



Strasbourg, le 17 mai 2004

CDL-UD(2004)003  
Fr. seul

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

(COMMISSION DE VENISE)

en coopération avec

**LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE LA REPUBLIQUE DE BULGARIE**

**SEMINAIRE UNIDEM**

**« LES STANDARDS EUROPEENS DU DROIT  
ELECTORAL DANS LE CONSTITUTIONNALISME  
CONTEMPORAIN »**

**Sofia, 28 - 29 mai 2004**

**LE SYSTEME ELECTORAL ET  
LE CONTENTIEUX ELECTORAL  
EN SUISSE**

**Rapport**

**de M. Etienne GRISEL**  
(Professeur, Université de Lausanne, Suisse)

## INTRODUCTION

1. Le sujet traité étant double, il est naturel que le rapport se divise en deux parties. Toutefois, il paraît nécessaire de mettre d'abord en évidence quelques particularités des institutions suisses. D'une part, la structure du pays étant fédérative, les élections se déroulent à plusieurs niveaux, fédéral et cantonal, que l'on retrouve également dans le contentieux électoral. D'autre part, le régime politique de la Suisse est une démocratie dite « semi-directe », dans laquelle le peuple est appelé à prendre lui-même un grand nombre de décisions, dans des scrutins qui se conjuguent avec les élections.
2. Dans un pareil système, les élections et les procédures de recours présentent une extrême diversité. En outre, les élections prennent un caractère particulier, car elles permettent de désigner des gouvernants qui, une fois nommés, ne jouissent pas de la liberté de mouvement que leur garantirait une démocratie purement représentative. En tout temps, les députés et les membres de l'exécutif demeurent assujettis au peuple, qui a nécessairement le dernier mot: il a le droit de référendum, c'est-à-dire la faculté d'être consulté sur les objets importants et de trancher souverainement; il jouit ensuite du droit d'initiative, qui l'habilite à proposer des innovations. Dans ces conditions, l'élection est une péripétie, parmi d'autres, de la vie civique. Elle ne fournit pas une occasion de faire de véritables «choix de société» et ne suscite qu'un intérêt modéré. Elle consiste avant tout à compter les rapports de force politiques et à sélectionner les candidats, dont les programmes ne diffèrent guère sur les points essentiels.
3. Il suit de là que les élections sont peu personnalisées. Généralement, il s'agit de scrutins plurinominaux, suivant soit la répartition proportionnelle, soit la majoritaire à deux tours. Le système uninominal à un tour, si répandu dans les pays de tradition britannique, est presque inconnu en Suisse. C'est dire que les opérations électorales y sont souvent plus compliquées qu'ailleurs, de la présentation des listes de candidats au vote lui-même et à la proclamation des résultats.
4. Aussi les causes de contestation ne manquent-elles pas. Pourtant, le contentieux électoral joue un rôle plutôt secondaire, pour deux raisons très différentes. D'un côté, les querelles idéologiques et les passions individuelles restent largement étrangères au débat. D'un autre côté, il appartient aux autorités de veiller spontanément à la régularité des actes électoraux; c'est à elles qu'il incombe au premier chef d'assurer le respect de la Constitution et de la loi. Certes, les citoyens ont des prétentions subjectives à faire valoir; ils peuvent exiger que leur qualité d'électeur leur soit reconnue, que les scrutins se déroulent selon les règles et que les résultats ne soient pas faussés par des vices de forme ou des erreurs de calcul. Ils jouissent donc de possibilités d'appel, dont ils font parfois usage. Mais cette faculté n'est que subsidiaire, par rapport aux investigations qui ont lieu d'office: le registre des électeurs doit être constamment tenu à jour, les listes de candidats seront vérifiées, au besoin épurées, les locaux de vote seront aménagés convenablement, les bulletins seront comptés et recomptés jusqu'à ce que disparaisse toute incertitude.

## **PREMIERE PARTIE : LE SYSTEME ELECTORAL EN SUISSE**

5. Il serait assurément plus exact de parler des systèmes électoraux, puisque ceux-ci sont en grand nombre, la Confédération et chaque canton ayant leurs singularités. Pour faire une synthèse, et sans entrer dans les détails, il convient d'analyser six points :

### **A. L'OBJET DES ELECTIONS**

6. Il est défini très largement, et cela à tous les niveaux. Une tradition solidement établie veut qu'aucune autorité constituée ne fasse l'objet d'une nomination. Voilà pourquoi non seulement le Parlement et l'exécutif, mais aussi les juges, sont partout élus, le plus souvent de façon directe, plus rarement selon un scrutin indirect. Dans les communes, il n'est pas rare que même des fonctionnaires soient élus par le peuple, voire des ministres du culte ou des enseignants. Une des originalités du droit suisse réside incontestablement dans le fait que les ministres et les juges ne font pas l'objet d'une nomination proprement dite, mais bien d'une élection.

### **B. L'ELECTION DIRECTE ET L'ELECTION INDIRECTE**

7. Ici, une distinction importante s'impose. Au niveau fédéral, les deux chambres du Parlement (le Conseil national de deux cents membres et le Conseil des Etats, formé de deux députés par canton) sont élues au scrutin universel direct ; ensuite, elles se réunissent en Assemblée fédérale pour élire les membres de l'exécutif (appelé Conseil fédéral) et des organes judiciaires (tribunaux fédéraux). Au niveau cantonal, le parlement et les membres de l'exécutif sont élus au scrutin direct ; cette manière de faire s'applique, en revanche, rarement aux juges.

### **C. LE ROLE DES PARTIS POLITIQUES**

8. Qu'on le veuille ou non, les partis jouent un rôle indispensable et essentiel dans le fonctionnement de la démocratie représentative. Longtemps ignorés par les textes constitutionnels et législatifs, ils sont aujourd'hui admis comme des partenaires, puisque la démocratie pluraliste implique des élections disputées, l'affrontement entre des personnes et des partis politiques. Aussi la nouvelle Constitution fédérale, du 18 avril 1999, reconnaît-elle que « les partis politiques contribuent à former l'opinion et la volonté populaires » (art. 137).
9. Le rôle des partis est cependant très divers et dépend à la fois du système électoral et de la structure sociale des diverses formations. Depuis l'introduction de la représentation proportionnelle à l'élection du Conseil national en 1918, la Suisse connaît quatre principaux partis, dont le nombre et la force respective ont toutefois fortement évolué au cours des dernières années. Aujourd'hui, deux formations dépassent largement 20 % des suffrages (l'Union démocratique du centre et le Parti socialiste), tandis que deux autres formations obtiennent entre 15 et 20 % des voix (le

Parti radical démocratique et le Parti démocrate-chrétien). Il faut signaler, de surcroît, des formations de moindre importance, comme les Verts et les Libéraux. Tous ces partis existent généralement dans chaque canton, sauf le Parti libéral, qui jusqu'ici n'existe guère qu'en Suisse romande.

10. La législation suisse ne contient pas de disposition explicite et particulière sur les partis politiques, notamment sur leur financement ou leur mode de fonctionnement. C'est que, jusqu'ici, la nécessité ne s'en est pas fait sentir. L'absence de blocs et, par suite, d'alternance, explique sans doute ce phénomène, ainsi que l'exiguïté du pays et le contrôle permanent que les grandes associations peuvent exercer les unes sur les autres.

#### **D. LES SYSTEMES MAJORITAIRES**

11. On sait que l'élection majoritaire peut être uninominale ou plurinomiale, à un tour ou à deux tours. Les institutions suisses connaissent tous ces systèmes, en donnant toutefois une nette prépondérance à l'élection plurinomiale à deux tours.
12. L'élection uninominale est peu connue, sauf naturellement lorsqu'il s'agit de désigner une seule personne (par exemple le Conseiller national ou le Conseiller aux Etats dans les cantons qui ne disposent que d'un siège) ; de plus, lorsque l'Assemblée fédérale, Chambres réunies, élit les sept membres du Conseil fédéral, elle procède à ce choix par des opérations séparées pour chaque siège, de sorte qu'il s'agit, en réalité, de sept élections uninominales. Sous réserve de ces cas, que l'on peut qualifier d'exceptionnels, l'élection est plurinomiale, notamment lorsqu'il s'agit d'élire, dans les cantons et les communes, les membres des exécutifs. Si l'élection majoritaire n'est pratiquement pas connue en Suisse en ce qui touche les parlements, sauf dans les Grisons, elle est en revanche courante pour les gouvernements.
13. L'élection ne se déroule presque jamais en un tour, l'exception étant la désignation du Conseiller national dans un canton qui n'a qu'un siège. Partout ailleurs, l'élection majoritaire se déroule en deux tours, la majorité absolue étant requise lors de la première opération, et la majorité relative au second tour. En pratique, dès lors que l'élection majoritaire plurinomiale vise les exécutifs cantonaux et communaux, le système à deux tours conduit à une sorte de représentation proportionnelle, tous les grands partis étant généralement assurés d'avoir un ou plusieurs représentants au gouvernement. Tel est également le cas pour la composition du Conseil fédéral, élu au scrutin indirect par les deux Chambres du Parlement fédéral.

#### **E. LES SYSTEMES PROPORTIONNELS**

14. On sait que les systèmes proportionnels sont très divers et dépendent principalement de trois variables.
15. La proportionnelle peut d'abord être intégrale ou partielle, suivant que la circonscription électorale est unique ou au contraire divisée en plusieurs arrondissements. En Suisse, cette seconde manière de faire est beaucoup plus

fréquente que la première. Au niveau fédéral, l'élection du Conseil national a certes lieu suivant le système de la représentation proportionnelle, mais le territoire est divisé en vingt-six circonscriptions, qui correspondent aux vingt-six cantons composant l'Etat fédéral. Il suit de là qu'il s'agit en réalité de vingt-six élections proportionnelles distinctes, qui ont lieu le même jour, mais qui donnent lieu à des résultats séparés. Ce fractionnement de l'électorat a été jugé indispensable pour préserver la vie politique dans les cantons, ainsi que leur diversité. La division en arrondissements est également la règle dans les élections des parlements cantonaux, sauf exception, par exemple à Genève, canton peuplé, mais exigü, qui forme une seule circonscription pour l'élection des cent membres de son organe législatif.

16. Dans un système de représentation proportionnelle, la loi peut imposer l'indépendance absolue de chaque liste ou au contraire autoriser la présentation de listes certes distinctes, mais conjointes, ou apparentées, ce qui améliore leur chance d'obtenir des sièges lorsque le mode de calcul avantage les grandes formations. La loi fédérale prévoit la possibilité de l'apparementement pour l'élection du Conseil national, et la plupart des lois cantonales font de même, mais elles n'y sont pas tenues<sup>1</sup>.
17. La représentation proportionnelle n'est pas un principe mathématique, mais une règle juridique qui doit être mise en œuvre à l'aide d'une méthode arithmétique. Celle-ci est définie par le législateur, qui dispose à cet égard d'un choix entre d'innombrables manières de calculer et d'attribuer les sièges aux différentes formations politiques. En règle générale, les lois fédérales et cantonales ont donné la préférence à la méthode dite « du quotient le plus élevé », ou encore « de Hondt ».

#### **F. LA REVOCATION DES AUTORITES ELUES**

18. Sept cantons connaissent une institution originale : le droit de révocation des autorités élues. Ce pouvoir permet à un certain nombre de citoyens de provoquer une votation qui portera sur la question de la dissolution, soit du gouvernement, soit du parlement cantonal, en cours de législature. En réalité, cette possibilité joue toutefois un rôle négligeable, sans doute en raison du contrôle opéré sur les organes étatiques grâce au référendum populaire. Tout au plus peut-on citer une requête en révocation de l'exécutif cantonal, à Schaffhouse, qui a été rejetée le 12 mars 2000 ; ce vote a donné lieu à une contestation et à un recours au Tribunal fédéral, qui l'a repoussé<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Arrêt fédéral du 26 février 2002, RDAF 2003, p. 373.

<sup>2</sup> Arrêt du 5 mai 2000, Zentralblatt 2001, p. 148.

## DEUXIEME PARTIE : LE CONTENTIEUX ELECTORAL

19. Les voies de droit divergent, selon que les élections sont fédérales ou cantonales. Les premières sont sensiblement plus simples que les secondes<sup>3</sup>.

### I. EN MATIERE FEDERALE

20. La seule élection fédérale que connaisse la Suisse concerne le Conseil national, c'est-à-dire la Chambre basse du Parlement. Celle-ci est censée représenter le «peuple suisse» dans son ensemble<sup>4</sup>, tandis que l'autre Chambre est composée de députés des cantons, désignés par chacun d'eux, dans une élection qui a un caractère purement cantonal<sup>5</sup>.
21. L'élection du Conseil national, qui obéit au principe de la proportionnalité, a toutefois lieu dans vingt-six circonscriptions distinctes, chaque canton et demi-canton «formant un collège électoral»<sup>6</sup>. L'opération est ainsi de nature hybride, ce qui explique sans doute la double voie de recours que prévoit la loi<sup>7</sup>.

### A. LE RECOURS AU GOUVERNEMENT CANTONAL

22. En première instance, les contestations relatives au droit de vote ou à l'élection du Conseil national doivent être portées devant le gouvernement du canton où s'élève la difficulté. Il peut sembler singulier que la procédure de recours commence ainsi devant un exécutif cantonal. Les inconvénients qui en résultent sont évidents: non seulement des jurisprudences disparates peuvent apparaître, mais surtout l'autorité saisie est souvent celle qui a pris la décision attaquée et elle ne présente d'ailleurs pas les garanties d'un tribunal indépendant; enfin, elle ne jouit que d'un pouvoir limité, puisque la validation de l'élection appartient de toute manière au Conseil national lui-même<sup>8</sup>. Cependant, des raisons pratiques justifient l'institution d'un recours cantonal, qui permet d'établir rapidement les faits et parfois de corriger sans tarder les

---

<sup>3</sup> Garrone Pierre, *L'élection populaire en Suisse: étude des systèmes électoraux et de leur mise en œuvre sur le plan fédéral et dans les cantons*, Thèse Genève, 1990; Grisel Etienne, *Commentaire de la Constitution fédérale*, ad art. 73, Bâle/Zurich/Berne, 1987-1996; Hiller Christoph, *Die Stimmrechtsbeschwerde*, Thèse Zurich, 1990; Poledna Tomas, *Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen*, Thèse Zurich, 1988; Widmer Stephan, *Wahl- und Abstimmungsfreiheit*, Thèse Zurich, 1989; ces ouvrages contiennent des bibliographies étendues.

<sup>4</sup> Art. 72, al. 1, de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 (Cst.).

<sup>5</sup> Voir N° 21 ci-dessous.

<sup>6</sup> Art. 73, al. 1, Cst.

<sup>7</sup> Loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976, RS 161.1 (LDP).

<sup>8</sup> Voir N° 18 ci-dessous.

irrégularités constatées, étant entendu qu'il appartient au Conseil national — ou au Tribunal fédéral — de trancher en dernier ressort.

23. Le recours peut avoir pour **objet** une question relative, soit au droit de vote, soit à la préparation et à l'exécution de l'élection<sup>9</sup>. Il ne vise pas nécessairement une décision formelle, il s'en prend parfois à une abstention fautive (refus de délivrer une carte civique), à un acte matériel d'une autorité (erreur de calcul), voire aux actions illicites de simples particuliers (propagande illégale, soustraction ou falsification de bulletins de vote).
24. Les **motifs** de recours peuvent tenir à la mauvaise appréciation de faits déterminants ou à une interprétation incorrecte des règles topiques, lesquelles comprennent à la fois les principes généraux sur la liberté de vote et les normes précises qu'énoncent la loi sur les droits politiques<sup>10</sup> ou le Code pénal<sup>11</sup>.
25. Toute personne qui est citoyen actif — ou qui prétend l'être — a **qualité pour agir**. Les partis et organisations politiques sont également recevables. Aussi s'agit-il d'une sorte d'*actio popularis*, inhabituelle en droit suisse, mais qui se justifie par le caractère impératif de la législation électorale.
26. Le **délai** est exceptionnellement bref: il échoit trois jours après «la découverte du motif de recours» et au plus tard le troisième jour qui suit la publication du résultat de l'élection dans la feuille officielle du canton<sup>12</sup>.
27. Le gouvernement cantonal est tenu de trancher dans les dix jours après le dépôt du mémoire. La procédure est donc écrite, simple et rapide. L'exécutif jouit d'un pouvoir d'examen libre, qu'il exerce d'office, à la fois pour constater les faits et pour dire le droit. Mais son rôle est limité par la force des choses: s'il rejette le recours, l'affaire sera presque toujours déférée à l'autorité de seconde instance; s'il déclare le pourvoi bien fondé, il redresse l'erreur établie, quand c'est possible et, à défaut, il rend un prononcé purement déclaratoire, puisque seul le Conseil national a la faculté de valider — ou d'invalider — l'élection de ses membres<sup>13</sup>.

## **B. LE RECOURS A L'AUTORITE FEDERALE**

28. Il y a deux sortes de recours à une autorité fédérale, selon la question soulevée par le justiciable: si elle vise le droit de vote, il s'agit d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral; lorsqu'elle a trait à la préparation ou à l'exécution de l'élection, la contestation doit être portée devant le Conseil national.

---

<sup>9</sup> Art. 77, al. 1, LDP.

<sup>10</sup> Art. 21 sq. LDP.

<sup>11</sup> Art. 279 sq. du Code pénal suisse, du 21 décembre 1937, RS 311.0.

<sup>12</sup> Art. 77, al. 2, LDP.

<sup>13</sup> Art. 53 LDP.

*a. Le recours touchant le droit de vote*

29. Le Tribunal fédéral est l'autorité judiciaire de la Confédération suisse. Formé de trente juges, il se divise en cinq sections qui statuent généralement sur des recours dirigés contre les décisions des autorités inférieures. Il étend sa compétence aux causes qui appellent l'application du droit fédéral. Dès lors, chaque fois qu'un gouvernement cantonal statue sur l'existence — ou sur l'exercice — du droit de vote en matière fédérale, son prononcé est susceptible d'un recours au Tribunal fédéral, qui reverra le problème à la lumière de la Constitution, notamment des articles 43 et 74, et de la législation, en particulier des articles 1 à 9 de la loi sur les droits politiques.
30. Le recours appartient à tout individu qui a qualité pour agir devant le gouvernement cantonal et qui a saisi celui-ci sans succès. Il doit être formé dans les trente jours après la notification de la décision attaquée<sup>14</sup>.
31. Le Tribunal fédéral jouit d'un libre pouvoir d'examen. Il rend un arrêt de caractère déclaratoire, constatant que telle personne bénéficie ou non du droit de vote, que telle règle de procédure a été violée ou respectée. Le jugement n'a donc pas d'effet direct sur la validité — ou le résultat — des opérations électorales. Mais il pourrait, dans des circonstances extrêmes, avoir des conséquences indirectes, au moment où le Conseil national est appelé à statuer sur l'élection de ses membres.

*b. Le recours touchant les élections*

32. Suivant une conception sans doute trop rigide et un peu surannée de la séparation des pouvoirs, le Parlement valide lui-même sa propre élection. On dit qu'il «vérifie ses pouvoirs», compétence qui échappe donc entièrement au juge. D'après l'article 53 LDP, le Conseil national doit tenir, aussitôt après l'élection, une «séance constitutive», dont le premier objet est précisément la validation de l'élection. Il suit de là que les recours «touchant les élections» s'adressent également au Conseil national<sup>15</sup>. Mais, à la suite d'une réforme de la Constitution en 2000, la loi pourrait à l'avenir confier cette compétence au Tribunal fédéral (art. 189, litt. f, Cst., qui n'est pas encore en vigueur).
33. Tout individu qui avait qualité pour saisir le gouvernement cantonal et qui a succombé en première instance peut saisir le Conseil national, dans les cinq jours qui suivent la notification de la décision<sup>16</sup>. La loi enjoint à la Chambre basse de traiter les contestations en même temps que la validation elle-même, la procédure étant définie par le règlement<sup>17</sup>. Les députés qui sont pourvus d'une attestation idoine de leur gouvernement cantonal sont habilités à prendre séance; ils participent aux

---

<sup>14</sup> Art. 80, al. 1, LDP, révisé par la loi du 18 mars 1994.

<sup>15</sup> Art. 77, al. 1, lit. c, LDP.

<sup>16</sup> Art. 82 LDP.

<sup>17</sup> Art. 1 sq. du Règlement du Conseil national du 22 juin 1990, RS 171.13.



délibérations et au vote, sauf s'agissant de leur propre élection<sup>18</sup>; en effet, le membre dont l'élection est contestée doit se retirer durant l'examen du recours.

34. La validation proprement dite a lieu d'office et ne donne généralement lieu à aucune discussion. Quant aux recours, ils sont si rares, qu'ils ne donnent pas naissance à une jurisprudence digne de ce nom. Toutefois, à la suite des élections de 1995, 1999 et 2003, divers recours ont été adressés au Conseil national, en provenance de quatre cantons; ils ont tous été rejetés, les uns parce qu'ils étaient irrecevables (tardifs ou dépourvus de pertinence), les autres pour des motifs de fond (les irrégularités dénoncées se révélaient mineures et n'étaient pas de nature à influencer sur le résultat du scrutin)<sup>19</sup>.

## **II. EN MATIERE CANTONALE**

35. Dans les cantons, les élections sont fréquentes et nombreuses: en plus du Parlement, les citoyens désignent directement les membres du Gouvernement, parfois les juges ou les préfets, les députés au Conseil des Etats, Chambre haute du Parlement fédéral. Tous les cantons se divisent en communes, dont les autorités sont également choisies par l'organe de suffrage, presque toujours au premier degré.
36. Les élections cantonales et communales sont sujettes à deux sortes de recours: d'abord auprès d'une autorité cantonale, puis au Tribunal fédéral. Celui-ci ne peut être saisi qu'après épuisement des voies de droit cantonal mises à la disposition du justiciable<sup>20</sup>. Ce n'est donc pas l'autorité politique qui a le dernier mot, mais un organe d'ordre juridictionnel, ce qui favorise la création d'une véritable jurisprudence.

### **A. LE RECOURS A L'AUTORITE CANTONALE**

37. Il faut quelque peu schématiser pour rendre compte de la variété des vingt-six législations cantonales, sans entrer dans des détails fastidieux<sup>21</sup>. Suivant une tradition solidement établie, la majorité des cantons confie l'ensemble du contentieux électoral à un organe politique: le Parlement, au moins pour ce qui concerne sa propre élection, le Gouvernement dans les autres affaires; ainsi, les causes électorales échappent au juge dans une quinzaine de cantons, dont les plus peuplés, comme Zurich, Berne et Vaud. Toutefois, un tiers environ des cantons réserve certaines affaires à un tribunal ou prévoit un recours judiciaire contre les décisions des organes politiques. Enfin,

---

<sup>18</sup> Art. 53, al. 2, LDP.

<sup>19</sup> Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national 1995, séance du 4 décembre 1995, p. 2343-6 ; 1999, p. 2370-4 ; 2003, p. 1175-6.

<sup>20</sup> Voir N° 33 ci-dessous.

<sup>21</sup> Un exposé précis est fait par Hiller, p. 55 sq.

deux cantons ont investi les juges d'une compétence exclusive (à Genève, le Tribunal administratif<sup>22</sup>, dans le Jura, la Cour constitutionnelle<sup>23</sup>).

38. L'**objet** du recours est largement défini. Il s'étend à toutes les questions qui ont trait au droit de vote et à son exercice, à la préparation de l'élection, à la licéité de la propagande, à la régularité des opérations de vote et à l'exactitude des résultats.
39. La **qualité pour agir** est reconnue à quiconque détient un intérêt protégé par la constitution et la loi: les citoyens actifs, les partis politiques, parfois même les autorités communales mises en cause.
40. Les **délais** sont généralement brefs: suivant les cantons, ils vont de trois jours (à Berne) à vingt jours (à Zurich) à partir, soit de la découverte du grief invoqué, soit de la publication du résultat de l'élection dans la feuille officielle.
41. La **procédure** est écrite, généralement gratuite, simple et rapide. Elle obéit à la maxime officielle, sauf exception. Quand elle se déroule devant un organe politique, elle est réglée par la loi administrative, sinon, par la loi judiciaire. Le mémoire du recourant doit désigner clairement l'acte entrepris; il exposera de manière précise les faits reprochés; la loi exige parfois qu'il rende vraisemblable un rapport de causalité entre l'irrégularité dénoncée et l'issue du vote.
42. La portée du **jugement** diffère, selon qu'il est rendu avant ou après le scrutin. Dans le premier cas, il sera normalement possible de réparer le vice par des injonctions adéquates. Dans le second, seule l'annulation de l'élection entre en considération, mais elle ne sera prononcée que si, compte tenu des circonstances, il est plausible que le résultat lui-même ait été faussé par les actes jugés illicites.

## **B. LE RECOURS AU TRIBUNAL FEDERAL**

43. Le recours «en matière de votations et élections» trouve sa source à l'article 85, lit. a, de la loi fédérale d'organisation judiciaire<sup>24</sup>. A la différence des autres recours au Tribunal fédéral, il ne repose sur aucune disposition expresse de la Constitution fédérale. Mais il a un fondement implicite à l'article 5 Cst., qui enjoint à la Confédération de garantir les «droits du peuple», ainsi que les constitutions cantonales. Par suite, l'Etat central est chargé de faire respecter la souveraineté populaire et les principes qui en découlent, notamment la régularité et la liberté des élections. Celles-ci, toutefois, sont aménagées par le constituant cantonal, qui jouit à cet égard d'une certaine marge de manoeuvre. C'est dire que les pouvoirs de la juridiction fédérale sont nécessairement restreints: elle veillera, d'un côté, à l'observation des préceptes essentiels de la démocratie, mais elle reconnaîtra aux cantons la latitude qu'implique le fédéralisme.

---

<sup>22</sup> Art. 180, al. 1, de la loi sur l'exercice des droits politiques, RS A 5 05.

<sup>23</sup> Art. 108, al. 1, de la loi sur les droits politiques, RS 161.1.

<sup>24</sup> Loi du 16 décembre 1943, RS 173.110.

44. Le recours peut avoir de multiples **objets**. D'abord, il est loisible aux citoyens de s'en prendre au contenu même des normes cantonales, par exemple, aux limitations du droit de vote<sup>25</sup>, aux règles d'incompatibilité<sup>26</sup>, au partage des sièges entre les circonscriptions électorales<sup>27</sup> ou encore au système de calcul de la représentation proportionnelle<sup>28</sup>. Ensuite, le recourant peut critiquer l'application du droit cantonal par l'autorité d'exécution: ainsi, il contestera l'effet donné à une déclaration d'apparement qui n'a pas été publiée<sup>29</sup>; le pourvoi est recevable, même s'il conteste la licéité d'une abstention, en prétendant que l'organe cantonal était tenu d'agir<sup>30</sup>; par exemple, lorsque le Grand Conseil genevois a désigné 16 assesseurs du tribunal des assurances, alors que leur élection aurait dû être populaire, le Tribunal fédéral a annulé les nominations<sup>31</sup>. Enfin, le recours est possible, lorsque les actes dénoncés n'émanent pas de la puissance publique, mais de simples particuliers<sup>32</sup>; il arrive, en effet, que des personnes privées parviennent à fausser la libre expression de la volonté populaire, en se livrant à une propagande illégale, en captant les suffrages ou en manipulant les procurations<sup>33</sup>.
45. La **qualité pour agir** est définie de la même manière que devant l'autorité cantonale<sup>34</sup>. Elle est reconnue aux personnes **physiques** qui sont — ou prétendent être — citoyens dans le canton (ou la commune) visé par le recours; elles n'ont pas à démontrer qu'elles défendent un intérêt personnel, matériel, actuel et juridiquement protégé, car on admet que chaque ayant droit a une prétention égale à la fidèle exécution des droits démocratiques et à la régularité des élections; dans ce domaine, l'action populaire se justifie, parce que le recourant, par définition, exerce une fonction étatique autant qu'un droit subjectif et défend des intérêts généraux, plutôt que sa situation propre. Quant aux personnes **morales**, elles sont recevables à condition d'avoir un caractère politique: ou bien elles sont formellement organisées en partis politiques, ou bien elles ont présenté une liste de candidats<sup>35</sup>.
46. Le **délai** de recours est de trente jours. Il n'est donc pas différent des délais prévus pour les recours ordinaires au Tribunal fédéral, en matière civile, pénale ou constitutionnelle. Il pourrait certes être raccourci, compte tenu des particularités du contentieux électoral, mais une réduction n'aurait guère de sens que si le recours avait un effet suspensif et si le Tribunal fédéral était en mesure de statuer rapidement; or ces deux éléments font généralement défaut, de sorte qu'un mois paraît être un laps de

---

25 ATF 116 Ia 359.

26 ATF 114 Ia 395, 399-401.

27 ATF 99 Ia 658, 661.

28 ZBI 1987, p. 367 sq.

29 ATF 102 Ia 264.

30 ATF 108 Ia 165.

31 Arrêt du 27 janvier 2004, non publié.

32 Grisel Etienne, *Initiative et référendum populaires*, 2<sup>e</sup> éd., Berne 1997, p. 141, N<sup>o</sup> 334, par analogie.

33 ATF 103 Ia 564; 97 I 659.

34 Voir N<sup>o</sup> 25 ci-dessus.

35 ATF 112 Ia 208, 211; 111 Ia 191.

temps raisonnable. Quant au point de départ du délai, il faut distinguer. Lorsque le recours concerne le droit de vote proprement dit, le délai court dès la notification de la décision prise par l'autorité cantonale de dernière instance. Si, par contre, le justiciable s'en prend à une irrégularité touchant à la préparation du scrutin, il doit recourir dans les trente jours après la découverte du vice; pour des raisons qui tiennent à la bonne foi et à la sécurité juridique, le citoyen ne saurait donc attendre le résultat de l'élection<sup>36</sup>. Si enfin le recourant attaque l'exécution de l'élection ou son issue, il agira dans le mois qui suit la publication des résultats dans la feuille officielle du canton.

47. Ces règles doivent toutefois être nuancées. En effet, le recours au Tribunal fédéral est ouvert seulement quand les **instances cantonales** ont été **épuisées**. Dans les rares cantons qui instituent un recours judiciaire contre les décisions des autorités politiques, il faut donc commencer par utiliser ce moyen de droit, et le délai court depuis la notification du jugement cantonal.
48. Le recours se présente sous la forme d'un mémoire circonstancié, qui expose les faits et développe une argumentation juridique. Les **motifs** avancés se fondent avant tout sur la constitution et la loi cantonales, qui décrivent en détail les formalités à suivre. Mais ils peuvent aussi se déduire des prescriptions de la Constitution fédérale sur l'égalité de traitement (art. 4) ou le droit de vote (art. 43) ou encore des principes généraux (liberté des électeurs, licéité de la propagande). Le Tribunal fédéral n'examine que les moyens expressément soulevés et solidement étayés; l'adage *jura novit curia* ne s'applique pas ici, parce que le juge constitutionnel n'est pas responsable au premier chef de la légalité des élections locales.
49. Le **pouvoir d'examen** du Tribunal fédéral est libre, chaque fois qu'il s'agit d'appliquer les dispositions constitutionnelles ou légales qui sont en étroit rapport avec le droit de vote et les élections elles-mêmes. Font exception les griefs qui n'ont pas de lien direct avec le contenu des droits politiques, de même que les questions relatives au principe d'égalité; ainsi, le Tribunal fédéral a réduit à l'arbitraire sa cognition sur la répartition des sièges parlementaires entre les circonscriptions électorales; cette retenue s'expliquait certes par des considérations fédéralistes, mais elle a été critiquée, non sans raison, car il serait permis de soutenir que le principe «one man, one vote» devrait prévaloir sur l'autonomie des cantons et mériterait d'être appliqué strictement par le juge<sup>37</sup>.
50. Le **jugement** n'est ni constitutif ni déclaratoire. Il a donc en principe une nature cassatoire. S'il porte sur le droit de vote, il annule la décision attaquée<sup>38</sup>. S'il concerne une élection, celle-ci peut être rendue caduque, mais seulement si l'irrégularité constatée a eu vraisemblablement une influence décisive sur le résultat lui-même; une élection peut être annulée en partie, l'opération devant être répétée pour certains sièges ou dans une circonscription déterminée<sup>39</sup>. Dans tous les cas, quand le recours est

---

<sup>36</sup> ATF 113 Ia 46; 111 Ia 191; 108 Ia 1; voir ZBl 1997, p. 254.

<sup>37</sup> Voir Pierre Garrone, p. 57.

<sup>38</sup> Exception: ATF 116 Ia 359.

<sup>39</sup> ATF 104 Ia 360, 366; 97 I 659, 668.

admis, l'affaire est renvoyée à l'autorité cantonale compétente, afin qu'elle prenne une nouvelle décision, conforme à l'arrêt fédéral.

## CONCLUSIONS

51. Une étude synthétique des systèmes électoraux en Suisse fait voir une nette prépondérance de la représentation proportionnelle. Non seulement presque tous les parlements sont élus suivant cette méthode, mais encore le résultat des élections majoritaires plurinominales à deux tours est généralement lui-même le reflet des forces respectives des partis politiques. Cette préférence pour la proportionnelle s'explique à la fois par la diversité linguistique, géographique et culturelle du pays, par son goût de la stabilité et peut-être surtout par l'existence de la démocratie directe, qui ne saurait fonctionner sans faire concourir à la responsabilité politique toutes les formations et les opinions importantes qui se manifestent dans la population.
52. Petit pays, la Suisse a cependant des institutions d'une grande complexité, laquelle s'observe notamment dans le contentieux électoral. Il ne serait donc guère utile de parler de la juridiction de la Cour constitutionnelle sans évoquer le rôle des autres organes appelés à statuer sur le droit de vote et la validité des élections. Le tableau d'ensemble montre qu'à cet égard, les autorités politiques et judiciaires se partagent le pouvoir. C'est dire que le Tribunal fédéral suisse, qui est pourtant le juge suprême en matière constitutionnelle, a une compétence limitée, qui en particulier ne s'étend pas aux élections nationales ; toutefois, une réforme de la Constitution acceptée en 2000 permet au législateur d'étendre la juridiction du Tribunal fédéral à tous les droits politiques, y compris au niveau fédéral, c'est-à-dire à l'élection du Conseil national notamment.
53. Il faut le souligner une fois encore, les contestations ne sont pas fréquentes. Aussi la jurisprudence n'a-t-elle qu'un aspect fragmentaire. Pour l'essentiel, elle se contente d'énoncer quelques principes qui n'ont d'ailleurs rien d'original et dont l'application ne rencontre pas de difficultés particulières. Quel que soit le système, l'élection n'a de sens que si son résultat reflète, d'une manière indubitable, la volonté réelle du peuple. De ce truisme résulte une double maxime: la liberté des votants, d'une part, et de l'autre, la sécurité du vote. Des exigences spéciales valent pour les différents types d'opérations électorales. Un survol rapide de la pratique récente permet d'illustrer ces idées.
54. La liberté de vote implique que les citoyens se forment leur propre opinion, à l'abri de toute influence étatique. Il suit de là que les organes officiels n'ont pas la faculté d'intervenir, en tant que tels, dans la campagne électorale<sup>40</sup>; cette règle subit parfois des exceptions, par exemple lorsqu'il s'agit d'élections judiciaires<sup>41</sup>, ou scolaires<sup>42</sup>;

---

<sup>40</sup> ATF 118 Ia 261; 117 Ia 452, 457; 114 Ia 433; 113 Ia 296; ZBl 1998, p. 85; 89; 1996, p. 222; 1993, p. 161.

<sup>41</sup> ATF 117 Ia 452.

<sup>42</sup> ZBl 1996, p. 222.

mais l'autorité est toujours tenue de donner des informations objectives, qui ne sont pas de nature à induire leurs destinataires en erreur. De surcroît, il n'est certes pas interdit à la collectivité d'aider les partis politiques en prenant à sa charge les frais d'impression et d'envoi des listes de candidats<sup>43</sup>. Ce financement peut être limité aux formations qui obtiennent un minimum de voix; mais l'égalité de traitement doit être respectée, et le remboursement ne saurait être refusé à un parti qui a obtenu 1,92% des suffrages<sup>44</sup>.

55. La sécurité des opérations peut être menacée lors du vote par procuration<sup>45</sup> ou par correspondance<sup>46</sup>; le secret mérite assurément d'être préservé, mais la procédure doit également permettre d'identifier les votants, de manière qu'un contrôle efficace demeure possible, car il convient d'éviter que la même personne dépose plusieurs bulletins ou qu'elle s'exprime sans détenir les droits civiques.
56. Lorsque les citoyens se réunissent en assemblée générale (*Landsgemeinde*), il faut veiller à ce que l'accès demeure libre en tout temps<sup>47</sup> et que le résultat proclamé corresponde à la volonté véritable de la majorité<sup>48</sup>. Si l'élection a lieu suivant le principe de la représentation proportionnelle, l'égalité de traitement doit être respectée, tant par les règles sur le cumul et le panachage<sup>49</sup> que par la délimitation des circonscriptions<sup>50</sup>, les conséquences de l'apparement<sup>51</sup> ou enfin les élections complémentaires<sup>52</sup>.
57. En Suisse, les élections sont nombreuses et fréquentes, puisque l'Etat fédératif compte vingt-six cantons, divisés en plusieurs milliers de communes, et que toutes ces collectivités sont administrées par des autorités directement élues. Mais les contestations sont si rares, qu'en moyenne le Tribunal fédéral ne publie pas plus d'un arrêt par an sur le sujet. Celui-ci intéresse la science, plus que les justiciables.

---

<sup>43</sup> ATF 113 Ia 297.

<sup>44</sup> ATF 124 I 55.

<sup>45</sup> ATF 97 I 659.

<sup>46</sup> ATF 121 I 187; ZBl 1997, p. 351.

<sup>47</sup> ZBl 1997, p. 252.

<sup>48</sup> ATF 99 Ia 52; ZBl 1997, p. 252; 1992, p. 169; 1981, p. 321.

<sup>49</sup> ATF 118 Ia 415.

<sup>50</sup> ZBl 1994, p. 479.

<sup>51</sup> ZBl 1994, p. 526.

<sup>52</sup> ZBl 1996, p. 134.