

2. Nachdem der Bundesrat die Bereitschaft erklärt hatte, die Regierungsreform in ihrer ganzen Breite anzugehen, entschied sich die Kommission, die Federführung für die Erarbeitung einer Vorlage dem Bundesrat zu überlassen. Die Kommission beschloss aber auch, die Arbeiten des Bundesrates intensiv zu begleiten.

3. Mit Bericht an den Ständerat vom 19. November 1992 stellte die Kommission fest, «dass der Bundesrat erste Schritte in Richtung Regierungsreform eingeleitet hat. Sie ist aber der Auffassung, dass die vom Ständerat gutgeheissene parlamentarische Initiative noch nicht erfüllt ist». Und weiter: «Einerseits sind die konkreten Vorschläge des Bundesrates für die Reform 1993 und deren Behandlung in den Räten abzuwarten. Andererseits erwartet die Kommission eine Konkretisierung der weiteren vom Bundesrat angekündigten Reformschritte, welche durch Verfassungsrevisionen zu verwirklichen wären.»

Gestützt auf diese Gründe verlängerte der Ständerat gemäss Antrag der Kommission mit Beschluss vom 3. Dezember 1992 die Frist zur Ausarbeitung einer Vorlage um weitere zwei Jahre bis zur Wintersession 1994.

4. In der Zwischenzeit hat der Bundesrat seine konkreten Vorschläge für die «Reform 1993» in Form der Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 20. Oktober 1993 (93.075) vorgelegt. Damit ist ein Teil der Anliegen der parlamentarischen Initiative erfüllt.

5. Das Resultat der Behandlung dieser Vorlage in den Räten ist zurzeit noch nicht bekannt. Ausstehend ist auch die von der Kommission in ihrem Bericht vom 19. November 1992 erwartete «Konkretisierung der weiteren vom Bundesrat angekündigten Reformschritte, welche durch Verfassungsrevisionen zu verwirklichen wären».

Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die parlamentarische Initiative weiterhin noch nicht erfüllt ist. Sie erwartet, dass der Bundesrat die Arbeiten an der Regierungsreform auch nach der Vorlage der Botschaft zum RVOG zügig weiterführt.

Die Kommission behält sich vor, allenfalls selbst entsprechende Vorschläge zu erarbeiten und vorzulegen.

Huber Hans Jörg (C, AG) présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

1. Le Conseil des Etats a décidé à l'unanimité, le 24 septembre 1990, de donner suite à l'initiative parlementaire Rhinow. Le Bureau a ensuite chargé notre commission d'élaborer un projet en l'espace de deux ans conformément à l'article 21quater LREC.

2. Après que le Conseil fédéral eut déclaré qu'il était disposé à aborder la question de la réforme du gouvernement dans toute son étendue, la commission s'est décidée à lui confier la responsabilité d'élaborer un projet. Elle a cependant résolu de suivre avec une attention soutenue les travaux du Conseil fédéral.

3. Dans son rapport du 19 novembre 1992 à l'intention du Conseil des Etats, la commission constate «que le Conseil fédéral a entrepris les premiers pas vers une réforme du gouvernement, mais elle considère que l'initiative parlementaire approuvée par le Conseil des Etats n'a pas encore été menée à bonnes fins. D'une part, il y a lieu d'attendre les propositions concrètes du Conseil fédéral pour la Réforme 1993 et son traitement par les Conseils. D'autre part, la commission attend une réalisation de la suite des étapes de la réforme, étapes annoncées par le Conseil fédéral et qu'il y aurait lieu de mettre en oeuvre par des révisions de la constitution».

Au vu de ces considérations, le Conseil des Etats, par une décision du 3 décembre 1992, a prolongé de deux ans le délai d'élaboration d'un projet, à savoir jusqu'à la session d'hiver 1994.

4. Dans l'intervalle, le Conseil fédéral a présenté des propositions concrètes pour la Réforme 1993 sous la forme d'un message du 20 octobre 1993 (93.075) concernant la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA). Une partie des exigences contenues dans l'initiative parlementaire est donc remplie.

5. Le résultat du traitement de ce projet par les Conseils n'est pas encore connu à ce jour. De plus, il n'a pas encore été procédé à la «réalisation de la suite des étapes de la réforme, étapes annoncées par le Conseil fédéral et qu'il y aurait lieu de mettre en oeuvre par des révisions de la constitution» que la commission appelle de ses voeux dans son rapport du 19 novembre 1992.

La commission estime par conséquent que les exigences de l'initiative parlementaire ne sont pas encore satisfaites. Elle désire que le Conseil fédéral ne s'en tienne pas à la publication du message sur la LOGA et qu'il poursuive ses travaux sur la réforme du gouvernement.

La commission se réserve le droit, le cas échéant, d'élaborer et de présenter elle-même des propositions en conséquence.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, die Frist zur Ausarbeitung einer Vorlage im Sinne der parlamentarischen Initiative gemäss Artikel 21quater Absatz 5 GVG bis zur Wintersession 1996 zu verlängern.

Proposition de la commission

La commission propose au Conseil des Etats de prolonger le délai d'élaboration d'un projet dans le sens de l'initiative parlementaire jusqu'à la session d'hiver 1996, conformément à l'article 21quater alinéa 5 LREC.

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bezüglich der parlamentarischen Initiative Rhinow haben wir Ihnen Bericht und Antrag mit einem Vorschlag auf Fristverlängerung bis zur Wintersession 1996 unterbreitet. Die Begründung dazu: Der Ausgang dieses ersten Schrittes ist zurzeit noch ungewiss. Die Debatte, die wir geführt haben, hat das bewiesen, wenn auch das Resultat in den Dimensionen ausserordentlich erfreulich ist. Wir möchten gern die Phase II, nämlich die Reform auf der Verfassungsstufe, ebenfalls abgedeckt und gesichert wissen. Wir führen die Aufgabe, die die Kommission übernommen und durchgezogen hat, weiter.

In diesem Sinne hat die Kommission mit 10 zu 0 Stimmen entschieden und empfiehlt Ihnen Zustimmung zu diesem Bericht.

Angenommen – Adopté

93.066

Bundesgesetz über die politischen Rechte. Teiländerung

Loi fédérale sur les droits politiques. Révision partielle

Botschaft und Gesetzentwurf vom 1. September 1993 (BBl III 445)
Message et projet de loi du 1er septembre 1993 (FF III 405)

Beschluss des Nationalrates vom 16. Dezember 1993
Décision du Conseil national du 16 décembre 1993

B. Bundesgesetz über die politischen Rechte B. Loi fédérale sur les droits politiques

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Roth Jean-François (C, JU), rapporteur: Dans son message du 1er septembre 1993, le Conseil fédéral a proposé une révision partielle de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques. Le Conseil fédéral a délibérément renoncé à des modifications constitutionnelles qui doivent être élaborées en concordance avec la réforme du gouvernement.

Les réformes envisagées initialement par le Conseil fédéral touchaient le droit de vote et son exercice, les votations fédérales, l'élection au Conseil national, le référendum, l'initiative populaire et les voies de recours. Le Conseil national a scindé cette réforme en deux. L'arrêté B que nous traitons maintenant porte sur les élections au Conseil national, et si les quelques modifications apportées au système étaient acceptées, elles pourraient être appliquées pour les élections fédérales de 1995 déjà.

Au Conseil national, l'arrêté B a été accepté par 84 voix contre 46 au vote sur l'ensemble. L'arrêté A, quant à lui, est encore traité par la Commission des institutions politiques du Conseil national. A plusieurs reprises, les grands cantons, notamment ceux de Zurich et de Berne, ont attiré l'attention des autorités fédérales sur la multiplication des candidatures et sur les problèmes de délais qui s'ensuivaient pour l'impression des bulletins pour l'élection au Conseil national, et le risque accru de recours.

Ainsi, dans le canton de Zurich, on a passé, de 1967 à 1991, de 279 672 électeurs à 765 675, de 14 listes au Conseil national à 34, de 400 à 811 candidats et de 280 000 bulletins distribués à 26,18 millions, le facteur de multiplication du papier passant ainsi de 1 à 93,5 points.

Le Conseil fédéral a dès lors voulu répondre à un problème aigu qui est de renforcer la dignité de l'exercice des droits politiques, d'éviter les abus par des artifices et d'éviter que la volonté du peuple soit finalement détournée par la multiplication des listes, quelques-unes d'ailleurs à la dénomination farfelue, et par le jeu souvent opaque des sous-apparetements en série.

Au Conseil national, les discussions ont souvent pris une ampleur inattendue, démontrant que la discussion autour de l'exercice de nos droits politiques demeure un centre d'intérêt encore très attractif.

Les trois objets qui ont donné lieu aux plus vastes discussions sont: la participation aux frais d'impression des bulletins pour des listes n'ayant pas atteint un certain quota – c'est l'article 24; la question des apparetements, respectivement des sous-apparetements entre listes – c'est l'article 31; et, finalement, les voies de recours – ce sont les articles 79 et suivants.

Assurément, l'objectif du Conseil fédéral relativement aux élections au Conseil national mérite d'être soutenu, comme l'a fait d'ailleurs le Conseil national.

La Commission des institutions politiques de notre Conseil est entrée en matière sans opposition et propose au Conseil des Etats de faire la même chose, c'est-à-dire d'entrer en matière.

Büttiker Rolf (R, SO): Die Teiländerung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte ist an und für sich schon eine äusserst magere Verzichtsvorlage. Diese wird nun sogar aufgeteilt, und mit dem Gesetzentwurf B liegt etwas vor, das noch vor den Wahlen 1995 endgültig «verhungern» könnte. Wenn die Aufteilung und somit der Beschluss B auf der Argumentation aufbauen, die Vorlage möglichst ohne referendumsträchtigen Ballast rechtzeitig für die Durchführung der Wahlen 1995 in Kraft zu setzen – das war die Hauptargumentation im Nationalrat –, müssen dagegen im heutigen Zeitpunkt drei Einwände vorgebracht werden:

1. Der Wahltermin: Die Hauptquelle praktisch aller bestehenden Vollzugsprobleme bei eidgenössischen Wahlen ist einmal mehr nicht beseitigt worden.
2. Durch die Einführung der brieflichen Stimmabgabe hätten die Probleme im Zusammenhang mit der Veröffentlichung von Meinungsumfragen im Vorfeld von Abstimmungen und Wahlen mindestens näher untersucht werden müssen.
3. Mit dem nachträglichen Einfügen der Artikel 24 und 31 sind in der Nationalratsdebatte zwei Bestimmungen aufgenommen worden, die der Argumentation zuwiderlaufen, eine möglichst «schlanke» Vorlage zu bringen, aufgrund der sich die Wahlen 1995 besser administrieren lassen.

Zu Punkt 1, Wahltermin: Wir alle wissen – es hat in der Vergangenheit eine ganze Reihe von politischen Vorstössen gegeben –, dass nach Artikel 19 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte die Wahlen für die ordentliche Gesamterneue-

rung des Nationalrates am zweitletzten Sonntag im Oktober stattfinden. Vor allem diese Bestimmung bietet den grossen Kantonen und der Bundeskanzlei bei der Vorbereitung und Durchführung der Nationalratswahlen grosse Vollzugsprobleme; es sind vor allem: Listen für Wahlmeldeverfahren, Bereinigung der Listen, Druck der Listen, Zustellung des Wahlmaterials, Auszählung der Listen, Publikation der Wahlergebnisse, Beschwerdefristen und Beginn der Wintersession. Dazu kommt, dass der Wahltermin rund um den 20. Oktober in vielen Kantonen auf das Ende der Herbstferien fällt und somit die «heisse Phase» des Wahlkampfes durch die Ferien überschattet wird.

Folgerichtig hat denn auch die Studienkommission, Herr Bundeskanzler, zur Vorbereitung einer Teilrevision der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte 1988 nach einer sorgfältigen Abwägung vorgeschlagen, den Wahltermin auf Ende November festzusetzen. Ich meine, der Wahltermin und der Zeitplan für die Nationalratswahlen müssen so geändert werden, dass die Wahlen auch mit mehr Listen und Kandidaten ohne Pannen und Risiken von Unregelmässigkeiten durchgeführt werden können. Die Erfahrung zeigt, dass der jetzige Wahltermin diese Zielsetzung nicht garantiert. Eine Änderung drängt sich also geradezu auf. Vielleicht bringt uns hier eine flexiblere Lösung als die, die wir heute haben, weiter.

Zu Punkt 2, Meinungsumfragen im Abstimmungskampf: Durch die briefliche Stimmabgabe drei bis vier Wochen vor dem eigentlichen Wahltermin – so steht es jetzt im Gesetz – erhalten die veröffentlichten Meinungsumfragen während des Abstimmungs- oder Wahlkampfes zusätzlichen Sprengstoff. Herr Bundeskanzler, Sie haben vor noch nicht allzu langer Zeit auf einen Vorstoss hin ausgeführt, dass durch ein Gentleman's Agreement der Meinungsforschungsinstitute zehn Tage vor dem Abstimmungs- oder Wahltermin keine Meinungsumfragen mehr veröffentlicht würden. Wenn jetzt die briefliche Stimmabgabe drei bis vier Wochen vorher möglich wird, Herr Bundeskanzler, dann stimmt hier etwas nicht mehr. Auf jeden Fall: Dieses Gentleman's Agreement der privaten Meinungsforschungsinstitute wird ganz klar unterlaufen.

Fazit: Der Gesetzentwurf B hat wenig Substanz. Allein der offensichtliche Zeitdruck im Hinblick auf die eidgenössischen Wahlen 1995 rechtfertigt das Eintreten auf den Gesetzentwurf B. Dies wiederum setzt bei den Artikeln 24 und 31 voraus, dass wegen des drohenden Zeitverlustes niemand ein Referendum provoziert. Gegen den Vorschlag in Artikel 24 – dass man für die Einreichung von Wahllisten in unserem Land, in einer direkten Demokratie, nun plötzlich Geld hinterlegen oder Geldleistungen erbringen muss – muss ich antreten. Ich habe einen entsprechenden Antrag eingereicht.

Bisig Hans (R, SZ): Politische Rechte sind in einer direkten oder halbdirekten Demokratie ein äusserst sensibler Bereich. Sie sollten grundsätzlich nicht bruchstückhaft angegangen werden. Das wird mit der heutigen Vorlage eigentlich auch nicht getan, vielleicht mit einer bescheidenen Ausnahme. Die Vorlage beschränkt sich auf die dringendsten Problemlösungen im Hinblick auf die Nationalratswahlen 1995. Die Neuerungen sind politisch wenig explosiv. Anders wird es dann wohl sein, wenn das Initiativ- und das Referendumsrecht zur Diskussion stehen.

Mit den Artikeln 24 und 31 wurde wenigstens «etwas Pfeffer» in die sonst fade Suppe gerührt. Unsere Kommission beantragt, diese Suppe nicht noch zu verdünnen. Ob die im Zusammenhang mit einer Bewältigung der Listenvielfalt notwendigen «Bremsen» mit «Druckkostenbeitrag» oder «Kautions» überschrieben werden, erscheint mir nicht von zentraler Bedeutung. Als notwendig erachte ich dann aber allerdings, was unter diesem Titel folgt.

Ein Missbrauch der politischen Rechte kann nicht verunmöglicht werden, sollte aber nicht auch noch subventioniert werden. Den Kantonen muss die Möglichkeit gegeben sein, situationsgerecht zu handeln. Mit der Kann-Formulierung halten wir uns sehr zurück; und Druckkostenbeiträge von 500 bis 2000 Franken, je nach Zahl der Sitze, hindern ernsthafte Bewerber wohl kaum an einer Wahlteilnahme. Es geht letztlich darum, den Zweck der Übung nicht aus den Augen zu verlie-

ren, und der ist, die Übersicht zurückzugewinnen und der wachsenden Abstimmungsabstinentz wirkungsvoll zu begegnen. In diesem Zusammenhang setze ich die Werte etwas anders als Herr Kollega Büttker.

Die zeitliche Abgrenzung im Zusammenhang mit der brieflichen Stimmabgabe hat ihre Tücken. Einerseits sollten die Abstimmungsunterlagen aus Gründen der Information möglichst frühzeitig zugestellt werden, andererseits werden damit die Abstimmungskämpfe verlängert; damit ist ein Mehraufwand an Zeit und Kosten verbunden.

Die vorgeschlagene Lösung scheint mir ein gangbarer Mittelweg zu sein, der den Kantonen den erforderlichen Spielraum belässt. Allerdings dürfen die Gefahren, die mit einer ungenügenden Orientierung verbunden sind, die sonst schon zunehmende Tendenz zur Emotionalisierung und Simplifizierung, nicht unterschätzt werden.

Auch wenn mit der Vorlage nicht alle Probleme im Zusammenhang mit den Nationalratswahlen angegangen werden, so dürften es doch die vordringlichsten sein. Es sind vor allem die grossen Kantone, die einen zusätzlichen Regulierungsbedarf haben; sie wollen die heute kaum mehr vorhandene Transparenz wiederherstellen und damit das Interesse an der aktiven Teilnahme am staatlichen Handeln fördern.

Der Nationalrat hat als Erstrat quasi in eigener Sache entschieden. Unsere Kommission folgt in den entscheidenden Punkten dem Nationalrat, und ich empfehle Ihnen, das auch zu tun.

Roth Jean-François (C, JU), rapporteur: A la suite de votre intervention de tout à l'heure, je puis vous dire que la commission s'est préoccupée de la procédure. J'ai indiqué que le Conseil national avait scindé en deux l'arrêté pour retenir surtout les dispositions qui peuvent être mises en vigueur rapidement, c'est-à-dire pour les élections fédérales de 1995. Cette séparation opérée par le Conseil national a, semble-t-il, des précédents dans la procédure parlementaire. Je dois dire ici que cette séparation ne lie pas le Conseil des Etats qui conserve sa liberté d'appréciation et qui pourrait fort bien, s'il le souhaite, reprendre encore d'autres dispositions qui ont été abandonnées dans l'arrêté B ou même encore en supprimer. Quoi qu'il en soit, la commission vous recommande de vous en tenir à cet arrêté B comme il a été décidé par le Conseil national.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: Il est exact que l'arrêté B se limite à régler le problème des élections au Conseil national. Il est exact également que le Conseil fédéral avait proposé un projet, complet à ses yeux, qui abordait des sujets politiquement difficiles ou plus difficiles que ceux qui sont restés dans cet arrêté. Le Conseil national n'a pas voulu prendre ce risque, le Conseil fédéral en prend acte.

Je voudrais quand même insister sur le fait que l'objectif que poursuit le Conseil fédéral dans l'ensemble de cette procédure, aussi bien dans l'arrêté B que dans l'arrêté A, c'est de rendre au maximum sa dignité au processus électoral et au processus de votation. Les droits politiques sont des droits d'une grande importance dans notre système politique et, par conséquent, on ne peut pas continuer à voir, sans réagir, que ces droits sont utilisés pour autre chose que ce pour quoi ils ont été faits. C'est l'une des préoccupations principales du Conseil fédéral, à quoi se sont ajoutées celles d'accentuer le fédéralisme par l'octroi de nouvelles compétences et responsabilités aux cantons, d'améliorer la convivialité du système pour le citoyen, de le simplifier et d'améliorer la transparence. Dans cet esprit, l'article 24 notamment, Monsieur Büttker, est un moyen, mais pas le seul, je vous l'accorde volontiers, ni le meilleur forcément, mais c'est un des moyens d'éviter que l'on galvaude les droits populaires et de faire en sorte qu'à tout le moins ceux qui veulent présenter des listes aient manifesté qu'ils font quelque chose de sérieux et qu'il ne s'agit pas seulement d'une farce de café. Le moyen que propose le Conseil fédéral est d'exiger un certain nombre de signatures sur ces listes et d'exiger que, si ces listes ne font pas le minimum prescrit de suffrages, les cantons peuvent prévoir qu'une somme sera acquise à la collectivité pour compenser les frais d'impression.

En ce qui concerne la date de l'élection, il est exact qu'une commission avait envisagé une autre solution. Le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que, malgré les risques que comportent les possibilités de recours et les procédures de recours et le temps qu'elles vont demander, la date pouvait finalement être maintenue.

Il aurait peut-être fallu prévoir une séance constitutive au début de l'année qui suit les élections. Le Parlement n'en a pas voulu. Le Conseil fédéral se rallie à cette solution. On peut toujours imaginer que d'autres solutions auraient été plus faciles, meilleures, mais je crois que cette solution a fait ses preuves. Elle est relativement satisfaisante. C'est la raison pour laquelle, même si cela peut empiéter sur les vacances de certains députés, le Conseil fédéral se rallie à la décision du Conseil national.

Je pense par conséquent que vous devez voter l'entrée en matière, et je me réserve d'intervenir sur certaines divergences qui pourraient exister entre les propositions de votre commission et les décisions du Conseil national.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress; Ziff. 1 Einleitung, Ingress; Art. 3 Abs. 1; 5 Abs. 1, 3–5

*Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates*

Titre et préambule; ch. I introduction; préambule; art. 3 al. 1; 5 al. 1, 3–5

*Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national*

Angenommen – Adopté

Art. 8 Abs. 2

*Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates*

Art. 8 al. 2

*Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national*

Art. 11 Abs. 3

*Antrag der Kommission
.... abgegeben werden. Die Kantone können durch Gesetz die Gemeinden ermächtigen, diese Unterlagen pro Haushalt nur einmal zuzustellen, es sei denn, ein stimmberechtigtes Haushaltsmitglied verlange die persönliche Zustellung.*

Art. 11 al. 3

*Proposition de la commission
.... remis plus tôt. Les cantons peuvent, par une loi, habiliter les communes à n'envoyer qu'un seul exemplaire de ces explications par ménage à moins qu'un membre de ce ménage ayant la qualité d'électeur ne demande à en recevoir un personnellement.*

Roth Jean-François (C, JU), rapporteur: Il s'agit ici des modalités du vote par correspondance. Le vote par correspondance est mis sur un pied d'égalité avec le vote personnel à l'urne comme vous l'avez lu à l'article 5 alinéa 3. Le Conseil national l'a accepté. Notre commission n'a fait aucun commentaire là-dessus, donc je ne vais pas commenter des dispositions qui ne méritent pas de l'être.

A l'article 8 alinéa 2, il s'agit des modalités de ce vote par correspondance et j'aimerais dire ici quelques mots. D'ailleurs, cet article 8 alinéa 2 doit être mis en relation avec l'article 11 alinéa 3, et vous me permettrez, Monsieur le président, de traiter de cette problématique ensemble.

Actuellement, on peut voter par correspondance au plus tôt 3 semaines avant le jour de la votation, ce qui est incompré-

hensible pour des citoyens qui reçoivent leur matériel de vote encore avant ces 3 semaines et qui souhaiteraient voter à réception de ce matériel.

Il y a ici un problème qui est le suivant et qu'il faut relever: dans l'exercice des droits politiques, les citoyens devraient recevoir le texte soumis à la votation et les explications le plus tôt possible et, d'autre part, les documents pour voter le plus tard possible pour éviter aux partis une trop longue campagne électorale.

Cela a donné lieu à de vastes discussions à la commission du Conseil national, puisque le Conseil fédéral avait proposé que les électeurs puissent voter par correspondance à réception de leur matériel de vote incluant à la fois les documents pour voter et les explications.

Le Conseil national a scindé ces deux éléments, les documents pour voter et les explications envoyées aux électeurs, en laissant si possible intacte l'autonomie et la diversité des cantons, exprimées notamment par la mention «au regard du droit cantonal», vous trouvez ça à l'alinéa 3 de l'article 11. Cela signifie qu'un électeur pourra voter par correspondance dès qu'il aura reçu les documents valables qui, au regard du droit cantonal, lui permettent d'exprimer son vote, mais ces documents doivent lui parvenir au plus tôt 4 semaines avant le jour de la votation et au plus tard 3 semaines avant: c'est l'article 11 alinéa 3.

Cela évite les difficultés liées aux diversités cantonales. Par exemple, dans le canton de Berne, on reçoit les textes explicatifs avec la carte de légitimation qui permet de voter, mais en Valais certaines communes connaissent la carte de légitimation permanente, de sorte que le citoyen qui veut voter par correspondance doit expressément demander son matériel de vote.

En ce qui concerne les explications et le texte qui est soumis au vote, le Conseil national a prévu que ce matériel peut être remis plus tôt, vous voyez ça à l'article 11 alinéa 3, c'est-à-dire plus tôt que 4 semaines avant le jour de la votation. On doit noter ici que, pour des questions de coût, il est clair que les communes et les cantons ne feront, en principe, pas d'envoi séparé du matériel d'explication et des documents de vote, mais un seul envoi, ce que la loi et les délais prévus permettent. Le délai qui est retenu permet aussi l'exercice du droit de vote dans des conditions convenables pour les Suisses de l'étranger.

Enfin, l'envoi à tout électeur des textes soumis à la votation est un acquis de la loi fédérale sur les droits politiques de 1976. Le passage à l'envoi d'un seul exemplaire des explications par ménage offrirait bien des avantages par rapport au système actuel, qui met lourdement à contribution l'environnement, qui coûte cher et est mal compris des électeurs.

Le canton du Valais pourrait, par exemple, faire l'économie d'environ 80 000 francs, la Ville de Lausanne d'environ 25 000 francs, si on décidait d'envoyer les explications et le texte de vote une seule fois par ménage plutôt que de l'envoyer à tous les électeurs. Quoi qu'il en soit, les cantons restent libres d'édicter une loi à ce sujet. C'est la dernière phrase de l'alinéa 3 de l'article 11.

La commission s'est ralliée pour l'essentiel à la décision du Conseil national. Cette version est respectueuse des droits et des diversités des cantons. Je propose au Conseil de suivre également la décision du Conseil national.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: Je préciserai simplement qu'il y a peut-être eu une erreur dans le dépliant lors du passage du Conseil national au Conseil des Etats. L'idée est bien que l'alinéa 3 comprendra désormais le texte que le Conseil national avait proposé, plus ce qui était l'alinéa 3 du projet du Conseil fédéral, c'est-à-dire ce qui est indiqué ici comme rajouté par la commission du Conseil des Etats.

Il s'agit donc bien de ces deux éléments: la possibilité pour les électeurs de recevoir les documents au plus tôt 4 semaines avant le jour de la votation, et la possibilité pour les cantons, par une loi, d'autoriser les communes à n'envoyer qu'un seul exemplaire par ménage.

Roth Jean-François (C, JU), rapporteur: La dernière version du dépliant en langue française est aussi tout à fait claire.

Angenommen – Adopté

Art. 16 Abs. 1; 17; 20a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 16 al. 1; 17; 20a

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 21

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Roth Jean-François (C, JU), rapporteur: A l'article 21 alinéa 1er, le Conseil fédéral avait prescrit au droit cantonal de fixer entre le 1er juillet et le 30 septembre la date limite du dépôt des listes des candidatures au Conseil national, à la suite de la demande de grands cantons d'élargir cette fourchette pour des questions liées à l'organisation et surtout à l'impression des bulletins.

Le Conseil national a rétréci cette fourchette à la période du 1er août au 30 septembre, même si les cantons étaient libres de fixer la date limite dans la fourchette imposée.

Il semble que le Conseil national ne tient pas pour excellent le fait qu'on puisse déposer des listes en pleine canicule estivale de juillet, c'est-à-dire pendant les vacances.

La commission du Conseil des Etats vous propose de vous rallier à la décision du Conseil national, en estimant que la fourchette du 1er août au 30 septembre est large et permet aussi aux grands cantons de s'organiser.

Angenommen – Adopté

Art. 22 Abs. 3; 23

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 22 al. 3; 23

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 24 Abs. 1, 3, 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Büttiker

Abs. 1

....

a. 100 in Kantonen mit 2 bis 10 Sitzen;

b. 200 in Kantonen mit 11 bis 20 Sitzen;

c. 400 in Kantonen mit mehr als 20 Sitzen.

Abs. 3, 4

Streichen

Art. 24 al. 1, 3, 4

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Büttiker

Al. 1

....

a. 100 dans les cantons qui disposent de 2 à 10 sièges;

b. 200 dans les cantons qui disposent de 11 à 20 sièges;

c. 400 dans les cantons qui disposent de plus de 20 sièges;

Al. 3, 4

Biffer

Roth Jean-François (C, JU), rapporteur: La forte progression du nombre des listes et des candidats ne va pas toujours de pair avec une campagne sérieuse. Le relèvement proposé du nombre de signatures que vous trouvez ici, notamment à l'article 24 alinéa 1er lettres a, b et c, est de nature à rétablir un certain équilibre entre le nombre des listes déposées et les efforts fournis par les milieux politiques lors des campagnes électorales. Il s'agit de relever le nombre de signatures à fournir à l'appui d'une liste de candidats en l'adaptant au nombre de sièges dont dispose le canton. Le nombre le plus élevé de 200 s'applique aux cantons de Zurich et de Berne.

A l'alinéa 3, une solution fédéraliste permet aux cantons de faire obstacle aux listes fantaisistes en demandant une participation aux frais d'impression des bulletins si la liste concernée n'atteint pas un minimum de suffrages, c'est-à-dire un vingtième du chiffre de répartition, soit, pour vous donner un ordre de grandeur, pour les cantons les plus grands, 500 électeurs. Certains membres de la commission ont estimé qu'il n'était pas bienséant de faire dépendre d'une somme d'argent l'exercice d'un droit politique. Toutefois, en faisant la pesée des intérêts, et notamment dans le sens de rendre une certaine dignité au droit de vote, la majorité de la commission est d'avis que cet inconvénient est mineur par rapport au problème qu'il faut régler.

Pour ce qui est de la participation aux frais, on veut éviter que, par une plaisanterie, les institutions démocratiques ne soient utilisées, cela d'ailleurs aux frais de l'ensemble des contribuables. En 1991, sur 34 listes déposées dans le canton de Zurich, 15 n'ont pas réuni 1000 électeurs, sur 354 000 votants. Certes, on peut se demander s'il ne vaudrait pas mieux alors augmenter encore le nombre de signatures, comme le suggère M. Büttiker dans sa proposition individuelle.

La commission a relevé toutefois que, précisément dans les grands cantons, la récolte de signatures pouvait se faire rapidement et qu'il est plus facile de demander aux citoyens et aux citoyennes *une signature qu'une contribution en espèces*. La commission craignait que le moyen proposé par M. Büttiker ne se révèle finalement inefficace, mais elle a estimé, en revanche, que le cumul de ces deux mesures – d'une part, élever le nombre de signatures à l'appui des listes et, d'autre part, demander une contribution financière – était alors de nature à éviter les inconvénients des listes fantaisistes pour lesquelles, souvent, les auteurs ou les mandataires ne paient pas un sou, alors que les listes coûtent cher à l'impression et que ces frais doivent être répartis sur l'ensemble des contribuables.

Quoi qu'il en soit, cette cautèle demeure dans la main des cantons: «Le canton peut, par une loi, obliger le mandataire des signataires à participer aux frais d'impression» – vous le trouvez à l'alinéa 3 –, et vu la modicité des plafonds imposés, elle n'empêchera pas, aux yeux de la Commission des institutions politiques, une opinion sérieuse de s'exprimer, ni ne conduira à une élection censitaire. Elle va dans le sens voulu par cette révision, et c'est la raison pour laquelle je vous prie de retenir le système proposé par le Conseil fédéral et adopté par le Conseil national, et de repousser par la même occasion – je le dis d'ores et déjà – la proposition Büttiker.

La commission a toutefois préféré, par 6 voix contre 4, la version du Conseil fédéral à celle du Conseil national. La modification apportée par le Conseil national se limitait à une seule question de vocabulaire, qui recouvre cependant des nuances. Le Conseil national parlait d'une caution, le Conseil fédéral, de participation aux frais d'impression des bulletins. Il semble que le Conseil national se soit rallié à la notion de caution, parce qu'elle est déjà connue dans certains cantons où la caution est encaissée si un minimum de suffrages n'est pas atteint, soit comme une sanction, soit comme une participation aux frais d'impression des bulletins, et peut-être même, parfois, les deux. La notion de caution a donc un sens assez large, en l'occurrence, lorsqu'elle est utilisée dans les cantons.

Pour la commission de votre Conseil, il s'agit d'éviter de faire accroire que l'exercice d'un droit politique dépend du versement d'une caution tant pour des motifs politiques que pour des motifs psychologiques, car ce n'est en réalité pas le cas. En revanche, la participation aux frais d'impression des bulletins recouvre l'idée que se fait la commission de l'exercice par-

faitement respectable du droit de déposer des listes tout en responsabilisant les mandataires des listes et en évitant des frais inutiles à tous les contribuables pour la participation à des opérations fantaisistes.

En droit, je rappelle qu'une caution doit être versée préalablement et elle est encaissée si le seuil de suffrage n'est pas atteint. Une participation aux frais intervient après coup, c'est-à-dire après la constatation du résultat des élections. C'est la raison pour laquelle l'alinéa 4 dans la version du Conseil fédéral, repris par la commission, précise que si le canton entend exiger une participation aux frais, il en fixe les modalités et désigne les personnes qui engagent leur responsabilité, puisqu'il s'agirait de les rechercher en paiement après les opérations de vote.

Je vous demande par conséquent de suivre la commission de votre conseil en adoptant la version du Conseil fédéral, et aussi en repoussant la proposition Büttiker.

Büttiker Rolf (R, SO): Es ist tatsächlich so, dass dies die wichtigste bzw. umstrittenste Bestimmung in dieser Vorlage ist. Aus liberaler Sicht macht mir dieser Artikel 24 echt Mühe. Vor allem Druckkostenbeiträge oder Kauttionen muss ich aus grundsätzlichen Überlegungen ablehnen, da hilft auch die Kann-Formulierung nicht weiter, denn das passive Wahlrecht einer einzelnen Bürgerin oder eines einzelnen Bürgers ist ein verfassungsrechtlich abgestütztes politisches Grundrecht. Hier stellt sich schon die Frage, ob die Ausübung eines solchen Rechts an die Bedingung von nachträglich ermittelten Geldleistungen geknüpft werden darf.

Einer differenzierten Erhöhung der Unterschriftenzahl, um Wahlvorschläge einreichen zu können (Abs. 1), kann ich zustimmen. Hier kann sozusagen vorfrageweise ermittelt werden, ob eine Gruppierung über eine gewisse Gefolgschaft oder einen gewissen Organisationsgrad verfügt. Um Jux- oder Bierstischlisten zu verhindern, stelle ich deshalb den Antrag, in Absatz 1 die Unterschriftenzahlen sogar zu verdoppeln.

Gegen Unterschriftenzahlen ist nichts einzuwenden; diese haben im Zusammenhang mit demokratisch ausgeübten Rechten nichts Anrüchiges. Hingegen muss ich die Erhebung von Kauttionen oder von Kostenbeiträgen für den Druck von Wahllisten, die bei den Nationalratswahlen nicht einen minimalen Prozentsatz erreichen, grundsätzlich ablehnen. Eine solche Schranke, die erst noch rückblickend auf das Wahlergebnis erhoben wird, verletzt meines Erachtens die Rechtsgleichheit unter allen Stimmberechtigten, vom passiven Wahlrecht Gebrauch zu machen.

Unser Staatssystem beruht auf dem Gedanken des Pluralismus. Gerade die Möglichkeit, dass eine kleine Gruppe an unseren demokratischen Institutionen teilnehmen kann, sorgt dafür, dass damit auch Anregungen und Protesthaltungen im vorgesehenen institutionellen Rahmen ausgedrückt werden können. Schon der Gedanke, dass eine Liste der Jungliberalen, eine Liste der Jungen CVP, der Jungen SVP oder auch der Jungsozialisten scheitert, weil sie die Geldmittel nicht haben, um die Liste einzureichen, ist für mich unerträglich. In der Botschaft finden Sie ein Beispiel: Die Junge CVP im Kanton Bern hätte bei den letzten Wahlen genau unter dieser Bestimmung gelitten, sie hätte den Geldbetrag oder die Kauttion leisten müssen.

Kleinstgruppen oder Jungparteien müssen anhand von Unterschriftenzahlen nachweisen, dass sie über einen gewissen Rückhalt bei der Bevölkerung verfügen. Ich habe zwar Verständnis für die schwierige Situation im Kanton Zurich, aber wir dürfen in diesem Gesetz keine «Lex Kanton Zurich» schaffen. Die Listenflut im Kanton Zurich wird durch die Grösse des Wahlkreises und der damit zusammenhängenden geringen Stimmenzahl zur Erreichung eines Mandats geradezu provoziert. Hand aufs Herz: Wenn Sie eine Liste einreichen wollen und nicht unbedingt an einen Kanton gebunden sind, gehen Sie natürlich in den Kanton Zurich, um Erfolg zu haben, weil es dort den kleinsten Anteil braucht, um ein Mandat zu erringen. Wenn man dieses Problem an der Wurzel anpacken will, muss die Wahlkreisgrösse Zürichs und anderer Kantone überdacht werden. Es sind ja auch in anderen parlamentarischen Kommissionen bereits Lösungsansätze diskutiert worden. Lösen

wir das in den Kantonen mit allzu grossen Wahlkreisen durchaus vorhandene Problem der Listen- und Kandidatenflut bei Nationalratswahlen, indem wir die «Eintrittsschwelle» durch eine Anhebung der Unterschriftenzahlen spürbar erhöhen! Dazu bin ich auch bereit.

Geldleistungen als Bedingung zur Einreichung von Wahllisten sind für mich hingegen höchst unliberal, sie halten vor allem Jungparteien von der Wahlteilnahme ab, sie verstossen gegen die Rechtsgleichheit und ritzen verfassungsmässige politische Grundrechte. Deshalb bin ich grundsätzlich für die Streichung der Absätze 3 und 4. Ich bin im Gegenzug bereit, die weniger bedenklichen Unterschriftenzahlen sogar noch zu verdoppeln.

In der Kommission lag ein Antrag vor, nur die Absätze 3 und 4 zu streichen. Dieser Antrag ist mit 7 zu 4 Stimmen abgelehnt worden. Ich habe auf einen Minderheitsantrag verzichtet, weil ich mir in der Zwischenzeit noch überlegen wollte, wie man der Kommissionsmehrheit noch ein bisschen entgegenkommen könnte. Deshalb schlage ich Ihnen heute vor, die Unterschriftenzahlen zu erhöhen. Wenn Sie nun schauen, wie das in Ihrem Kanton aussieht, können Sie sagen, dass dies vertretbar ist. Aber auf der anderen Seite möchte ich Sie doch bitten, das liberale Gewissen spielen zu lassen und auf Geldleistungen in bezug auf Einreichung von Wahllisten grundsätzlich in jeder Form – auch mit der Kann-Formulierung – zu verzichten.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Ich möchte meinen Vorredner von der anderen Seite des politischen Spektrums aus unterstützen. Es ist für unsere Gesellschaft typisch, dass wir eine «Hürde» unbedingt durch ein materielles Gut, nämlich durch Geld, einführen wollen. Das sagt eigentlich sehr viel über unsere Denkweise aus. In diesem Falle setzen wir aber für den Bürger ein ganz falsches Signal, besonders für den jungen Bürger. Wir sagen ihm, die Möglichkeit, an einer Wahl teilzunehmen, habe etwas mit Geld zu tun, mit Reichtum, mit Wohlstand. Ich glaube, das soll nicht so sein. Wir wollen von Splittergruppen und jungen Leuten verlangen, dass sie sich mit Ideen einsetzen, dass sie für ihre Ideen werben und dass sie dafür Unterstützung finden. Ich habe gar nichts dagegen, dass sie eine rechte Unterschriftenzahl sammeln sollen, aber Geld hat mit der Sache überhaupt nichts zu tun. Ich bitte Sie, dem Antrag Büttiker zu folgen.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: Je crois que, si l'on veut maintenir la dignité des élections, sans soumettre au critère de la richesse ou à des raisons financières le droit de déposer des listes, on peut quand même demander – ce que propose le Conseil fédéral – que ceux qui signent une liste montrent qu'ils sont politiquement responsables et qu'ils acceptent, dans l'hypothèse où ils ne sont même pas suivis par un nombre de 500 citoyens environ – je crois que le maximum est environ 500 citoyens –, de participer aux frais considérables qu'ils ont provoqués par leur canular. Il s'agit, en effet, d'empêcher des canulars.

Si on peut, par un autre moyen qui est l'augmentation sensible du nombre des signatures, atteindre cet objectif, je ne vois pas d'objection fondamentale. Mais je pense que c'est moins démocratique que de demander aux gens de mettre simplement 10 francs en même temps que leur signature – 10 francs par signature, c'est de cela qu'il s'agit, ce ne sont pas des fortunes – pour montrer qu'on fait quelque chose de sérieux. Malheureusement, dans notre société, le fait de mettre 10 francs sur la table prouve que c'est plus sérieux que simplement mettre sa signature. Je le regrette avec vous, mais je pense que la solution qui consiste à doubler le nombre des signatures est moins démocratique que celle que le Conseil fédéral a proposée. C'est pourquoi je pense que vous devriez suivre le Conseil fédéral.

Abstimmung – Vote
Für den Antrag Büttiker
Für den Antrag der Kommission

17 Stimmen
11 Stimmen

Art. 25; 27; 28; 29 Abs. 2, 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 25; 27; 28; 29 al. 2, 4

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 31

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Roith Jean-François (C, JU), rapporteur: On arrive ici à la question des apparentements. Le Conseil fédéral proposait qu'à l'avenir seuls les apparentements de listes étaient autorisés, mais plus les sous-apparentements, et encore moins les sous-sous-apparentements.

Ces savantes constructions ont en effet pour conséquence que l'électeur a de la peine à garder une vue d'ensemble, au point que la transparence de l'élection n'est plus assurée. Cela a pour conséquence d'avoir des conseillers nationaux assis sur des sièges qui n'ont pas suffisamment d'électeurs justifiant leur présence au Conseil national.

Le Conseil national a toutefois jugé cette version trop sévère et a autorisé le sous-apparement seulement entre listes de même dénomination qui ne se différencient qu'aux quatre conditions exhaustives fixées à l'alinéa 1bis, c'est-à-dire le sexe, l'âge, l'appartenance d'un groupement, la région ou l'âge des candidats.

Qu'est-ce que ça veut dire en clair? Eh bien, l'apparement reste possible sans aucune limitation à l'intérieur d'un même parti et avec d'autres partis. Le sous-apparement se limite à un seul et même parti, et il n'est pas possible entre groupes qui ne sont pas apparentés. Le sous-apparement de listes de divers partis politiques n'est plus possible. Un exemple évoqué en commission serait peut-être aussi plus parlant.

Pour les élections au Conseil national, on me permettra d'évoquer l'exemple du canton de Vaud, qui avait été expliqué par M. Reymond à la commission: les Partis radical, démocrate-chrétien et libéral sont en principe apparentés. Avec l'alinéa 1bis, le Parti libéral, par exemple, ne pourrait pas convenir d'un sous-apparement avec le Parti démocrate-chrétien, puisque la distinction quant aux critères de cet alinéa 1bis (sexe, âge, région, etc.) n'est pas réalisée. Un tel sous-apparement serait théoriquement possible si la liste principale portait la dénomination libérale-PDC, et que deux listes libérales-PDC aient l'une comme sous-dénomination libérale et l'autre comme sous-dénomination PDC.

Voyez donc qu'il s'agit d'apparement et de sous-apparement au même étage. L'apparement et le sous-apparement doivent être indiqués sur les listes, pour une question de transparence vis-à-vis de l'électeur, afin qu'il sache pour qui il vote en définitive, et les déclarations d'apparement et de sous-apparement sont irrévocables. C'est réglé aux alinéas 2 et 3.

La commission vous propose de vous rallier à la décision du Conseil national.

Angenommen – Adopté

Art. 32; 33 Abs. 1, 1bis; 34; 37 Abs. 2, 2bis; 38 Abs. 4; 39–42; 45; 46 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 32; 33 al. 1, 1bis; 34; 37 al. 2, 2bis; 38 al. 4; 39–42; 45; 46 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Roth Jean-François (C, JU), rapporteur: L'article 32 est une conséquence de l'article 31, de même que les articles 33, 37 et 39. Aux articles 40 et 41, il s'agit d'une nouvelle dénomination. Il n'y a pas de modification matérielle par rapport à l'ancienne version. L'article 42 est une conséquence de l'article 31.

Angenommen – Adopté

Art. 47 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 47 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Roth Jean-François (C, JU), rapporteur: A l'article 47 alinéa 2, on est dans le cas d'une élection selon le système majoritaire dans les arrondissements électoraux qui n'ont qu'un conseiller national à élire. C'est le cas de cantons de plusieurs collèges. C'est pourquoi je relève cette particularité.

Voilà la solution retenue: les cantons qui connaissent le système majoritaire pour l'élection au Conseil national pourront ou prévoir ou interdire des élections tacites, selon la disposition de l'article 47 alinéa 2.

Angenommen – Adopté

Art. 49 Abs. 2; 50; 51; 52 Abs. 1, 2, 4; 53; 56 Abs. 1, 2; 57; 77 Abs. 1 Bst. a, b; 78 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 49 al. 2; 50; 51; 52 al. 1, 2, 4; 53; 56 al. 1, 2; 57; 77 al. 1 let. a, b; 78 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 79 Abs. 2bis, 2ter, 3

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Reymond, Flückiger, Schmid Carlo)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 79 al. 2bis, 2ter, 3

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Reymond, Flückiger, Schmid Carlo)

Adhérer à la décision du Conseil national

Roth Jean-François (C, JU), rapporteur: Nous sommes ici dans les voies de recours.

Dans des votations ou des élections, les irrégularités dont on se plaint peuvent porter sur trois domaines. Premièrement, les recours touchent le droit de vote, c'est l'exemple d'un citoyen qui se plaint de ne pas avoir été enregistré. Deuxièmement, les recours touchent le résultat d'une votation. Troisièmement, les recours touchent les résultats des élections au Conseil national.

Le Conseil fédéral a prévu de remplacer l'ancienne procédure de recours, qui aboutissait, pour ces trois domaines, devant le gouvernement cantonal, avec possibilité de recourir pour le premier au Tribunal fédéral, pour le second au Conseil fédéral et pour le troisième au Conseil national, par une procédure qui compterait trois échelons uniquement en matière de recours s'agissant du droit de vote.

L'autorité de première instance demeurerait le gouvernement cantonal; il s'agit de la même autorité de recours pour les trois

domaines. C'est plus fiable pour le citoyen qui a trois jours pour recourir. Mais si le recourant n'est pas satisfait de cette première décision du gouvernement cantonal – je parle toujours en matière de droit de vote –, il doit pouvoir recourir à une autorité cantonale judiciaire, avant d'aller devant le Tribunal fédéral.

Pourquoi? A la suite de différentes motions, la loi fédérale d'organisation judiciaire a été modifiée en 1991, notamment son article 98a, selon lequel les cantons doivent, pour toutes les décisions pouvant faire directement l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral, désigner comme dernière instance cantonale une autorité judiciaire. Les cantons avaient cinq ans, à compter de février 1992, pour mettre au point les dispositions d'exécution. Cette norme avait été adoptée dans le but de décharger dans la mesure du possible le Tribunal fédéral. Il ne conviendrait pas qu'à la première occasion, la législation sur les droits politiques vienne la contredire.

C'est pourquoi la majorité de la commission vous propose de vous en tenir au projet du Conseil fédéral, contre la décision du Conseil national à l'alinéa 2bis et contre la proposition de minorité présentée à la suite de nos travaux.

Reymond Hubert (L, VD), porte-parole de la minorité: Avec la minorité de la commission, je vous prie de vous en tenir à la version du Conseil national et de rejeter la version du Conseil fédéral et de la majorité de la commission.

A la page 62 de son message, le Conseil fédéral dit ce qui suit au sujet de cet article: «Cette proposition a été sévèrement critiquée par des cantons romands et par quelques partis, étant donné qu'elle constitue une très forte ingérence dans les affaires des cantons, contraignant même certains d'entre eux à modifier leur constitution.» Or, cette violence à l'endroit de la constitution, de la loi et de l'esprit des institutions des cantons concernés est regrettable. Elle peut être évitée si l'on suit la version du Conseil national, laquelle doit être considérée comme remarquable par sa simplicité, comme je vais le démontrer en quelques points.

D'abord, si quelqu'un se plaint d'une irrégularité commise par une autorité inférieure concernant aussi bien le droit de vote que les votations ou les élections, il peut exercer son recours auprès du gouvernement cantonal. S'il s'agit d'un recours concernant le droit de vote, la décision du gouvernement cantonal peut être portée par la voie du recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral, c'est l'article 80 alinéa 1er. S'il s'agit d'un recours touchant les votations, la décision du gouvernement cantonal peut être portée devant le Conseil fédéral, c'est l'article 81. Enfin, s'il s'agit d'un recours touchant les élections, la décision du gouvernement cantonal peut être attaquée devant le Conseil national, c'est l'article 82. Il va de soi que si la décision attaquée a été prise par le gouvernement cantonal, il n'y a pas de recours cantonal. On appliquera simplement les mêmes dispositions que lorsque le gouvernement cantonal prend une décision sur recours, selon les articles 80 alinéa 1er, 81 et 82.

La solution du Conseil national brille, je l'ai dit, par sa simplicité. Si l'irrégularité prétendue a été commise par une autorité inférieure, il est normal, dans le domaine politique, que le Conseil d'Etat puisse, le cas échéant, la corriger. Si l'irrégularité a été commise par le Conseil d'Etat, il ne peut y avoir qu'une autorité fédérale pour la corriger. Au surplus, on a, avec ce système, certes deux instances de recours quand l'irrégularité a été commise par une autorité inférieure, mais une seule, ce qui est un avantage, lorsque la décision émane directement du Conseil d'Etat.

En conclusion, la version du Conseil national est vraiment meilleure que celle du Conseil fédéral. Le projet de ce dernier, qui prévoit un recours au tribunal administratif cantonal contre les décisions du Conseil d'Etat, n'est pas acceptable parce qu'il se heurte vraiment à l'esprit des institutions de plusieurs cantons, particulièrement, je dois le rappeler ici, de cantons de Suisse romande.

Pour ces excellentes raisons, je vous prie d'adopter la proposition de la minorité de la commission, qui propose de suivre le Conseil national.

Schmid Carlo (C, AI): Ich darf vielleicht – etwas in Wiederholung dessen, was Herr Reymond gesagt hat – auch in deutscher Sprache versuchen, den Antrag der Minderheit zu begründen.

Es geht um die Artikel 79 und 80. Artikel 77 besagt, dass es im Rahmen des Bundesrechts drei Sorten von Beschwerden gibt. Es gibt nach Artikel 77 Absatz 1 Litera a die Stimmrechtsbeschwerde, nach Litera b die Abstimmungsbeschwerde und nach Litera c die Wahlbeschwerde. Diese Beschwerden können traditionellerweise – so sieht es auch der Entwurf vor – bei der kantonalen Regierung eingebracht werden. Wenn nun die kantonale Regierung entschieden hat, kann dagegen wieder Beschwerde geführt werden, und zwar geht die Beschwerde, wenn es sich um Stimmrechtsbeschwerden handelt, an das Bundesgericht (Art. 80), wenn es eine Abstimmungsbeschwerde ist, an den Bundesrat (Art. 81), und wenn es eine Wahlbeschwerde bei der Wahl des Nationalrates ist, an den Nationalrat. Das ist eine einigermaßen klare Kompetenzregelung. Sie wird nun neu mit dem Entwurf des Bundesrates insoweit durchbrochen, als bei den sogenannten Stimmrechtsbeschwerden – das ist Artikel 79 Absatz 2bis (neu) – nun eine Zwischeninstanz eingeführt wird, indem gesagt wird, gegen Entscheide der kantonalen Regierung sei die Beschwerde zunächst an eine kantonale Verwaltungsgerichtsinstanz (an das kantonale Verwaltungsgericht) zulässig und erst dann an das Bundesgericht. Diese Unebenheit erklärt sich aus einem an sich rein formalen Grund, und zwar weil wir in der letzten OG-Revision – das ist die Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege – beschlossen haben, dass Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Entscheide kantonalen Verwaltungsinstanzen nicht direkt ans Bundesgericht weitergezogen werden können, sondern zunächst vor einem kantonalen Verwaltungsgericht beurteilt werden müssen. Das sind Beschwerden, die sich auf öffentlich-rechtliches Recht des Bundes in Verwaltungssachen stützen. Man wollte nun in Artikel 79 Absatz 2bis einfach von diesem generellen Grundsatz nicht abweichen – ein formales Argument, für das ich noch ein bestimmtes Verständnis habe.

Nun aber gibt es dagegen gewichtige Gründe. Es gibt gewichtige Gründe, Absatz 2bis zu streichen, d. h., dem Nationalrat zu folgen. Welche sind es?

Ein formeller Grund, wie das angeführt wird, ist per se noch nicht sehr einleuchtend. Von formellen Gründen kann man immer wieder abweichen. Materielle Gründe sprechen eigentlich gegen diesen Absatz 2bis.

1. Es ist darauf hinzuweisen, dass eine Stimmrechtsbeschwerde in der ganzen Charakteristik nicht mit einer Beschwerde gegen eine Verfügung des kantonalen Wasseramtes in Anwendung des eidgenössischen Wasserrechtsgesetzes oder des Bundesgesetzes über die Wasserbaupolizei verglichen werden kann. Sie kann auch nicht mit einer Beschwerde gegen einen Entscheid einer kantonalen oder kommunalen Raumplanungsbehörde im Rahmen des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes verglichen werden; das sind die klassischen verwaltungsrechtlichen Fragen, bei denen man bei der Revision des OG gesagt hat: Hier wollen wir das Bundesgericht entlasten. Es soll eine letzte kantonale unabhängige Instanz vorhanden sein, die mit voller Kognition die Angelegenheit nochmals prüft.

Hier aber geht es um staatsrechtliche, um staatspolitische Fragen. Es ist nur eine Frage der Mechanik des OG, dass hier nicht die staatsrechtliche Beschwerde möglich ist, sondern dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegeben ist. Wenn wir also von der Charakteristik der Verwaltungsgerichtsbeschwerde deduzieren, dass auch in dieser Frage die kantonale Regierung nicht letzte Instanz sein dürfe, dann gehen wir mit dieser Auffassung etwas über das Ziel der Verfassungsrevision, der OG-Revision hinaus. Eine materielle, innere Notwendigkeit, Stimmrechtsbeschwerden so zu halten wie alle anderen verwaltungsgerichtlichen Beschwerden, gibt es nicht.

2. Es ist – da nehme ich ein Argument von Herrn Kollege Reymond auf – in unserem föderalistischen Staat nicht richtig, wenn wir den Kantonen vorschreiben, dass bei Entscheidungen, die von Bundesrechts wegen Sache der Kantonsregierungen sind, eine kantonale Gerichtsinstanz noch die Jurisdik-

tion über die Kantonsregierung haben soll. Es gibt im Rahmen der Geschichte der Einführung der kantonalen Verwaltungsgerichte durchaus auch – das ist offenbar im Welschland etwa die Meinung – die Erscheinung, dass dort, wo ein kantonales Verwaltungsgericht eingesetzt worden ist, die entsprechenden Entscheide, die an das Verwaltungsgericht gezogen werden können, nicht von der Regierung gefällt werden, sondern von einem Departement. Dies, weil man der Auffassung ist, es gehe nicht an, in staatsrechtlich hierarchischer Hinsicht koordinierte Instanzen – gleich hohe Instanzen – sich gegenseitig zu unterwerfen. Es stellt sich also die Frage: Darf der Bundesgesetzgeber, bei Lichte gesehen, überhaupt hingehen und den Kantonen vorschreiben, die erste Instanz sei die Kantonsregierung und die zweite kantonale Instanz sei noch ein Verwaltungsgericht?

Sie haben es von Herrn Reymond gehört: Es gibt ganze Kantone, die die eigene Kantonsverfassung ändern sollten oder müssten, wenn man diese Lösung einführt. Da bin ich der Auffassung, es sei richtig, den Kantonen jene Spielform zu gewähren, die sie aufgrund der Organisationsautonomie selbst haben. Sie sollen selbst entscheiden können, ob Beschwerdeentscheide der kantonalen Regierung von einem kantonalen Verwaltungsgericht überprüft werden oder nicht. Daran halten wir uns hier nicht, wir schreiben ein solches kantonales Verwaltungsgericht vor.

Nun hat man das in der Kommission gesehen. Bis dahin war man sich ziemlich einig, hat dann aber gesagt: Überprüfen wir einmal die Geschichte. Man hat die Bundeskanzlei beauftragt, zu einem Weg zu kommen, der diese kantonale Organisationsautonomie wahrt, und hat gesehen, dass es die Möglichkeit gäbe, in bestimmter Hinsicht Entscheide von der kantonalen Regierung wegzunehmen, an eine Unterinstanz zu delegieren, und dann wäre die Möglichkeit gegeben, das Verwaltungsgericht wieder einzusetzen. Es gibt nun aber eine ganze Anzahl Kompetenzzuweisungen in diesem Gesetz – eine davon ist in Artikel 77 enthalten –, welche die Kantonsregierungen expressis verbis als erste Instanz einsetzen. Da gibt es keine Variante, die dazu führen könnte, dass die Kantone diese Freiheit in der eigenen Organisationsautonomie haben, mit einer Ausnahme, und das ist der berühmte Sprungrekurs, den man in Artikel 80 Absatz 1 einführen will. In Abweichung von Artikel 98a des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege kann dann nicht die Kantonsregierung entscheiden, sondern direkt das Verwaltungsgericht.

Ich bin der Auffassung, dass diese Art des Sprungrekurses in der schweizerischen Gesetzgebung bei den Kantonen bislang noch etwas Fremdes darstellt. Wir sollten das nicht auf diesem Weg bei den Kantonen einführen.

Mit Herrn Reymond bin ich der Auffassung, dass für die Wahrung der kantonalen Organisationsautonomie in dieser Frage Artikel 79 Absatz 2bis überflüssig ist und gestrichen werden kann. Das einzige Argument, das für seine Aufrechterhaltung spricht, nämlich das Nichtdurchlöchern des Artikels 98a OG, hat an sich nicht genügend inneres Gewicht, um diese komplizierte Lösung aufrechtzuerhalten. Wenn Sie also eine einfache, den sachlichen Bedürfnissen durchaus angepasste Lösung wollen, ist die Kommissionsminderheit der Auffassung, es sei richtig, den Kantonen die Organisationsfreiheit zu überlassen, das heisst, dem Nationalrat zu folgen, bei Artikel 79 Absatz 2bis zu streichen und auch bei Artikel 80 Absatz 1 dem Nationalrat zu folgen.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: Je vous demande de suivre la majorité de la commission et, par conséquent, le Conseil fédéral.

Je voudrais relever trois ou quatre points, les très complètes explications du président de la commission, tout à l'heure, me dispensant d'aller trop loin.

Lorsqu'on dit que cette disposition aura pour conséquence que les cantons devront, dans certains cas, modifier leur constitution, je précise que c'est déjà fait. C'est le Parlement qui l'a fait à l'article 98a de la loi fédérale d'organisation judiciaire. C'est là qu'on a introduit cette instance judiciaire qui doit précéder le fait d'aller au Tribunal fédéral. Il y a un délai de cinq ans, le président de la commission l'a dit tout à l'heure, et ce

délai n'est pas modifié par le fait que, dans la loi fédérale sur les droits politiques, on reprenne la disposition. On ne va pas raccourcir ce délai, il existe, et l'adaptation des dispositions cantonales devra se faire en application de ce qui a été décidé par le Parlement à l'article 98a de la loi fédérale d'organisation judiciaire.

Par conséquent, le projet du Conseil fédéral est simplement d'appliquer strictement ce que le Parlement a décidé et a fait mettre en vigueur par le Conseil fédéral au cours de l'année passée. Ce serait tout de même dommage qu'à la première occasion, sous prétexte qu'il s'agit de droits électoraux, on viole ce que l'on a voulu introduire, précisément pour avoir une structure judiciaire qui soit correctement établie et qui permette un certain filtre pour que toutes les affaires n'aillent pas directement au Tribunal fédéral, mais qu'elles soient d'abord tranchées par celles qui sont les mieux placées pour ce faire, c'est-à-dire les autorités cantonales.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit 17 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit 10 Stimmen

Art. 80 Abs. 1

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Reymond, Flückiger, Schmid Carlo)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 80 al. 1

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Reymond, Flückiger, Schmid Carlo)

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen gemäss Antrag der Minderheit

Adopté selon la proposition de la minorité

Art. 81; 84; 85; Ziff. II, III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 81; 84; 85; ch. II, III

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes 27 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

93.3008

Motion des Nationalrates

(SPK-NR 91.434)

Nationalratswahlrecht. Massnahmen gegen die Listenzersplitterung

Motion du Conseil national

(CIP-CN 91.434)

Elections au Conseil national. Mesures contre l'éparpillement des listes

Wortlaut der Motion vom 19. März 1993

Der Bundesrat wird beauftragt, der Bundesversammlung eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vorzulegen, die eine zu grosse Listenzersplitterung zu vermeiden erlaubt. Vorzusehen sind Massnahmen betreffend die Anzahl der Stimmberechtigten, die einen Wahlvorschlag einreichen können, betreffend die finanziellen Auswirkungen für eine Liste, die eine minimale Zahl Stimmen nicht erreicht, und gegebenenfalls betreffend eine Beschränkung von Unterlisten- und Unter-Unterlistenverbindungen.

Texte de la motion du 19 mars 1993

Le Conseil fédéral est invité à soumettre au Parlement une modification de la loi fédérale sur les droits politiques qui permette d'éviter un trop grand éparpillement des listes par des mesures relatives au nombre d'électeurs pouvant remettre une liste, fixant les conséquences financières d'une liste n'obtenant pas un nombre minimal de voix et limitant, le cas échéant, les cas de sous-apparetements et de sous-sous-apparetements.

93.3009

Motion des Nationalrates

(SPK-NR 91.434, Minderheit)

Nationalratswahlrecht. Massnahmen gegen die Listenzersplitterung

Motion du Conseil national

(CIP-CN 91.434, minorité)

Elections au Conseil national. Mesures contre l'éparpillement des listes

Wortlaut der Motion vom 19. März 1993

Der Bundesrat wird beauftragt, der Bundesversammlung eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte zu unterbreiten, welche die Anzahl der Unterschriften von Stimmberechtigten, die einen Wahlvorschlag zu den Nationalratswahlen einreichen können, im Verhältnis zur Bevölkerungszahl der Kantone angemessen erhöht.

Texte de la motion du 19 mars 1993

Le Conseil fédéral est invité à soumettre au Parlement une modification de la loi fédérale sur les droits politiques visant à élever de manière appropriée, en fonction de la population des cantons, le nombre de signatures d'électeurs exigées pour le dépôt d'une liste de candidats au Conseil national.

Roth Jean-François (C, JU) unterbreitet im Namen der Staatspolitischen Kommission (SPK) den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Der Nationalrat hat am 19. März 1993 mit 103 zu 47 Stimmen die Motion seiner Staatspolitischen Kommission überwiesen (93.3008).

Bundesgesetz über die politischen Rechte. Teiländerung

Loi fédérale sur les droits politiques. Révision partielle

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	93.066
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.03.1994 - 15:00
Date	
Data	
Seite	181-189
Page	
Pagina	
Ref. No	20 024 017

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.