

L'accès au juge en matière de droits politiques fédéraux

VINCENT MARTENET / GUILLAUME LAMMERS

Table des matières

Introduction	313
I. Les décisions susceptibles de recours	314
1. Généralités	314
2. Les décisions de la Chancellerie fédérale	315
3. Les décisions des gouvernements cantonaux	316
4. L'absence de recours contre les actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral, sous réserve d'exceptions	318
II. Les motifs de recours	319
III. La qualité pour recourir	320
1. La titularité du droit de vote	320
2. L'intérêt digne de protection	321
IV. Les insuffisances de l'accès au juge	322
1. La dimension fédérale du contentieux	322
2. L'examen des faits par une autorité judiciaire	323
3. Le contrôle de la validité des initiatives populaires fédérales	324
4. Les explications du Conseil fédéral et la validation des scrutins	326
5. La validation des élections du Conseil national	327
Conclusion	328
Bibliographie	328

Introduction

La question de la protection par les tribunaux des droits politiques en Suisse revêt une importance particulière, au vu de la variété de ceux-ci aux différents niveaux de l'Etat fédéral. Un bref coup d'œil aux règles pertinentes mène au constat qu'en matière de droits politiques, divers types d'actes peuvent être portés devant les tribunaux. D'un point de vue matériel, tout acte touchant de près ou de loin les droits politiques peut faire l'objet d'un recours¹. De même,

¹ Ainsi, l'art. 82 let. c de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF ; RS 173.110) ouvre le recours « contre tous les actes qui concernent le droit de vote des citoyens

sous l'angle formel, peuvent être portés devant un tribunal non seulement les actes normatifs cantonaux ou communaux et les décisions, mais également les actes matériels, voire les violations ayant pour origine les actes de tiers².

La réforme de la justice est arrivée à son terme en 2007, avec notamment l'introduction de l'article 29a dans la Constitution fédérale³. Cette disposition garantit un accès général au juge, des exceptions étant néanmoins possibles. Une voie juridictionnelle est-elle ouverte aux justiciables en cas de violation des droits politiques ? La réponse à cette question est largement positive s'agissant des droits politiques cantonaux ou communaux. Il en va différemment des droits politiques fédéraux. La présente contribution porte sur ces derniers. Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le Tribunal fédéral, plusieurs recours ayant trait aux droits politiques fédéraux ont été déposés au Tribunal fédéral⁴. Deux d'entre eux ont soulevé des questions de première importance⁵.

Pour bien délimiter les possibilités, pour les justiciables, de saisir un juge en cas de violation des droits politiques fédéraux, il convient d'examiner, tour à tour, les décisions susceptibles de recours (*infra* II), les motifs de recours (*infra* III) et la qualité pour recourir (*infra* IV). L'accès au juge comporte plusieurs insuffisances – réelles ou apparentes seulement – dont certaines seront présentées ici (*infra* V).

I. Les décisions susceptibles de recours

1. Généralités

La réforme de la justice a eu pour effet de modifier, dans une importante mesure, la justiciabilité des droits politiques en matière fédérale. L'entrée en vigueur de l'article 29a Cst. féd. le 1^{er} janvier 2007, qui garantit de manière générale l'accès à un juge et n'admet que très restrictivement des exceptions, représente une étape marquante à cet égard. Les recours au Conseil national et au Conseil fédéral prévus jusqu'alors contre les décisions des gouvernements cantonaux par la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques⁶ furent abrogés au profit d'un accès au Tribunal fédéral, instauré par la toute

ou qui ont trait aux élections et votations » (Message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale : FF 2001, p. 4000 ss, 4118).

² FF 2001, p. 4118. STEINMANN, *Art. 82 BGG* n° 85 ss ; WURZBURGER n° 133 ss.

³ Cst. féd. ; RS 101.

⁴ Voir notamment TF, arrêts 1C_245/2009 et 1C/257/2009 du 1^{er} octobre 2009, arrêt 1C_247/2009 du 16 novembre 2009, arrêt 1C_33/2010 du 26 janvier 2010, arrêt 1C_5/2010 du 14 avril 2010.

⁵ ATF 137 II 177 ; ATF 136 II 132, JdT 2010 I 468.

⁶ LDP ; RS 161.1.

nouvelle loi sur le Tribunal fédéral⁷. Notre Haute Cour est ainsi compétente en dernier lieu pour se prononcer sur les possibles violations du droit de vote des citoyens de même que sur d'éventuelles violations de la procédure applicable aux votations fédérales et à l'élection au Conseil national⁸.

L'article 82 let. c LTF dispose que le Tribunal fédéral « connaît des recours *qui concernent* le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et votations populaires »⁹. Cette formulation est plus large que celle des articles 82 let. a et b LTF, car elle ouvre, en théorie, l'accès au Tribunal fédéral également pour ce qui est des actes matériels et des actes émanant de tiers¹⁰.

A première vue, le champ d'application du recours pour violation des droits politiques fédéraux semble donc fort large. Toutefois, l'article 82 let. c LTF doit être lu en relation avec l'article 88 de la même loi, qui traite de la question des autorités précédentes en matière de droits politiques. La lettre b de l'article 88 al. 1 LTF dispose en effet que le recours n'est recevable, en matière fédérale, qu'à l'encontre des décisions de la *Chancellerie fédérale* et des *gouvernements cantonaux*. De telles règles se retrouvent également dans la LDP, dont l'article 77 ouvre la voie du recours au gouvernement cantonal, lequel agit en tant qu'autorité de première instance, contre différentes catégories de violations et d'irrégularités. Les décisions du gouvernement cantonal ainsi que la majorité des actes de la Chancellerie fédérale sont soumis à un recours au Tribunal fédéral en vertu de l'article 80 LDP¹¹.

2. Les décisions de la Chancellerie fédérale

Un recours au Tribunal fédéral est ouvert, en premier lieu, contre les décisions de la Chancellerie fédérale. Celui-ci est prévu par la clause générale de l'article 88 al. 1 let. b LTF, ainsi que d'une manière plus spécifique par l'article 80 al. 2 et 3 LDP. En vertu de la loi fédérale sur les droits politiques, la Chancellerie fédérale est compétente pour prendre des décisions portant notamment sur l'aboutissement d'une demande de référendum (articles 66 et 67b LDP) ou d'une initiative (article 72 LDP), sur l'examen préliminaire des listes de signatures destinées à une initiative populaire (article 69 LDP) ou encore sur l'enregistrement officiel des partis politiques (article 76a LDP)¹².

⁷ LTF ; RS 173.110. Cf. notamment BESSON, *Beschwerde* p. 421 ss ; DONZALLAZ, *Art. 82 LTF* n° 2727.

⁸ Les élections au Conseil des Etats sont de la compétence des cantons en vertu de l'article 150 al. 3 Cst. féd.

⁹ Nous soulignons.

¹⁰ STEINMANN, *Art 82 BGG* n° 85 ss ; WURZBURGER n° 133 ss.

¹¹ Avant l'entrée en vigueur de ce pan de la réforme de la justice, le recours au niveau fédéral se faisait au Conseil fédéral ou au Conseil national (anciens art. 81-82 LDP).

¹² Cf. notamment DONZALLAZ, *Art. 88 LTF* n° 3029.

La faculté de recourir au Tribunal fédéral contre les décisions de la Chancellerie fédérale connaît quelques restrictions. D'une part, l'article 80 al. 2, 2^e phrase LDP exclut le recours « contre la simple mention, dans la Feuille fédérale, que l'initiative populaire ou la demande de référendum n'a manifestement pas atteint le nombre de signatures » requis. De même, le recours contre les décisions portant sur la validité formelle de la liste de signatures destinée à une initiative populaire ou sur le titre de l'initiative populaire n'est ouvert qu'aux membres du comité d'initiative, en vertu de l'article 80 al. 3 LDP.

3. Les décisions des gouvernements cantonaux

Outre les décisions de la Chancellerie fédérale, l'article 88 al. 1 let. b LTF ouvre le recours au Tribunal fédéral contre les décisions des gouvernements cantonaux. Le système instauré par la LDP prévoit que le gouvernement cantonal fasse office de première instance pour toute irrégularité concernant l'usage du droit de vote de même que dans le cadre des votations fédérales et des élections au Conseil national (article 77 al. 1 LDP). Le délai pour y faire recours est extrêmement court : il est 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 (article 77 al. 2 LDP).

On note ici un régime différent pour les droits politiques cantonaux et communaux d'une part, et fédéraux d'autre part. En effet, l'article 88 al. 2 LTF impose aux cantons d'ouvrir une voie de recours contre les potentielles violations des droits politiques cantonaux. Cette disposition ne prescrit rien concernant la nature de l'organe chargé d'accueillir de tels recours¹³. Toutefois, le Tribunal fédéral s'est démarqué de cette interprétation rapidement après l'entrée en vigueur de la LTF, considérant que l'instance chargée du recours devait être judiciaire, eu égard aux exigences de l'article 29a Cst. féd.¹⁴. Cette obligation s'étend par ailleurs aux droits politiques communaux¹⁵. En prévoyant un recours au gouvernement cantonal, la loi fédérale sur les droits politiques instaure donc un niveau de protection juridique différent pour les droits politiques fédéraux, étant donné que ceux-ci ne font l'objet à aucun moment d'un contrôle complet sur les faits¹⁶. Il s'agit ici clairement d'une exception à l'article 29a Cst. féd.¹⁷.

¹³ Selon le Message du Conseil fédéral, cette instance n'a pas à être judiciaire, FF 2001, p. 4125. Voir également, notamment, STEINMANN, *Art. 88 BGG* n° 15.

¹⁴ TF, arrêts 1P.338/2006 et 1P.582/2006 du 12 février 2007 in ZBl 2007, p. 313 ss, c. 3.10 (résumé in RDAF 2008 I, p. 410 ss).

¹⁵ TF, arrêt 1C_185/2007 du 6 novembre 2007, c. 1.2 ; STEINMANN, *Art. 88 BGG* n° 17.

¹⁶ Sous réserve de l'application des art. 97 al. 1 et 105 al. 2 LTF.

¹⁷ A propos de la problématique du contrôle des faits en matière de droits politiques, voir BESSON, *Beschwerde* p. 417 s. ; STEINMANN, *Art. 82 BGG* n° 90 ss.

Le choix du gouvernement cantonal comme autorité précédente par rapport au Tribunal fédéral a également fait l'objet de discussions – pour d'autres raisons – dans les deux arrêts en matière de droits politiques fédéraux ayant été publiés à ce jour¹⁸. Dans le premier d'entre eux, qui concernait la votation du 17 mai 2009 sur les passeports biométriques¹⁹, les recourants ont requis devant le Tribunal fédéral un recomptage des votes sur l'ensemble du territoire, chose qu'ils n'avaient pas faite devant le gouvernement cantonal. Le Tribunal fédéral déplora le fait que la voie au gouvernement cantonal n'était pas appropriée dans le cas d'une votation fédérale, celui-ci n'étant pas compétent pour intervenir sur l'entier du territoire suisse. Il ne reprocha dès lors pas aux recourants d'avoir introduit de nouvelles conclusions devant lui, mais considéra au contraire qu'un recours direct auprès de lui était ouvert sur ces questions, en se basant sur l'article 29a Cst. féd. en relation avec l'article 34 Cst. féd.²⁰. Il incita par la même occasion le législateur à « adapter les dispositions sur les voies de recours aux exigences de la Constitution »²¹. Toutefois, le Tribunal fédéral rejeta les conclusions des recourants tendant au recomptage des voix sur l'ensemble de la Suisse. Le résultat global n'apparaissait pas comme suffisamment serré au point de nécessiter un recomptage ; du reste, aucune irrégularité nécessitant un recomptage n'avait été constatée²².

Le deuxième recours avait trait à la votation sur l'initiative sur le renvoi des criminels étrangers²³. Le recourant se plaignait d'une violation de sa liberté de vote en raison du fait que tant les initiants et les partis que les autorités n'auraient pas suffisamment informé le corps électoral des conséquences d'une acceptation de l'initiative populaire sur les engagements internationaux de la Suisse, plus précisément sur la nécessité de résilier certains traités internationaux (la Convention européenne des droits de l'homme et l'Accord de libre circulation des personnes, notamment)²⁴. Sur la question du recours au gouvernement cantonal, le Tribunal fédéral s'écarta de la solution adoptée lors du premier arrêt et exigea du recourant qu'il invoque l'ensemble de ses griefs déjà au niveau cantonal. Charge serait alors au tribunal cantonal de formellement déclarer qu'il ne peut entrer en matière faute de compétence²⁵. Dans le cas d'espèce, le Tribunal fédéral entra toutefois en matière en vertu du principe de la bonne foi²⁶. Il rejeta les conclusions du recourant, étant don-

¹⁸ ATF 136 II 132, JdT 2010 I 468 ; ATF 137 II 177.

¹⁹ ATF 136 II 132.

²⁰ ATF 136 II 132 c. 2.5.

²¹ ATF 136 II 132 c. 2.7, JdT 2010 I 468.

²² ATF 136 II 132, c. 2.6.

²³ ATF 137 II 177.

²⁴ TF, arrêt 1C_514/2010 du 16 février 2011, c. 2.1 (considérant non publié in : ATF 137 II 177).

²⁵ ATF 137 II 177, c. 1.2.

²⁶ ATF 137 II 177, c. 1.3.

né que les conséquences d'une acceptation de l'initiative populaire sur les engagements internationaux de la Suisse avaient été longuement discutées durant la campagne et dans le matériel d'information distribué aux votants²⁷.

4. L'absence de recours contre les actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral, sous réserve d'exceptions

En vertu de l'article 88 al. 1 let. b LTF, le recours en matière de droit public relatif aux droits politiques est fermé à l'encontre des actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral. Il reprend à ce titre la substance de l'article 189 al. 4 Cst. féd.²⁸. Cela signifie non seulement que les actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral ne peuvent pas faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral, mais aussi qu'ils ne peuvent pas être contestés devant l'instance précédente, c'est-à-dire le gouvernement cantonal²⁹.

L'impossibilité de recourir contre tout acte de l'Assemblée fédérale ou du Conseil fédéral – empreinte de considérations liées, à tort ou à raison, à la séparation des pouvoirs – réduit sensiblement le champ d'application du recours en matière de droits politiques fédéraux.

Pour ce qui est des actes de l'*Assemblée fédérale*, il s'agit avant tout de la décision de valider ou d'invalider une initiative populaire qui a abouti (articles 173 al. 1 let. f Cst. féd. et 75 LDP). La validation des élections du Conseil national (article 53 LDP) mérite également une mention ici³⁰.

S'agissant des actes du *Conseil fédéral*, il convient de mentionner notamment les messages qu'il soumet à l'Assemblée fédérale en vue du traitement des initiatives populaires (article 97 de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale³¹), les informations destinées au corps électoral (article 10a et 11 LDP) ainsi que les arrêtés de validation d'un scrutin (article 15 LDP). On signalera cependant que des recours sont pendants devant le Tribunal fédéral en lien avec la votation du 24 février 2008 sur la réforme de l'imposition des entreprises II³². Les faits postérieurs à cette votation indiqueraient que les explications du Conseil fédéral figurant dans la brochure adressée aux citoyens étaient en partie erronées. Le Tribunal fédéral n'a pas d'emblée déclaré irrecevables ces recours, mais a demandé au Conseil fédéral

²⁷ TF, arrêt 1C_514/2010 du 16 février 2011, c. 2.3 (considérant non publié in : ATF 137 II 177).

²⁸ Ces dispositions ont l'avantage de clarifier une situation qui ne semblait pas claire avant la réforme de la justice (cf. BESSON, *Information*, p. 62 ss).

²⁹ STEINMANN, *Art. 82 BGG* n° 95.

³⁰ Avant que le peuple et les cantons ne décident de renoncer à l'initiative populaire générale, il était également prévu que le Tribunal fédéral puisse se prononcer sur les « réclamations pour non-respect du contenu et des objectifs d'une initiative populaire générale par l'Assemblée fédérale » (art. 189 al. 1^{bis} aCst ; voir le texte in RO 2003, p. 1949 ss, 1951).

³¹ Loi sur le Parlement, LParl ; RS 171.10.

³² Procédures 1C_174/2011, 1C_176/2011 et 1C_182/2011.

de prendre position³³. Celui-ci conteste la compétence du Tribunal fédéral de connaître des recours déposés³⁴. Si la brochure destinée au corps électoral est publiée par la Chancellerie fédérale, elle n'en contient pas moins les explications du Conseil fédéral. Même si la question du respect de l'article 34 al. 2 Cst. féd. peut se poser dans cette situation³⁵, les explications en tant que telles constituent dès lors des actes du Conseil fédéral à notre sens – directement à tout du moins – inattaquables devant le Tribunal fédéral, à l'aune du droit actuellement en vigueur³⁶.

II. Les motifs de recours

Les griefs pouvant être invoqués devant les autorités judiciaires font l'objet de dispositions spéciales par rapport à l'article 95 LTF. Il s'agit avant tout de l'article 77 LDP.

L'article 77 al. 1 let. a LDP prévoit que les atteintes à l'exercice du *droit de vote* sont susceptibles de recours. La disposition circonscrit précisément les articles de la LDP visés par cette voie de recours. Il s'agit de tout ce qui concerne le domicile politique (article 3 LDP), le registre des électeurs (article 4 LDP), l'exercice du droit de vote (articles 5 al. 3 et 6 LDP) ainsi que les questions relatives aux signatures de demandes de référendum (articles 62 s. LDP) et d'initiatives populaires (application par analogie des articles 62 s. LDP en vertu de l'article 70 LDP).

Par ailleurs, les lettres b et c de l'article 77 al. 1 LDP prévoient que toute irrégularité ayant trait à l'organisation des *votations* et des *élections* au Conseil national³⁷ peut faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral. Les votations et élections doivent se dérouler selon les formes prévues par la loi³⁸. Les autorités sont en effet tenues à un strict respect de la procédure afin d'assurer

³³ Lettre du Président de la Ire Cour de droit public du Tribunal fédéral au Conseil fédéral, du 12 mai 2011.

³⁴ Avis du 10 juin 2011 et avis complémentaire du 24 août 2011 du Conseil fédéral.

³⁵ La garantie des droits politiques de l'art. 34 Cst. féd. inclut un devoir d'objectivité et d'exactitude de la part des autorités dans l'information qu'elles fournissent aux citoyens (MAHON n° 4, TSCHANNEN, *Staatsrecht* § 52 n° 7).

³⁶ Dans le même sens, HALLER n° 60, WURZBUGER n° 136. Andreas KLEY estime que le livret d'informations distribué avant une votation fédérale devrait pouvoir faire l'objet d'un recours au gouvernement cantonal, puis au Tribunal fédéral en vertu de l'art. 77 al. 1 let. b LDP (KLEY, n° 32). Bénédicte TORNAY plaide également pour une telle solution (TORNAY p. 47). Sur la question de l'information des autorités en campagne référendaire, largement débattue par la doctrine, cf. entre autres BESSON, *Information*, STEINMANN, *Gewährleistung* p. 480 ss ou encore TÖNDURY p. 341 ss.

³⁷ Les élections au Conseil des Etats sont de la compétence exclusive des cantons, art. 150 al. 3 Cst. féd.

³⁸ Cf. les art. 10 ss LDP (concernant la procédure applicable aux votations fédérales) et 16 ss (concernant la procédure applicable aux élections au Conseil national).

l'expression d'une volonté populaire conforme à la vérité, eu égard à l'article 34 Cst. féd., et dont les modalités puissent être prévues à l'avance³⁹. Tout acte susceptible d'entraver la procédure, émanant des autorités mais également de tiers, peut être soumis à un recours⁴⁰. Un résultat très serré doit être considéré comme une irrégularité au sens de l'article 77 LDP, à tout le moins lorsqu'il s'agit d'une votation⁴¹.

Enfin, l'article 80 LDP mentionne certains motifs de recours spécifiques. Plus précisément, l'article 80 al. 2 LDP permet de faire recours au Tribunal fédéral contre le non-enregistrement d'un parti dans le registre des partis (cf. l'article 76a LDP⁴²) ainsi que contre la constatation de non-aboutissement d'une initiative populaire (article 72 LDP) ou d'une demande de référendum (articles 67 et 67b LDP) par la Chancellerie fédérale. L'article 80 al. 3 LDP permet quant à lui au comité d'initiative de soulever des violations par la Chancellerie fédérale de l'article 69 LDP, relatif à la validité formelle et au titre de l'initiative populaire.

III. La qualité pour recourir

1. La titularité du droit de vote

La qualité pour recourir au Tribunal fédéral en matière de droits politiques fait l'objet d'une disposition spécifique qui est l'article 89 al. 3 LTF. Elle est reconnue à un nombre plus large de personnes que dans le cadre du recours en matière de droit public portant sur une décision rendue dans une cause de droit public ou sur un acte normatif cantonal (articles 82 let. a et b et 89 al. 1 et 2 LTF). Il n'est en effet pas nécessaire d'avoir un intérêt digne de protection dans l'affaire en cause, mais simplement de bénéficier des droits politiques en l'espèce. Le simple fait d'être candidat à une élection (titularité *passive*; « *passives Wahlrecht* ») ouvre déjà la voie au recours en matière de droits politiques⁴³. Dans certaines circonstances, la qualité pour recourir est reconnue aux partis et organisations politiques⁴⁴. Tel n'est pas le cas des communes politiques, qui ne bénéficient pas des droits politiques⁴⁵. Les can-

³⁹ Cf., en matière cantonale, ATF 42 I 52, 56 s. ; HANGARTNER/KLEY n° 2544 p. 1010.

⁴⁰ GRISEL n° 314 p. 137 ; STEINMANN, *Art. 88 BGG* n° 6.

⁴¹ ATF 136 II 132, c. 2.4.2-2.4.3.

⁴² Suite à l'introduction de l'art. 76a LDP, le Tribunal fédéral s'était octroyé la compétence de se prononcer sur des recours contre des décisions prises en vertu de cette disposition, ATF 129 II 305, c. 1.1 ; l'art. 80 al. 2 LDP fut ensuite révisé, FF 2006, p. 5001 ss, 5045.

⁴³ A propos de droits politiques cantonaux, voir ATF 128 I 34 c. 1e ; ATF 119 Ia 167 c. 1d ; STEINMANN, *Art 89 BGG* n° 72.

⁴⁴ ATF 134 I 172 c. 1.3.1, avec références ; KIENER p. 268 ; STEINMANN, *Art. 89 BGG* n° 73.

⁴⁵ ATF 136 I 404 c. 1.1.1.

tons connaissent, pour ce qui est des droits politiques cantonaux, une réglementation similaire⁴⁶.

L'article 80 al. 3 LDP constitue une exception à la conception large de la qualité pour recourir en matière de droits politiques. Cette disposition prévoit que seuls les membres du comité d'initiative peuvent recourir contre les décisions de la Chancellerie fédérale relatives à la validité formelle des listes de signatures ou au titre de l'initiative, prises sur la base de l'article 69 LDP. Le recours est possible tant pour les membres du comité pris individuellement que pour le comité en tant que tel, à condition qu'il soit une personne morale⁴⁷.

La reconnaissance de la qualité pour recourir à toute personne bénéficiant des droits politiques correspond à la conception qui est celle du recours relatif à ces droits. En faisant usage de ses droits politiques, le corps électoral intervient en tant qu'organe étatique. Il remplit dès lors une *fonction* publique mais n'agit pas, d'un strict point de vue théorique, en fonction de ses intérêts privés⁴⁸. Il ne se justifie pas de conditionner un tel recours à la présence d'un intérêt personnel, étant donné qu'il vise avant tout à protéger des intérêts publics⁴⁹.

2. L'intérêt digne de protection

La question de savoir si la qualité pour recourir est ouverte à des personnes ne bénéficiant pas des droits politiques, mais remplissant les critères de l'article 89 al. 1 LTF, est incertaine. Le Tribunal fédéral répond à cette question par la négative. Selon lui, la qualité pour recourir est réglée de manière exhaustive à l'article 89 al. 3 LTF⁵⁰.

⁴⁶ Cf., p. ex., l'art. 146 al. 1 LEDP-FR (« Toute personne ayant l'exercice des droits politiques ainsi que tout parti ou groupe d'électeurs et électrices organisé corporativement [...] ») ou encore l'art. 214 LDP-VS (« Toute personne ayant l'exercice des droits politiques ainsi que tout parti politique organisé corporativement (...) »).

⁴⁷ KIENER p. 268.

⁴⁸ Sur le peuple envisagé comme organe de l'Etat et son rôle dans le processus politique, cf. notamment ATF 119 Ia 167 c. 1d ; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, p. 205 ss, n° 609 ss ; HANGARTNER/KLEY p. 6 s. ; TSCHANNEN, *Stimmrecht* p. 179 ss ; RHINOW/SCHEFER, p. 408 s., n° 2117.

⁴⁹ Voir les réflexions du Tribunal fédéral à ce sujet, ATF 119 Ia 167 c. 1d (avec références) : « Durch das politische Stimm- und Wahlrecht nehmen die Bürger nämlich nicht nur ein Recht, sondern zugleich eine Organkompetenz und damit eine öffentliche Funktion wahr. Eine Verletzung der politischen Rechte kann deshalb in Frage stehen ohne Rücksicht darauf, ob der Bürger irgendwie in seinen persönlichen Rechten betroffen ist, und mit der Stimmrechtsbeschwerde werden immer auch öffentliche Interessen verfolgt ».

⁵⁰ ATF 136 I 404 c. 1.1.1 ; ATF 134 I 172 c. 1.3.3. Comme le relève le Tribunal fédéral, « [é]tendre cette qualité à toute personne disposant d'un intérêt juridique, au sens de l'art. 89 al. 1 LTF (...), reviendrait à dénaturer la voie de droit particulière prévue à l'art. 82 let. c

L'interprétation retenue par le Tribunal fédéral va à l'encontre de la systématique et de l'esprit de la loi. En effet, le Message du Conseil fédéral nous indique clairement que « [c]ette disposition est un complément par rapport à la règle générale de l'al. 1. Elle n'empêche donc pas une personne dépourvue du droit de vote de recourir contre un acte en matière de droits politiques si elle a un intérêt digne de protection à son annulation »⁵¹. Tel est aussi l'avis de la doctrine⁵². Par ailleurs, certaines législations cantonales contiennent également l'élément de l'intérêt digne de protection⁵³.

La pratique antérieure du Tribunal fédéral allait pourtant dans la bonne direction. A titre d'exemple, les juges de Lausanne ont admis, dans un célèbre arrêt, le recours de plusieurs femmes d'Appenzell Rhodes-Intérieures contre la décision du canton de ne pas leur accorder les droits politiques, alors que ces derniers étaient reconnus aux femmes tant au plan fédéral qu'au sein des autres cantons, et que la Constitution fédérale prescrivait l'égalité entre hommes et femmes⁵⁴.

IV. Les insuffisances de l'accès au juge

L'accès au juge en matière de droits politiques fédéraux soulève diverses questions et présente plusieurs insuffisances. Sans prétendre aucunement à l'exhaustivité, nous examinerons ici quelques points en nous demandant, pour chacun d'eux, si une réforme du droit existant se justifie ou non.

1. La dimension fédérale du contentieux

Le contentieux en matière de votations fédérales revêt parfois une dimension fédérale. La législation fédérale n'en tient pas suffisamment compte, comme l'a relevé le Tribunal fédéral lui-même⁵⁵. Lorsque le problème soulevé devant le gouvernement cantonal dépasse le territoire du canton, une autorité fédé-

LTF, dont l'objet est strictement limité à la sauvegarde des droits politiques » (ATF 134 I 172 c. 1.3.3).

⁵¹ FF 2001, p. 4127.

⁵² Cf. notamment KIENER p. 267 ; SEILER n° 68 ; TORNAY, p. 34 s. Le deuxième auteur invoque les versions allemande et italienne de l'art. 89 al. 3 LTF qui contiennent respectivement les adverbess « *ausserdem* » et « *inoltre* ».

⁵³ Voir ainsi l'art. 118 al. 1 de la LEDP-VD (« Quiconque est concerné par une décision relative au droit de vote et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit abrogée ou modifiée ») ou encore l'art. 89 LDP-BE (« Quiconque est particulièrement atteint par une décision relative à une élection ou votation et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit abrogée ou modifiée »).

⁵⁴ ATF 116 Ia 359, JdT 1992 I 98.

⁵⁵ ATF 136 II 132 c. 2.7, JdT 2010 I 468.

rale doit être en mesure d'examiner les faits et, le cas échéant, d'enjoindre à tout ou partie des cantons de procéder à un recomptage.

Plusieurs modèles sont envisageables. Le premier consisterait à faire cohabiter la voie de recours devant les gouvernements cantonaux avec une voie de recours devant la Chancellerie fédérale ou le Tribunal administratif fédéral. Le contentieux limité à un canton emprunterait la première voie et le contentieux concernant plusieurs cantons la seconde. Cette solution peut cependant soulever diverses difficultés de délimitation entre les deux voies. Quelle voie faudrait-il utiliser lorsque le contentieux se rapporte principalement à un canton ? Par ailleurs, quel(s) acte(s) faudrait-il attaquer devant la Chancellerie fédérale ou le Tribunal administratif fédéral ? Enfin, ce modèle ne résout que partiellement les difficultés posées par l'absence d'examen des faits par une autorité judiciaire, dont il sera question ci-dessous.

Un deuxième modèle envisageable consisterait à permettre de saisir le Tribunal administratif fédéral dans tous les cas. La possibilité de contester devant celui-ci une décision d'une autorité cantonale n'est pas exclue par la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral⁵⁶ (article 33 let. i LTAF). S'agissant des droits politiques, une abrogation – voire une amputation substantielle – de l'article 32 al. 1 let. b LTF serait cependant nécessaire.

Enfin, un dernier modèle reviendrait à étendre le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral qu'un recourant pourrait saisir après avoir recouru en vain devant un gouvernement cantonal comme le préconise la jurisprudence la plus récente. La nouveauté consisterait à conférer à notre Haute Cour dans un tel cas la compétence d'examiner librement les faits et, le cas échéant, d'ordonner un recomptage complet ou partiel. Dans ce cas également, une modification de la législation fédérale serait nécessaire, en particulier de l'article 97 al. 1 LTF.

2. L'examen des faits par une autorité judiciaire

L'article 88 LTF prévoit, s'agissant des droits politiques, un régime de recours spécial. Cette disposition doit du reste être lue en lien avec les articles 77 et 80 LDP. Ainsi, en matière de droits politiques fédéraux, l'autorité précédente par rapport au Tribunal fédéral n'est pas un tribunal, comme le prévoit l'article 86 al. 2 LTF, mais le gouvernement cantonal⁵⁷, si bien que les faits ne sont pas établis par une autorité judiciaire. Cette situation va à l'encontre de l'article 29a Cst. féd., puisque le contentieux est parfaitement susceptible d'être tranché par des autorités judiciaires⁵⁸.

⁵⁶ LTAF ; RS 173.32.

⁵⁷ Art. 88 al. 1 let. b et 2 LTF. Voir notamment STEINMANN, *Art. 82 BGG* n° 90.

⁵⁸ STEINMANN, *Art. 82 BGG* n° 77, 90.

Plusieurs solutions sont envisageables pour sortir de l'impasse à laquelle mène la législation fédérale en vigueur. Tout d'abord, le régime de l'article 86 al. 2 et 3 LTF pourrait se voir conférer une portée générale en matière de droit public, c'est-à-dire y compris en matière de droits politiques. Certes, une décision est rapidement attendue en matière de contentieux électoral ou de démocratie directe. Un rallongement de la procédure au niveau cantonal serait toutefois le prix à payer pour satisfaire aux exigences d'un Etat de droit.

Ensuite, on pourrait imaginer que le Tribunal fédéral jouisse d'un plein pouvoir d'examen quant aux faits en matière de droits politiques, lorsqu'aucune instance judiciaire n'a préalablement établi les faits. Le risque d'engorgement du Tribunal fédéral représente l'argument principal à l'encontre d'une telle solution. Ce risque ne doit pas être exagéré en la matière. Une analyse plus fine, comportant des projections, serait néanmoins nécessaire avant de modifier la loi sur le Tribunal fédéral en ce sens.

Enfin, on pourrait imaginer qu'un recours soit ouvert devant le Tribunal administratif fédéral. Cette solution reviendrait à ouvrir une voie de recours devant ce dernier contre une décision d'une autorité cantonale. L'article 32 al. 1 let. b LTAF devrait être abrogé ou amputé dans une importante mesure. Une révision de la loi fédérale sur les droits politiques serait de surcroît nécessaire afin de créer la base légale requise par l'article 33 let. i LTAF.

Avant de choisir l'une ou l'autre solution, il conviendrait d'analyser soigneusement les implications pratiques de chacune d'elles en matière de constatation des faits ou de risque d'engorgement du Tribunal fédéral. Par ailleurs, une réforme sur ce point impliquerait de garder une vue d'ensemble de la problématique, notamment sa dimension fédérale.

3. Le contrôle de la validité des initiatives populaires fédérales

Le contrôle de la validité des initiatives populaires fédérales est effectué par le Conseil fédéral dans le cadre des messages adressés à l'Assemblée fédérale, puis en fin de compte par celle-ci. Il implique un examen juridique, si bien que des motifs politiques ne peuvent conduire à invalider une initiative remplissant les conditions de validité ou, à l'inverse, à valider une initiative qui les méconnaîtrait.

Ce contrôle suscite de nombreuses discussions *de constitutione lata et ferenda*. Force est d'admettre que l'accès à un juge n'est pas garanti à cet égard. Cette absence d'accès résulte de la Constitution fédérale elle-même⁵⁹. Au plan supranational, la Cour européenne des droits de l'homme a récemment refusé d'entrer en matière sur des requêtes individuelles visant *in abs-*

⁵⁹ Art. 139 al. 3 et 189 al. 4 Cst. féd. Voir aussi art. 98 LParl.

tracto l'interdiction de construire des minarets introduite dans la Constitution fédérale par une initiative populaire⁶⁰.

Les discussions portent en particulier sur le moment du contrôle, les conditions de validité et l'organe chargé du contrôle. Le point central se rapporte vraisemblablement aux conditions de validité, du fait que la situation actuelle n'est pas satisfaisante en tout cas sur ce point. Une réforme se justifie certainement à cet égard⁶¹. S'agissant de l'organe chargé d'un contrôle exclusivement juridique, le Tribunal fédéral paraît tout désigné⁶². Les opposants à une telle attribution de compétence évoquent fondamentalement le poids politique et démocratique d'une décision invalidant une initiative populaire fédérale, que seul un organe directement légitimé par le peuple serait en mesure de supporter. Notons cependant que le Tribunal fédéral peut être amené à invalider une initiative populaire cantonale ou communale⁶³ ou à confirmer l'invalidation prononcée sur le plan cantonal⁶⁴. Cela dit, alors qu'une réforme des conditions de validité des initiatives populaires se justifie sans conteste à notre sens, la nécessité d'une réforme institutionnelle fondamentale sur ce point n'apparaît pas avec la même netteté, même si de bons arguments plaident en sa faveur. Quoiqu'organe politique et non judiciaire, l'Assemblée fédérale fait preuve d'une grande retenue – trop grande selon certains – lors du contrôle de la validité des initiatives populaires⁶⁵. Rien ne dit que le Tribunal fédéral adopterait une attitude différente à l'aune de l'actuel article 139 al. 3 Cst. féd. et développerait une pratique divergeant de celle de l'Assemblée fédérale jusqu'à présent.

⁶⁰ Art. 72 al. 3 Cst. féd. Voir CourEDH, décisions *Ouardiri c. Suisse et Ligue des musulmans de Suisse et autres c. Suisse* du 28 juin 2011, n° 65840/09 et 66274/09.

⁶¹ Une extension plus ou moins importante du critère d'invalidité est réclamée par la doctrine depuis de nombreuses années déjà. Parmi de nombreux auteurs, cf. notamment BIAGGINI p. 339 ss ; HERTIG RANDALL p. 354 ss ; KELLER/LANTER/FISCHER p. 146 ss ; KIENER/KRÜSI p. 252 s., qui soulèvent entre autres les importantes difficultés d'une réforme en la matière, que ce soit quant à la faisabilité d'une révision constitutionnelle ou à la délimitation des nouveaux critères.

⁶² Cf. en ce sens, notamment, KELLER/LANTER/FISCHER p. 145 et 150 s., qui envisagent cependant aussi de confier la compétence à une commission d'experts (cf. p. 151) ; ZIMMERMAN p. 759 s.

⁶³ ATF 125 I 227, c. 11 et 12 (arrêt du TF retranchant deux lettres d'un alinéa du texte de l'initiative populaire cantonale « Genève, République de Paix »).

⁶⁴ Voir par ex. ATF 129 I 381, c. 2-4 (confirmation par le TF de la décision du Grand Conseil genevois déclarant nulle une initiative populaire cantonale intitulée « Pour une caisse-maladie publique à but social et la défense du service public » en raison de la violation du principe de l'unité de la matière) ; ATF 129 I 392, c. 3 (confirmation par le TF de la décision du Conseil d'Etat zurichois d'invalider une initiative populaire communale intitulée « D'abord les Suisses ! » au motif qu'elle violait les garanties constitutionnelles fédérales de l'égalité devant la loi et de l'interdiction de la discrimination).

⁶⁵ AUBERT n° 17.

Sans réviser l'article 139 al. 3 Cst. féd., un changement intéressant, faisant d'ailleurs déjà l'objet de discussions⁶⁶, pourrait être apporté au régime actuel. Lors du contrôle formel du formulaire des initiatives populaires, la Chancellerie fédérale ou une entité de l'administration fédérale (Office fédéral de la justice en lien avec la Direction du droit international public) pourrait notamment examiner si une initiative populaire respecte le droit international liant la Confédération. Une éventuelle violation de règles internationales, en particulier dans le domaine des droits de l'homme, impliquerait d'exiger que les listes de signatures de l'initiative contiennent les conclusions de l'avis de l'autorité fédérale⁶⁷. Les citoyens sauraient alors qu'en signant l'initiative, ils courent le risque que celle-ci soit invalidée en cas de violation des règles impératives du droit international ou que sa mise en œuvre s'avère fort délicate, voire impossible en cas de violation d'autres règles internationales. Une motion parlementaire élaborée par la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats et visant à instaurer un tel contrôle préalable a été adoptée par le Conseil des Etats en date du 20 septembre 2011⁶⁸. Le comité d'initiative devrait bénéficier d'un droit de recours contre la décision de la Chancellerie fédérale ou de l'entité compétence de l'administration fédérale⁶⁹. Le Tribunal administratif fédéral et, en dernier lieu, le Tribunal fédéral pourraient alors être amenés à se prononcer sur l'éventuelle mention devant figurer sur les listes des signatures de l'initiative populaire. Ce modeste accès à un juge représente le minimum au-dessous duquel on ne saurait aujourd'hui, à notre avis, descendre.

4. Les explications du Conseil fédéral et la validation des scrutins

Les explications gouvernementales envoyées au corps électoral avant un scrutin (articles 10a et 11 LDP) recèlent un potentiel important de contentieux ou, du moins, de controverses⁷⁰. La jurisprudence relative à la liberté de vote (article 34 al. 2 Cst. féd.) indique clairement que l'information du corps électoral ainsi que la préparation du vote ne doivent comporter aucun vice grave qui

⁶⁶ Voir Conseil fédéral, Rapport additionnel au rapport du 5 mars 2010 sur la relation entre droit international et droit interne, FF 2011, p. 3401 ss, 3419 ss et les références.

⁶⁷ FF 2011, p. 3243 s.

⁶⁸ Motion : « Mesure visant à garantir une meilleure compatibilité des initiatives populaires avec les droits fondamentaux » déposée le 28 juin 2011, n° d'objet 11.3751.

⁶⁹ Le Conseil fédéral exclut un tel droit de recours de manière fort discutable (FF 2011, p. 3424 : « Le fait que les tribunaux ne puissent être saisis de questions pour lesquelles toute décision ayant force obligatoire est exclue *a priori* constitue, en l'espèce, un cas exceptionnel dûment motivé. »). Il méconnaît le fait qu'une décision serait tout de même rendue, à savoir celle contraignant les initiants à faire figurer l'avis de l'autorité fédérale compétente sur les listes destinées à la récolte des signatures.

⁷⁰ Cf. *supra* I.4.

puisse avoir notablement influencé ou altéré le résultat du vote⁷¹. L'absence de recours direct contre les explications du Conseil fédéral, selon l'interprétation du droit fédéral généralement retenue en doctrine, est très discutabile sous l'angle des droits politiques, de la démocratie et de l'Etat de droit. Certes, ces explications ne sont pas des décisions au sens formel, mais l'article 82 let. c LTF est, comme on l'a vu, volontairement plus large⁷². Le seul véritable argument admissible est d'ordre temporel. Ainsi, le dépôt d'un recours pourrait conduire au report de la votation populaire. Un tel argument ne suffit pas à notre avis pour barrer l'accès à un juge, ce d'autant moins que le recours est ouvert contre les informations fournies par le gouvernement d'un canton lors d'une votation cantonale⁷³. Cela n'entraîne pas des bloquages récurrents de la démocratie directe au niveau cantonal ou communal.

La validation du scrutin par le Conseil fédéral (article 15 LDP) ne soulève aucune difficulté sur le plan de la justiciabilité. Aussi un contrôle juridictionnel par le Tribunal administratif fédéral ou le Tribunal fédéral est-il parfaitement envisageable. Il est vrai cependant que le contentieux devrait rester fort rare en ce domaine.

5. La validation des élections du Conseil national

La validation des élections du Conseil national relève de la compétence de ce dernier (article 53 LDP). Ainsi, « [t]out député qui justifie de sa qualité par une attestation de son élection, que lui délivre le gouvernement cantonal, peut prendre part à cette délibération et émettre son vote, sauf en ce qui concerne sa propre élection » (article 53 al. 2 LDP).

L'article 53 LDP ne semble pas susciter de litiges. Une réforme législative ne s'impose dès lors pas de ce point de vue, puisque les travaux préparatoires indiquent que le Conseil national doit se fonder sur le résultat d'éventuels recours devant le Tribunal fédéral⁷⁴. Rien n'indique que le Conseil national ne respecte pas cette règle. La situation actuelle paraît satisfaisante, du fait que l'éventuel contentieux lié à l'élection d'un député est en quelque sorte purgé avant que le Conseil national statue. Pour que les choses soient parfaitement claires, la règle apparaissant dans le Message du Conseil fédéral pourrait peut-être figurer, en substance, à l'article 52 LDP. Une révision sur ce point ne paraît pas indispensable pour l'instant. Elle pourrait être effectuée à

⁷¹ ATF 130 I 290, c. 4-6, à propos d'une votation cantonale.

⁷² Cf. *supra* I.1.

⁷³ ATF 132 I 104, c. 4 ; ATF 130 I 290, c. 3.

⁷⁴ Message du 30 novembre 2001 concernant une modification de la loi fédérale sur les droits politiques : FF 2001, p. 6051 ss, 6065 : « Suite à la nouvelle répartition des compétences, le Conseil national pourra valider l'élection des députés n'ayant pas fait l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral et celle des députés que le Tribunal fédéral aura confirmée dans un jugement définitif. ».

l'occasion d'une révision portant sur d'autres points de la loi fédérale sur les droits politiques.

Conclusion

L'accès au juge en matière de droits politiques fédéraux soulève des questions fondamentales sous l'angle de la séparation des pouvoirs, de la démocratie et de l'Etat de droit. Un pas important vers une meilleure prise en compte de ces principes structurels de la Constitution fédérale a été accompli avec la réforme de la justice dans les années 2000. D'autres pas devraient suivre à notre avis, car la situation n'est pas encore satisfaisante du point de vue de l'accès à un juge. Une nouvelle réforme est par conséquent souhaitable.

La présente contribution a mis en lumière diverses insuffisances du régime actuel et esquissé quelques pistes. Le législateur fédéral n'a pas encore pris la pleine mesure de la dimension fédérale et, en partie à tout le moins, parfaitement justiciable du contentieux en matière de droits politiques fédéraux.

Une analyse soigneuse – comportant notamment des simulations – de ces insuffisances et des solutions permettant d'y remédier nous paraît nécessaire. Elle devrait conduire à une nouvelle réforme de la justice prenant pleinement en compte l'idée très simple au cœur de l'article 29a de la Constitution fédérale, à savoir que l'accès à un juge constitue le principe auquel il n'est possible de déroger que de manière réellement exceptionnelle.

Bibliographie

AUBERT JEAN-FRANÇOIS in : Aubert Jean-François/Mahon Pascal, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève 2003, ad art. 139 ; AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, Droit constitutionnel, Vol. 1 : l'Etat, 2^e éd., Berne 2006 ; BESSON MICHEL, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, thèse, Berne 2003 (*Information*) ; BESSON MICHEL, Die Beschwerde in Stimmrechtssachen, in : Reorganisation der Bundesrechtspflege – Neuerungen und Auswirkungen für die Praxis, St-Gall 2006, p. 403 ss (*Beschwerde*) ; BIAGGINI GIOVANNI, Die schweizerische direkte Demokratie und das Völkerrecht – Gedanken aus Anlass der Volksabstimmung über die Volksinitiative « Gegen den Bau von Minaretten », ZöR 2010, p. 325 ss ; DONZALLAZ YVES, Loi sur le Tribunal fédéral – Commentaire, Berne 2008, ad art. 82 et 88 (*Art. 82/88 LTF*) ; GRISEL ETIENNE, Initiative et référendum populaires, Berne 2004 ; HALLER WALTER in : Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Phillipe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (édit.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2e éd., Zurich/St-

Gall/Bâle/Genève 2008, ad Art. 189 ; HANGARTNER YVO/KLEY ANDREAS, Die demokratische Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000 ; HERTIG RANDALL MAYA, L'internationalisation de la juridiction constitutionnelle : défis et perspectives, RDS 2010 II, p. 221 ss ; KELLER HELEN/LANTER MARKUS/FISCHER ANDREAS, Volksinitiativen und Völkerrecht : die Zeit ist reif für eine Verfassungsänderung, ZBl 2008, p. 121 ss ; KIENER REGINA, Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, in : Tschannen Pierre (édit.), Neue Bundesrechtspflege, Auswirkungen der Totalrevision auf den kantonalen und eidgenössischen Rechtsschutz, BTJP 2006, p. 219 ss ; KIENER REGINA/KRÜSI MELANIE, Bedeutungswandel des Rechtsstaats und Folgen für die (direkte) Demokratie am Beispiel völkerrechtswidriger Volksinitiativen, ZBl 2009, p. 237 ss ; KLEY ANDREAS in : Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (édit.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2^e éd., Zurich/St-Gall/Bâle/Genève 2008, ad Art. 29a ; MAHON PASCAL in : Aubert Jean-François/Mahon Pascal, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève 2003, ad art. 34 ; RHINOW RENÉ/SCHEFER MARKUS, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2^e éd., Bâle 2009 ; SEILER HANSJÖRG in : Seiler Hansjörg/von Werdt Nicolas/Güngerich Andreas, Bundesgerichtsgesetz (BGG) : Bundesgesetz über das Bundesgericht, Berne 2007, ad Art. 89 ; STEINMANN GEROLD, Gewährleistung der politischen Rechte durch die neue Bundesverfassung (Artikel 34 BV), RJB 2003, p. 481 ss (*Gewährleistung*) ; STEINMANN GEROLD in : Niggli Marcel Alexander/Uebersax Peter/Wiprächtiger Hans (édit.), Bundesgerichtsgesetz, 2^e éd., Bâle 2011, ad Art. 82/88/89 (*Art. 82/88/89 BGG*) ; TÖNDURY ANDREA MARCEL, Intervention oder Teilnahme ? Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen, ZBl 2011, p. 341 ss ; TORNAY BENEDICTE, La démocratie directe saisie par le juge, L'emprunte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, thèse, Genève/Zurich/Bâle 2008 ; TSCHANNEN PIERRE, Stimmrecht und politische Verständigung, Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Bâle 1995 (*Stimmrecht*) ; TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3^e éd., Berne 2011 (*Staatsrecht*) ; WURZURGER ALAIN in : Corboz Bernard/Wurzburger Alain/Ferrari Pierre/Frésard Jean-Maurice/Aubry Girardin Florence (édit.), Commentaire de la LTF (Loi sur le Tribunal fédéral), Berne 2009, ad art. 82 ; ZIMMERMANN TRISTAN, Quelles normes impératives du droit international comme limite à l'exercice du droit d'initiative par le peuple ?, PJA 2007, p. 748 ss.

