



COMMENTAIRE EN LIGNE
LE COMMENTAIRE JURIDIQUE
EN OPEN ACCESS

COMMENTAIRE

Art. 14 LDP

Un commentaire de Pascal Mahon

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

État du traitement : 03.11.2023

PDF créé le : 06.10.2026

DOI: 10.17176/20231103-131936-0

PROPOSITION DE CITATION

Pascal Mahon, Kommentierung zu Art. 14 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. 14 BPR.

Art. 14 Procès-verbal de la votation

¹ Après chaque votation, les responsables de chaque bureau de vote dressent un procès-verbal dans lequel ils indiquent le nombre total des électeurs inscrits, y compris celui des Suisses de l'étranger, le nombre des votants, le nombre des bulletins blancs, des bulletins nuls et des bulletins valables, ainsi que le nombre des électeurs qui ont accepté le projet et le nombre de ceux qui l'ont rejeté.

² Le procès-verbal est transmis au gouvernement cantonal. Celui-ci procède à la récapitulation des résultats provisoires pour tout le canton, les communique à la Chancellerie fédérale et les publie dans la feuille officielle du canton dans les 13 jours qui suivent le jour de la votation. Au besoin, il publie les résultats dans un numéro à part.

³ Les cantons transmettent les procès-verbaux et, sur demande, également les bulletins de vote, dans les dix jours qui suivent l'échéance du délai de recours (art. 79, al. 3), à la Chancellerie fédérale. Après la validation du résultat de la votation, les bulletins de vote sont détruits.

TABLE DES MATIÈRES

I. Historique, systématique et importance de la disposition	3
II. Commentaire	4
A. Alinéa 1er : l'établissement et le contenu du procès-verbal de la votation	4
B. Alinéa 2 : l'établissement des résultats provisoires dans le canton et leur communication à la Chancellerie fédérale	6
C. Alinéa 3 : la transmission des procès-verbaux à la Chancellerie fédérale et la destruction des bulletins de vote	8
1. Première phrase : la transmission des procès-verbaux	8
2. Seconde phrase : la destruction des bulletins de vote (et celle des procès-verbaux)	9
Bibliographie	9

I. HISTORIQUE, SYSTÉMATIQUE ET IMPORTANCE DE LA DISPOSITION

- 1 Comme l'indique son intitulé, qui est le même dans les trois versions linguistiques, l'art. 14 traite du procès-verbal de la votation et ne s'applique, à l'instar des autres dispositions du titre 2, qu'aux *votations* (fédérales), et non aux élections, comme on l'a déjà relevé pour ces autres dispositions¹. Pour les élections, la question du procès-verbal fait l'objet de dispositions ailleurs dans la loi².
- 2 L'art. 14 existait presque avec la même formulation que le texte actuel dans la version d'origine de la loi, en 1976³, où il comportait déjà ses trois alinéas, lesquels avaient été repris, sans aucun changement, si ce n'est une très légère modification de pure forme pour l'alinéa 1^{er}, et pratiquement sans discussion⁴, des propositions du Conseil fédéral⁵.
- 3 La disposition n'a connu, depuis, que deux modifications, d'importance relativement mineure. Tout d'abord, l'alinéa 1^{er} a été légèrement étoffé, lors de la révision du 21 juin 1996, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1997, pour compléter la liste des rubriques que doit contenir le procès-verbal, par l'adjonction de la mention, à côté du nombre des électrices et des électeurs inscrits, de celui des Suissesses et des Suisses de l'étranger (« y compris celui des Suisses de l'étranger »)⁶. Les Chambres ont à cet égard repris intégralement – sous réserve d'une minime modification de pure forme –, et sans discussion⁷, les propositions du Conseil fédéral, lequel avait du reste profité de la révision pour changer quelque peu, mais dans la forme seulement, la teneur de la disposition⁸. Selon le message du Conseil fédéral, l'adjonction de l'obligation de mentionner, dans le procès-verbal, le nombre des Suissesses et des Suisses de l'étranger ne visait qu'à codifier « la pratique qui s'est développée »⁹.
- 4 La seconde modification de l'art. 14 concerne l'alinéa 2, qui a été précisé lors de la révision partielle de la loi du 21 juin 2002, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003¹⁰. Là encore, l'Assemblée fédérale a repris sans modification, sous réserve d'un détail de pure forme¹¹, et sans discussion¹², la proposition du Conseil fédéral¹³. La nouveauté consistait uniquement, lors de cette révision, à fixer aux cantons un

1. Voir à ce sujet le commentaire de l'art. 10, N 1 à 3, ainsi que des art. 10a, N 1, 12, N 1, et 13, N 1.

2. Voir notamment les art. 39 et 52 LDP, pour l'élection du Conseil national, ainsi que les commentaires qui s'y réfèrent.

3. Pour le texte d'origine, RO 1978 688, 691.

4. Pour les délibérations sur cet objet, cf. BO 1976 CN 2-89 (1^{er}-3.3.1976), spéc. p. 18, concernant l'art. 14, où le Conseil national adhère sans discussion au projet du Conseil fédéral, et BO 1976 CE 514-543 (7.10.1976), spéc. pp. 520-521, où le Conseil des États adhère à la décision du Conseil national, également sans discussion, si ce n'est sur une proposition Péquignot, finalement retirée, qui souhaitait que soient aussi inscrits dans le procès-verbal, dans le cas d'une votation sur une initiative et un contre-projet direct, les nombres de voix afférant à chacune des possibilités de réponse. Voir à ce propos le N 13 ci-dessous, dans le texte.

5. Pour le texte du projet du Conseil fédéral, *Message 1975*, FF 1975 I 1337, 1386-1387.

6. RO 1997 753-754.

7. Pour les délibérations sur cet objet, cf. BO 1995 CN 441-467, spéc. 448 concernant l'art. 14 al. 1 (8.3.1995), où le Conseil national adhère sans débat au projet du Conseil fédéral, ainsi que BO 1996 CE 45-56, spéc. 48 (7.3.1996), où le Conseil des États adhère sans plus de discussion à la décision du Conseil national.

8. Pour ces propositions du Conseil fédéral, *Message 1993*, FF 1993 III 405, 502.

9. *Message 1993*, FF 1993 III 405, 439, avec références à la publication de deux résultats de précédentes votations fédérales dans lesquels ce nombre était mentionné (respectivement les Rapport relatif au résultat de la votation populaire du 13.3.1977 [4e et 5e initiatives contre l'emprise étrangère ; référendum en matière de traités internationaux], du 7.4.1977, et Arrêté du Conseil fédéral constatant le résultat de la votation populaire du 6 décembre 1987 [RAIL 2000 ; initiative pour la protection des marais ; révision de la loi sur l'assurance-maladie], du 28 janvier 1988, FF 1988 I 541, 545).

10. Loi fédérale sur les droits politiques, Modification du 21 juin 2002, RO 2002 3193, 3194.

11. Pour le texte adopté par les Chambres, RO 2002 3193, 3194.

12. Pour les délibérations sur cet objet, cf. BO 2002 CN 331-342 (19.3.2002), spéc. p. 337 concernant l'art. 14 al. 2, où le Conseil national adhère sans discussion au projet du Conseil fédéral, et BO 2002 CE 333-341 (5.6.2002), spéc. p. 336, où le Conseil des États adhère à la décision du Conseil national, également sans discussion.

13. Pour cette proposition, FF 2001 6080, 6081.

délai, de treize jours, pour publier les résultats de la votation dans leur feuille officielle¹⁴. On reviendra plus loin sur les raisons de cette précision¹⁵.

- 5 L'alinéa 3 n'a pour sa part subi aucune modification depuis l'entrée en vigueur de la loi, en 1978.
- 6 S'agissant de sa structure, l'art. 14 se compose donc de trois alinéas, qui traitent de l'établissement du procès-verbal des votations par le bureau de vote, et du contenu de ce procès-verbal (al. 1^{er}), ainsi que de la transmission de ce procès-verbal au gouvernement cantonal, pour récapitulation des résultats provisoires dans le canton, dans un premier temps (al. 2), puis de la transmission de ces résultats à la Chancellerie fédérale, dans un second temps (al. 3). On reviendra plus loin, dans le commentaire proprement dit (ch. II), sur chacun de ces alinéas.
- 7 S'agissant de l'importance de la disposition en général, on peut renvoyer à ce qui a déjà été dit dans le commentaire des art. 10 à 13, sur la signification et l'importance fondamentale des règles qui régissent l'organisation des votations populaires dans le système constitutionnel et politique suisse, caractérisé par une (très) forte dose de démocratie directe¹⁶. Cela vaut tout particulièrement aussi pour l'établissement correct des résultats de chaque scrutin, ainsi que la documentation de ces résultats, dont le procès-verbal est un élément central. Comme on l'a déjà dit à propos des articles 12 et 13, la garantie de la liberté de vote (art. 34 Cst.) implique une exigence de précision dans la qualification, le tri et le décompte des bulletins de vote, lesquels doivent distinguer soigneusement, et séparer, les bulletins invalides ou nuls, les bulletins blancs et les bulletins valables¹⁷. On peut ajouter que toute votation – comme toute élection – repose sur le postulat que son résultat est établi de manière correcte¹⁸ ou, pour reprendre l'expression du Tribunal fédéral, que la liberté de vote implique un « droit à une exécution régulière du scrutin et à un décompte précis et exact des voix »¹⁹. De cette exigence découle une obligation de documentation des résultats, qui doit permettre de vérifier, le cas échéant, qu'ils ont été établis de manière correcte et conforme aux dispositions légales²⁰.
- 8 Tous les cantons ont ainsi, pour leur domaine, et selon des formes différentes, des dispositions analogues à l'art. 14, qui traitent du dépouillement des scrutins, du décompte des résultats et de la documentation de ces opérations²¹, par l'intermédiaire d'un procès-verbal²².

II. COMMENTAIRE

A. Alinéa 1^{er} : l'établissement et le contenu du procès-verbal de la votation

- 9 L'alinéa 1^{er} de l'art. 14 dispose qu'« [a]près chaque votation, les responsables de chaque bureau de vote dressent un procès-verbal dans lequel ils indiquent le nombre total des électeurs inscrits, y compris celui des Suisses de l'étranger, le nombre des votants, le nombre des bulletins blancs, des bulletins nuls et des bulletins valables, ainsi que le nombre des électeurs qui ont accepté le projet et le nombre

14. *Message 2001*, FF 2001 6051, 6060.

15. Voir le N 19 ci-dessous, dans le texte.

16. Voir le commentaire de l'art. 10, N 7-9, de l'art. 10a, N 13 ss et 31, de l'art. 11, N 7, de l'art. 12, N 6, et de l'art. 13, N 6.

17. Voir, parmi beaucoup d'autres, Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N 2450, p. 963 ; voir aussi les autres références indiquées dans le commentaire des articles 12, N 6, et 13, N 6.

18. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N 2448, pp. 961-962, avec d'autres références ; Dubey, N 5366, p. 1174.

19. ATF 141 I 221, *Bacca et Jaggi contre Conseil communal et Municipalité d'Aigle*, du 1.10.2015, c. 3.2, pp. 224-225 (citation tirée du chapeau de l'arrêt).

20. Cf. Hangartner/Kley, N 2555, p. 1015; Tschannen, *Staatsrecht*, N 1961 et 1962, pp. 730-731.

21. Voir par exemple, pour n'en citer que quelques-unes, les art. 23 ss LDP-BE, du 5 juin 2012 (RS/BE 141.1), 66 ss et 73 ss LEDP-GE, du 15.10.1982 (RS/GE A 5 05), 34 à 39 LEDP-VD, du 5.10.2021 (RS/VD 160.01), 15, 25 et 27 LDP-JU, du 26.10.1978 (RS/JU 161.1), ainsi que 26 à 29 LDP-NE, du 17.10.1984 (RS/NE 141).

22. Voir par exemple, pour ce procès-verbal, les art. 71 LEDP-GE, 27 LDP-NE et 38 LEDP-VD.

de ceux qui l'ont rejeté ». La disposition traite donc de l'établissement du procès-verbal et de son contenu.

- 10 Comme cela ressort du texte de la disposition, l'obligation d'établir un procès-verbal incombe aux « responsables de chaque bureau de vote », et ce « après chaque votation ». On devrait dire, plutôt, *pour chaque objet soumis à votation*, dans la mesure où un procès-verbal séparé est prévu pour chacun de ces objets (voir le N 13 ci-dessous). Il y aura donc autant de procès-verbaux qu'il y a, dans chaque canton, de bureaux de vote, multipliés par le nombre d'objets soumis à la votation à la date en question.
- 11 Il faut préciser à ce stade que la loi fédérale ne règle pas la question des bureaux de vote²³, laquelle relève donc de la compétence des cantons, comme manifestation de « l'exécution de la votation » au sens de l'art. 10 al. 2 LDP²⁴. Tous les cantons ont ainsi des dispositions sur les bureaux de vote (ou bureaux électoraux), qui régissent leur composition et leurs tâches²⁵. Généralement, ces bureaux de vote sont prévus à l'échelle communale – avec fréquemment plusieurs bureaux ou locaux de vote par commune –, souvent assistés d'un bureau de vote cantonal²⁶. Ils sont composés de citoyennes et de citoyens²⁷, le plus souvent de la commune²⁸, les tendances ou partis politiques y étant également représentés, facultativement²⁹ ou obligatoirement, le cas échéant « équitablement »³⁰ ou de manière « juste »³¹. Cette composition relativement ouverte – sous forme d'un organe collégial représentatif de la population et, le cas échéant, des tendances ou partis politiques – est considérée comme une garantie supplémentaire de l'établissement correct des résultats³². A cela s'ajoute que le travail de dépouillement des scrutins est souvent, en vertu de la loi, ouvert au public³³, ce qui contribue aussi à cette idée de transparence³⁴.
- 12 Si elle est muette sur les bureaux de vote, la loi fédérale règle en revanche le contenu du procès-verbal que chacun de ces bureaux doit remplir, en ce sens que l'alinéa 1^{er} de l'art. 14 énumère les

23. Le terme « bureau de vote » n'apparaît qu'une seule fois, dans la loi, à l'art. 14 al. 1^{er} justement. Il n'apparaît qu'une seule fois aussi, dans l'ordonnance sur les droits politiques (ODP, RS 161.11), à son annexe 2.

24. Cf. Hangartner/Kley, N 162-163, p. 72, ainsi que Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N 170 et 171, pp. 74-75. L'art. 10 al. 2 LDP dispose en effet : « Chaque canton assure l'exécution de la votation sur son territoire et arrête les mesures nécessaires ».

25. Voir par exemple, pour n'en citer que quelques-unes, les art. 14 à 18 LDP-ZH, du 1^{er} septembre 2003 (RS/ZH 161), 35 à 37a LDP-BE, 32 à 49 LEDP-GE, 13 à 16 LEDP-VD, 15 LDP-JU et 12 à 16 LDP-NE. Pour d'autres exemples, cf. notamment Bisaz, N 886, pp. 465-466.

26. Voir par exemple les art. 10 al. 2, 13 et 14, ainsi que 20 al. 2 LEDP-VD, 35 LDP-BE et 12 et 16 al. 2 LDP-NE ; cf. aussi l'art. 15 al. 1 *in fine* LDP-JU qui prévoit que « plusieurs communes peuvent former un bureau électoral ».

27. Voir par exemple les art. 15 al. 1 LDP-JU, 12 al. 1 LDP-NE, 13 al. 1 et 3 LEDP-VD, 33 al. 1 LEDP-GE, ainsi que 35 al. 1 et 37 al. 1 LDP-BE.

28. Citoyennes et citoyens de la commune pour lesquels la fonction de membre du bureau de vote est parfois un devoir, au moins pour ce qui est des membres non permanents ou des assesseurs : cf. par exemple les art. 37 al. 2 LDP-BE, 13 al. 3 LEDP-VD, 15 al. 2 LDP-JU, 12 al. 2 LDP-NE. Ainsi, à Genève, pour les présidents et vice-présidents des bureaux de vote, l'accord écrit des personnes proposées est requis : art. 33 al. 3 LEDP-GE.

29. Voir par exemple l'art. 13 al. 3 LEDP-VD.

30. Voir par exemple l'art. 15 al. 1 LDP-JU (règle applicable toutefois uniquement aux élections).

31. Voir par exemple l'art. 33 al. 2 LEDP-GE.

32. Cf. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N 171, pp. 74-75 ; Hangartner/Kley, N 163, p. 72.

33. Voir par exemple l'art. 66 al. 4 LEDP-GE, aux termes duquel les opérations de dépouillement « sont publiques » ; cf. aussi l'art. 25 LDP-BE : « Le dépouillement se déroule en public. Le public ne peut pas y participer et ne doit pas perturber le travail », ainsi que l'art. 12 al. 5 LDP-NE : « Le public est admis dans les locaux de dépouillement dans la mesure où le déroulement des opérations le permet ». Voir, à l'inverse, l'art. 34 al. 5 LEDP-VD, selon lequel « [n]ul ne peut pénétrer dans le local de dépouillement, hormis les membres du bureau électoral, les personnes appelées à l'assister dans les opérations de dépouillement et les observateurs ».

34. Cf. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N 171, pp. 74-75, qui précisent que cette publicité n'est pas possible dans le cas du vote électronique.

diverses rubriques ou mentions qui doivent obligatoirement figurer dans ce document, à savoir « le nombre total des électeurs inscrits, y compris celui des Suisses de l'étranger, le nombre des votants, le nombre des bulletins blancs, des bulletins nuls et des bulletins valables, ainsi que le nombre des électeurs qui ont accepté le projet et le nombre de ceux qui l'ont rejeté ». Comme le soulignait le message du Conseil fédéral, les « indications exigées par le 1^{er} alinéa sont indispensables pour vérifier les données relatives à la majorité déterminante » au sens de l'art. 13 LDP, et pour décider en conséquence du résultat de la votation³⁵. Ces indications, les deux premières notamment (nombre des citoyennes et citoyens inscrits et nombre des votants), permettent aussi de déterminer le taux de participation. Pour ce qui est du nombre des bulletins nuls et de celui des bulletins blancs, qui ne sont pas pris en considération dans la détermination du résultat de la votation, mais sont comptabilisés comme tels, on peut renvoyer à ce qui a été dit à ce propos dans le commentaire de l'art. 13 (spécialement de l'al. 1^{er})³⁶.

- 13 Le droit fédéral traite non seulement du contenu du procès-verbal, mais aussi de la forme que celui-ci doit revêtir. L'ordonnance sur les droits politiques prévoit en effet, à son art. 4 al. 1^{er}, que ce « procès-verbal doit être établi selon le modèle figurant à l'annexe 1a (cas normal) ou 1b (initiative et contre-projet) ». Ces deux annexes comprennent ainsi deux modèles différents de procès-verbal³⁷ : l'un pour les votations qui portent sur un seul objet ou acte (une révision constitutionnelle proposée par les autorités ou un référendum sur une loi, ou encore une initiative populaire à laquelle n'est pas opposé de contre-projet, par exemple) ; l'autre pour les votations qui ont pour objet une initiative populaire et un contre-projet direct de l'Assemblée fédérale, c'est-à-dire les votations dans lesquelles les citoyennes et les citoyens sont appelés à répondre à trois questions, dont la question subsidiaire, selon le système de l'art. 139b de la Constitution fédérale et de l'art. 76 LDP³⁸. Dans ce cas spécifique, le procès-verbal ne fournit donc pas seulement le nombre de voix ayant accepté chacun des deux textes et le nombre de voix les ayant rejetés, mais aussi les réponses à la question subsidiaire, de la préférence entre les deux textes, et indique en conséquence les nombres de voix afférant à chacune des possibilités de réponse³⁹. Quoi qu'il en soit, il résulte de ces modèles qu'un procès-verbal séparé doit être établi pour chaque objet soumis à la votation.

B. Alinéa 2 : l'établissement des résultats provisoires dans le canton et leur communication à la Chancellerie fédérale

- 14 Aux termes de l'alinéa 2 de l'art. 14, le procès-verbal est ensuite « transmis au gouvernement cantonal », afin que celui-ci « procède à la récapitulation des résultats provisoires pour tout le canton, les communique à la Chancellerie fédérale et les publie dans la feuille officielle du canton dans les 13 jours qui suivent le jour de la votation. Au besoin, il publie les résultats dans un numéro à part ».
- 15 Dans chaque canton, le Gouvernement cantonal a donc la tâche de centraliser les procès-verbaux, sur la base desquels il « récapitule les chiffres et communique les totaux provisoires à la Chancellerie »⁴⁰. L'art. 5 al. 1 et 2 ODP prévoit en réalité un processus de centralisation des procès-verbaux et de transmission des résultats provisoires légèrement différent et un peu plus précis : « Le gouvernement cantonal charge les services officiels désignés à cet effet par le droit cantonal de transmettre immédiatement, par un moyen adéquat, les résultats du scrutin au service central cantonal appelé à

35. *Message 1975*, FF 1975 I 1337, 1355.

36. Voir le commentaire de l'art. 13, N 8 à 12.

37. L'art. 4 al. 2 ODP prévoit que « [l]es cantons peuvent se procurer les formules nécessaires au prix coûtant auprès de la Chancellerie fédérale ».

38. Sur ce système, voir l'art. 76 LDP, et le commentaire correspondant.

39. Répondant ainsi au souhait de la proposition du député Péquignot, finalement retirée en 1978 ; voir la note 4 ci-dessus.

40. Grisel, N 248, p. 111.

les recueillir » (al. 1^{er}), ensuite de quoi « [l]e service central cantonal transmet immédiatement, sous forme électronique, les résultats provisoires au service fédéral désigné par le Conseil fédéral » (al. 2). La transmission des procès-verbaux au service central cantonal et celle des résultats provisoires à la Chancellerie fédérale doivent donc se faire sans délai⁴¹.

- 16 L'art. 5 al. 3 ODP rappelle et précise pour sa part le contenu de ces résultats provisoires tels qu'ils doivent être transmis au service fédéral : « Les résultats provisoires des communes et du canton transmis par le service central cantonal comprennent : a. le nombre d'électeurs ; b. le nombre de oui et de non, de bulletin blancs et de bulletins nuls ; c. en sus, lorsqu'il s'agit d'initiatives populaires accompagnées d'un contre-projet, le nombre de voix inscrit pour chacune des trois questions dans le procès-verbal sous la rubrique "sans réponse" et le nombre de voix recueillies, à la question subsidiaire, par l'initiative populaire et par le contre-projet ».
- 17 Enfin, l'alinéa 4 de l'art. 5 ODP prescrit que ces « résultats provisoires ne doivent pas être rendus publics avant le jour fixé pour la votation, à 12 heures ».
- 18 Néanmoins, et sous cette réserve, l'art. 14 al. 2 de la loi prévoit, dans sa seconde partie, qu'il appartient au Gouvernement cantonal de publier ces résultats provisoires (cantonaux) « dans la feuille officielle du canton », et ce au plus tard « dans les 13 jours qui suivent le jour de la votation » ; la disposition précise même que, « [a]u besoin, il publie les résultats dans un numéro à part ». Comme le rappelait le message du Conseil fédéral, cette publication des résultats provisoires dans la feuille officielle du canton est importante, dans la mesure où elle constitue le point de départ du délai de recours pour d'éventuelles contestations de ces résultats⁴² :

« Le délai de recours en matière de droit de vote – 2^e alinéa – commence à courir dès la notification du résultat cantonal provisoire de la votation dans l'organe des publications officielles (art. 75, 2^e al.). »

- 19 Comme on l'a vu⁴³, le deuxième alinéa a été modifié lors de la révision du 21 juin 2002, entrée en vigueur en 2003, afin de fixer aux cantons un délai, de treize jours, pour publier les résultats de la votation dans leur feuille officielle. L'introduction de ce délai maximal s'explique par la réforme de la justice, qui a fait du Tribunal fédéral – et non plus du Conseil fédéral – l'autorité compétente pour connaître des recours en matière de droits politiques fédéraux, spécialement des recours en matière de votations fédérales, comme l'expliquait le message du Conseil fédéral relatif à cette révision⁴⁴ :

« La nouveauté consiste à donner aux cantons treize jours au maximum pour publier les résultats dans leur feuille officielle, faute de quoi la validation des résultats au niveau national ne pourra plus être faite à temps, la réforme de la justice induite par la nouvelle Constitution ayant fait du Tribunal fédéral la nouvelle instance de recours (art. 189, al. 1, let. f, Cst.), laquelle était précédemment le Conseil fédéral. Ceci étant, ce dernier ne pourra plus décider lui-même et simultanément valider le résultat de la votation (cf. les art. 15 et 81 LDP), ce qui entraînera des retards. Il faut donc prendre des mesures qui empêcheront tout blocage du bon fonctionnement de la démocratie, blocage qui pourrait résulter d'un flot de recours savamment orchestré (cf. encore le commentaire de l'art. 15). L'une de ces mesures consistera à fixer aux autorités cantonales un délai de publication des résultats de leur canton

41. Sur cette procédure de double transmission, et de publication, des résultats provisoires, cf. aussi ATF 141 II 297, *Pfaff, Egli, Weidmann und Heid*, du 19.8.2015, c. 5.5.2, pp. 303-304. De même, sur la distinction, nécessaire, entre cette constatation des résultats provisoires, qui relève de l'art. 14, et leur validation formelle, qui fait l'objet de l'art. 15 al. 1 LDP, voir le commentaire de l'art. 15, N 11.

42. *Message 1975*, FF 1975 I 1337, 1355.

43. N 4 ci-dessus, dans le texte.

44. *Message 2001*, FF 2001 6051, 6060.

dans leur feuille officielle, au besoin dans un numéro spécial, le procédé étant celui qui est utilisé pour les élections fédérales (cf. le commentaire de l'art. 52, al. 2). »

- 20 L'art. 6 ODP complète sur ce point la disposition légale, et la précise, en prévoyant que « [l]e gouvernement cantonal publie immédiatement le contenu du procès-verbal de la votation, à l'exclusion de toute observation ou décision, dans la feuille officielle cantonale. Il indique les voies de recours au sens de l'art. 77 LDP ».

C. Alinéa 3 : la transmission des procès-verbaux à la Chancellerie fédérale et la destruction des bulletins de vote

- 21 Aux termes de l'alinéa 3 de l'art. 14, « [l]es cantons transmettent les procès-verbaux et, sur demande, également les bulletins de vote, dans les dix jours qui suivent l'échéance du délai de recours (art. 79, al. 3), à la Chancellerie fédérale. Après la validation du résultat de la votation, les bulletins de vote sont détruits ». La disposition, qui n'a subi aucune modification depuis l'entrée en vigueur de la loi, en 1978, traite donc de la transmission à la Chancellerie fédérale des procès-verbaux – et non plus des résultats provisoires –, une fois les délais de recours échus, d'une part, et de la destruction des bulletins de vote, d'autre part.

1. Première phrase : la transmission des procès-verbaux

- 22 Pour ce qui est des procès-verbaux, la disposition prévoit que ceux-ci sont transmis à la Chancellerie fédérale, par les cantons, « dans les dix jours qui suivent l'échéance du délai de recours (art. 79, al. 3) ». L'art. 79 al. 3 LDP, auquel il est renvoyé, dispose que « le gouvernement cantonal notifie sa décision sur recours et les autres mesures prises conformément aux art. 34 à 38 et 61, al. 2, de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative et les communique aussi à la Chancellerie fédérale »⁴⁵. Ces dispositions de la procédure administrative obligent en particulier l'autorité – en l'occurrence le gouvernement cantonal en tant qu'autorité de (premier) recours⁴⁶ – à notifier ses décisions avec indication des voies et délai de recours. Forte de ce renvoi, la première phrase de l'art. 14 al. 3 signifie donc que les procès-verbaux doivent être transmis à la Chancellerie fédérale dans les dix jours après l'échéance du délai de recours contre les (éventuelles) décisions sur recours du Gouvernement cantonal. On rappellera que les décisions sur recours des Gouvernements cantonaux en cette matière (c'est-à-dire touchant les votations, au sens de l'art. 77 al. 1 let. b LDP) sont aujourd'hui susceptibles de « faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral conformément à la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral »⁴⁷. Celle-ci a en effet étendu au Tribunal fédéral la compétence de trancher les contestations en matière de droits politiques fédéraux, compétence qui appartenait auparavant – pour ce qui est des recours « touchant les votations » au sens de l'art. 77 al. 1 let. b LDP – au Conseil fédéral⁴⁸. Ce recours au Tribunal fédéral doit pour sa part, conformément à l'art. 100 al. 3 let. b LTF, être déposé dans les cinq jours suivant la notification de la décision sur recours du Gouvernement cantonal.

45. La disposition avait une formulation légèrement différente au moment de l'entrée en vigueur de la loi, en 1978 (cf. RO 1978 688, 705), mais son sens était le même.

46. Le Gouvernement cantonal étant en effet, aux termes de l'art. 77 al. 1 let. b LDP, l'autorité compétente pour connaître, en première instance, des recours contre « des irrégularités affectant les votations (recours touchant les votations) » (l'art. 77 al. 1 let. b de 1978 avait une formulation légèrement différente : « des irrégularités affectant la préparation et l'exécution des votations [recours touchant les votations] », cf. RO 1978 688, 704-705 ; sur la différence entre ces deux formulations, celle d'origine, et l'actuelle, introduite par la révision du 18.3.1994, cf. Fässler, pp. 492-493). Ce recours au Gouvernement cantonal doit être déposé « dans les trois jours qui suivent la découverte du motif du recours, mais au plus tard le troisième jour après la publication des résultats dans la feuille officielle du canton » (art. 77 al. 2 LDP).

47. Art. 80 al. 1^{er} LDP.

- 23 C'est donc à compter de l'échéance de ce délai de cinq jours pour les éventuels recours contre la décision sur recours du Gouvernement cantonal que court le délai de dix jours dans lequel le canton doit transmettre à la Chancellerie fédérale les procès-verbaux des votations.
- 24 Logiquement, s'il n'y a pas eu de recours au Gouvernement cantonal, cette transmission doit advenir plus tôt, au maximum dans les dix jours qui suivent l'échéance du délai de recours auprès du Gouvernement cantonal, soit le délai de trois jours dès « la découverte du motif du recours, mais au plus tard le troisième jour après la publication des résultats dans la feuille officielle du canton » (art. 77 al. 2 LDP).
- 25 Sur demande de la Chancellerie fédérale, les cantons doivent lui transmettre aussi, et dans le même délai, les bulletins de vote.

2. Seconde phrase : la destruction des bulletins de vote (et celle des procès-verbaux)

- 26 La seconde phrase de l'alinéa 3 traite, on l'a dit, de la destruction des bulletins de vote, en disposant : « Après la validation du résultat de la votation, les bulletins de vote sont détruits ». Le texte de la disposition se réfère donc, explicitement, comme moment déterminant pour cette destruction, à la validation des résultats, validation qui est elle-même régie par l'art. 15 LDP.
- 27 Le message du Conseil fédéral donnait à ce propos l'explication suivante⁴⁹ :
- « Le 3^e alinéa précise qu'après la validation du résultat de la votation, les bulletins de vote sont détruits. Le droit actuel ordonne aux cantons de tenir les bulletins de vote à la disposition du Conseil fédéral. Cette disposition n'est pas claire. »
- 28 L'idée est donc, pour reprendre les termes de l'art. 15 al. 1 LDP, d'attendre que le « Conseil fédéral constate le résultat définitif de la votation (validation) dès qu'il est établi qu'aucun recours n'a été déposé devant le Tribunal fédéral ou dès que les arrêts rendus sur de tels recours sont prononcés » avant de procéder à la destruction des bulletins de vote.
- 29 On précisera encore que l'art. 4 al. 3 ODP traite pour sa part de la destruction non pas des bulletins de vote, mais des procès-verbaux des votations, en prescrivant que « [l]a Chancellerie fédérale fixe le moment à partir duquel les procès-verbaux peuvent être détruits ».

L'auteur remercie M. Beat Kuoni, juriste au Service des « Droits politiques » de la Chancellerie fédérale, de sa relecture attentive de cette contribution.

BIBLIOGRAPHIE

Bisaz Corsin, *Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz*, Zurich/St. Gall 2020.

Conseil fédéral, Message du Conseil fédéral 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 révision partielle de la législation fédérale sur les droits politiques, du 1.9.1993, FF 1993 III 405 (cité : Message 1993).

48. L'art. 81 LDP avait en effet, dans sa version d'origine, la teneur suivante : « Un recours touchant les votations peut être interjeté au Conseil fédéral contre des décisions du gouvernement cantonal touchant les votations (art. 77, 1^{er} al., let. b) dans les cinq jours à compter de la notification de la décision. Le Conseil fédéral tranche le recours lorsqu'il constate le résultat définitif de la votation ou de l'élection (art. 15, 1^{er} al.). » ; cf. RO 1978 688, 706.

49. *Message 1975*, FF 1975 I 1337, 1355.

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

Dubey Jacques, Droits fondamentaux, Volume II : Libertés, garanties de l'État de droit, droits sociaux et politiques, Bâle 2018.

Fässler David, Die Aufhebung eidgenössischer Volksabstimmungen, Eine Betrachtung zu BGE 145 I 207, in : PJA 2021, pp. 486-494.

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

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, Droits politiques, in : Olivier Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (édit.), Droit constitutionnel suisse / Verfassungsrecht der Schweiz, Volume II : État de droit, Droits fondamentaux et droits humains / Rechtsstaatlichkeit, Grund- und Menschenrechte, Zurich/Bâle/Genève 2020, pp. 1499-1541 (cité : Droits politiques).

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5^e éd., Berne 2021 (cité : Staatsrecht).