

1273

RAPPORT

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le résultat de la votation populaire du 16 mai 1920 sur l'accession de la Suisse à la Société des nations.

(Du 21 juin 1920.)

Le 5 mars 1920 vous avez pris l'arrêté suivant :

I. La Suisse accède au Pacte de la Société des nations du 28 avril/28 juin 1919.

Les dispositions de la constitution fédérale concernant la promulgation des lois fédérales sont applicables à la ratification des amendements apportés audit Pacte et à l'approbation des conventions de tout genre qui sont en rapport avec la Société des nations.

Les décisions relatives à la dénonciation du Pacte ou à la sortie de la Société des nations doivent être soumises au vote du peuple et des cantons.

L'article 121 de la constitution fédérale concernant l'initiative populaire est aussi applicable aux décisions relatives à la dénonciation du Pacte ou à la sortie de la Société.

II. Le présent arrêté fédéral sera soumis au vote du peuple et des cantons.

III. Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté.

La votation populaire que nous avons ordonnée en exécution du chiffre II de cet arrêté a eu lieu le 16 mai.

Le résultat en est consigné dans le tableau ci-après.

Feuille fédérale. 72^e année. Vol. III.

57



Il en résulte que l'arrêté fédéral a été accepté par le peuple, par 416.870 voix contre 323.719, et par 11½ Etats contre 10½.

Nous vous prions de prendre acte du présent rapport.

Contre le résultat de la votation populaire dans le canton de Berne, MM. Bütikofer, secrétaire de parti, Hochstrasser, secrétaire d'association, et Eichenberger, secrétaire de l'association bernoise des ouvriers communaux et cantonaux, ont adressé le 22 mai une réclamation au Conseil-exécutif de ce canton. Elle est ainsi conçue :

« Les électeurs soussignés du canton de Berne interjettent un *recours* contre le résultat de la votation populaire du 16 mai 1920 dans le canton de Berne (votation sur l'accession de la Suisse à la Société des nations).

Ils demandent l'annulation du résultat de la votation sur l'accession de la Suisse à la Société des nations officiellement publié par la chancellerie d'Etat.

Ils invoquent les griefs suivants :

1. Le § 29 du décret concernant le mode de procéder aux votations populaires et aux élections publiques prescrit que les bulletins, réunis en paquets à part, doivent être scellés et transmis immédiatement à la chancellerie d'Etat.

Or, nous avons constaté que, contrairement à cette disposition, un nombre considérable de bulletins sont parvenus non scellés à la chancellerie d'Etat.

2. Les paquets contenant les bulletins de toutes les communes du canton se trouvaient entassés dans une chambre où chacun avait libre accès, de sorte qu'il était facile de modifier le contenu de ces paquets en partie mal faits et non scellés.

Si, contre toute attente et contrairement aux dispositions légales, il devait n'être pas donné suite à notre plainte, nous demandons éventuellement l'annulation de la votation populaire du 16 mai par les motifs suivants :

1. On dit que des citoyens actifs du canton qui, au moment de la votation, se trouvaient au service militaire, n'ont pas eu l'occasion d'exercer leur droit de vote.

2. Le bruit court aussi qu'on a déclaré valables des bulletins où le votant avait simplement biffé le « oui » ou le « non » qui s'y trouvaient imprimés, sans manifester claire-

ment sa volonté en écrivant lui-même « oui » ou « non » dans la rubrique destinée à cet effet.

3. Il est parvenu aux recourants un grand nombre de plaintes provenant d'électeurs de diverses communes qui n'ont pas reçu, comme il est de règle, leur carte de légitimation. Ce n'est qu'après qu'ils l'eurent énergiquement réclamée aux teneurs des registres et aux bureaux qu'on leur a remis un duplicata, en leur déclarant positivement que leur carte leur avait été envoyée. Il y aurait lieu d'examiner ici qui est en faute.

Les recourants se réservent de compléter leurs griefs; ils prient le Conseil-exécutif d'étendre de son côté l'enquête à d'autres points et lui demandent de prendre une décision suspensive. Ils demandent avant tout qu'on examine leur grief concernant l'envoi de paquets non scellés, et en outre qu'on vérifie soigneusement le nombre des suffrages et la validité des bulletins de vote.»

Le Conseil-exécutif du canton de Berne a transmis cette réclamation au Conseil fédéral avec son rapport du 5 juin dernier, conformément à l'article 11 de la loi fédérale du 19 juillet 1872 sur les élections et votations fédérales; il propose le rejet du recours. Il fait remarquer qu'à la date où celui-ci fut déposé (22 mai), le résultat de la votation dans le canton de Berne n'avait pas encore été publié, cette publication n'ayant eu lieu que le 29 mai dans le n° 41 de la Feuille officielle bernoise.

Nous passerons en revue les divers griefs invoqués.

I. Envois non scellés.

Dans son rapport, le gouvernement bernois s'exprime à ce sujet comme il suit :

« Aux termes du § 29 du décret cantonal du 22 novembre 1904 concernant le mode de procéder aux votations populaires et aux élections publiques, le bureau électoral de chaque circonscription doit sceller le paquet contenant les bulletins et le transmettre à la chancellerie d'Etat. Il est exact que, sur 500 circonscriptions en chiffre rond, un grand nombre, 278, n'ont pas scellé l'enveloppe renfermant les bulletins, mais l'ont simplement collée de la manière habituelle. Quelques bureaux ont attaché les bulletins ensemble, puis les ont munis d'une adresse et d'un cachet. Tous ces envois insuffisants ont été notés et les paquets mis de côté. La liste

des communes dont il s'agit est jointe au présent rapport; les envois, demeurés fermés, sont à la disposition des autorités fédérales à la chancellerie d'Etat de Berne.

En ce qui concerne le traitement de ces paquets et des envois de bulletins, il y a lieu de constater ce qui suit :

Le résultat de la votation du 16 mai dans le canton de Berne a été reçu de la même manière que celui de toute autre votation. Tous les envois de bulletins effectués par les bureaux ont été retirés à la poste par des employés de la chancellerie d'Etat et transportés à l'hôtel de ville, dans la chambre n° 10, utilisée d'ordinaire pour les dépôts de ce genre, où trois autres employés en prirent livraison, les classèrent et réunirent les procès-verbaux. Ce travail dure chaque fois plusieurs jours. Pendant que les trois employés s'y livraient, les envois se trouvaient sous leur surveillance. Il n'est pas exact que des tiers aient libre accès à ce bureau et puissent apporter une modification quelconque aux bulletins. Aucune altération de ceux du 16 mai n'a donc eu lieu au cours des travaux dont ils furent l'objet. D'après les dépositions concordantes des trois employés, personne en dehors d'eux n'a pénétré dans la chambre n° 10, si ce n'est une fois, pour peu de temps, les scrutateurs du Grand Conseil, alors en session pour quelques jours (afin de liquider également une affaire électorale), et une autre fois l'un des recourants, M. E. Bütikofer, secrétaire de parti et député au Grand Conseil, et M. G. Müller, président de la ville et député au Grand Conseil. Ces deux derniers, sans motiver leur présence, fixèrent, il est vrai, leur attention sur les envois, en prirent quelques-uns pour les considérer, puis les remirent tels quels à leur place. Ils firent observer que les envois non scellés ne répondaient pas aux prescriptions légales. Nous constatons ainsi que les matériaux de la votation ont été recueillis de façon parfaitement régulière et suivant le mode accoutumé et qu'on ne saurait aucunement prétendre qu'ils aient été altérés ou modifiés à partir du moment où ils furent confiés à la chancellerie d'Etat. Le recours ne prétend pas non plus qu'on y ait apporté aucune modification illicite; il essaie seulement d'insinuer qu'il y a eu possibilité de le faire. Une présomption si vague, qui ne peut en aucune façon s'appuyer sur des faits positifs, ne suffit pas pour motiver un recours, outre, comme nous l'avons fait voir, que les présomptions indiquées sont aussi dénuées de tout fondement.

En ce qui concerne notamment l'absence de scellés sur un certain nombre de paquets, cette circonstance ne peut

entraîner la nullité ni du vote de la circonscription ni de celui du canton entier. Car la non-apposition des scellés ne touche pas l'acte même de la votation. C'est après que la votation avait eu lieu, après que le scrutin avait été dépouillé et le procès-verbal dressé que les scellés auraient dû être apposés. L'apposition ou la non-apposition des scellés n'a donc aucune influence sur la volonté des votants ou sur la manifestation de cette volonté; elle est ainsi sans importance pour la validité ou la nullité de la votation. La prescription qui ordonne la mise sous scellés est une prescription purement réglementaire dont l'inobservation par certains bureaux est regrettable, mais qui ne peut modifier en rien le résultat de la votation. D'ailleurs, si on recomptait les bulletins des communes en cause, le résultat, nous en sommes certains, concorderait exactement avec les chiffres indiqués par les procès-verbaux, preuve que les paquets de bulletins, bien qu'ils ne fussent pas scellés, n'ont subi aucune espèce de changement.»

Sur ce point nous ferons remarquer ce qui suit :

Aux termes de l'article premier de la loi fédérale du 19 juillet 1872, les votations fédérales ont lieu d'après les prescriptions des lois cantonales, sous réserve des dispositions de la loi fédérale. Le mode de procéder aux votations populaires et aux élections dans le canton de Berne est réglé par le décret précité du Grand Conseil du 22 novembre 1904. Ce décret prescrit au § 29 que les bulletins de vote doivent être transmis sous scellés à la chancellerie d'Etat; le Conseil-exécutif peut infliger une amende de 5 à 100 francs aux membres d'un bureau ayant contrevenu aux dispositions de ce paragraphe; sur les réclamations contre la validité d'une votation, lesquelles doivent être adressées dans les huit jours qui suivent, c'est au Grand Conseil qu'il appartient de statuer; quant aux votations et élections fédérales, le § 43 réserve expressément les dispositions de la législation fédérale.

Pour ce qui est de cette dernière, l'article 11 de la loi fédérale du 19 juillet 1872 dispose qu'à l'expiration d'un délai de six jours à dater du jour où a eu lieu la publication du résultat de la votation cantonale, le gouvernement cantonal doit transmettre au Conseil fédéral tous les actes relatifs aux élections ou votations; comme suite à cette disposition, le même article prescrit (2^e alinéa) : « Les bulletins de vote restent seuls aux mains du gouvernement cantonal;

ils ne sont transmis que si on le demande, mais ils doivent être détruits après que la votation a été validée.» La loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux dispose à l'article 13 : « Les gouvernements cantonaux transmettent au Conseil fédéral, dans le délai de dix jours, les procès-verbaux de la votation et tiennent les bulletins de vote à sa disposition. » Il résulte de ce qui précède que le traitement des bulletins de vote, à partir de la votation, est réglé par le droit fédéral, que le droit cantonal, en ce qui les concerne, n'entre pas en ligne de compte et ainsi ne fait pas règle. La législation fédérale ne contient pas de disposition concernant la mise des bulletins de vote sous scellés. Mais par circulaire du 16 décembre 1881, le Conseil fédéral a adressé aux gouvernements cantonaux une invitation à ce sujet, ainsi conçue : « En exécution d'un postulat adopté par le Conseil national le 12 décembre 1881, nous avons l'honneur de vous inviter à veiller, à l'avenir, à ce que, lors des élections et votations fédérales, les bulletins des bureaux de vote respectifs soient convenablement cachetés et demeurent tels quels sous la surveillance des gouvernements cantonaux, jusqu'à ce que les autorités fédérales les réclament, cas échéant. »

Toutefois, une telle ordonnance administrative du Conseil fédéral ne saurait avoir force de loi et elle ne comporte aucune sanction contre les contrevenants.

Cela étant, l'on doit constater que le fait signalé par les recourants de n'avoir pas placé sous scellés les paquets de bulletins n'implique aucune violation de dispositions de la législation fédérale. Comme il n'existe non plus nulle raison d'admettre que les bulletins de vote aient subi quelque modification illicite — les recourants n'en relèvent aucune espèce d'indices — il n'y a pas de motif, à notre avis, de contester le résultat de la votation dans le canton de Berne.

II. Votation des militaires.

Le rapport du gouvernement bernois contient ce qui suit :

« La réclamation est sur ce point extrêmement vague. Elle porte seulement : „On dit“ que quelques électeurs qui se trouvaient au service militaire n'ont pas eu l'occasion d'exercer leur droit de vote. Ici également aucun fait précis n'est indiqué. Au surplus, la votation des troupes au service était

réglée par l'ordre du département militaire fédéral n° 50/5/5, du 22 avril 1920. Conformément à cet ordre, la votation des militaires a eu lieu dans les unités de troupe; les cantons n'avaient rien à y voir. Nous n'avons ainsi rien à ajouter sur ce point.»

Nous partageons absolument cette manière de voir. Il n'y a aucun lieu de croire que l'ordre du département militaire fédéral du 22 avril 1920 qui réglait la votation des militaires n'ait pas été correctement exécuté par les commandants responsables. Ce n'est pas sur des bruits vagues qu'on peut contester le résultat de la votation tel qu'il a été officiellement établi; il faudrait pour cela des faits bien prouvés.

III. Bulletins de vote déclarés valables alors qu'ils ne manifestent pas clairement la volonté du votant.

Le rapport du Conseil-exécutif s'exprime à ce sujet ainsi qu'il suit :

« Ce motif de plainte n'est aussi fondé que sur des bruits qui courent (« le bruit court »). Nous estimons que l'instance de recours n'a pas pour tâche d'ouvrir une enquête sur des bruits insaisissables. D'ailleurs, la question de savoir si le fait de biffer ou de souligner les mots « oui » ou « non » imprimés sur le bulletin de vote suffit pour rendre le bulletin valable, peut être décidée de manière différente. Le § 28 du décret cantonal du 22 novembre 1904 concernant le mode de procéder aux votations populaires et aux élections publiques pose le principe, que « le vote doit être considéré comme valable dès qu'il permet de reconnaître la volonté du votant et qu'il n'a pas été émis d'une manière illicite ». C'est au bureau qu'il appartient de décider si un bulletin doit être considéré comme valable (voir § 25 de l'ordonnance du Conseil-exécutif du canton de Berne du 15 juillet 1905 concernant les fonctions que les bureaux de vote ont à remplir dans les votations et élections publiques). Si donc, en déterminant le résultat de la votation, un ou plusieurs bureaux ont trouvé des bulletins où, au lieu du « oui », ou du « non » écrit à la main, l'un ou l'autre de ces mots imprimés était biffé ou souligné, et s'ils ont jugé que la volonté du votant était par là exprimée d'une manière suffisamment claire, ce ne peut être l'affaire de l'instance de recours de reviser la décision du bureau local prise dans les limites de sa compétence et, le cas échéant, de la modifier. La question

de savoir si un bulletin de vote permet ou non de reconnaître avec une clarté suffisante la volonté de l'électeur, est une question de fait et d'appréciation qu'il faut laisser à la première instance le soin de décider. Eventuellement, nous affirmons que le nombre des bulletins sur lesquels le votant s'est borné à biffer ou à souligner le « oui » ou le « non » imprimés est si insignifiant qu'il n'influence le résultat de la votation dans le canton de Berne que dans une mesure extrêmement faible et ne peut nullement convertir la majorité des « oui » en une majorité de « non ». Nous n'avons rien à objecter à ce que l'on détermine par un nouveau recensement le nombre probablement très petit des bulletins soi-disant incorrectement remplis; mais nous maintenons qu'il n'y a pas lieu d'entrer en matière sur ce grief qui manque absolument de consistance.»

Nous sommes du même avis. C'est aux autorités locales exécutives de rechercher en conformité des prescriptions cantonales quelle était la volonté du votant et de juger de la validité de son vote. Ici également, la réclamation des recourants repose sur des bruits incontrôlables, qui par eux-mêmes déjà ne donneraient aucun sujet de critiquer le résultat de la votation.

IV. Electeurs n'ayant pas reçu leurs cartes de légitimation.

Le Conseil-exécutif remarque à cet égard :

« Le grief formulé sous ce titre ne supporte absolument pas l'examen. Constatons d'abord qu'ici, de nouveau, pas un seul cas particulier n'est indiqué. En second lieu, quand même ces affirmations seraient exactes, elles ne sauraient constituer un motif de recours, puisque, de l'aveu des recourants, sur la réclamation des intéressés la carte perdue a été remplacée.»

Les recourants ont, en effet, reconnu eux-mêmes que les réclamants étaient en état d'exercer leur droit de vote, et que par conséquent ils n'ont pas été indûment privés de ce droit. On ne peut ainsi se fonder là-dessus pour attaquer le résultat de la votation.

* * *

Il résulte de ce qui précède que les motifs avancés par les recourants ne sont nullement de nature à invalider le résultat de la votation populaire dans le canton de Berne. L'invalidation, qui entraînerait une nouvelle votation dans

tout le territoire du canton, ne serait indiquée que s'il existait une présomption, que le résultat de la votation a été faussé par des manœuvres déloyales, si bien qu'il ne répond pas à la volonté des votants. Or, les recourants ne prétendent pas qu'il ait été faussé ou modifié de la sorte. Au reste, même quand des irrégularités sont constatées, il ne paraît indiqué d'annuler la votation que lorsque la différence numérique entre la majorité et la minorité est si faible que le résultat total, c'est-à-dire politique de la votation est incertain; tel n'est point le cas dans l'espèce.

Nous nous rallions donc à la proposition du gouvernement bernois d'écarter le recours et vous proposons, dans le sens de ce qui précède, de n'y donner aucune suite.

Veillez agréer, monsieur le président et messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 21 juin 1920.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

MOTTA.

Le chancelier de la Confédération,

STEIGER.

Votation populaire du 16 mai 1920, concernant l'accession de la Suisse à la Société des nations.

Cantons	Electeurs	Bulletins rentrés	blancs	non valables	Oui	Non	Vote des cantons
Zurich	137.307	115.607	2.164	158	46.387	66.898	Non
Berne	172.023	122.744	568		65.655	56.521	Oui
Lucerne	43.489	30.135	122	87	15.550	14.376	»
Uri	5.827	4.463	40		1.008	3.417	Non
Schwyz	14.789	11.096	34	20	2.546	8.496	»
Unterwald-le-haut	4.475	3.081	12	—	1.802	1.267	Oui
Unterwald-le-bas	3.437	2.412	4	1	1.389	1.018	»
Glaris	8.590	6.883	70		2.289	4.524	Non
Zoug	8.085	6.024	58		2.842	3.124	»
Fribourg	35.167	26.354	111		20.125	6.118	Oui
Soleure	33.135	25.501	211	386	9.895	15.009	Non
Bâle-ville	31.846	22.800	43	19	10.693	12.054	»
Bâle-campagne	19.296	14.875	159	12	5.548	9.156	»
Schaffhouse	12.688	11.190	262	7	4.362	6.559	»
Appenzell-Rh. ext.	13.783	11.266	286	25	5.573	5.382	Oui
Appenzell-Rh. int.	3.128	2.624	83	3	1.265	1.273	Non
Saint-Gall	67.809	58.842	22		26.474	30.346	»
Grisons	28.983	23.585	423	22	12.343	10.797	Oui
Argovie	57.865	52.208	1.156	97	17.846	33.109	Non
Thurgovie	32.904	27.689	947	22	16.225	11.464	Oui
Tessin	42.192	18.754	160	63	15.709	2.822	»
Vaud	83.472	68.778	144	47	63.924	4.663	»
Valais	33.296	25.318	35	57	19.172	6.054	»
Neuchâtel	34.798	27.302	114	30	23.034	4.124	»
Genève	39.943	30.619	143	114	25.214	5.148	»
Total	968.327	750.159			416.870	323.719	Oui : 10 cantons et 3 demi-cantons. Non : 9 cantons et 3 demi-cantons.