

Rapport explicatif relatif à la mise en oeuvre de la modification du 17 juin 2011 de la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger (Simplification du renouvellement de l'inscription au registre des électeurs)

11 juin 2012

Rapport

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte

L'inscription des électeurs Suisses de l'étranger auprès de leur commune de vote est régie par l'art. 5a, al. 1, de la loi fédérale du 19 décembre 1975 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger (RS 161.5, <http://www.admin.ch/ch/f/rs/1/161.5.fr.pdf>, ci-après LDPSE). Les différentes manières de procéder au renouvellement de cette inscription sont notamment énumérées à l'art. 3 de l'ordonnance du 16 octobre 1991 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger (RS 161.51, <http://www.admin.ch/ch/f/rs/1/161.51.fr.pdf>, ci-après ODPSE).

1.2 Initiative parlementaire 08.522 «Exercice actif des droits politiques facilité pour les Suisses de l'étranger»

Le 19 décembre 2008, la conseillère nationale Thérèse Meyer avait déposé une initiative parlementaire demandant que la procédure de renouvellement de l'inscription auprès de la commune de vote soit simplifiée au maximum pour les électeurs Suisses de l'étranger (cf. http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20080522).

A cette fin, l'initiative proposait que le renouvellement de l'inscription de quatre ans puisse se faire automatiquement en participant à une votation ou à une élection fédérale; dans l'esprit de son auteur, cette participation devait indiquer au service compétent que cet électeur ou cette électrice souhaite continuer de participer activement à la vie politique suisse et qu'il ou elle habite toujours à la même adresse: ce faisant, cette personne n'aurait donc à faire aucune démarche administrative.

Par rapport à la carte préimprimée, autre moyen simplifié de renouveler l'inscription prévu à l'art. 3, al. 1^{bis}, ODPSE¹, la Commission des institutions politiques du Conseil national a estimé que le renouvellement automatique de l'inscription suite à la participation à une votation ou à une élection fédérale constituait un progrès sensible nécessitant une modification de la LDPSE (cf. à ce sujet le rapport de la Commission des institutions politiques du 18 novembre 2010 [FF 2011 667, <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2011/667.pdf> de même que l'avis du Conseil fédéral du 22 décembre 2010 [FF 2011 677, <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2011/677.pdf>]). Concrètement, il s'agissait de compléter l'art. 5a, LDPSE.

¹ Introduit par le ch. I de l'ordonnance du 14 juin 2002, en vigueur depuis le 1^{er} août 2002 (RO 2002 1758, <http://www.admin.ch/ch/f/as/2002/1758.pdf>).

1.3 Nouvelle réglementation adoptée par les Chambres fédérales

La Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) n'a toutefois pas jugé utile de procéder à une consultation des cantons sur les propositions qu'elle avait formulées. Acceptée lors des débats parlementaires, cette initiative parlementaire a débouché sur la modification du 17 juin 2011 de la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger (cf. FF 2011 4487, <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2011/4487.pdf>). Le délai référendaire s'appliquant à cette modification législative introduisant une simplification supplémentaire du renouvellement de l'inscription au registre des électeurs a expiré le 6 octobre 2011 sans avoir été utilisé. Elle a la teneur suivante:

Art. 5a, al. 3 et 4

³ La participation à une votation ou à une élection vaut renouvellement de l'inscription, pour autant que le vote n'ait pas été effectué sous forme électronique. La commune de vote mentionne dans le registre des électeurs que l'inscription de l'électeur est renouvelée à la date de réception de ses documents de vote.

⁴ Les électeurs de l'étranger autorisés à voter électroniquement peuvent renouveler électroniquement leur inscription. Le secret du vote doit être garanti lorsque le renouvellement de l'inscription et le vote ont lieu en même temps.

1.4 Nouvelle réglementation proposée

L'entrée en vigueur de cette modification de la LDPSE doit être fixée par le Conseil fédéral. Dans ce contexte, la Chancellerie fédérale souhaite soumettre parallèlement au Conseil fédéral une proposition visant à modifier l'ODPSE. En effet, des modifications s'avèrent nécessaires pour pouvoir introduire et appliquer dans les cantons et les communes le renouvellement facilité décidé par le Parlement. A cette fin, la Chancellerie fédérale a élaboré un projet de modification de l'ODPSE et souhaite, par le biais d'une audition, donner aux services cantonaux concernés et aux milieux intéressés l'occasion de pouvoir s'exprimer sur les modifications de l'ODPSE ainsi proposées.

2 Commentaire des articles modifiés ou complétés de l'ODPSE

Section 1 Procédure d'inscription

Remarque générale

Dans le but de regrouper les différentes manières dorénavant offertes aux Suisses de l'étranger de procéder au renouvellement de leur inscription dans le registre des électeurs, la Chancellerie fédérale propose de les intégrer à l'art. 5 ODPSE.

2.1 Demande d'inscription

2.11 Art. 1, titre et al. 2, phrase introductive

La proposition d'ajouter le terme "Demande" dans le titre et de remplacer le terme "inscription" par celui de "demande" à l'art. 1, al. 2, phrase introductive, vise à distinguer entre la demande d'inscription et l'inscription effective réglée à l'art. 4 ODPSE.

2.12 Art. 2, titre et al. 1

Partant du même principe qui vise à distinguer la demande d'inscription de l'inscription effective, le titre et l'al. 1 de l'art. 2 doivent être modifiés en conséquence.

2.13 Art. 3 Inscription au registre des électeurs

Cet art. 3 n'est autre que l'art. 4 en vigueur actuellement. Il paraît en effet logique d'organiser l'inscription avant de régler le renouvellement de l'inscription laquelle figurerait maintenant dans un nouvel art. 5 (art. 3 actuel).

2.14 Art. 4 Confirmation de l'inscription

En toute logique, cet art. 4 n'est autre que l'art. 5 actuel. Dans le premier alinéa, nous avons simplement supprimé la fin de la phrase qui concerne le renouvellement de l'inscription. La confirmation au moyen d'une formule spéciale adressée aux Suisses de l'étranger ne concernera que l'inscription elle-même et non plus le renouvellement de cette inscription (cf. aussi la remarque faite ci-dessous à propos de l'art. 5, al. 3).

2.2 Art. 5 Renouvellement de l'inscription

2.21 Art. 5, al. 1

Phrase introductive

La phrase introductive se borne à exprimer le principe selon lequel le Suisse de l'étranger qui entend renouveler son inscription doit le faire dans un délai de quatre ans. Suivent les différentes manières de procéder.

Art. 5, al.1, let. a et b

Les lettres a et b reprennent les deux possibilités qui figurent à l'actuel art. 3, al. 1 et selon lesquelles le renouvellement intervient par une déclaration écrite adressée soit à la commune de vote soit, dans certains cantons, au service cantonal compétent (nouvelle lettre a), ou en se présentant personnellement auprès de ce service (nouvelle lettre b).

Art. 5, al.1, let. c

La lettre c reprend la teneur de l'actuel art. 3, al. 1^{bis} qui permet de renouveler son inscription au moyen d'une carte préimprimée jointe au moins une fois par année au matériel de vote par le service compétent.

Art. 5, al. 1, let. d

C'est dans la lettre d que la Chancellerie fédérale propose d'introduire la nouvelle possibilité offerte aux Suisses de l'étranger de renouveler automatiquement leur inscription en participant à une votation ou à une élection fédérale (cf. art. 5, al. 2, ci-dessous en ce qui concerne le vote électronique).

Art. 5, al. 1, let. e

La lettre e reprend en partie la faculté de renouveler son inscription en cas de changement de domicile à l'étranger, faculté actuellement insérée à l'art. 7, al. 2. Toutefois, et contrairement à la disposition actuelle, le changement de domicile ne se limite plus à l'arrondissement consulaire. Quel que soit le changement de domicile à l'étranger (qu'il soit à l'intérieur de l'arrondissement consulaire, d'un arrondissement consulaire à un autre ou d'un pays à un autre), il est communiqué à la commune de vote via une mutation d'adresse et vaut comme renouvellement de l'inscription.

2.22 Art. 5, al. 2

Cet alinéa concrétise l'article 5a, al. 4, LDPSE. Il stipule:

1. Qu'un canton qui autorise le vote électronique doit également prévoir une procédure permettant aux électeurs Suisses de l'étranger de renouveler leur inscription de manière électronique et
2. Que le renouvellement aura lieu pendant la période d'ouverture de l'urne électronique.

La mise en œuvre de la première exigence ci-dessus devra respecter les conditions minimales présentées dans la circulaire technique qui sera élaborée de concert avec le Département fédéral des affaires étrangères. Il s'agit pour l'essentiel de s'assurer du respect des deux contraintes suivantes:

- le Suisse de l'étranger qui est autorisé à voter électroniquement aura le choix entre trois possibilités:
 - (I) envoyer un vote et ne pas renouveler l'inscription;
 - (II) renouveler l'inscription et ne pas voter ou
 - (III) envoyer un vote et renouveler l'inscription.
- La protection actuelle du secret et de l'anonymat dans le vote électronique ne sera pas réduite suite à l'introduction du renouvellement électronique de l'inscription.

Au plus tard après l'expiration du délai transitoire de 18 mois prévu à l'art. 91, al. 2, de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP, RS. 161.1), les cantons qui offrent le vote électronique à leurs Suisses de l'étranger devront également offrir une solution électronique de renouvellement de l'inscription. Celle-ci sera dûment approuvée par le Conseil fédéral dans le cadre de la procédure d'autorisation de l'utilisation du vote électronique.

La deuxième exigence posée par le nouvel article 5, al. 2, ODPSE concerne le moment pendant lequel a lieu le "renouvellement électronique de l'inscription". Le renouvellement électronique se fait pendant la période d'ouverture du vote électronique. Les deux processus

ont lieu en parallèle pendant la même durée. Il s'agit d'une exigence minimale qui n'exclut pas des solutions plus généreuses qui pourraient être offertes par certains cantons, sur une plus longue durée ou de manière continue, en dehors des périodes de vote, dans le cadre des prestations de l'administration en ligne par exemple.

2.23 Art. 5, al. 3

Ce nouvel alinéa reprend l'obligation faite à la commune de vote de mentionner dans le registre des électeurs que l'inscription a été renouvelée par le Suisse de l'étranger sur la base de l'art. 5, al. 1 (cf. aussi l'art. 5a, al. 2, LDPSE). Ce faisant, afin de faciliter le travail administratif de la commune de vote, nous proposons qu'elle renonce dorénavant à confirmer systématiquement aux Suisses de l'étranger le renouvellement de leur inscription au moyen d'une formule spéciale comme c'est le cas actuellement (cf. art. 5, al. 1, in fine, ODPSE en vigueur actuellement). Nous proposons en outre que l'échéance du délai de quatre ans après le renouvellement de l'inscription soit toujours fixée au 31 décembre de la quatrième année qui suit l'année du renouvellement, quelle que soit la date où ce renouvellement a été effectivement consigné dans le registre des électeurs.

2.24 Art. 5, al. 4

La Chancellerie fédérale propose que six mois au plus tard avant l'échéance du délai de quatre ans, la commune de vote prévienne le Suisse de l'étranger de la prochaine expiration du délai imparti pour renouveler son inscription. A noter que cette communication individuelle est faite à titre purement informatif et n'engage nullement la commune de vote vis-à-vis du Suisse de l'étranger qui aurait omis de renouveler son inscription.

2.25 Art. 5, al. 5

Cet alinéa reprend l'actuel art. 3, al. 2, tout en précisant que la communication du non renouvellement de l'inscription doit être faite non seulement auprès de la représentation suisse et des communes d'origine concernées mais aussi auprès des communes de domicile antérieur qui seraient elles aussi concernées.

2.3 Art. 7 Changement de domicile à l'étranger

2.31 Art. 7, titre, al. 1 et 2, seconde phrase

Voir la remarque faite ci-dessus à propos de l'art. 5, al. 1, let. e, ODPSE. Dès lors, le titre et l'art. 7, al. 1, ont été modifiés (suppression de l'expression "à l'intérieur de l'arrondissement consulaire") alors que la seconde phrase de l'art. 7, al. 2, a été supprimée.

2.4 Art. 8 Radiation du registre des électeurs

2.41 Art. 8, let. c

Modification formelle qui tient compte du fait que les possibilités de renouveler l'inscription sont désormais concentrées à l'art. 5.

2.5 Art. 16 Référendum et initiatives

2.51 Art. 16, al. 3

La Chancellerie fédérale propose de supprimer l'obligation faite aux communes de vote de considérer l'attestation de la qualité d'électeur d'un Suisse de l'étranger qui aurait signé une initiative ou un référendum comme un moyen de renouveler son inscription. Cette possibilité n'est guère appliquée dans la pratique par les communes car elle s'est révélée beaucoup trop difficile à mettre en place et à contrôler.

2.6 Art. 18, al. 2 Exécution

Purement formelle, cette modification est nécessaire en raison du déplacement de l'art. 5 en vigueur qui devient l'art. 4; en outre, il faut adapter le texte français (remplacer "renouvellement de l'inscription" par "confirmation de l'inscription").

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour les cantons et les communes

La possibilité offerte aux électeurs Suisses de l'étranger de procéder au renouvellement de leur inscription dans les registres des électeurs en participant simplement à une votation ou à une élection fédérale représentera une charge de travail supplémentaire pour les cantons et les communes. Ces dernières seront notamment tenues de mentionner le renouvellement de l'inscription du Suisse de l'étranger dans le registre des électeurs. La date indiquée correspondra à celle à laquelle elles auront reçu les documents de vote du Suisse de l'étranger concerné. Dans la pratique, et comme c'est déjà le cas pour la carte préimprimée (cf. art. 5, al. 1 let. c ci-dessus), la commune de vote consignera dans son dossier papier ou son fichier électronique où figurent déjà le nom et l'adresse de cet électeur, que cette personne ayant pris part à un scrutin fédéral, elle a ainsi renouvelé son inscription. Pour les cantons qui procèdent à des essais de vote électronique, la tâche sera d'autant plus importante que la procédure mise en place devra garantir le secret du vote, tout particulièrement lorsque ce renouvellement de l'inscription et le vote auront lieu en même temps.

3.2 Mise en oeuvre

Les différentes possibilités de renouveler l'inscription étant énoncées dans l'ordonnance sur les droits politiques des Suisses de l'étranger, il s'avère nécessaire de modifier cette dernière pour tenir compte de cette nouvelle possibilité offerte aux Suisses de l'étranger. Sur cette base, les cantons resp. les communes pourront mettre en place une procédure adéquate permettant ainsi de donner suite à la modification légale voulue par le Parlement.

4 Entrée en vigueur

La Chancellerie fédérale proposera au Conseil fédéral de fixer l'entrée en vigueur de la modification de la LDPSE et celle de l'ODPSE au 1^{er} janvier 2013. A partir de cette date, et conformément à l'art. 91 de la loi fédérale sur les droits politiques, les cantons disposeront d'un délai maximum de 18 mois pour procéder à la mise en oeuvre de la modification du 17 juin 2011 de la LDPSE et adapter si nécessaire leurs dispositions cantonales d'exécution.