

90.048

**Message
concernant la révision de la loi fédérale
sur les droits politiques des Suisses de l'étranger**du 15 août 1990

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le projet de révision de la loi fédérale du 19 décembre 1975 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger (LFDSE; RS 161.5), et vous proposons de l'adopter.

Nous vous proposons également de classer l'intervention parlementaire suivante:

1988 M 86.944 Droit de vote des Suisses de l'étranger
(N 22. 9. 87, Stucky; E 17. 3. 88).

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

15 août 1990

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Koller
Le chancelier de la Confédération, Buser



Condensé

Une motion du conseiller national Stucky transmise le 9 octobre 1986 est à l'origine de la révision qui vous est soumise. Elle chargeait le Conseil fédéral de préparer une modification de la loi fédérale du 19 décembre 1975 (RS 161.5) sur les droits politiques des Suisses de l'étranger, de manière à harmoniser dans toute la mesure du possible le statut de nos concitoyens de l'étranger avec celui des Suisses domiciliés dans le pays. Le Conseil fédéral est d'accord avec l'objectif de la motion et il propose donc d'apporter au régime actuel les modifications suivantes:

- Selon la législation en vigueur, un Suisse de l'étranger ne peut participer à des élections et votations fédérales qu'à la condition de se rendre en Suisse. Compte tenu, d'une part, du principe constitutionnel accordant à tous les Suisses le droit de vote et d'éligibilité et, d'autre part, du fait que le Conseil fédéral a modifié sa pratique le 12 avril 1989 et accordé aux étrangers résidant en Suisse le droit de participer par correspondance à des élections et votations de leur pays d'origine, il convient d'accorder aux Suisses de l'étranger le droit de voter par correspondance depuis l'étranger. Ils auront toutefois aussi la possibilité de se rendre aux urnes ou de voter par procuration, dans la mesure où le droit cantonal admet une telle possibilité.*
- L'expérience a montré que le système en vigueur pose des problèmes administratifs non négligeables à certaines communes de vote. Aussi semble-t-il rationnel de donner aux cantons dans lesquels se trouvent les différentes communes d'origine ou de domicile antérieur la possibilité de centraliser à l'avenir toute l'organisation liée à l'exercice des droits politiques des Suisses de l'étranger au niveau cantonal. Les communes de vote seraient ainsi déchargées de toutes les tâches administratives.*
- Selon le projet qui vous est soumis, le matériel de vote sera expédié directement à nos concitoyens domiciliés à l'étranger qui ont qualité d'électeurs, soit par la commune d'origine ou de domicile antérieur, soit par le bureau cantonal qui aura éventuellement été désigné par le droit cantonal. Les bulletins de vote pourront à leur tour être renvoyés directement en Suisse, sans passer par l'une de nos représentations.*

Liste des abréviations

BO	Bulletin officiel des conseils législatifs
E	Conseil des Etats
N	Conseil national
cst.	Constitution fédérale du 29 mai 1874 (RS 101)
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
FF	Feuille fédérale
LDPSE	Loi fédérale du 19 décembre 1975 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger (RS 161.5)
LDP	Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1)
ODPSE	Ordonnance du 25 août 1976 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger (RS 161.51)
RO	Recueil officiel des lois fédérales
RS	Recueil systématique du droit fédéral

Message

- 1** **Partie générale**
- 11** **Situation initiale**
- 111** **Législation en vigueur**

Le droit de prendre part aux élections et votations a fait partie des préoccupations des organisations et associations de Suisses de l'étranger dès 1848, date de la première constitution. Depuis lors, cette question a été régulièrement à l'ordre du jour des réunions et conférences qui concernent les Suisses de l'étranger.

Un premier pas a été franchi dans cette direction le 16 octobre 1966, date de l'acceptation par le peuple et les cantons d'un nouvel article constitutionnel 45^{bis}, qui autorisait la Confédération à «renforcer les liens qui unissent les Suisses de l'étranger entre eux et avec leur patrie» (1^{er} al.), et à «édicter des dispositions en vue de déterminer leurs droits et obligations, notamment quant à l'exercice de leurs droits politiques (. . .)» (2^e al.). C'est sur cet article constitutionnel que se fonde d'ailleurs la loi fédérale du 19 décembre 1975 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger (LDPSE; RS 161.5) qui fait l'objet de la présente révision, et qui, depuis 1977, permet aux Suisses de l'étranger d'exercer leurs droits politiques à condition qu'ils le fassent en Suisse (art. 1^{er}, LDPSE). Une seule dérogation à cet article a été admise jusqu'ici, en vertu de l'article 7a LDPSE: les fonctionnaires et employés de la Confédération en service à l'étranger sont autorisés à voter par correspondance.

112 Travaux préparatoires en vue de la révision et interventions parlementaires

Si l'on a choisi à l'époque d'obliger nos concitoyens de l'étranger à se rendre en Suisse pour participer aux scrutins, c'était par mesure de réciprocité, pour tenir compte de la situation des étrangers domiciliés en Suisse qui, avant le 12 avril 1989, n'étaient pas autorisés à prendre part à la vie politique de leur pays d'origine depuis la Suisse.

Ainsi donc, selon le droit en vigueur, tout Suisse de l'étranger doit se rendre en Suisse pour participer aux élections et votations fédérales ainsi que pour signer les initiatives populaires et les demandes de référendum. Toutefois, pour lui faciliter l'exercice de ses droits politiques, la loi lui donne la possibilité d'indiquer à la représentation suisse compétente celle de ses communes d'origine ou de ses communes de domicile antérieur dans laquelle il entend que son suffrage soit compté (commune de vote). En outre, il lui est loisible de désigner une commune de présence, dans laquelle il pourra retirer son matériel de vote. De cette localité, il pourra se rendre dans sa commune de vote pour y participer directement au scrutin. Si ce déplacement est impossible, il pourra voter par correspondance de n'importe quel point de Suisse.

Ce système est défavorable à nombre de Suisses de l'étranger, très éloignés de la mère patrie et peu fortunés qui ne peuvent, pour les raisons les plus diverses, venir

en Suisse pour chacun des innombrables scrutins. Aussi des voix n'ont-elles cessé de réclamer un assouplissement du régime applicable à l'exercice des droits politiques, tant des Suisses domiciliés à l'étranger que des étrangers vivant en Suisse. C'est le 22 septembre 1977 que pour la première fois a été soulevée la question de l'octroi du droit de vote par correspondance aux conjoints de fonctionnaires en service à l'étranger (question ordinaire Bauer-Lagier N 77.754), intervention à laquelle le Conseil fédéral a répondu par la négative (cf. BO N 1977 175). Trois ans plus tard, le gouvernement a été prié par les postulats Alder (80.940, cf. BO N 1980 1687) et Generali (80.498, cf. BO E 1980 697 s.) d'examiner selon quelles modalités on pourrait donner aux étrangers la possibilité de prendre part aux élections et aux votations ayant lieu dans leur pays d'origine.

Eu égard aux nombreuses interventions émanant tant du Parlement que des organisations et associations de Suisses de l'étranger, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a institué avec l'assentiment du Département fédéral de justice et police et de la Chancellerie fédérale un groupe de travail inter-départemental «Droits politiques des Suisses de l'étranger et des étrangers en Suisse», groupe qui s'est occupé, de février 1980 à 1982, de la libéralisation de l'exercice des droits politiques. Le 27 août 1980, le Conseil fédéral a décidé qu'un assouplissement du régime appliqué aux étrangers vivant en Suisse quant à l'exercice depuis notre pays des droits politiques de leur pays d'origine ne saurait être envisagé que simultanément avec un assouplissement de la législation régissant l'exercice des droits politiques par les Suisses de l'étranger.

Sur ce, d'autres interventions parlementaires ont été déposées: Les deux questions ordinaires Müller-BE (81.630, cf. BO N 1981 928) et Crevoisier (81.616, cf. BO N 1981 928 s.) en mars 1981 ainsi que l'interpellation Alder (83.496, cf. BO N 1983 1544) en juin 1983 soulevaient une fois encore la question du droit de vote des étrangers vivant en Suisse.

Le 18 juin 1981, le Conseil fédéral a été chargé par la motion Bacciarini (81.432, transformée en postulat; cf. BO N 1981 1306 s.) d'examiner à nouveau la question du droit de vote des Suisses de l'étranger.

Dans l'intervalle, les travaux concernant les droits politiques des Suisses de l'étranger avaient avancé à un point tel que le chef du DFAE décida le 5 mars 1982 – en application du chiffre 3 des directives du Conseil fédéral du 6 mai 1970 concernant la procédure préliminaire en matière de législation (FF 1970 I 993 à 998) – de créer une commission d'études «droits politiques des Suisses de l'étranger». Cette commission était composée de représentants des administrations cantonales et communales, de l'administration fédérale (Chancellerie fédérale, DFAE, Département fédéral de justice et police) ainsi que du Secrétariat des Suisses de l'étranger et de la Nouvelle société helvétique. Elle avait pour mandat d'examiner si les projets élaborés par le groupe de travail interdépartemental déjà cité étaient réalisables.

La commission a résumé les résultats de ses délibérations dans le rapport du 10 mars 1983, auquel étaient annexés des avant-projets de révision de la LDPSE et de l'ordonnance y relative.

Après examen de ces documents, le Conseil fédéral a donc autorisé le 18 mai 1983 le DFAE à ouvrir une procédure de consultation auprès des cantons, des partis et

des milieux intéressés. La réforme majeure qui était prévue était l'octroi du droit de vote par correspondance depuis leur pays de domicile à tous les Suisses de l'étranger.

Les avis exprimés étant toutefois très partagés, le Conseil fédéral décida le 10 juin 1985 de renoncer à faire élaborer un message et un projet de révision de la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger (cf. rapport de gestion 1985, p. 21 et 43).

Mais cette décision n'allait pas faire «tomber dans les oubliettes» la question de la libéralisation du régime applicable à l'exercice du droit de vote par les Suisses de l'étranger. Dès le 26 septembre 1985, les députés Gautier et Bauer demandaient derechef, par voie d'initiatives parlementaires, l'introduction du vote par correspondance pour les époux des fonctionnaires et employés de la Confédération (85.239 et 85.240, cf. BO N 1986 1012 à 1019, E 1986 380 à 383; FF 1987 II 838 à 844, III 89 s.); cette réforme est entrée en vigueur le 1^{er} mars 1988 (RO 1988 353 s.; FF 1988 I 574).

Le 9 octobre 1986, la motion Stucky chargeait le Conseil fédéral de réviser la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger, de manière à permettre à ces derniers de voter depuis leur pays de domicile. Cette motion a été adoptée par les Chambres (cf. BO N 1987 1104 à 1106, E 1988 113 à 116).

Les 11 octobre et 18 décembre 1986, un postulat Oehen (86.972, cf. BO N 1987 1106 s.) et une initiative parlementaire du même auteur (86.244, cf. BO N 1988 1454 à 1458) demandaient, outre des prescriptions très libérales en matière de publication, une libéralisation de l'exercice des droits politiques par les Suisses de l'étranger.

Cependant, aussi longtemps que la Suisse considérait que le fait de donner aux étrangers la possibilité de participer depuis son territoire à la vie politique de leur pays d'origine était incompatible avec ses droits de souveraineté, le droit de vote par correspondance ne pouvait pas être accordé aux Suisses de l'étranger.

Modifiant sa pratique, le Conseil fédéral a décidé le 12 avril 1989 d'accorder aux étrangers le droit de prendre part par correspondance à la vie politique de leur pays d'origine. En agissant ainsi, non seulement il se conformait à l'évolution observée dans la plupart des pays européens (cf. ch. 5), mais encore il créait les conditions indispensables pour que les Suisses à l'étranger puissent exercer leurs droits politiques depuis leur pays de domicile (principe de la réciprocité).

C'est alors que le Conseil fédéral, se fondant sur la motion Stucky, chargea le DFAE, le 12 juin 1989, d'élaborer un message concernant la révision de la LDPSE. Il décida également de renoncer à une nouvelle procédure de consultation, dans la mesure où le projet de révision restait dans les limites des réformes proposées lors de la consultation de 1983. A l'époque, les autorités, organisations et milieux consultés avaient été priés de se prononcer sur une proposition de la Commission d'études, qui prévoyait que la commune de vote enverrait directement le matériel de vote aux Suisses de l'étranger ayant qualité d'électeurs, et que ceux-ci renverraient leurs bulletins de vote directement à la commune de vote, sans les faire transiter par nos représentations diplomatiques ou consulaires.

113 Arguments pour et contre l'exercice par correspondance des droits politiques des Suisses de l'étranger

Les avis peuvent diverger quant à la portée pratique de l'instauration du droit de vote par correspondance pour les Suisses de l'étranger. A notre avis, ce sont surtout les considérations de principe qui parlent en faveur d'une telle réforme.

Ce sont au premier chef des considérations d'ordre psychologique qui priment. La révision qui vous est soumise vise en effet à donner aux Suisses de l'étranger la même possibilité d'exercer leurs droits politiques qu'aux Suisses qui vivent en Suisse. Par cette réforme, nous entendons d'une part assurer un meilleur respect du principe de l'égalité des citoyens devant la loi (art. 4 cst.) – que nos concitoyens à l'étranger fassent usage ou non du droit de vote par correspondance – et, d'autre part, non seulement de permettre à nos compatriotes expatriés de s'intéresser davantage à la vie politique suisse, mais aussi d'y prendre part. Actuellement, de très nombreux Suisses de l'étranger ne peuvent pas participer aux scrutins organisés dans notre pays en moyenne trois fois l'an. Des raisons pratiques et financières s'y opposent. Cela est choquant, parce que non seulement un nombre toujours plus grand de nos concitoyens se rendent à l'étranger pour une période relativement courte, dont le terme est fixé à l'avance (on les désigne souvent sous le terme allemand de «Kontraktsschweizer», ce qui peut se traduire par «Suisses sous contrat»), mais encore parce qu'une grande partie d'entre eux est très bien informée de la vie politique de notre pays et aimerait y participer. Il ne serait donc pas très judicieux d'une part d'accoutumer entre autres ces «Kontraktsschweizer» à s'abstenir lors des votations et d'autre part de se plaindre du manque d'intérêt de la population pour la vie politique suisse.

Comme nous l'avons déjà relevé au début, c'est pour tenir compte du fait que les étrangers vivant en Suisse n'étaient pas autorisés à prendre part sur notre territoire aux élections et votations ayant lieu dans leurs pays d'origine que les autorités ont accordé aux Suisses de l'étranger, en 1975, le seul droit de vote des citoyens en séjour en Suisse. Mais le Conseil fédéral ayant changé sa pratique le 12 avril 1989 en octroyant aux étrangers le droit de vote par correspondance, il serait choquant de ne pas concéder à nos compatriotes à l'étranger les droits dont les étrangers en Suisse jouissent déjà.

La commission d'études n'a naturellement pas ignoré qu'il existe aussi des raisons qui s'opposent à l'exercice des droits politiques par correspondance depuis l'étranger.

Il n'est pas toujours facile aux Suisses de l'étranger de se tenir au courant des événements politiques de notre pays et d'avoir sur ces événements une information étendue, ni, partant, de se déterminer en toute connaissance de cause. Sur ce point, on peut toutefois rétorquer que même en Suisse un grand nombre de personnes ne s'intéressent que modérément à la vie politique interne et qu'en règle générale, deux cinquièmes du corps électoral se donnent la peine d'aller aux urnes. Précisons encore qu'aucun citoyen n'est obligé de prendre part à un scrutin s'il ne se sent pas en mesure de prendre position.

En outre, le problème de l'information des Suisses de l'étranger retient depuis quelque temps l'attention (à preuve, le Congrès des Suisses de l'étranger, qui s'est

tenu à Locarno les 25, 26 et 27 août 1989). Le 13 septembre de la même année, le Conseil fédéral a chargé la Chancellerie fédérale de constituer un groupe de travail chargé d'étudier la manière d'informer les Suisses de l'étranger. Ce groupe a remis ses propositions (voir ch. 14).

Pour différentes raisons, il ne sera pas toujours possible d'envoyer en temps utile le matériel de vote à tous les Suisses de l'étranger désireux de prendre part aux votations et élections.

La révision qui vous est soumise ne doit pas être une récompense pour les Suisses de l'étranger respectueux de leurs devoirs civiques. Elle est bien plutôt une décision de principe: il s'agit de donner à tous les Suisses qui s'intéressent à la vie politique de leur pays et qui ne vivent pas dans celui-ci la possibilité de prendre part à cette vie politique depuis l'étranger. Cette possibilité est la réciprocité de celle qui a été accordée le 12 avril 1989 aux étrangers vivant en Suisse.

12 Problèmes principaux

121 Introduction et effets du droit de vote par correspondance

Afin d'obtenir d'autres éléments de décision demandés par le Conseil fédéral, le DFAE a réalisé en mars 1981 un sondage parmi les Suisses de l'étranger. Un questionnaire inséré dans la «Revue Suisse», envoyée à tous les Suisses de l'étranger immatriculés, permettait à ceux-ci de manifester leur intérêt à participer aux élections et votations fédérales.

On a enregistré 6334 questionnaires remplis. La grande majorité des participants (89,99%) s'est prononcée en faveur d'une libéralisation de l'exercice du droit de vote depuis l'étranger. S'agissant des deux systèmes de vote envisageables, 45,9 pour cent des réponses étaient en faveur du vote par correspondance, et 20,69 pour cent donnaient la préférence au vote direct au siège d'une représentation suisse.

Le sondage réalisé en 1981 a permis de recenser un total de quelque 10 000 Suisses de l'étranger intéressés à prendre part aux scrutins. (Ce chiffre comprend tant les Suisses de l'étranger déjà inscrits dans un registre des électeurs que ceux qui ont répondu au questionnaire.)

Bien qu'un très faible pourcentage (2,45%) de Suisses de l'étranger immatriculés aient participé à ce sondage, le nombre des participants, à savoir 6334 (sans oublier les Suisses de l'étranger déjà inscrits dans un registre d'électeurs) témoigne néanmoins d'un intérêt considérable de la part des Suisses de l'étranger pour la vie politique de leur pays. Depuis 1981, le nombre des Suisses de l'étranger est passé de 354 232 à 456 025 (selon une statistique périodique, la dernière concernant l'année 1989), et celui des Suisses de l'étranger ayant fait la demande d'exercer leurs droits politiques de 4901 à 12 437, ce dernier chiffre ayant été enregistré lors de la votation du 26 novembre 1989. Ces chiffres et les nombreuses interventions émanant aussi bien de particuliers que d'associations de Suisses de l'étranger de même que de la Nouvelle société helvétique traduisent incontestablement un intérêt toujours croissant pour le droit de vote par correspondance. Il est en outre intéressant de relever le pourcentage par lequel le vote par écrit l'a

emporté sur le vote direct auprès d'une représentation suisse lors du sondage de 1981.

En extrapolant à partir du rapport électeurs/population totale de la Suisse, on peut estimer actuellement à quelque 250 000 le nombre potentiel de Suisses de l'étranger ayant qualité d'électeurs. Toutefois seuls 12 437, donc à peine 5 pour cent des Suisses de l'étranger se sont inscrits et ont ainsi démontré leur intérêt pour la politique suisse.

L'objection selon laquelle l'octroi du droit de vote par correspondance et le nombre de «nouveaux électeurs» qui en résulterait modifieraient le visage politique de la Suisse n'est toutefois pas pertinente. Des expériences antérieures ont montré que seule une petite fraction des Suisses de l'étranger – comme d'ailleurs de leurs concitoyens domiciliés en Suisse – prend part aux scrutins. Relevons à titre de comparaison qu'en 1981, seuls 7 pour cent des Français de l'étranger ont participé aux dernières élections ayant eu lieu dans leur pays, et qu'en 1988, un sondage réalisé en RFA a montré que seuls 10 pour cent des Allemands de l'étranger s'étaient rendus aux urnes cette année-là. Or, dans ces deux Etats, on ne vote pas trois fois par an comme en Suisse, mais seulement une fois tous les quatre ans, à partir de listes de candidats peu complexes. De surcroît, ce rythme quadriennal fait des élections un événement auquel les citoyens prêtent beaucoup d'attention.

Pour une participation de 10 pour cent, seuls 25 000 Suisses de l'étranger ayant qualité d'électeurs participeraient donc à des votations et élections.

Enfin, si l'on entend évaluer quelle sera la participation des Suisses de l'étranger aux élections et votations une fois introduit le vote par correspondance, il ne faut pas oublier que quelque deux tiers des Suisses de l'étranger sont double-nationaux et que nombre d'entre eux préfèrent s'engager dans la vie politique de leur pays de domicile, quand ils en ont le choix, car certains Etats interdisent à leurs ressortissants toute participation à la vie politique d'un second Etat.

Les chiffres qui sont à la disposition de l'administration ne permettent pas de déterminer l'âge des Suisses de l'étranger. Quoi qu'il en soit, si pour un scrutin, le taux de participation était de 25 pour cent, taux extrêmement faible, il n'en resterait pas moins qu'en Suisse plus de 1 000 000 d'électeurs se déplaceraient aux urnes. Face à une telle supériorité numérique, il est exclu que les quelque 25 000 Suisses de l'étranger qui d'après les estimations participeraient aux votations et élections, puissent exercer une influence sensible sur nos structures politiques, eux qui au surplus ne sont pas organisés de manière rigoureuse sur le plan politique, en tout cas nettement moins bien que leurs concitoyens restés dans le pays.

Outre l'intérêt indéniable qu'un grand nombre de Suisses de l'étranger manifestent pour la vie politique de notre pays, un fait parle en faveur de l'introduction du droit de vote par correspondance: modifiant une pratique suivie pendant de nombreuses années, le Conseil fédéral a décidé le 12 avril 1989 d'accorder aux étrangers domiciliés en Suisse le droit de prendre part sur sol helvétique aux élections et votations se déroulant dans leur pays d'origine. En conséquence, les étrangers domiciliés en Suisse bénéficient, en matière d'exercice des droits politiques, d'un régime plus favorable que nos concitoyens domiciliés à l'étranger. Cette situation doit être corrigée.

122 Conditions personnelles

122.1 Immatriculation

La révision de la LDPSE qui vous est soumise ne modifiera en rien les conditions personnelles à remplir pour pouvoir être inscrit dans un registre d'électeur en tant que Suisse de l'étranger. Le requérant devra donc continuer à satisfaire aux trois conditions suivantes: posséder la citoyenneté suisse; n'avoir aucun domicile en Suisse; être immatriculé auprès de la représentation suisse compétente.

Au surplus, les dispositions de l'article 74 cst. sont applicables tant aux Suisses domiciliés dans le pays qu'aux Suisses de l'étranger.

122.2 Double-nationaux

Dans le cadre des travaux de révision, on a examiné s'il n'y avait pas lieu de faire dans la loi la distinction entre deux catégories de Suisses de l'étranger: ceux qui sont restés uniquement Suisses et les double-nationaux.

Cette question était déjà d'actualité en 1975, lorsqu'il s'est agi d'accorder aux Suisses de l'étranger le «droit de vote des citoyens en séjour en Suisse». Etant donné qu'à notre avis, les arguments invoqués à cette époque sont encore pertinents aujourd'hui, il n'en sera fait mention que brièvement. Alors qu'en 1950, 30 pour cent seulement des personnes immatriculées auprès de nos représentations à l'étranger étaient des double-nationaux, cette proportion atteignait 50 pour cent en 1975, voire plus de 60 pour cent aujourd'hui. C'est à l'aménagement de notre législation et, ces derniers temps, surtout à la révision de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (RO 1987 1665, entrée en vigueur le 1^{er} avril 1987) que nous devons dans une large mesure cette évolution. Compte tenu de cet état de fait et de cette situation juridique, la commission précitée a examiné trois solutions théoriquement envisageables: l'exclusion de tous les double-nationaux; l'exclusion de certaines catégories de double-nationaux; l'admission sans réserve des double-nationaux.

L'exclusion du système de vote par correspondance de tous les double-nationaux se traduirait par une inégalité de traitement entre Suisses de l'étranger, inégalité qui non seulement serait contraire à l'esprit et à l'objectif de notre loi sur la nationalité, mais encore représenterait une violation du principe de l'égalité statué à l'article 4 cst., puisque les double-nationaux seraient d'emblée considérés comme des Suisses «de seconde zone». L'expérience montre qu'une double nationalité ne prouve rien quant au degré d'attachement à la Suisse. Une exclusion des double-nationaux aurait en outre pour conséquence que la législation à réviser ne s'appliquerait plus qu'à une minorité de Suisses de l'étranger.

L'exclusion de certaines catégories de double-nationaux serait elle aussi discriminatoire, puisque l'on créerait des double-nationaux de première et de seconde zone. L'exclusion de l'ensemble des double-nationaux ou de certaines catégories d'entre eux serait en outre difficilement praticable, car il est impossible d'avoir un contrôle sans faille des cas de double nationalité.

Un autre fait plaide en outre en faveur de l'octroi du droit de vote par correspondance sans réserve aux double-nationaux: lorsqu'ils sont en Suisse,

ceux-ci sont assimilés aux Suisses mono-nationaux pour ce qui a trait à l'exercice des droits politiques. Certes, on ne saurait exclure l'éventualité, peu satisfaisante, dans laquelle un double-national exercerait son droit de vote à la fois en Suisse et dans un autre Etat. Toutefois, l'expérience a montré qu'un double-national décide de lui-même où il veut voter selon les attaches qu'il a avec l'un ou l'autre Etat, de sorte qu'une certaine sélection s'instaure d'elle-même. En outre, certains Etats interdisent à leurs ressortissants d'exercer des droits politiques dans un autre Etat, parfois même sous peine d'être déchu de leurs droits civiques. Aussi appartient-il au double-national d'évaluer lui-même les risques qu'il court s'il entend exercer ses droits politiques en Suisse.

En résumé, les considérations s'opposant à l'établissement d'une distinction entre citoyens suisses mono-nationaux et double-nationaux l'emportent. Aussi peut-on renoncer à mentionner expressément les double-nationaux dans la législation fédérale régissant l'exercice des droits politiques.

123 Etendue des droits politiques

123.1 Droit de vote intégral

Deux solutions pourraient être appliquées aux votations sur le plan fédéral: ou bien permettre aux Suisses de l'étranger de participer à tous les scrutins sans exception, ou bien ne leur conférer ce droit que pour des scrutins bien déterminés (p. ex. uniquement pour des votations en excluant les élections du Conseil national, ou exclusivement pour certaines votations portant sur des objets qui les concernent particulièrement).

Ainsi que le montrait déjà le message du Conseil fédéral du 3 mars 1975 (FF 1975 I 1305), il serait difficile d'établir des critères valables s'appliquant aux cas spéciaux. Les objets soumis aux votations qui touchent aussi nos compatriotes à l'étranger sont nombreux. La liste des «cas spéciaux» devrait être longue et complète. D'après quels critères devrait-on décider quelles votations ont de l'importance pour les Suisses de l'étranger? Qui prendrait cette décision?

Compte tenu de ces difficultés, il semble donc nécessaire et judicieux d'accorder aux Suisses de l'étranger le droit de vote intégral.

123.2 Elections

La législation en vigueur permet d'ores et déjà aux Suisses de l'étranger de participer à l'élection du Conseil national. Même si l'article 17 LDP prévoit que les sièges du Conseil national sont répartis entre les cantons selon les résultats du dernier recensement de la population de résidence – mode de procéder qui ne permet pas d'inclure les Suisses établis de longue date à l'étranger dans cette statistique – cela n'est pas une raison de continuer à refuser à ceux-ci le droit d'élire les conseillers nationaux depuis leur pays de domicile.

Lors des travaux préparatoires du projet de révision qui vous est soumis, on s'est demandé à plusieurs reprises s'il ne serait pas judicieux de créer, pour l'élection du Conseil national, un 27^e arrondissement électoral réservé à la «cinquième Suisse».

Une telle innovation exigerait toutefois une modification des articles 72 et 73 cst., ce dont il ne saurait être question aujourd'hui.

Il n'y a par ailleurs aucune raison d'interdire aux Suisses de l'étranger de signer dans leur pays de domicile les listes de candidats à l'élection du Conseil national. Ils doivent pouvoir le faire non seulement pour ces listes, mais encore pour celles qui sont établies en vue de votations (initiatives et référendums). En d'autres termes, les Suisses de l'étranger doivent pouvoir continuer de participer aux élections fédérales sans restriction aucune.

123.3 Eligibilité

Les Suisses de l'étranger ont été éligibles au Conseil national, au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral dès la création de la Confédération. A la différence de ce qui vaut pour l'exercice du droit d'élire, l'éligibilité n'est pas liée à la condition d'avoir un domicile en Suisse. Ainsi, à plusieurs reprises, des Suisses de l'étranger ont été élus au Conseil fédéral (p. ex. Bernard Hammer de 1876 à 1890, Robert Haab de 1918 à 1929 et Friedrich Traugott Wahlen de 1959 à 1965). Abolir ce droit, comme d'ailleurs le droit de vote, serait non seulement dénué de tout fondement, mais encore anticonstitutionnel. Aussi faut-il continuer d'admettre l'éligibilité de concitoyens ayant leur domicile à l'étranger.

Contrairement aux élections au Conseil national régies par le droit fédéral, les élections de Suisses de l'étranger au Conseil des Etats sont de la compétence des cantons et seront donc réglées par le droit cantonal.

123.4 Initiative populaire et demande de référendum

Le droit de signer une initiative populaire tendant à une révision partielle ou totale de la constitution, ou encore une demande de référendum, est établi pour tous les citoyens suisses aux articles 89 et 89^{bis}, ainsi que 120 et 121 cst. Par ailleurs, ce droit est expressément mentionné à l'article 3 LDPSE. Ce droit, particulièrement caractéristique de nos institutions démocratiques, doit subsister pour les Suisses de l'étranger, même si l'on introduit le vote par correspondance.

124 Questions de procédure

La LDPSE n'énonce que des principes généraux, les questions de procédure proprement dites étant réglées par voie d'ordonnance (cf. ch. 224).

124.1 Inscription

En principe, tous les Suisses établis à l'étranger sont tenus de se faire immatriculer auprès de nos représentations diplomatiques ou consulaires. Les Suisses établis dans des pays dans lesquels la Confédération – en raison de circonstances particulières – n'entretient pas de représentation, peuvent demander leur immatriculation à une représentation située dans un autre Etat. A noter que les Suisses domiciliés au Liechtenstein n'ont pas besoin d'immatriculation.

Nos concitoyens de l'étranger qui entendent exercer leurs droits politiques sont tenus d'en faire la demande à la représentation auprès de laquelle ils sont immatriculés afin d'être inscrits dans le registre des électeurs. Ils peuvent le faire par écrit ou encore se présenter personnellement au consulat ou à l'ambassade. Quant aux Suisses établis dans la Principauté de Liechtenstein, ils peuvent continuer à adresser leur demande au Service des passeports du canton de Saint-Gall. La représentation examine la demande et la transmet à la commune de vote ou au bureau cantonal central choisi par le requérant (cf. ch. 124.2). Ces derniers inscrivent le requérant dans leur registre des électeurs, s'il remplit les conditions à cet effet. La tenue du registre des électeurs continuera d'être régie par le droit cantonal. Il en va de même de la délivrance de la carte d'électeur, document qui permet à nos concitoyens domiciliés à l'étranger de participer de leur pays de domicile aux élections et votations. Certains cantons établissent une nouvelle carte pour chaque scrutin; d'autres en revanche ne renouvellent le document qu'à l'expiration d'une certaine période.

A l'heure actuelle, seuls les agents de la Confédération en service à l'étranger ainsi que leurs conjoints peuvent voter par correspondance de l'étranger (art. 12 ODPSE). Si l'on entend étendre ce droit à tous les Suisses de l'étranger, une question se pose: peut-on se contenter d'une seule et unique inscription en vue de l'obtention du droit de vote, ou faut-il obliger les Suisses de l'étranger à renouveler cette démarche à intervalles réguliers? Une étude des régimes en vigueur à l'étranger montre que certains pays restreignent le droit de vote de leurs ressortissants à l'étranger non seulement du point de vue matériel, mais encore sur le plan formel. L'Australie, par exemple, n'accorde le droit de vote qu'aux ressortissants qui séjournent moins de trois ans hors du pays. Les Etats-Unis, quant à eux, n'octroient ce droit qu'aux citoyens qui étaient domiciliés sur le territoire national avant de s'installer à l'étranger. La République fédérale d'Allemagne limite la validité de ce droit à dix ans à compter du départ à l'étranger. Enfin, le Danemark n'autorise le vote que des citoyens qui résident temporairement à l'étranger.

Sous l'empire du droit actuel, un Suisse de l'étranger qui s'est fait inscrire une fois dans le registre des électeurs de la commune de vote ou du bureau cantonal, y reste inscrit aussi longtemps qu'il vit à l'étranger. S'il ne saurait être question d'apporter des restrictions matérielles au droit de vote de nos concitoyens à l'étranger, il semble en revanche indiqué, pour des raisons d'ordre pratique, de les obliger à confirmer leur demande tous les deux ans et à manifester ainsi que leur intérêt pour la vie politique suisse perdure. Cette solution permettrait d'éviter que des Suisses de l'étranger ne demandent – pour la forme uniquement – leur inscription dans un registre d'électeurs, y restent inscrits pendant des années, alors qu'ils ne participent jamais aux scrutins et que la commune de vote ou le bureau cantonal n'en continuent pas moins de leur envoyer le matériel de vote, ce qui leur occasionnerait du travail et des frais inutiles.

124.2 Commune de vote

Selon la loi en vigueur, le Suisse de l'étranger qui entend exercer ses droits politiques doit en faire la demande à l'une de ses communes d'origine ou de

domicile antérieur, par le truchement d'une de nos représentations diplomatiques ou consulaires. Cette réglementation soulève les deux questions suivantes: premièrement, dans l'hypothèse où l'on introduirait pour les Suisses de l'étranger le droit de vote par correspondance, faut-il continuer à leur donner la possibilité de choisir l'une de leurs communes d'origine ou l'une de leurs communes de domicile antérieur? Deuxièmement, le système actuel qui repose entièrement sur les épaules des communes – ce sont à elles que nos représentations à l'étranger adressent les demandes d'inscription, ce sont elles encore qui inscrivent les Suisses de l'étranger dans le registre des électeurs, qui expédient le matériel de vote à la commune de présence et qui orientent éventuellement d'autres communes, et ce sont elles aussi qui dépouillent les scrutins, etc. – continuera-t-il de donner satisfaction?

L'expérience a montré que ce système cause des difficultés tant à certains Suisses de l'étranger qu'à de nombreuses communes. En effet, lorsqu'un de nos concitoyens à l'étranger a plusieurs communes d'origine, qu'il entend exercer son droit de vote dans l'une de ses communes de domicile antérieur et que, de surcroît, il émet le désir de retirer son matériel de vote dans une commune de présence, on ne sait plus dans quelle commune il a le droit de voter ni, partant, à quelles autorités il convient de fournir les renseignements supplémentaires requis.

Lors du sondage organisé en 1981, la majorité des Suisses de l'étranger qui ont renvoyé le questionnaire (3150) se sont déclarés favorables à l'option «communes d'origine», alors que la minorité (2587) a donné sa préférence à la solution «communes de domicile antérieur».

Une limitation du choix à la commune d'origine ne nous semble toutefois pas très judicieux, même si tout doit être prévu afin de simplifier le système actuel. Au cas où le droit de vote par correspondance était donné aux Suisses de l'étranger pour les votations et élections fédérales, il n'est pas exclu que les cantons ou même les communes en fassent de même pour leurs votations et élections. Lors de votations et élections ainsi que d'élections au Conseil national, la connaissance de la vie politique locale de la commune de domicile antérieur est déterminante, et non celle de la commune d'origine avec laquelle les Suisses de l'étranger n'ont souvent plus de rapports.

Une autre question se pose: faut-il que l'exercice des droits politiques par les Suisses de l'étranger continue d'être organisé par les communes ou, au contraire, ne simplifierait-on pas quelque peu le système en créant dans le canton où se trouve la commune d'origine ou de domicile antérieur un organe cantonal central qui assume les tâches dévolues jusqu'ici aux communes (il ne faut pas oublier qu'aujourd'hui les petites communes en particulier sont souvent «dépassées par les événements»).

En automne 1989, onze cantons (Berne, Zurich, Saint-Gall, Bâle-Ville, Zoug, Grisons, Neuchâtel, Jura, Genève, Vaud et Tessin), dans lesquels vote une forte proportion de Suisses de l'étranger, ont été consultés sur cette proposition de manière informelle (le 12 juin 1989, le Conseil fédéral avait renoncé à organiser une nouvelle consultation, à la condition toutefois que le projet qui serait élaboré reste dans les limites des réformes préconisées au cours de la consultation de 1983). Deux cantons seulement – certes non des moindres puisqu'il s'agit de

Zurich et de Berne – se sont déclarés opposés par principe à une nouvelle réglementation parce qu'elle leur semblait de nature à entraîner une surcharge excessive, notamment lors des élections du Conseil national. Pour le Tessin, les difficultés ne résident pas tant dans le surcroît de travail qu'occasionnerait le nouveau système que dans le fait que la constitution cantonale accorde aujourd'hui déjà aux Suisses de l'étranger le droit de participer aux élections et votations non seulement sur le plan cantonal mais encore en matière communale. Dans ces conditions, si les Chambres fédérales adoptaient la nouvelle disposition concernant le «canton de vote», le Tessin devrait revoir tout le régime applicable au vote des Suisses de l'étranger qu'il a instauré.

Dans les autres cantons, l'adoption du nouveau régime et le surcroît de travail qu'il occasionnerait (tenue d'un registre spécial pour les Suisses de l'étranger, expédition du matériel de vote, décompte des bulletins, etc.) ne semble pas inquiéter les départements concernés qui disposent de moyens informatiques déjà bien implantés et suffisamment performants.

Un système a été examiné avec une attention toute particulière lors de l'enquête susmentionnée: celui de Genève. Ce canton qui compte près de 3000 Suisses de l'étranger inscrits au registre des électeurs – de loin la plus forte proportion de Suisse – a d'ores et déjà institué un organe central chargé de toutes les opérations en rapport avec l'exercice du droit de vote des Suisses de l'étranger. Les communes n'ont plus aucune compétence en la matière.

Même si la création d'un organe cantonal central simplifierait à certains égards le système actuel, des questions pratiques non négligeables surgissent entre autres au sujet d'une éventuelle introduction du droit de vote des Suisses de l'étranger au niveau cantonal et communal, ou de la possibilité de signer des initiatives ainsi que des demandes de référendum.

A ce propos, et du fait que l'on doit tenir compte de l'autonomie et des spécificités cantonales, il nous semble judicieux de laisser les cantons décider eux-mêmes de la création d'un bureau central cantonal. Si un canton est d'avis qu'une telle centralisation est réalisable, il sera libre de prévoir dans le chef-lieu ou dans une autre ville de son choix un bureau central qui reprendra les tâches actuelles des communes de vote. Ce bureau tiendra ainsi un registre des Suisses de l'étranger, enverra le matériel de vote et dépouillera les scrutins. Toutefois, tant qu'une telle centralisation n'aura pas eu lieu, les Suisses de l'étranger continueront à exercer leurs droits politiques dans leur commune de vote.

Si l'on instaure le vote par correspondance permettant à nos concitoyens à l'étranger de ne plus se rendre en Suisse pour participer à une votation ou à une élection, ceux-ci n'auront en outre plus besoin de choisir une commune de présence.

124.3 Envoi du matériel de vote

En tout état de cause, une question se pose: de quelle manière convient-il d'expédier le matériel de vote pour que les Suisses de l'étranger soient en mesure de participer à temps aux scrutins?

L'article 11 LDP dispose que le texte soumis à la votation et les explications qui l'accompagnent doivent être remis aux électeurs au moins trois semaines avant la date du scrutin; pour l'élection du Conseil national, ce délai n'est même que de dix jours (art. 33 LDP). On peut d'ores et déjà prévoir avec certitude qu'étant donné ces délais, certains de nos concitoyens de l'étranger ne pourront pas recevoir leur matériel de vote en temps utile ou, du moins, ne seront pas en mesure de faire parvenir leurs suffrages à temps à la commune de vote ou au bureau cantonal.

Prolonger les délais précités est chose impossible. On remettrait en cause la cohérence du système électoral qui tient uniquement compte des réalités à l'intérieur du pays. Il serait par exemple disproportionné d'exiger des partis politiques et organisations qu'ils avancent notablement les délais fixés à l'article 21 LDP pour la remise des listes de candidats au gouvernement cantonal. C'est à cette conclusion qu'est parvenue – une fois de plus – en septembre 1988 la commission d'études chargée de préparer une révision partielle de la législation sur les droits politiques. Par ailleurs, au cours de la procédure de consultation qui a eu lieu en 1989, une majorité relative s'est prononcée contre une prolongation des délais. La proposition de changer les dates des élections a suscité une opposition plus forte encore.

Il est difficile de déterminer le temps qu'il faut pour acheminer un envoi par la poste ordinaire; on peut toutefois supposer qu'en l'état actuel des choses, certains Suisses établis dans des pays lointains et dans des régions écartées, soit ne recevront pas leur matériel de vote en temps utile, soit encore ne pourront faire parvenir à temps leur bulletin au bureau de vote. La Suisse ne pouvant garantir le bon fonctionnement des postes étrangères, les Suisses de l'étranger devront supporter eux-mêmes les conséquences de l'arrivée tardive du matériel ou des bulletins de vote. Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue que plus de la moitié des Suisses de l'étranger sont concentrés en Europe. On constate par ailleurs que ce sont surtout ceux-ci qui sont nombreux à s'intéresser à la vie politique de notre pays. Enfin, on ne saurait oublier que dans les pays européens, il est fort probable que nos concitoyens reçoivent leur matériel de vote à temps et soient à même de faire parvenir leurs suffrages en temps utile à la commune de vote ou au bureau central.

Eu égard à ces difficultés, on a également envisagé la possibilité d'acheminer le matériel de vote par l'intermédiaire des représentations suisses à l'étranger. Toutefois, une forte proportion des Suisses de l'étranger consultés lors du sondage de 1983 ont rejeté cette solution, lui préférant un acheminement direct du matériel de vote. Ce résultat va tout à fait dans le sens de l'idée selon laquelle l'adjonction d'intermédiaires ne ferait que ralentir inutilement les opérations d'expédition du matériel de vote et de réexpédition des bulletins, cela d'autant que nombre de nos représentations diplomatiques et consulaires ne disposent pas des équipements informatiques ni du personnel nécessaires.

124.4 Initiative populaire et demande de référendum

La nouvelle réglementation proposée étant censée permettre aux Suisses de l'étranger de participer par correspondance à la vie politique suisse, ceux-ci

doivent donc pouvoir également signer dans leur pays de domicile les demandes de référendum et les initiatives de niveau fédéral. La liste dans laquelle ils apposeront leur signature portera le nom de la commune de vote ou du lieu désigné par le droit cantonal.

13 Résultats de la procédure de consultation

Nous fondant sur le rapport de la Commission d'études daté du 10 mars 1983, nous avons, le 18 mai 1983, pris la décision de charger le DFAE de procéder auprès des cantons, des partis politiques, des organisations faitières de l'économie, de la commission des Suisses de l'étranger, de la Nouvelle Société Helvétique, de la Fondation pour la collaboration confédérale, de l'Association suisse des chefs de service du contrôle des habitants et de la police des étrangers, ainsi qu'auprès d'autres milieux et organismes intéressés, à une consultation portant sur deux avant-projets: l'un d'une loi instaurant des mesures visant à faciliter le vote des Suisses de l'étranger, l'autre d'une révision de l'ordonnance sur les droits politiques des Suisses de l'étranger, révision rendue nécessaire par l'instauration desdites mesures.

Parmi les questions posées aux participants à la consultation, relevons celle-ci: le vote par correspondance doit-il être direct ou avoir lieu par l'intermédiaire des représentations diplomatiques et consulaires suisses?

Tous les cantons et demi-cantons de même que l'ensemble des partis politiques représentés aux Chambres fédérales ont répondu. Sur neuf organisations faitières consultées, deux se sont abstenues de fournir une réponse (l'Union suisse des paysans et la Fédération des syndicats patronaux). Au surplus, 24 organisations – dont certaines avaient été directement consultées et d'autres avaient demandé à recevoir les documents relatifs à la consultation – ont exprimé un avis.

De ces 24 organisations, 21 (entre autres la Commission des Suisses de l'étranger de la Nouvelle société helvétique, la Commission fédérale pour les problèmes des étrangers, l'Association bernoise des secrétaires communaux, le Conseil municipal de Bienne et dix associations de Suisses de l'étranger ayant leur siège en France) se sont prononcées pour le vote par correspondance direct, c'est-à-dire sans l'intervention de nos représentations diplomatiques ou consulaires. Trois organisations, en revanche, ont opté dans le sens contraire (entre autres l'Association suisse des chefs de service du contrôle des habitants et de la police des étrangers et la Fédération suisse des bourgeoisies et corporations).

Sur l'ensemble des cantons, quatorze (Berne, Uri, Zoug, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures, Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud, Valais et Genève) se sont déclarés favorables au vote par correspondance direct. Unterwald-le-Haut, les Grisons et le Jura ont donné quant à eux leur préférence au vote par correspondance par l'intermédiaire des représentations suisses à l'étranger. Enfin, neuf cantons (Zurich, Lucerne, Schwyz, Unterwald-le-Bas, Glaris, Fribourg, Schaffhouse, Saint-Gall et Neuchâtel) ont rejeté toute libéralisation et demandé le maintien du droit de «vote des citoyens en séjour» en Suisse.

Des sept partis qui ont fourni une réponse, deux (le PDC et le parti libéral) ont souscrit aux propositions avec certaines réserves; l'Action nationale, en revanche, ne s'est déclarée favorable au vote par correspondance que pour les scrutins portant sur une modification constitutionnelle. Le Parti radical a exigé des études complémentaires avant de prendre position, alors que l'UDC a rejeté le projet de révision de la loi dans la teneur qui lui était soumise. Quant à l'Alliance des indépendants, elle s'est exprimée en faveur du vote par correspondance à condition toutefois que l'on crée un cercle électoral spécial pour les Suisses de l'étranger. Enfin, le parti socialiste a demandé que l'on mette purement et simplement un terme aux tentatives de réforme du système.

Parmi les organisations faitières, les opinions étaient également partagées: trois avis exprimés étaient positifs (ceux de l'Union syndicale suisse, de la Fédération des syndicats chrétiens de Suisse et de l'Union suisse des syndicats autonomes). Quatre en revanche étaient négatifs: ceux de l'Union suisse des arts et métiers, du Vorort, de la Fédération des sociétés suisses d'employés, enfin, de l'Union centrale des associations patronales suisses.

La consultation portait également sur la question suivante: les Suisses de l'étranger pouvaient-ils également voter par procuration lorsque le droit cantonal prévoyait une telle facilité? A cette question, une seule réponse était affirmative (Thurgovie); six, en revanche, étaient négatives (Berne, Zoug, PDC, Union suisse des syndicats autonomes, Fédération suisse des femmes protestantes, Fédération suisse des bourgeoisies et corporations). A noter que la majorité des cantons ne connaissent pas ce mode de vote dans leur législation.

Le Conseil fédéral prit connaissance des résultats de la consultation en 1985. Il constata que les opinions étaient très partagées quant à l'opportunité d'accorder aux Suisses de l'étranger le droit de vote par correspondance. Parmi les principaux arguments invoqués contre un assouplissement du système, citons: le principe de domicile serait vidé de sa substance, l'information des Suisses de l'étranger sur la vie politique de notre pays est lacunaire, nos compatriotes à l'étranger ne sont que peu touchés par notre vie politique, les effets indésirables qu'aurait la libéralisation sur la réglementation du droit de vote au niveau cantonal et communal. Face à ce résultat, le Conseil fédéral décida le 10 juin 1985 de renoncer à faire élaborer un message et un projet de révision de la LDPSE. Il ajouta cependant que cette révision n'était pas abandonnée à tout jamais et qu'il fallait au contraire continuer d'étudier la question de la libéralisation de l'exercice du droit de vote par les Suisses de l'étranger.

La question regagna toute son actualité le 17 mars 1988, date à laquelle le Conseil des Etats, après le Conseil national, adopta la motion Stucky. Elle chargeait le Conseil fédéral de soumettre un projet de loi au Parlement. La situation ne changea pour les Suisses de l'étranger que le 12 avril 1989, lorsque le Conseil fédéral décida d'accorder aux étrangers en Suisse le droit de participer par correspondance aux élections et votations de leur pays d'origine et qu'il fallut rétablir l'égalité entre les Suisses de l'étranger et les étrangers en Suisse.

Quand bien même la procédure de consultation a fait ressortir des divergences d'opinion, la solution préconisée par la Commission d'études n'a guère été contestée quant à son bien-fondé objectif. C'est pourquoi le 12 juin 1989, le

Conseil fédéral décida de soumettre au Parlement l'essentiel du projet de loi élaboré par la Commission d'études et daté du 10 mars 1983, et de renoncer à ouvrir une nouvelle consultation, puisque ce projet reste dans les limites des réformes préconisées lors de la consultation de 1983.

14 Information des Suisses de l'étranger

La libéralisation prochaine des droits politiques des Suisses et des Suissesses de l'étranger est un défi considérable, à la fois quantitativement et qualitativement, pour tous ceux qui ont la tâche de les informer. Plus que d'accroître le volume des informations, il leur faudra réexaminer l'information en tant que telle et ainsi permettre aux membres de la «Cinquième Suisse» de se forger une opinion en connaissance de cause. L'obligation d'informer, fixée à l'article 8 de la loi sur l'organisation de l'administration (RS 172.010), vaut en effet aussi pour nos compatriotes expatriés. Il en va de même de l'article 11, 2^e alinéa, de la loi fédérale sur les droits politiques, article qui stipule que le «texte soumis au vote doit être accompagné de brèves explications du Conseil fédéral, qui doivent rester objectives et exposer également l'avis d'importantes minorités».

Or, les Suisses de l'étranger ont droit à plus d'informations que n'en donnent les explications du Conseil fédéral. C'est pourquoi il est prévu d'élargir les canaux qui diffusent l'information officielle, principalement la «Revue Suisse» – ou les revues du même type –, et «Radio Suisse Internationale». Tout citoyen suisse majeur, homme ou femme, qui réside à l'étranger et qui est annoncé à une représentation suisse, est automatiquement abonné à la «Revue Suisse». Aujourd'hui trimestrielle, cette revue devrait prochainement paraître à raison de huit numéros par an. Davantage d'informations et des informations plus régulières sur la vie politique du pays parviendront donc aux Suisses de l'étranger qui, du même coup, seront mieux instruits des enjeux des consultations populaires, mais aussi des positions et des consignes des parties. Encore faut-il que la Confédération multiplie par deux son engagement financier en faveur de cette publication, qui tire à environ 255 000 exemplaires dans cinq langues, autrement dit qu'elle le fasse passer à quelque 2,5 millions de francs par an. Pour sa part, et dans la perspective de l'introduction du droit de vote par correspondance pour les Suisses de l'étranger, «Radio Suisse Internationale» s'est déclarée prête à accorder plus d'importance aux émissions à caractère politique et, en particulier – comme le fait la SSR – à présenter les objets mis au vote et à retransmettre commentaires et débats contradictoires pour aider nos compatriotes de l'étranger à se forger une opinion. La Confédération subventionne d'ailleurs déjà les tâches supplémentaires que «Radio Suisse Internationale» s'est fixées.

La réputation de ces deux sources d'information n'est certes plus à faire, mais il faudra, plus tard, les compléter par d'autres et en particulier proposer aux Suisses de l'étranger une approche systématique de notre système politique et pourquoi pas, retransmettre par satellite des émissions télévisées sur les votations puisque la SSR collabore à TV5, 3-SAT et Olympus.

2 Partie spéciale

21 Généralités

La loi fédérale révisée sur les droits politiques des Suisses de l'étranger continuera à ne contenir que des dispositions applicables à la situation spécifique des Suisses de l'étranger; relevons par ailleurs que la législation fédérale sur les droits politiques des Suisses vivant dans le pays est aussi applicable aux Suisses de l'étranger.

22 Commentaires des diverses dispositions

221 Principe

(article premier)

Le nouveau principe selon lequel les Suisses de l'étranger peuvent dorénavant également voter par correspondance de l'étranger, est établi à l'article premier LDPSE. En conséquence, des bulletins de vote envoyés de l'étranger seront valables, dans la mesure où ils seront parvenus à destination avant la fermeture du bureau de vote, le dernier jour ouvrable précédant celui du scrutin. Les articles 5, 12, 38 et 49 LDP devront donc être adaptés (cf. ch. II).

222 Commune de vote

(art. 5)

Tout Suisse de l'étranger désireux d'exercer ses droits politiques doit en faire la demande par l'intermédiaire de la représentation suisse à l'une de ses communes d'origine ou de domicile antérieur qui se chargera d'en informer les autres communes d'origine ou de domicile antérieur.

Si un canton le désire, il pourra introduire au niveau cantonal une organisation centrale. C'est à ce bureau qu'il appartiendra de tenir un registre des Suisses de l'étranger, d'envoyer le matériel de vote ainsi que de dépouiller les scrutins.

223 Inscription

(art. 5a)

Tant qu'il garde son domicile à l'étranger, le Suisse de l'étranger peut se faire inscrire dans le registre des électeurs de sa commune de vote ou du bureau central désigné par le droit cantonal. Toutefois, il est tenu de renouveler l'inscription tous les deux ans par l'intermédiaire de la représentation compétente suisse. Ce faisant, il manifesterà non seulement qu'il porte un intérêt véritable à la vie politique suisse, mais encore il contribuera à épargner des travaux administratifs inutiles. S'il ne manifeste pas cet intérêt, il perdra le droit de voter de l'étranger, jusqu'à ce qu'il présente une nouvelle demande et témoigne ainsi de la renaissance de son intérêt pour la chose politique suisse.

224 L'ordonnance d'exécution dans ses grandes lignes

C'est au Conseil fédéral qu'il appartient d'édicter et de réviser l'ordonnance d'exécution de la LDPSE. Toutefois, l'essentiel des nouvelles dispositions prévues par le Conseil fédéral est exposé ci-après:

1. Afin de faciliter autant que possible au Suisse de l'étranger l'exercice des droits politiques, l'ordonnance actuelle lui donne la possibilité de choisir en sus d'une commune de vote, une commune dite « de présence » où il peut retirer son matériel de vote. Etant donné que selon la révision prévue, le matériel de vote sera expédié directement à nos concitoyens expatriés dans leur pays de domicile, le critère de la présence perd toute pertinence. On n'indiquera donc plus dans la demande qu'une des communes d'origine ou de domicile antérieur, ou éventuellement le bureau central désigné par le droit cantonal.
2. Le Suisse de l'étranger qui change de domicile à l'étranger devra annoncer ce changement deux mois avant le jour de la prochaine votation à la représentation diplomatique ou consulaire, de sorte que celle-ci puisse en faire part en temps voulu à la commune de vote ou au bureau cantonal et que les autres communes intéressées puissent être informées.
3. Les cantons avertiront le DFAE de leur nouvelle organisation; celui-ci enverra aux représentations suisses une liste des communes ou bureaux compétents en vertu du droit cantonal, destinée à l'information des intéressés et des Suisses inscrits à l'étranger.
4. Les représentations suisses à l'étranger continueront d'assumer une fonction d'intermédiaire et transmettront à la commune de vote ou au bureau cantonal la demande ainsi que, tous les deux ans, la confirmation de l'inscription du Suisse de l'étranger en utilisant une formule spéciale. Elles annonceront également les départs, les transferts de domicile en Suisse, les décès ainsi que les personnes dont l'inscription n'aura pas été renouvelée.
5. La commune de vote ou le bureau central vérifie si les Suisses de l'étranger ont qualité d'électeurs et dans l'affirmative inscrit ceux-ci dans le registre des électeurs et leur établit au besoin leur carte d'électeur.
6. Le matériel de vote sera expédié directement aux domiciles de nos compatriotes par poste ou, au besoin, par poste aérienne. Les coûts d'envoi du matériel à l'étranger devront être supportés soit par les communes de vote, soit par le canton. Par contre, l'envoi des bulletins de l'étranger en Suisse devra être financé par les Suisses de l'étranger eux-mêmes.
7. Dans la mesure où ils séjournent en Suisse, les Suisses de l'étranger pourront continuer de voter en personne dans leur commune de vote ou auprès du bureau central.
8. En ce qui concerne la procédure lors du vote par correspondance, les dispositions de la LDP relatives au vote par correspondance en Suisse seront applicables.
9. Les Suisses de l'étranger conserveront le droit de signer des initiatives et des demandes de référendum (cf. ch. 123.4 et 124.4) sur des listes de signatures

de leur commune de vote. Si le droit cantonal prévoit un bureau central, les Suisses de l'étranger ne pourront apposer leur signature que sur des listes désignées par le droit cantonal.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Conséquences financières

311 Pour la Confédération

Le service d'informatique du DFAE estime à quelque 50 000 francs le coût des trois mois de salaire supplémentaires mentionnés au chiffre 321, y inclus divers travaux accessoires.

Si, contre toute attente, un nombre important de Suisses de l'étranger s'inscrivaient auprès de nos représentations, l'engagement de personnel supplémentaire augmenterait les charges de la Confédération.

L'information élargie dont bénéficieront les Suisses de l'étranger, notamment la parution plus fréquente de la Revue Suisse (huit numéros annuels au lieu de quatre) fera passer de 1,2 million à quelque 2,5 millions de francs les coûts qui en résulteront pour la Confédération.

312 Pour les cantons

Comme nous l'avons mentionné, l'établissement et la tenue d'un registre spécial des Suisses de l'étranger ayant qualité d'électeurs et l'envoi du matériel de vote devraient avoir certaines conséquences financières pour les cantons à la condition, d'une part, que du personnel supplémentaire doive être engagé (cf. ch. 322), et d'autre part, qu'il incombe aux cantons ou communes de vote de supporter les frais d'envoi du matériel aux Suisses de l'étranger. L'envoi par avion d'une lettre (sous pli fermé) de 80 grammes – ce qui correspond au poids moyen du matériel de vote – coûte actuellement en Europe 2 fr. 50; l'envoi du matériel dans des pays d'outre-mer coûte par contre 4 francs.

32 Effets sur l'état du personnel

321 Pour la Confédération

La révision entraînera une adaptation du programme Immapro «droits politiques». Selon le service d'informatique du DFAE, la Confédération devra compter trois mois de travail supplémentaire afin d'analyser les programmes, effectuer les tests, mettre au point les dossiers de formation, envoyer les nouveaux programmes et instruire les utilisateurs.

Si le matériel est envoyé par les communes ou les administrations cantonales, et que les Suisses de l'étranger retournent leurs bulletins directement aux autorités compétentes sans mettre à contribution nos représentations à l'étranger, la charge de travail des ambassades et consulats n'augmentera que faiblement à long terme (cf. ch. 124.3).

Si le nombre de Suisses de l'étranger inscrits dans les registres d'électeurs se situe entre 15 000 et 25 000 (cf. ch. 121) – ils étaient 12 437 lors de la votation du 26 novembre 1989 – le service d'informatique estime que nos représentations devraient pouvoir accomplir leurs tâches de contrôle sans recourir à du personnel supplémentaire, grâce au traitement informatisé des données. En revanche, un nombre plus élevé d'inscriptions pourrait nécessiter l'engagement de personnel supplémentaire.

322 Pour les cantons

La loi révisée aura des effets sur l'état du personnel des cantons, pour autant que le nombre des votants de l'étranger augmente. Si les cantons choisissent de centraliser l'organisation liée à l'exercice des droits politiques, il leur appartiendra d'engager du personnel supplémentaire; sinon, les tâches se répartiront entre les différentes communes.

L'introduction de l'informatique devrait faciliter le travail dans la plupart des administrations cantonales et communales. Toutefois, il n'est pas exclu que du personnel supplémentaire doive être engagé ponctuellement lors de votations et d'élections, ainsi que pour contrôler et attester la qualité d'électeur des signataires d'initiatives et de demandes de référendum.

Il est difficile d'estimer avec précision les besoins de personnel supplémentaire. Celui-ci dépend en effet largement des nouvelles inscriptions. A titre indicatif, le présent message se borne à évaluer, sur la base des chiffres actuels, les besoins moyens des cantons.

Ainsi, lors de la votation du 26 novembre 1989, quelque 12 000 Suisses de l'étranger – en moyenne 500 par canton – s'étaient annoncés pour exercer leurs droits politiques (cf. ch. 121). En admettant que 40 pour cent de nos compatriotes participent aux votations, chaque canton devrait s'occuper d'environ 200 Suisses de l'étranger par votation et leur consacrer annuellement 60 heures de travail environ pour quatre convocations aux urnes.

De plus, le contrôle et l'attestation de la qualité d'électeurs des Suisses de l'étranger signataires d'initiatives et de demandes de référendum représenteraient pour chaque canton quelque quatre heures de travail par année. La participation des Suisses de l'étranger aux votations et élections occasionnerait donc à chaque canton une charge de travail d'une semaine et demie par an.

4 Programme de la législation

Le projet qui vous est soumis a été annoncé dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1987–1991 (FF 1988 I 395, annexe 2).

5 **Rapports avec le droit européen et l'évolution du droit sur le plan international**

51 **Participation aux scrutins du pays d'origine depuis le pays de domicile**

Le 2 octobre 1982, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a invité tous les Etats membres à ne pas prendre de mesures entravant la participation des étrangers aux scrutins de leur pays d'origine (Recommandation 951 [1982]). Environ quatre ans plus tard, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, reprenant à son compte cette idée de libéralisation, a établi à l'intention de tous les Etats membres une recommandation (R [86] 8 du 21 mars 1986), dans laquelle il leur proposait non seulement de ne pas entraver la participation des étrangers aux scrutins dans leur pays d'origine, mais encore de leur permettre d'exercer leurs droits politiques, soit au siège des représentations diplomatiques et consulaires, soit par correspondance, soit encore par procuration.

Presque tous les Etats européens ont suivi cette recommandation. La Suisse toutefois a longtemps considéré comme étant incompatible avec sa souveraineté le fait que des étrangers accomplissent des actes politiques de cette nature sur son territoire. Mais le 12 avril 1989, le Conseil fédéral décidait d'autoriser les étrangers domiciliés en Suisse à participer par correspondance aux élections et votations de leur pays d'origine. Par cette décision, la Suisse adhère à la recommandation du Conseil de l'Europe et rejoignait les autres Etats qui l'avaient déjà faite leur.

En résumé, on peut dire que la plupart des Etats européens autorisent l'exercice des droits politiques depuis l'étranger sous l'une des trois formes préconisées par le Conseil de l'Europe. En revanche, aucun d'entre eux ou presque ne reconnaît à ses ressortissants domiciliés à l'étranger un statut égal à celui dont bénéficient les nationaux domiciliés dans le pays. Dans la plupart des Etats, l'exercice des droits politiques est subordonné à des conditions de caractère formel (avoir eu précédemment un domicile sur le territoire national ou être inscrit comme électeur dans le pays d'origine, ne pas avoir résidé plus de X années à l'étranger, avoir déclaré son intention de retourner dans le pays d'origine, etc.); il peut aussi être assorti de restrictions d'ordre matériel et n'être autorisé par exemple que pour les seules élections ou pour l'élection de certains organes de l'Etat.

Seules l'Irlande et la Belgique n'accordent en règle générale aucun droit de vote à leurs ressortissants domiciliés à l'étranger. En Autriche, on prépare actuellement l'introduction du droit de vote par correspondance pour les Autrichiens de l'étranger. Tous les autres Etats européens accordent à leurs ressortissants expatriés soit le droit de vote par correspondance (République fédérale d'Allemagne, Espagne, Portugal pour les élections au Parlement européen et les élections nationales, Belgique pour les seules élections au Parlement européen), soit le droit de vote par procuration (Grande-Bretagne pour les élections au Parlement européen et les élections parlementaires nationales, et la France pour certains scrutins). Ou bien encore, ils les autorisent à exercer leurs droits politiques au siège des représentations diplomatiques et consulaires (Danemark pour les élections du Parlement européen et les élections nationales, Italie

uniquement pour les élections au Parlement européen, Suède et Norvège pour les élections nationales, et la France pour certains scrutins).

52 Participation des étrangers aux élections et votations du pays où ils séjournent

Ainsi que cela ressort du chiffre 51, plusieurs millions de citoyens domiciliés dans un pays d'Europe autre que leur pays d'origine, soit ne peuvent pas du tout participer aux élections au Parlement européen ou aux élections nationales organisées dans leur pays d'origine, soit peuvent y participer dans une mesure limitée, selon l'Etat dont ils sont ressortissants. Par voie de conséquences, ces citoyens (à l'exception toutefois des ressortissants des pays suivants: Grèce, Espagne, France et Italie) sont également privés du droit de participer aux élections communales de leur pays d'origine. Afin de combler cette lacune, la Commission de la Communauté européenne, le Parlement européen (projet de directives de la Commission du 24 juin 1988 approuvé par le Parlement européen le 16 mars 1989), de même que le Conseil de l'Europe (projet de convention du 23 novembre 1988) ont proposé de libéraliser la pratique en vigueur dans ce domaine et d'étendre, à certaines conditions, le droit de vote en matière communale à tous les étrangers vivant dans un pays de la Communauté, dès lors qu'ils sont ressortissants d'un Etat membre de celle-ci. Cette mesure vise d'une part à stimuler le processus d'intégration européenne et, d'autre part, à faire mieux respecter la démocratie et l'égalité devant la loi.

Un certain nombre de pays européens (Belgique, Italie, France, Grèce, Portugal, Luxembourg, République fédérale d'Allemagne) n'accordent actuellement aux étrangers aucun droit de vote en matière communale. D'autres en revanche (Grande-Bretagne, Pays-Bas et Irlande) ont déjà introduit le droit de vote ou d'éligibilité en matière communale pour les étrangers. En République fédérale d'Allemagne, l'expérience du Schleswig-Holstein visant à accorder aux étrangers le droit de vote en matière communale a été stoppée le 25 mars 1989 par la Cour constitutionnelle (BvF 2/89 - BvF 3/89). A Hambourg, la question est encore en suspens.

Alors que les cantons de Neuchâtel (art. 66, 2^e al., constitution cantonale; art. 15, 2^e al., loi communale) et du Jura (art. 3, loi sur les droits politiques) ont déjà introduit ce droit et que le gouvernement du canton de Berne a approuvé une proposition allant dans ce sens, le canton de Zurich a refusé l'instauration de cette mesure. Dans le canton de Vaud, seuls les membres de l'exécutif se sont prononcés pour l'instant en faveur de l'octroi du droit de vote en matière communale aux étrangers.

6 Constitutionnalité

La constitutionnalité du projet de loi qui vous est soumis découle de l'article 45^{bis} cst.

Loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 15 août 1990¹⁾,

arrête:

I

La loi fédérale du 19 décembre 1975²⁾ sur les droits politiques des Suisses de l'étranger est modifiée comme il suit:

Article premier Principe

¹ Les Suisses de l'étranger exercent leurs droits politiques, soit en personne dans la commune de vote, soit par correspondance.

² Le vote par procuration est admis, pour autant que le canton dans lequel se trouve la commune de vote prévoit cette possibilité.

Art. 5 Commune de vote

¹ Les Suisses de l'étranger peuvent choisir comme commune de vote une de leurs communes d'origine ou de domicile antérieur.

² Les cantons sont autorisés à limiter le nombre de communes – une ou plusieurs – dans lesquelles les Suisses de l'étranger peuvent exercer leurs droits politiques et dans lesquelles sont établis les registres des électeurs.

³ Tant qu'ils sont immatriculés auprès de la même représentation, les Suisses de l'étranger ne peuvent pas changer de commune de vote.

Art. 5a Inscription (*nouveau*)

¹ Les Suisses de l'étranger qui entendent exercer leurs droits politiques en font la demande à leur commune de vote par l'entremise d'une représentation suisse.

² Ils seront biffés du registre des électeurs après deux ans s'ils ne renouvellent pas leur inscription.

¹⁾ FF 1990 III 429

²⁾ RS 161.5

Art. 7a

Abrogé

Art. 8, 3^e al. (nouveau)

³ Pour être valables, les dispositions cantonales d'exécution doivent être approuvées par la Confédération.

II

La loi fédérale du 17 décembre 1976¹⁾ sur les droits politiques est modifiée comme il suit:

Art. 5, 4^e al., phrase introductive, et let. d (nouvelle)

⁴ Peuvent voter par correspondance:

d. Tous les Suisses se trouvant à l'étranger.

Art. 12, 1^{er} al., let. e, 38, 1^{er} al., let. e et 49, let. e

Abrogées

III

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

33865