prévues pour l'année en cours, sans plus.

29. Communiqué de presse du 22.6.2022, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-89395.html> (consulté pour la dernière fois le 10.1.2023).

30. Communiqué de presse du 26.10.2022, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-90899.html#:~:text=Berne%2C%2026.10.2022%20%2D%20Aucun,vote%20le%2012%20mars%202023> (consulté pour la dernière fois le 10.1.2023).

31. La dernière votation fédérale ayant eu lieu le 25.9.2022 et la prochaine date réservée étant le 18.6.2023, cela signifie qu'il n'y aura pas eu de votation populaire pendant pratiquement neuf mois. Cela s'explique en partie par la crise du Covid-19, qui a fortement mobilisé le Conseil fédéral et le Parlement, mais pas – du moins pas principalement – sur des objets soumis à votation. Voir à ce propos la chronique de *swissinfo.ch*, « La démocratie suisse en mode pause », du 11.11.2022, <https://www.swissinfo.ch/fr/economie/la-d%C3%A9mocratie-suisse-en-mode--pause--/48047052> (consulté pour la dernière fois le 10.1.2023).

dimanche réservé l'est – comme le prescrit l'art. 2a al. 3 ODP³⁴ – pour l'élection du Conseil national, alors que le quatrième l'est en principe pour les éventuels seconds tours des élections au Conseil des États dans les cantons³⁵, de sorte qu'il n'y a, ces années-là, en règle générale que deux dimanches de votations fédérales³⁶.

- 19 Il appartient au Conseil fédéral – sur proposition de la Chancellerie fédérale – de décider s'il entend fixer ou non une votation à la date réservée, et ce en principe dans le délai de quatre mois avant cette date, au minimum. Ce délai découle implicitement de l'al. 1^{bis}, puisque c'est dans ce délai de quatre mois au minimum que le Conseil fédéral est tenu de déterminer les objets qui seront soumis au vote, comme on le verra plus loin³⁷.
- 20 On signalera encore ici un cas, particulier et plutôt singulier, de non-utilisation d'une date réservée et dont les objets ont déjà été déterminés : celui de la renonciation, en dernière minute, à une votation déjà prévue et fixée, comme cela s'est produit, en raison de la pandémie de Covid-19, pour celle du 17 mai 2020, qui devait porter sur trois objets. Dans sa séance du 18 mars 2020, le Conseil fédéral a en effet décidé de renoncer à la tenue de cette votation³⁸. Il a considéré notamment que « [l]a tenue correcte d'une votation populaire nécessite non seulement l'organisation de la votation au sens strict (logistique, exercice du droit de vote, constatation du résultat, etc.), mais implique aussi que les citoyens puissent se former librement leur opinion (art. 34 de la Constitution). Les citoyens doivent pouvoir se forger une opinion et faire leurs choix en connaissance de cause. Cela implique en particulier qu'une campagne puisse avoir lieu avant la votation. À côté du Conseil fédéral, qui a le devoir d'informer les citoyens en vertu de la loi, les acteurs de la société civile (partis, comités, associations, ONG, etc.) et les médias jouent un rôle déterminant. En raison de l'épidémie de COVID-19, les séances d'information et les manifestations publiques sont interdites ; les partis et autres acteurs politiques ne peuvent en outre se réunir pour fixer leur mot d'ordre »³⁹. Les trois objets prévus pour le 17 mai 2020 ont finalement été soumis au vote, avec deux autres, lors de la votation du 27 septembre 2020.
- 21 À la suite de cet épisode plutôt particulier dont la régularité juridique était douteuse ou pour le moins discutée⁴⁰, et en réponse à une motion adoptée par les Chambres⁴¹, le Conseil fédéral a exprimé, en

32. Il n'y avait eu, avant ces deux derniers dimanches des 27.11.2022 et 12.3.2023, que six dates réservées restées inutilisées depuis 2002, hors années électorales (pour ces années, cf. plus bas, N. 18, dans le texte) ; *ibidem* (chronique de swissinfo.ch).

34. N 13 ci-dessus, *in fine*, dans le texte.

35. Chronique de *swissinfo.ch*, déjà citée, « La démocratie suisse en mode pause », <https://www.swissinfo.ch/fr/economie/la-d%C3%A9mocratie-suisse-en-mode--pause--/48047052>.

36. Tel a été le cas, pour les deux dernières décennies, en 2003, 2007, 2015 et 2019, et il n'y a même eu qu'un dimanche de votation en 2011 (le 13 février, avec du reste un seul objet soumis au vote, ce qui est rare aussi).

37. N. 22 ss ci-dessous, dans le texte.

38. *Arrêté du Conseil fédéral sur la renonciation à la tenue de la votation populaire du 17.5.2020*, du 18.3.2020, FF 2020 2381.

39. Communiqué de presse du 18.3.2020, qui précise qu'une telle situation s'était produite une autre fois, en 1951, lorsque le Conseil fédéral « avait déjà été contraint de renoncer à la tenue d'un scrutin en raison d'une épidémie de fièvre aphteuse qui aurait empêché le bon déroulement de la votation dans plusieurs cantons » ; <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-78485.html> (consulté pour la dernière fois le 19.1.2023). En réalité, une telle situation s'était déjà produite en 1919-1920, lorsque le Conseil fédéral avait, pour les mêmes raisons d'épidémie de fièvre aphteuse, déplacé au 21.3.1920 la votation prévue à l'origine le 8.2.1920 ; plus récemment, en 2009, le Gouvernement avait aussi reporté, du 17.5. au 27.9.2009, la votation sur l'assainissement de l'assurance-invalidité, cette fois en raison de la crise des subprimes aux Etats-Unis ; pour un examen détaillé de ces différents précédents, voir Braun Binder/Glaser, pp. 597-599.

40. Pour une analyse critique, voir Braun Binder/Glaser, spéc. pp. 608-612 ; cf. aussi Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 1197, pp. 499-500.

41. Motion *Rieder* (n° 20.3419), déposée le 6.5.2020 au Conseil des États, et adoptée par celui-ci le 17.9.2020 et par le Conseil national le 10.6.2021 (cf. BO CE 2020 887-888 et CN 2021 1252-1254).

février 2023, son souhait d'élaborer une base légale qui lui permette explicitement, en cas de crise, de déplacer une votation populaire ou de renoncer à la tenue d'une votation déjà fixée⁴².

B. Alinéa 1^{bis} : la détermination des objets soumis au vote

1. Le texte de l'alinéa 1^{bis}

- 22 Une chose est de fixer le calendrier des dates réservées pour les votations, une autre de déterminer les objets effectivement soumis au vote lors de chacune de celles-ci. L'al. 1^{bis}, nouvellement introduit par la révision de juin 2002, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2003, donne au Conseil fédéral la compétence – le mandat – de déterminer les (différents) objets qui seront soumis au vote, et ce « au minimum quatre mois avant le jour de la votation », délai qui peut toutefois être raccourci pour les lois fédérales déclarées urgentes. Cette compétence implique pour le Conseil fédéral le choix de décider – comme on l'a déjà vu – d'ordonner ou non une votation à une date réservée à cet effet, dans le délai de quatre mois au minimum avant la date en question, mais aussi, et dans le même délai, de décider – si votation il y aura – du nombre et de l'identité des objets qui seront soumis au vote à cette date, ainsi d'ailleurs que de leur combinaison ou association.
- 23 Comme l'explique le message de 2001, relatif à la révision qui a introduit cette disposition, l'al. 1^{bis} a pour but de « garantir que toutes les parties auront suffisamment de temps pour préparer la campagne précédant la votation »⁴³.
- 24 La loi ne fixe cependant aucun critère quant à la détermination de ces objets et le Conseil fédéral dispose donc d'une certaine liberté. Son choix est cependant dicté ou du moins encadré par un certain nombre de paramètres et de facteurs qui découlent en partie de contingences pratiques, ou de certains principes, mais parfois aussi par des considérations de pure « tactique » politique. D'une manière générale, la doctrine admet que le Conseil fédéral n'est pas (entièrement) libre et qu'il exerce, en fixant le moment de la votation, une « compétence d'exécution » (*Vollzugskompetenz*) : il n'a pas le choix et doit dès lors fixer la votation dans un délai approprié, une fois qu'un objet est prêt à passer au vote populaire ; il ne saurait en tout cas retarder – ou faire traîner – une votation pour des raisons politiques⁴⁴.

2. Les paramètres et les principes déterminant le choix du Conseil fédéral

- 25 Le choix du Conseil fédéral est dicté, tout d'abord, par un certain nombre de paramètres ou de facteurs d'ordre pratique, le principe étant, selon la Chancellerie fédérale, que, « [n]ormalement, les objets qui sont prêts pour une votation sont soumis au vote le plus vite possible »⁴⁵. Ainsi le nombre des objets qui sont prêts à être soumis au vote est évidemment un facteur déterminant, le nombre des objets encore en cours de traitement mais qui seront bientôt prêts pouvant aussi jouer un rôle, tout comme, parfois, le nombre d'objets issus d'un même département⁴⁶.

42. Il a ainsi défini, dans sa séance du 22.2.2023, les lignes directrices d'un projet de modification en ce sens de la loi sur les droits politiques, et chargé la Chancellerie d'élaborer un tel projet, destiné à la consultation ; celle-ci est prévue pour la fin 2023. Cf. le communiqué de presse du 22.2.2023, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-93248.html> (consulté pour la dernière fois le 23.2.2023).

43. *Message 2001*, FF 2001 6051, 6059.

44. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 1196, p. 499, qui précisent toutefois que le Gouvernement dispose d'une certaine marge d'appréciation (cf. aussi, à ce propos, N. 27 ci-dessous, dans le texte) ; de même, Grisel, N. 219 et 220, pp. 100-101, ainsi que Braun Binder/Glaser, pp. 595-596.

45. Voir la citation de M. Beat Furrer, chargé d'information pour les droits politiques à la Chancellerie fédérale dans la chronique de *swissinfo.ch*, déjà citée, « La démocratie suisse en mode pause », <https://www.swissinfo.ch/fre/economie/la-d%C3%A9mocratie-suisse-en-mode-pause-/48047052> (consulté pour la dernière fois le 10.1.2023).

46. *Ibidem* (chronique de swissinfo.ch).

- 26 S'y ajoutent d'autres facteurs comme des impératifs de calendrier ou de délais, tels que la date d'entrée en vigueur prévue pour certains actes⁴⁷ ou les délais légaux de traitement prescrits pour les initiatives populaires, par exemple. Ainsi, aux termes du nouvel art. 75a LDP, introduit par une révision du 25 septembre 2009, en vigueur depuis le 1^{er} février 2010⁴⁸, le Conseil fédéral dispose en principe, pour soumettre une initiative au vote populaire, « d'un délai de dix mois à compter du vote final de l'Assemblée fédérale, mais au maximum de dix mois après l'échéance des délais légaux réservés au Parlement pour examiner l'initiative populaire »⁴⁹. Ces délais de traitement des initiatives populaires, par l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral, sont prévus et fixés par la loi sur le Parlement⁵⁰.
- 27 Malgré ces différents paramètres d'ordre pratique, ou résultant de règles légales, qui ne dépendent pas du Conseil fédéral, celui-ci conserve une certaine marge de manœuvre et une certaine liberté dans le choix – et la combinaison, ou l'association – des objets à soumettre au vote à une date déterminée⁵¹. Son choix peut donc parfois être le fruit de considérations qui relèvent d'une forme de « tactique politique », et qui peuvent lui valoir, de temps en temps, quelques critiques.
- 28 Ainsi, par exemple, le fait de soumettre simultanément au vote, en juin 2021, la nouvelle loi sur le CO2, frappée de référendum, avec deux initiatives populaires en faveur de l'interdiction des pesticides, a suscité des critiques de la part des milieux favorables à la réforme législative, ce d'autant plus que des analyses ultérieures ont effectivement montré, *a posteriori*, « que ces initiatives visant le monde agricole avaient fortement mobilisé une couche rurale et conservatrice de la population, qui a rejeté par la même occasion la loi sur le CO2 »⁵².
- 29 La doctrine cite aussi parfois l'exemple, plus éloigné dans le temps, de la votation du 6 juillet 1947, lors de laquelle le Conseil fédéral avait choisi de soumettre au vote, le même jour, les nouveaux articles économiques de la Constitution avec le référendum sur l'AVS, dans le but de profiter de l'élan populaire en faveur de celle-ci pour faire passer la promotion de l'agriculture⁵³.
- 30 D'une manière générale, depuis 1970, les scrutins portent le plus souvent sur plusieurs objets soumis simultanément au vote, trois, quatre ou cinq, parfois plus, jusqu'à six, rarement davantage⁵⁴. Les cas

47. On rappellera qu'en règle générale le Parlement délègue au Conseil fédéral la compétence de fixer la date d'entrée en vigueur des lois fédérales, mais qu'il peut fixer lui-même, dans la loi, la date de l'entrée en vigueur de celle-ci, notamment lorsque cette date est impérative, par exemple parce que la loi remplace un acte dont la durée de validité expire. Pour l'entrée en vigueur des révisions constitutionnelles, voir l'art. 195 Cst. ainsi que l'art. 15 al. 3 LDP et le commentaire qui s'y rapporte.

48. RO 2010 271 (*Loi fédérale sur les droits politiques [Retrait conditionnel d'une initiative populaire], Modification du 25.9.2009*) ; voir aussi le *Rapport CIP CE 2009*, FF 2009 3143, ainsi que l'avis du Conseil fédéral, FF 2009 3161.

49. Cf. art. 75a al. 1, ainsi que al. 3, pour les initiatives conçues sous forme de proposition générale ; l'al. 2 précise que lorsque le comité retire son initiative à titre conditionnel en faveur d'un contre-projet indirect et que celui-ci est rejeté en votation populaire, le délai de dix mois commence à courir « à compter de la date de validation du résultat de la votation sur le contre-projet selon l'art. 15, al. 1 ». Voir sur cette disposition Braun Binder/Glaser, pp. 595-596 et 601-602, ainsi que le commentaire de l'art. 75a.

50. Comme le rappelle du reste l'art. 75a LDP. Voir notamment les articles 100, 103 al. 1, 104 al. 1, 105 et 106 LParl (RS 171.10). Sur ces délais, cf. aussi Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 1198-1199, pp. 500-501 ; Tschannen, N. 1847, p. 683 ; Grisel, N. 220, pp. 100-101.

51. Voir notamment Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 1196, p. 499 ; Grisel, N. 221, p. 101.

52. Chronique de *swissinfo.ch*, déjà citée, « La démocratie suisse en mode pause », <https://www.swissinfo.ch/fre/economie/la-d%C3%A9mocratie-suisse-en-mode-pause-/48047052> (consulté pour la dernière fois le 10.1.2023).

53. Hangartner/Kley, N. 1261, pp. 512-513, note 28.

54. Voir Grisel, N. 223, p. 102, selon lequel le Conseil fédéral « respecte toutefois une limite, qui ne repose sur aucune règle écrite : le nombre de textes présentés simultanément dépasse rarement six », l'auteur citant trois exceptions, celles du 14.1.1866 (neuf révisions constitutionnelles) et des 17.5.1992 (sept objets) et 18.5.2003 (neuf objets). Il n'y a pas eu d'autres exceptions depuis cette votation de mai 2003.

dans lesquels un seul objet est soumis au vote – qui représentaient la grande majorité avant 1970⁵⁵ – sont devenus plus rares et sont parfois réservés aux objets particulièrement urgents ou importants⁵⁶.

3. La réduction du délai de quatre mois pour les lois urgentes

- 31 L'al. 1^{bis} prévoit, à titre d'exception, que le délai de quatre mois au minimum avant le jour de la votation fixé au Conseil fédéral pour déterminer les objets soumis au vote « peut être raccourci » pour les lois urgentes. Le message de 2001, relatif à la révision qui a introduit l'al. 1^{bis}, justifie comme suit cette exception : « toute loi fédérale urgente [...] doit être portée devant le peuple dans le délai d'un an si, après qu'elle est entrée en vigueur, est déposée et aboutit dans les 100 jours une demande de référendum (art. 59 LDP) ; ladite loi cessant d'être valable un an après son adoption par les Chambres et ne pouvant être renouvelée (art. 165, al. 2 et 4, Cst.) si le peuple ne l'a pas acceptée, qu'il l'ait refusée ou qu'elle ne lui ait pas été soumise », de sorte qu'« il faudra éviter que, faute de lui avoir été soumise, elle ne soit réduite à néant par la disposition sur l'annonce des objets mis au vote, ce qui serait le cas puisque le scrutin suivant arriverait trop tard. Il en résulterait alors une violation de la démocratie directe »⁵⁷.
- 32 En d'autres termes, compte tenu des conditions strictes de validité dont elle fait l'objet dans l'année qui suit son entrée en vigueur, et des délais serrés dans lesquels ces conditions de validité doivent se vérifier, une loi urgente doit pouvoir être soumise au vote, si celui-ci est demandé, sans qu'un délai de quatre mois au minimum doive être respecté en ce qui concerne l'annonce de l'objet de la votation. Même si le texte de l'al. 1^{bis} parle des lois urgentes de manière générale, l'exception est surtout utile, voire nécessaire, pour les lois urgentes conformes à la Constitution, qui sont assujetties au référendum facultatif et pour lesquelles les délais sont donc particulièrement serrés⁵⁸. On peut dès lors se demander si la règle vaut aussi pour les lois urgentes dépourvues de base constitutionnelle, soumises au référendum obligatoire, pour lesquelles une réduction du délai de quatre mois ne paraît pas objectivement nécessaire⁵⁹. On peut en tout cas considérer que le Conseil fédéral devrait s'efforcer, dans ce cas, de respecter le délai normal de quatre mois.
- 33 Quoi qu'il en soit, dans la pratique récente en tous les cas, le Gouvernement cherche à respecter le délai de quatre mois même s'agissant des lois urgentes assujetties au référendum facultatif, comme le montrent les trois référendums qui ont frappé la loi COVID-19⁶⁰. Cette loi, adoptée le 25 septembre et entrée en vigueur le 26 septembre 2020⁶¹, a fait l'objet d'une (première) demande de référendum qui a abouti le 2 mars 2021⁶² et elle a été soumise au vote (et acceptée par le peuple) lors de la votation du 13 juin 2021⁶³. L'arrêté du Conseil fédéral relatif à cette votation du 13 juin 2021, fixant définitivement

55. Les trois quarts des cas selon Grisel, N. 222, p. 101.

56. Voir Grisel, N. 222, p. 101-102, qui cite comme exemples « le régime financier, la création du canton du Jura, l'adhésion à la Charte des Nations Unies, ou à l'Espace économique Européen, ou encore la révision totale de la Constitution fédérale et l'approbation des accords bilatéraux avec l'Union Européenne ». Il faut toutefois ajouter qu'il y a encore eu, depuis fin 2003, une dizaine d'autres cas, sans que cela soit toujours pour des objets particulièrement importants ou urgents.

57. *Message 2001*, précité (note 14), FF 2001 6051, 6058-6059.

58. Le délai référendaire étant de 100 jours, donc un peu plus de trois mois, alors que la loi doit, si le référendum est valablement demandé, être soumise au vote (et acceptée) dans le délai d'une année à compter de son entrée en vigueur, le strict respect du délai normal de quatre mois, prévu par l'al. 1^{bis}, risquerait, selon les cas de figure et le calendrier des votations, d'empêcher un vote dans l'année, avec les conséquences qui en résultent pour la loi urgente (caducité après une année et interdiction de renouvellement, cf. art. 165 al. 2 et 4 Cst.).

59. Le *Message* précité ne parle d'ailleurs que des lois urgentes assujetties au référendum facultatif (voir la citation reproduite au N. 31 ci-dessus, dans le texte).

60. *Loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (Loi COVID-19)*, du 25 septembre 2020 (RS 818.102).

61. RO 2020 3835.

62. Voir la décision d'aboutissement de la Chancellerie fédérale, du 2.3.2021, FF 2021 460.

les objets soumis au vote ce jour-là, date du 15 mars 2021⁶⁴, soit moins de quatre mois avant la votation. Toutefois, le Conseil fédéral avait déjà décidé de soumettre cet objet au vote le 13 juin – avec quatre autres objets –, dans sa séance du 3 février 2021, soit plus de quatre mois avant la date du scrutin, mais avant l’aboutissement de la demande de référendum, en précisant bien que ledit objet serait « soumis à la votation populaire uniquement si le référendum [...] aboutit ; la décision du Conseil fédéral est donc prise sous cette réserve »⁶⁵. Le même procédé a été appliqué pour le (deuxième) référendum dirigé contre la modification (urgente), du 19 mars 2021, de la loi COVID-19, soumise au vote lors de la votation populaire du 28 novembre 2021 : la demande de référendum a abouti le 16 août 2021⁶⁶, l’arrêté du Conseil fédéral fixant définitivement les objets soumis au vote datant du 31 août 2021⁶⁷, ces objets ayant cependant déjà été annoncés, celui-là « sous réserve » d’aboutissement de la demande de référendum, en date du 30 juin 2021⁶⁸. Et il en a aussi été de même pour le (troisième) référendum dirigé contre la révision (elle aussi urgente) de la loi COVID-19, destinée essentiellement à prolonger la durée de validité de celle-ci, décidée par le Parlement en date du 22 décembre 2022⁶⁹ et sur laquelle le peuple a été appelé à se prononcer le 18 juin 2023⁷⁰.

- 34 La pratique avait déjà été la même pour les deux autres votations populaires portant sur des lois urgentes qui ont eu lieu au cours des deux dernières décennies, celle du 9 février 2003, concernant la loi fédérale sur l’adaptation des participations cantonales aux coûts dans l’assurance-maladie, du 21 juin 2002⁷¹, et celle du 9 juin 2013, concernant la révision de la loi fédérale sur l’asile du 28 septembre 2012⁷². Dans ces deux cas, cependant, à la différence des précédents, la demande de référendum avait déjà abouti au moment de la fixation de la date de la votation, de sorte que le Conseil fédéral n’avait pas eu à rendre de décision « sous réserve ».

63. Avec 60,2% de oui ; pour les résultats de la votation, FF 2021 2135.

64. *Arrêté du Conseil fédéral relatif à la votation populaire du 13 juin 2021*, du 15.3.2021, FF 2021 639.

65. Voir le Communiqué de presse du 3.2.2021, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-82214.html> (consulté pour la dernière fois le 22.1.2023). Tel était du reste le cas pour trois des cinq objets que le Conseil fédéral avait décidé de soumettre au vote le 13 juin, puisque trois de ces objets étaient frappés de demandes de référendum qui, le 3 février, n’avaient pas encore abouti.

66. Décision d’aboutissement de la Chancellerie fédérale, du 16.8.2021, FF 2021 1924.

67. *Arrêté du Conseil fédéral relatif à la votation populaire du 28 novembre 2021*, du 31.8.2021, FF 2021 2045.

68. Voir le Communiqué de presse du 30.6.2021, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-84260.html> (consulté pour la dernière fois le 22.1.2023). Le référendum contre la modification de la loi COVID-19 était cette fois le seul des trois objets soumis au vote à l’être « sous réserve ». Cette modification a elle aussi été finalement acceptée par le peuple le 28.11.2021, par 62% de oui ; pour les résultats, cf. FF 2022 894.

69. RO 2022 817.

70. Voir FF 2023 973, pour la décision de la Chancellerie fédérale constatant l’aboutissement du référendum, du 4.4.2023, FF 2023 970, pour l’*Arrêté du Conseil fédéral relatif à la votation populaire du 18 juin 2023* du 12.4.2023, ainsi que le Communiqué de presse du 15.2.2023, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-93074.html> (consulté pour la dernière fois le 17.5.2023) ; là encore, le référendum contre la modification de la loi COVID-19 est le seul des trois objets soumis au vote à l’être « sous réserve » ; la modification a été acceptée avec environ 62% de oui.

71. *Loi fédérale sur l’adaptation des participations cantonales aux coûts des traitements hospitaliers dispensés dans le canton selon la loi fédérale sur l’assurance-maladie*, du 21.6.2002, entrée en vigueur avec effet rétroactif le 1.1.2002, RO 2002 1643 ; cf. aussi la décision d’aboutissement de la demande de référendum de la Chancellerie fédérale, du 12.11.2002, FF 2002 6640, et l’arrêté du Conseil fédéral relatif à la votation du 9.2.2003, du 15.11.2002, FF 2002 7179, ainsi que le communiqué de presse du 30.10.2002, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-19955.html> (consulté pour la dernière fois le 24.1.2023).

72. *Loi sur l’asile (LAsi) (Modifications urgentes de la loi sur l’asile), Modification du 28 septembre 2012*, entrée en vigueur le 29.9.2012, RO 2012 5359 ; cf. aussi la décision d’aboutissement de la demande de référendum de la Chancellerie fédérale, du 22.1.2013, FF 2013 878, et l’arrêté du Conseil fédéral relatif à la votation du 9.6.2013, du 7.3.2013, FF 2013 1757, ainsi que le communiqué de presse du 30.1.2013, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-47597.html> (consulté pour la dernière fois le 24.1.2023).

C. Alinéa 2 : l'exécution cantonale

- 35 L'al. 2, qui n'a pas subi de modification depuis 1976, prévoit – ou rappelle – que les votations fédérales sont mises en œuvre et organisées, concrètement, par les cantons : « Chaque canton assure l'exécution de la votation sur son territoire et arrête les mesures nécessaires ». Comme le précise le message du Conseil fédéral, cette disposition ne faisait que reprendre la règle et la pratique qui prévalaient jusque-là⁷³.
- 36 C'est donc aux cantons, chacun pour son territoire et son corps électoral ou, plus précisément, sa fraction du corps électoral fédéral⁷⁴, de convoquer les ayants-droits au vote, de leur distribuer le matériel de vote conformément à ce – et dans les délais – que prévoit le droit fédéral⁷⁵, ainsi que d'organiser les opérations et le déroulement des votations (vote à l'urne, vote anticipé, vote par correspondance, éventuellement vote électronique, vote des citoyennes et citoyens résidant à l'étranger, décompte et constatation des résultats, etc.⁷⁶). Comme on le verra encore, à travers d'autres dispositions de la loi sur les droits politiques, le droit fédéral « encadre » en effet assez strictement les cantons dans leur compétence et leur tâche d'exécution des votations fédérales⁷⁷.
- 37 De plus, pour chaque votation, en même temps qu'il fixe les objets soumis au vote conformément à l'alinéa 1^{bis}, le Conseil fédéral adresse aux gouvernements cantonaux une circulaire relative à la votation à venir, qui rappelle les règles applicables et demande à ces gouvernements de veiller à ce que soient prises toutes les mesures permettant d'assurer le déroulement régulier et conforme à la législation de la votation⁷⁸. Ces circulaires contiennent aussi la formulation précise et obligatoire des questions soumises au vote⁷⁹, qui doit évidemment être la même dans toute la Suisse.
- 38 Enfin, à côté de ces instructions spécifiques relatives à chaque votation, il existe diverses autres circulaires générales des autorités fédérales aux gouvernements cantonaux en vue de garantir la qualité du vote dans des circonstances particulières, notamment pour le vote par correspondance⁸⁰ et le vote des Suissesses et des Suisses de l'étranger⁸¹, ainsi qu'en ce qui concerne l'établissement des résultats⁸².

73. Voir le *Message* 1975, FF 1975 I 1337, 1353.

74. Il faut rappeler que le « corps électoral cantonal » n'est pas nécessairement identique à la fraction du « corps électoral fédéral » des cantons, ceux-ci pouvant étendre le droit de vote à des personnes qui n'en sont pas titulaires en droit fédéral, par exemple, ce que certains cantons ont fait, pour les personnes de moins de 18 ans (Glaris, dès 16 ans) ou pour les personnes de nationalité étrangère (Neuchâtel et Jura, à certaines conditions, aux plans cantonal et communal, ainsi que d'autres cantons, au plan communal seulement). Dans ces hypothèses, seules peuvent participer aux votations fédérales les personnes titulaires du droit de vote en matière fédérale.

75. Voir à ce sujet l'art. 11 LDP et son commentaire.

76. Voir notamment à ce sujet les articles 4 à 8a ainsi que 12 à 14 LDP, ainsi que leur commentaire.

77. En plus de la loi sur les droits politiques et de son ordonnance d'exécution, du 24.5.1978 (ODP, RS 161.11), les autres dispositions pertinentes se trouvent, d'une part, dans la *loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger* (*Loi sur les Suisses de l'étranger*), du 26.9.2014 (LSEtr ; RS 195.1) et l'*ordonnance sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger* (*Ordonnance sur les Suisses de l'étranger*), du 7.10.2015 (OSEtr ; RS 195.11), ainsi que, d'autre part, dans l'*ordonnance de la Chancellerie fédérale sur le vote électronique*, du 25.5.2022 (OVotE ; RS 161.116).

78. Voir par exemple, pour les deux dernières votations fédérales de l'année 2022, la *Circulaire du Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux relative à la votation populaire du 15 mai 2022*, du 21.3.2022, FF 2022 667, et celle ... *relative à la votation populaire du 25 septembre 2022*, du 23.6.2022, FF 2022 1599.

79. Tschannen, N. 1791, p. 663.

80. Voir la *Circulaire du Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux concernant les mesures à prendre pour garantir la qualité du vote par correspondance*, du 31.5.2006, FF 2006 4981, et la *Circulaire du Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux concernant les mesures à prendre pour garantir la qualité du vote par correspondance. Problèmes d'exécution*, du 15.6.2007.

81. Voir la *Circulaire de la Chancellerie fédérale concernant l'exercice des droits politiques des Suisses de l'étranger*, du 7.10.2015, FF 2015 6857.

- 39 Il n'en reste pas moins que même si le droit fédéral est relativement fortement présent, l'exécution des votations fédérales par les cantons laisse une place au droit cantonal⁸³, de sorte qu'il peut y avoir quelques différences entre les cantons sur certains points que le droit fédéral ne règle pas, comme l'organisation, la composition et le fonctionnement des bureaux de vote⁸⁴, par exemple.

BIBLIOGRAPHIE

Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die Verschiebung von Volkswahlen und Volksabstimmungen, in: ZBl 122 (2021) pp. 591-613.

Commission des institutions politiques du Conseil des États, Initiative parlementaire. Retrait conditionnel d'une initiative populaire en cas d'adoption d'un contre-projet indirect, du 12.5.2009, FF 2009 3143 (cité : *Rapport CIP CE 2009*).

Conseil fédéral, Message à l'Assemblée fédérale concernant une loi fédérale sur les droits politiques, du 9.4.1975, FF 1975 I 1337 (cité : *Message 1975*).

Conseil fédéral, Message concernant une modification de la loi fédérale sur les droits politiques, du 30.11.2001, FF 2001 6051 (cité : *Message 2001*).

Conseil fédéral, Commission des institutions politiques du Conseil des États, Initiative parlementaire. Retrait conditionnel d'une initiative populaire en cas d'adoption d'un contre-projet indirect, du 12.5.2009, Avis du Conseil fédéral, du 20.5.2009, FF 2009 3161 (cité : *Rapport CIP CE 2009, Avis du Conseil fédéral*).

Grisel Étienne, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3^e éd., Berne 2004.

Haller Walter/Kölz Alfred/Gächter Thomas, Allgemeines Staatsrecht, 6^e éd., Zurich/Bâle/Genève 2020.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2^e éd., Zurich 2023.

Mahon Pascal, Droit constitutionnel, volume I : Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure, 3^e éd., Bâle/Neuchâtel 2014.

Mahon Pascal/Baer Magali, La démocratie directe ou semi-directe : un élément de l'ADN de la Suisse, in : Aurélie Duffy-Meunier (sous la direction de), Quels espaces pour la démocratie participative ? Perspectives comparées, Paris 2021, pp. 103-123.

Office fédéral de la justice, Liste des «Jours fériés légaux ou considérés comme tels en Suisse», disponible sous <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/publiservice/zivilprozessrecht.html> (consulté pour la dernière fois le 23.1.2023).

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5^e éd., Berne 2021.

82. Voir la *Circulaire du Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux concernant l'établissement des résultats des votations populaires fédérales à l'aide de moyens techniques*, du 30.11.2018, FF 2018 7663.

83. Voir à ce propos l'art. 83 de la loi, et son commentaire.

84. Tschannen, N. 1761, p. 648.