



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT  
CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE  
CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss 17 novembre 1993  
Décision  
Decisione

**Participation des étrangers résidant en Suisse aux scrutins organisés  
dans leur pays d'origine.  
Libéralisation de la pratique suisse.**

---

Vu la proposition du DFAE du 27 octobre et 15 novembre 1993

Vu les résultats de la procédure de co-rapport et après délibération, il est

**d é c i d é**

1. Le DFJP, en accord avec le DFAE, est chargé de consulter les cantons dans le cadre du Groupe de contact des cantons sur le principe et les modalités d'une libéralisation de la pratique suisse dans le sens de la proposition du DFAE du 27 octobre 1993.
2. Une décision sera prise sur la proposition du 27 octobre 1993 lorsque sera connue la position des cantons.
3. Sans préjudice de la décision à prendre selon le chiffre 2 ci-dessus, l'Ambassade de Russie est autorisée à organiser dans ses locaux et dans ceux du Consulat de Russie à Genève la participation des citoyens russes en Suisse aux élections parlementaires russes du 12 décembre 1993, à la condition qu'il n'y aura aucune campagne électorale ni distribution de propagande.
4. Le DFAE est chargé d'informer l'Ambassade de Russie dans le sens du chiffre 3 ci-dessus.
5. Le DFJP est chargé d'informer les cantons de Berne et de Genève, dûment à l'avance, de la décision figurant au chiffre 3 ci-dessus.



6. A titre provisoire et sans préjudice de la décision à prendre selon le chiffre 2 ci-dessus, les missions étrangères en Suisse pourront être autorisées, sur demande et jusqu'à fin mars 1994, à procéder à des scrutins nationaux dans leurs locaux. Les autorisations seront assorties, le cas échéant, des conditions suivantes:

- l'organisation des scrutins envisagés sera soumise à autorisation expresse du DFAE, qui consultera le DFJP et les cantons intéressés;
- les votations devront avoir lieu uniquement dans les locaux des ambassades et consulats concernés.

7. Le DFAE est chargé d'informer les missions étrangères en Suisse qui pourraient être intéressées, des élections y étant prévues, selon le projet de note ci-annexé.

8. Le communiqué de presse est approuvé.

Pour extrait conforme

*Michael Müller*

Protokollauszug an:				
<input type="checkbox"/> ohne / <input checked="" type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
X		EDA	10	
		EDI		
	X	EJPD	5	
		EMD		
		EFD		
		EVD		
	X	EVED	5	
	X	BK	4	
		EFK		
		Fin.Del.		

**Participation des étrangers aux scrutins  
organisés dans leur pays d'origine.  
Libéralisation de la pratique suisse.**

---

**Résumé**

En 1989, le Conseil fédéral a autorisé les étrangers résidant en Suisse à participer, en votant par correspondance, aux scrutins organisés dans l'Etat dont ils sont ressortissants. Ce faisant, il a modifié une pratique remontant au début des années 1920 selon laquelle de tels actes étaient considérés comme contraires à la souveraineté suisse et par conséquent interdits. Le Conseil fédéral a en revanche écarté en 1989 la possibilité de voter en personne dans les locaux des représentations diplomatiques du pays d'origine ou dans des locaux affectés à cette fin, tout en laissant la porte ouverte à une libéralisation ultérieure sur ce point.

Le moment paraît venu d'étudier une telle possibilité. En effet, la Suisse est désormais un des seuls pays d'Europe à maintenir une restriction au vote par correspondance. Par ailleurs, les interventions des ambassades étrangères auprès du DFAE montrent que la possibilité de voter en personne répond à un besoin effectif. Aussi la décision du Conseil fédéral revêt-elle un caractère urgent compte tenu des élections parlementaires prévues le 12 décembre prochain en Russie.

Un tel assouplissement de la pratique montrerait l'attachement de la Suisse aux valeurs de la démocratie et de la participation directe à la vie politique d'un pays. Quant au risque pour la sécurité publique, il apparaît que les dangers potentiellement liés à l'exercice en personne du droit de vote ne seraient pas plus élevés que lors des manifestations à caractère politique qui sont souvent autorisés par les autorités suisses. En informant les missions étrangères d'une telle décision, le Conseil fédéral devrait toutefois se réserver expressément d'interdire la tenue d'un scrutin, notamment lorsque des considérations d'ordre public le commandent (réserve générale d'ordre public).

Un dernier point qui mérite d'être cité touche au rapport que la pratique a instauré entre le vote des étrangers en Suisse et des Suisses de l'étranger: ces deux questions ont en effet, par le passé, suivi des chemins parallèles; depuis 1989 la Loi sur les droits politiques des Suisses de l'étranger, un texte législatif adapté aux besoins spécifiques de nos ressortissants de l'étranger, prévoit pour ces derniers le vote par correspondance. Il n'est pas exclu qu'à l'avenir, si nécessaire, la loi puisse être revue pour permettre à nos compatriotes de l'étrangers le vote dans les ambassades; toutefois, cette décision revient au Parlement.

## Zusammenfassung

Im Jahr 1989 hat der Bundesrat entschieden, die Teilnahme der in der Schweiz wohnhaften Ausländer an Wahlen und Abstimmungen im eigenen Land, auf dem Postweg zuzulassen. Mit diesem Entscheid hat der Bundesrat eine auf die 20er Jahre zurückgehende Praxis modifiziert, nach welcher solche Handlungen eine Verletzung der schweizerischen Souveränität darstellen könnten und deshalb zu untersagen sind. Hingegen hat der Bundesrat im Jahr 1989 die Möglichkeit der persönlichen Stimmabgabe in den Räumlichkeiten der diplomatischen Vertretung des Ursprungslandes abgelehnt, ohne jedoch eine zukünftige Liberalisierung in diesem letzten Punkt auszuschliessen.

Es ist nun an der Zeit, die Zweckmässigkeit einer solchen Liberalisierung zu prüfen. Tatsächlich ist die Schweiz eines der wenigen europäischen Länder, die die persönliche Stimmabgabe noch untersagen. Die verschiedenen Interventionen der ausländischen Botschaften beim EDA bestätigen ausserdem den Eindruck, dass die anvisierte Liberalisierung einem tatsächlichen Bedürfnis entspricht. Zudem sollte, in Anbetracht der Tatsache, dass in Russland am 12. Dezember 1993 Parlamentswahlen stattfinden werden, der Entscheid des Bundesrates innert kurzer Frist erfolgen.

Mit einer solchen Liberalisierung würde die Schweiz die Bedeutung betonen, die sie der Demokratie und der direkten Teilnahme des Volkes am politischen Leben eines Landes beimisst. Die Risiken für die öffentliche Sicherheit, die mindestens potentiell mit einer persönlichen Abstimmung verbunden sind, erscheinen nicht erheblich höher als diejenigen öffentlicher politischer Demonstrationen, die von den schweizerischen Behörden oft bewilligt werden. Bei der Mitteilung dieser Liberalisierung an die ausländischen Vertretungen (die mittels einer Zirkularnote erfolgen wird) sollte sich aber der Bundesrat vorbehalten, die Durchführung gewisser Abstimmungen zu verbieten, wenn die öffentliche Sicherheit dies verlangt (Vorbehalt des "ordre public").

Das Wahlrecht der Auslandsschweizer, das bis zum Jahr 1989 parallel zum Wahlrecht der Ausländer in der Schweiz betrachtet wurde, wird vom Gesetz über die politischen Rechte der Auslandsschweizer geregelt; das Gesetz sieht ein Wahlrecht auf dem Postweg vor, das den besonderen Bedürfnissen schweizerischer Bürger im Ausland vollkommen entspricht. Die Möglichkeit der persönlichen Abstimmung in den Räumlichkeiten der schweizerischen Vertretungen im Ausland ist heute nicht gegeben. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass das Gesetz revidiert wird: über Opportunität und Notwendigkeit einer solchen Revision wird sich aber das Parlament äussern müssen.



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Berne, le 27 octobre 1993

**Au Conseil fédéral**

**Participation des étrangers résidant en Suisse  
aux scrutins organisés dans leur pays d'origine.  
Libéralisation de la pratique suisse.**

---

1. Par décision du 12 avril 1989, le Conseil fédéral a autorisé les étrangers résidant en Suisse à participer, en votant par correspondance, aux scrutins organisés dans l'Etat dont ils sont ressortissants. Ce faisant, il a modifié une pratique remontant au début des années 1920, selon laquelle la participation d'étrangers, sur territoire suisse, à des votations organisées par leur pays d'origine était considérée comme contraire à la souveraineté suisse et par conséquent interdite, quelle qu'en fût la forme. En revanche, le Conseil fédéral a écarté en 1989 la possibilité de voter dans les ambassades ou consulats du pays d'origine ou dans des locaux affectés à cette fin, tout en laissant la porte ouverte à une libéralisation ultérieure sur ce point.

Aujourd'hui, la question se pose de savoir dans quelle mesure une limitation au vote par correspondance a encore une raison d'être. La plupart des Etats d'Europe occidentale, d'où provient l'essentiel de la population immigrée en Suisse, ont adopté une attitude libérale à l'égard du droit de vote des ressortissants étrangers. Sous certaines conditions (réciprocité, réserve de l'ordre public), l'exercice de ce droit dans les ambassades ou consulats est largement permis. Par ailleurs, les missions diplomatiques en Suisse sont toujours plus nombreuses à se renseigner sur la possibilité de procéder par ce mode de scrutin. En dernier lieu - et c'est ce qui confère un caractère urgent à la présente proposition - l'Ambassade de Russie a demandé le 21 octobre dernier l'autorisation

d'organiser dans ses locaux la participation des citoyens russes en Suisse aux élections parlementaires russes fixées, comme on le sait, au 12 décembre 1993. Cette demande tient au fait que la loi russe interdit le vote par correspondance.

2. D'une manière générale, chaque Etat est libre de déterminer, sur la base de son ordre juridique interne et conformément au droit international, l'étendue de sa souveraineté. En particulier, aucun Etat n'est tenu d'autoriser la participation, sur son territoire, à des votations ou élections organisées dans un Etat étranger. De telles activités peuvent être considérées en effet comme revêtant le caractère d'actes de puissance publique accomplis en territoire étranger. C'est à ce titre que la Suisse n'a, jusqu'en 1989, jamais admis que des actes de cette nature soient exercés sur son territoire. A l'origine de cette pratique figurait la crainte que la participation, à partir du territoire suisse, des résidents étrangers à la vie politique de leur pays d'origine, compte tenu de leur nombre relativement élevé, ne fût à l'origine de troubles de l'ordre public ou ne valût à notre pays des complications diplomatiques. La situation politique en Europe était alors tendue et les autorités fédérales redoutaient que le prolongement en Suisse des débats agitant nos voisins ne constitue un risque pour notre sécurité extérieure ou intérieure.

Par ailleurs, la pratique avait établi un lien de connexité politique entre la participation des étrangers en Suisse aux votations et élections de leur pays d'origine et le droit de vote des Suisses de l'étranger. Ces derniers ne jouissant pas d'un tel droit, à l'époque, le Conseil fédéral ne pouvait guère en rendre l'exercice possible pour les étrangers en Suisse.

3. Le contexte politique qui a donné naissance à cette ancienne pratique s'est fondamentalement modifié et vers la fin des années 1980 la question a gagné en actualité. C'est ainsi qu'est apparue, sur le plan européen, une tendance générale à libéraliser l'exercice du droit de vote des ressortissants étrangers dans leur pays d'origine, à partir de leur pays de résidence. Dans sa recommandation no R(86)8 du 21 mars 1986, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a par ailleurs invité les Etats membres, entre autres, à permettre aux ressortissants des autres Etats membres résidant sur leur territoire d'exercer leur droit de vote à l'égard de leur pays d'origine dans les consulats ou ambassades, par correspondance ou par procuration, et à autoriser la notification individuelle du matériel de vote ainsi que la tenue de réunions d'information pour que les ressortissants étrangers puissent voter en pleine connaissance de cause.

En outre, la position suisse n'était pas exempte d'une certaine inconséquence: alors que les activités politiques liées à l'exercice par des étrangers de leurs droits fondamentaux

étaient admises, dans les limites de l'ordre juridique suisse (arrêté du Conseil fédéral de 1948 concernant les discours politiques des étrangers, RO 1948, 111), l'exercice du droit de vote, aboutissement logique et démocratique de ces activités, leur restait interdit. Il y avait là une contradiction manifeste. Par ailleurs l'hypothèque liée au vote des Suisses de l'étranger avait été levée par la modification de la loi fédérale de 1975 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger (RS 161.5), en vigueur depuis le 1er juillet 1992, qui permettait à ces derniers de participer par correspondance aux scrutins organisés en Suisse sur le plan fédéral. C'est sur la base de ces considérations que le Conseil fédéral a décidé en 1989 d'assouplir sa pratique et de ne plus s'opposer à ce que les étrangers résidant en Suisse puissent participer aux scrutins organisés dans leur pays d'origine.

En libéralisant ainsi sa pratique, le Conseil fédéral a fait savoir par là même qu'il ne considère plus le fait que des étrangers participent, à partir du territoire suisse, à des votations ou élections organisés dans leur pays d'origine, comme incompatible avec la souveraineté suisse. Certes, il s'est limité à autoriser le vote par correspondance, estimant que celui-ci n'est pas de nature à soulever des problèmes d'ordre public comme pourrait l'être, suivant les circonstances, le vote dans les ambassades et les consulats. Mais il n'a pas exclu que sur la base des expériences acquises, il puisse par la suite assouplir tout à fait sa pratique et permettre, outre le vote par correspondance, le vote dans les ambassades et consulats ou dans des lieux affectés à cette fin.

4. Le moment paraît venu d'étudier cette possibilité. En effet, la Suisse est désormais un des seuls pays d'Europe à maintenir une restriction au vote par correspondance. Si les pays dont provient l'essentiel de la population immigrée en Suisse ont réglementé de manière fort diverse la question du droit de vote de leurs nationaux à l'étranger<sup>1</sup>, il apparaît clairement que la plupart des Etats d'Europe occidentale ne font aucune objection au fait que des votations soient organisées sur leur territoire, que ce soit par correspondance ou au siège des représentations diplomatiques ou consulaires étrangères. Les seules restrictions ont trait à l'ordre public (c'est le cas du Portugal) ou à l'existence d'un traitement basé sur la réciprocité (France). Par ailleurs, les interventions des ambassades étrangères auprès du DFAE montrent que la possibilité de voter dans les locaux des ambassades ou consulats répond à un besoin effectif<sup>2</sup>. D'une part en effet, la

<sup>1</sup> Danemark, France, Italie - exclusivement pour les élections au Parlement européen - connaissent le vote dans les représentations diplomatiques et consulaires; Espagne, Etats-Unis, Luxembourg, Portugal, RFA optent pour le vote par correspondance; Autriche, Canada, Belgique - pour ce qui touche aux votations nationales- n'ont pas introduit une telle possibilité.

<sup>2</sup> De suite, par ordre chronologique, les interventions récentes des Ambassades accréditées à Berne à ce sujet: 21.1.90 Italie, 6.3.90 RDA, 4.5.90 Bulgarie, 30.5.90 Colombie, 20.9.91 Mali, 9.12.91 Bulgarie, 24.6.92 Croatie, 22.7.92 Sénégal, 8.4.93 Russie, 17.5.93 Hongrie, 5.7.93 Italie, 22.9.93 Guinée, 21.10.93 Russie.

législation de certains Etats n'admet pas le vote par correspondance (par exemple en France); d'autre part, la transmission par voie postale des bulletins de vote n'est pas toujours sûre. En tout état de cause on ne peut nier l'inconséquence qu'il y a pour les autorités suisses à autoriser d'un côté, comme elles le font souvent, une manifestation politique à laquelle participent plusieurs milliers de personnes et qui peut donc poser de sérieux problèmes d'ordre public, et interdire d'un autre côté - pour cette même raison - la participation civique à la vie démocratique d'un pays, telle que peut être considérée à juste titre l'exercice en personne du droit de vote dans les locaux des ambassades et consulats.

5. Un autre aspect ne doit pas être ignoré: il s'agit du lien politique entre le vote des étrangers résidant en Suisse et le vote des Suisses de l'étranger. En effet, depuis le 1er juillet 1992, date de l'entrée en vigueur de la modification de la loi sur les droits politiques des Suisses de l'étranger, ces derniers peuvent participer aux scrutins sur le plan fédéral, mais seulement par correspondance. Il n'est dès lors pas exclu que certains de nos compatriotes à l'étranger demandent qu'une libéralisation de la pratique en matière de vote des étrangers en Suisse s'accompagne d'un élargissement des modalités d'exercice du droit de vote des Suisses de l'étranger, en ce sens qu'il devrait être dorénavant permis à ceux-ci d'exprimer leur vote en personne dans les locaux des représentations suisses à l'étranger. A ce propos, il faut cependant noter que le droit de vote des Suisses de l'étranger est désormais ancré dans une loi fédérale et qu'il revient donc exclusivement au Parlement, le cas échéant au peuple suisse, de modifier ce droit, ou d'en changer les modalités d'exercice. Au surplus, il n'apparaît pas qu'il y ait raisonnablement lieu, pour le moment, de modifier une loi aussi récente, et qui est en train de faire ses preuves. En effet, lors de l'élaboration des nouvelles dispositions de cette loi, la plupart des instances consultées s'étaient prononcées pour le vote par correspondance, notamment parce qu'il permettait d'assurer une égalité de traitement entre les Suisses de l'étranger résidant à proximité d'une ambassade ou d'un consulat et ceux qui, n'ayant pas cette chance, auraient de toute façon dû se limiter au vote par correspondance. Finalement, il faut aussi souligner le fait que le peuple suisse est appelé très fréquemment à voter, ce qui poserait d'évidents problèmes logistiques aux missions suisses à l'étranger, si celles-ci devaient s'organiser pour permettre dans leurs locaux l'exercice du droit de vote. En tout état de cause, il n'est pas exclu que la loi sur les droits politiques des Suisses de l'étranger puisse être modifiée à nouveau, si cela correspond véritablement à un besoin, en vue de permettre aux Suisses de l'étranger d'exprimer leur vote en personne dans les locaux des représentations suisses à l'étranger. Une telle décision revient en dernière ligne au Parlement et au peuple.



6. En résumé, les raisons qui plaideraient contre un nouvel assouplissement de la pratique suisse sont de deux ordres: d'une part, on pourrait craindre que dans certains cas, la tenue de scrutins dans des ambassades ou consulats étrangers fasse courir un risque pour l'ordre ou la sécurité publics, voire contribue à éveiller une certaine xénophobie dans la population; d'autre part, certains Suisses de l'étranger pourraient souhaiter bénéficier également de la mesure envisagée, à défaut de quoi pourrait naître chez eux le sentiment - infondé - de faire l'objet d'une discrimination, d'où le risque, là aussi, d'une certaine xénophobie. Sur ce dernier point, les motifs militant contre un élargissement des modalités de scrutin pour les Suisses de l'étranger ont été évoqués plus haut; par ailleurs, on doit pouvoir considérer que depuis l'entrée en vigueur de la modification de la loi de 1975, le vote des étrangers en Suisse et celui des Suisses de l'étranger sont deux questions distinctes qui ont trouvé chacune leur solution propre. On ne saurait donc parler de discrimination entre les étrangers en Suisse et les Suisses de l'étranger. Quant au risque pour la sécurité publique, il apparaît que les dangers potentiellement liés à l'exercice en personne du droit de vote ne seraient pas plus élevés que lors des manifestations à caractère politique qui sont souvent autorisées par les autorités suisses.

En revanche, l'assouplissement envisagé aurait l'avantage, tout d'abord, que le Conseil fédéral montrerait ainsi l'attachement de la Suisse aux valeurs de la démocratie et de la participation directe à la vie politique d'un pays. Par ailleurs, en permettant aux étrangers de voter en personne dans les ambassades ou les consulats, le Conseil fédéral rendrait plus cohérente la pratique des autorités suisses en ce qui concerne l'exercice par les ressortissants étrangers de leur droit de vote d'une part et de la liberté d'opinion et de réunion d'autre part.

En ce qui concerne en particulier les élections russes du 12 décembre 1993, l'opinion publique ne comprendrait guère que pour des raisons qui seraient perçues comme formelles, la Suisse en gêne le déroulement sur son territoire.

7. En conséquence, rien ne paraît s'opposer aujourd'hui à ce que le Conseil fédéral aligne sa pratique sur celle des autres Etats européens et autorise dorénavant le vote des étrangers dans leurs ambassades et consulats ou dans d'autres locaux affectés à cette fin.

En informant les missions étrangères d'une telle décision, le Conseil fédéral devrait toutefois se réserver expressément d'interdire la tenue d'un scrutin, notamment lorsque des considérations d'ordre public le commandent (réserve générale d'ordre public). A ce propos, la question se pose de savoir si la décision du Conseil fédéral devrait également être assortie de certaines conditions. S'il paraît peu indiqué que les missions

diplomatiques soumettent une demande d'autorisation pour pouvoir organiser des scrutins dans leurs locaux, il est en revanche logique qu'elles en informent les autorités suisses en temps utile, ce qui permettrait à celles-ci, selon le cas, soit d'interdire la tenue du vote, soit de la soumettre à certaines conditions (dispersion des lieux de scrutin, etc.). Cette simple obligation d'information semble en effet plus conforme à l'esprit de la libéralisation visée en l'occurrence; en prétendant soumettre l'organisation d'un scrutin à une autorisation préalable, on ne ferait que réduire inutilement la portée, et partant le bénéfice pour la Suisse, du geste consenti. Le Conseil fédéral pourra toujours revenir sur cette libéralisation de façon ponctuelle ou générale, en cas d'abus manifestes.

Enfin, on peut également se demander si la Suisse devrait appliquer le principe de la réciprocité, c'est-à-dire si le DFAE devrait se réserver de vérifier dans quelle mesure les Suisses résidant dans le pays que représente l'ambassade requérante peuvent exercer leur droit de vote en personne. Cela ne paraît pas nécessaire: d'un côté, la Suisse n'envisage pas pour ses propres ressortissants à l'étranger le vote personnel dans les ambassades ou consulats; de l'autre, la plupart des Etats, à l'exception de la France, ne posent pas une telle condition.

8. Le Conseil fédéral avait considéré en 1989 qu'une modification de la pratique devait être comprise comme un acte de gouvernement, qui serait porté à la connaissance des missions diplomatiques accréditées dans notre pays par le biais d'une note circulaire. Il n'y a pas de raisons de s'écarter aujourd'hui de cette procédure. En effet, aux termes de l'article 102, chiffres 8 et 9 Cst., le Conseil fédéral veille aux intérêts de la Confédération au dehors, à la sûreté extérieure de la Suisse. Selon l'article 102, chiffre 10 Cst., il assure également la sûreté intérieure de la Confédération, le respect de la tranquillité et de l'ordre. Il est dès lors logique de reconnaître au Conseil fédéral, comme on l'a fait en 1989, la compétence d'assouplir de sa propre autorité les limites apportées au droit de vote des étrangers en Suisse. Il est en outre impératif qu'il dispose de la flexibilité nécessaire si le cours des événements devait un jour l'inciter à prendre, à bref délai, des mesures restrictives.
9. Les services suivants ont été consultés: Chancellerie fédérale, Office fédéral de la justice, Office fédéral des étrangers, Secrétariat de la Commission fédérale des étrangers, Ministère public de la Confédération. Il a été tenu compte de leurs observations.

Vu ce qui précède, nous vous soumettons le projet de décision ci-joint (avec en annexe un projet de note).

Département fédéral des  
affaires étrangères



Flavio Cotti

Annexes

- projet de décision
- projet de note f+d+i
- projet de communiqué de presse

Pour co-rapport

- Chancellerie fédérale
- Département fédéral de justice et police

Extrait du procès-verbal

- Chancellerie fédérale
- DFAE (pour exécution)
- DFJP (pour information)

**Participation des étrangers résidant en Suisse  
aux scrutins organisés dans leur pays d'origine.  
Libéralisation de la pratique suisse.**

---

Vu la proposition du DFAE du

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

d é c i d é

- 1) Le Conseil fédéral ne s'oppose plus à ce que les étrangers résidant en Suisse participent aux scrutins organisés dans l'Etat dont ils sont ressortissant en votant en personne dans les locaux des ambassades ou consulats ou dans des locaux affectés à cette fin.
- 2) Le projet ci-joint de note circulaire adressée par le DFAE à toutes les missions diplomatiques accréditées en Suisse est approuvé.
- 3) Le communiqué de presse ci-joint est approuvé.

Pour extrait conforme

Le secrétaire

## PROJET DE NOTE

Le Département fédéral des affaires étrangères présente ses compliments aux Missions diplomatiques accréditées en Suisse et a l'honneur de leur communiquer ce qui suit.

Par note circulaire du 13 avril 1989, le Département a fait savoir aux Missions que la Suisse ne s'opposait pas à ce que les étrangers résidant sur son territoire participent aux scrutins organisés dans l'Etat dont ils sont ressortissants, pour autant qu'ils votent par correspondance ou par procuration.

Le Département souhaite informer les Missions que, dans le cadre d'une libéralisation de sa pratique, la Suisse ne voit plus de raison, dans la situation actuelle, de s'opposer à ce que les étrangers résidant sur son territoire participent en personne aux scrutins organisés dans l'Etat dont ils sont ressortissants. A ce titre, les ressortissants étrangers en Suisse auront la faculté d'exercer leur droit de vote également en se rendant personnellement dans les locaux de leur ambassade, de leur consulat ou dans d'autres locaux affectés à cette fin.

Le Département saurait gré aux Missions de bien vouloir l'informer par écrit et, en principe, un mois à l'avance, de leur intention d'organiser des scrutins. Le Département se réserve d'interdire de tels scrutins ou de les soumettre à certaines conditions, en particulier si des considérations d'ordre public devaient le commander.

Le Département saisit cette occasion pour renouveler aux Missions diplomatiques accréditées en Suisse l'assurance de sa haute considération.

Berne, le

Aux missions diplomatiques  
accréditées en Suisse



SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI  
 CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE  
 CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

3003 Berne, le 5 novembre 1993

Au Conseil fédéral

**Participation des étrangers résidant en Suisse aux scrutins organisés dans leur pays d'origine.  
 Libéralisation de la pratique suisse.**

Co-rapport

à la proposition du DFAE du 27 octobre 1993

1. Nous remercions le DFAE d'avoir tenu compte, dans une large mesure, des observations faites par la chancellerie lors de la consultation des offices.
2. La proposition du 27 octobre nous amène, toutefois, à faire les remarques suivantes :
  21. La proposition ne fait aucune allusion aux "campagnes" qui, en Suisse, devraient précéder les scrutins en question. Or, bon nombre de ces scrutins seront éminemment politiques et comporteront, à ce titre, des risques non négligeables de heurts, entre étrangers d'opinions divergentes voire entre étrangers et ressortissants suisses. En effet, pour le vote par correspondance des étrangers résidant en Suisse, le matériel de propagande est envoyé directement aux intéressés alors que, pour le vote à l'urne, la propagande électorale se fera en Suisse, notamment au moyen d'affiches etc.

**Comment le DFAE envisage-t-il la question, en particulier sous l'angle de l'ordre public ?**

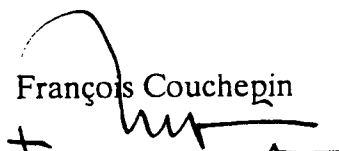
22. Le DFAE propose de libéraliser la pratique existante, avec une réserve générale d'ordre public. Par ailleurs, il pose la question d'éventuelles conditions à ce changement de pratique (p. 5, ch. 7, dernier al., 2e phr.), mais il conclut que le Conseil fédéral pourra toujours revenir sur son changement de pratique de façon ponctuelle ou générale, en cas d'abus manifestes (p. 6, 1er al., dernière phr.).

**Ne serait-il, dès lors, pas plus judicieux de prévoir une libéralisation de la pratique "modulée" en fonction des cas particuliers ou assortie de diverses conditions ? Si l'expérience faite pendant un certain temps s'avérait positive, on pourrait alors passer à une libéralisation "complète".**

- 2 -

23. P. 5, 3e al. (élections russes) : quel est le nombre de ressortissants russes résidant actuellement en Suisse, en mesure de voter ?

CHANCELLERIE FEDERALE  
Le Chancelier de la Confédération

François Couchepin  




EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Berne, le 8 novembre 1993

Au Conseil fédéral

**Participation des étrangers résidant en Suisse aux scrutins organisés  
dans leur pays d'origine.  
Libéralisation de la pratique suisse.**

---

Prise de position

concernant le co-rapport de la Chancellerie fédérale  
du 5 novembre 1993

1. (ad question 21) Si la proposition du DFAE ne fait pas mention particulière des "campagnes" qui pourraient précéder les scrutins, c'est qu'il n'y a pas de raison de penser que les ambassades étrangères, en cas de vote à l'urne, informent leurs ressortissants des scrutins à venir différemment qu'elles ne l'ont fait jusqu'ici (envoi du matériel par la poste aux ressortissants inscrits dans les consulats, éventuellement annonces dans les journaux).

Par ailleurs, le fait que dans certains cas le vote se fasse à l'urne et non pas par correspondance n'entraîne pas par lui-même une modification du mode de propagande électorale. Si, dans la perspective d'une votation particulière, certains éléments devaient faire craindre des troubles à l'ordre public, les autorités suisses se réserveraient précisément, selon la proposition du DFAE, la faculté d'interdire le vote à l'ambassade ou dans les consulats en question, ou encore de soumettre un tel scrutin à l'interdiction de toute propagande électorale préalable sur territoire suisse. L'obligation qui serait désormais faite aux ambassades étrangères, selon notre proposition, d'annoncer à l'avance les scrutins envisagés faciliterait précisément de telles mesures préventives et représenterait par conséquent une amélioration par rapport à la situation existante.



2. (ad question 22) Le DFAE ne pose pas seulement la question d'éventuelles conditions au changement de pratique; il préconise concrètement, comme on vient de le voir, que la libéralisation envisagée soit soumise, au besoin, au respect de certaines conditions préalables par les ambassades requérantes (p. 6, 1<sup>ère</sup> phr. in fine). La réserve d'ordre public, telle que nous la proposons, revêt en effet un double caractère: non seulement correctif a posteriori (en cas d'abus constatés), mais aussi préventif (lorsque des troubles à venir sont à craindre). Le contrôle que permettra l'annonce préalable obligatoire des scrutins, joint à la possibilité de prendre au besoin - et de façon précisément modulée - des mesures restrictives à titre préventif, donnera aux autorités fédérales, on le répète, des garanties sérieuses, plutôt meilleures qu'elles ne le sont actuellement. Le système de l'autorisation formelle ad hoc n'y ajouterait rien, mais pourrait être perçu comme bureaucratique. C'est pourquoi il n'a pas été retenu lors de la consultation entre les offices.
3. (ad question 23) Selon l'Ambassade de Russie, entre 100 et 200, ce qui paraît un chiffre conservateur. Malgré le nombre limité des bénéficiaires, il serait pour le moins opportun - en égard aux relations bilatérales comme à l'opinion publique suisse, si elle devait en avoir connaissance - que la libéralisation profite aux ressortissants russes dans la perspective des élections du 12 décembre, si tant est que le Conseil fédéral a l'intention de procéder à une telle libéralisation en tout état de cause.

DEPARTEMENT FEDERAL DES  
AFFAIRES ETRANGERES



Flavio Cotti



EIDGENÖSSISCHES VERKEHRS- UND ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT  
 DEPARTEMENT FEDERAL DES TRANSPORTS, DES COMMUNICATIONS ET DE L'ENERGIE  
 DIPARTIMENTO FEDERALE DEI TRASPORTI, DELLE COMUNICAZIONI E DELLE ENERGIE  
 DEPARTAMENT FEDERAL DA TRAFFIC ED ENERGIA

3003 Bern, - 8. Nov. 1993

An den Bundesrat

**Participation des étrangers résidant en Suisse**  
**aux scrutins organisés dans leur pays d'origine**

**Mitbericht**

zum Antrag des EDA vom 27. Oktober 1993

Der Antrag des EDA gibt uns zu den folgenden Bemerkungen Anlass:

Im Antrag wird festgestellt, es sei nun an der Zeit, die Zweckmässigkeit einer solchen Liberalisierung (Möglichkeit der persönlichen Stimmabgabe) zu prüfen. Dem kann man zustimmen. Hingegen erachten wir die Eile, mit der nun dieser politisch nicht unwichtige Entscheid getroffen werden soll, als nicht begründet; vorgängig sollten noch verschiedene Punkte geklärt werden. Wir verweisen diesbezüglich auf den Mitbericht der Bundeskanzlei.

Darüber hinaus stellt sich für uns die Frage, ob eine allfällige Liberalisierung der Stimmabgabe für Ausländer nicht mit den Verhandlungen Schweiz - EG verknüpft werden müsste. Die vorgeschlagene Liberalisierung ist auch und vor allem ein Schritt der Oeffnung unseres Landes gegenüber Europa und sollte daher gezielt in diesen Zusammenhang gebracht werden. Bei einer rasch und isoliert vollzogenen Liberalisierung verzichten wir hingegen auf ein Verhandlungsargument.

EIDGENÖSSISCHES VERKEHRS- UND  
 ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Adolf Ogi



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Berne, le 9 novembre 1993

**Au Conseil fédéral**

**Participation des étrangers résidant en Suisse  
aux scrutins organisés dans leur pays d'origine**

---

**Prise de position**

concernant le co-rapport du DFTCE du 8 novembre 1993

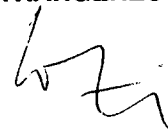
1. En soi, la libéralisation envisagée ne revêt pas un caractère d'urgence et la proposition en est faite au Conseil fédéral au terme d'une procédure marquée par une consultation approfondie entre les offices intéressés. Si le DFAE demande cependant au Conseil fédéral de se prononcer dans un délai rapproché, c'est, comme il l'explique dans sa proposition, parce que les élections parlementaires russes ont été fixées récemment au 12 décembre 1993 par le Président Eltsine: le vote par correspondance étant interdit par le droit russe, l'Ambassade de Russie a demandé à pouvoir organiser ce scrutin, en ce qui concerne la Suisse, dans les locaux des représentations diplomatiques et consulaires russes. Compte tenu du temps nécessaire pour l'organisation d'une telle votation, une décision des autorités suisses devrait être prise assez tôt.

Dans la mesure où il est prévu de toute manière de soumettre la question sur un plan général au Conseil fédéral, il serait raisonnable et opportun de faire en sorte que cette libéralisation, si elle est acceptée, profite également aux ressortissants russes dans la perspective des élections du 12 décembre.

Le DFAE tient à souligner qu'il serait pour le moins difficile à expliquer que la Suisse, qui appelle régulièrement de ses vœux un affermissement de la démocratie dans la Fédération de Russie, en particulier comme une condition de son aide financière et technique, fasse obstacle à l'expression démocratique par excellence de la volonté des électeurs russes. Ni nos partenaires russes, ni l'opinion publique suisse ne le comprendraient.

2. S'agissant des questions soulevées par la Chancellerie fédérale, auxquelles se réfère le DFTCE, nous renvoyons à notre prise de position du 8 novembre 1993. Nous rappellerons simplement que selon notre proposition, l'obligation qui serait désormais faite aux ambassades d'annoncer à l'avance la tenue de scrutins (Meldepflicht) permettrait aux autorités suisses de prendre, le cas échéant, les mesures préventives appropriées. Les offices plus particulièrement intéressés aux questions de sécurité ont donné leur accord à la proposition.
3. L'établissement d'un lien entre la libéralisation envisagée et l'obtention de concessions de la part de la CE n'est pas nécessairement aussi opportun qu'on pourrait le penser. D'une part, nos relations avec la Communauté ne sont pas seules en cause (cf. supra). D'autre part, la CE en tant que telle n'est pas demanderesse en la matière. Enfin, la première libéralisation relative aux votations des étrangers, intervenue en 1989 précisément à l'occasion des élections européennes, avait déjà été présentée comme un geste d'ouverture de la Suisse à l'égard de l'Europe. Une tentative par notre pays d'utiliser l'argument une seconde fois pourrait aller à fin contraire.

**DEPARTEMENT FEDERAL DES  
AFFAIRES ETRANGERES**



Flavio Cotti



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Berne, le 15 novembre 1993

Au Conseil fédéral

**Participation des étrangers résidant en Suisse aux scrutins organisés  
dans leur pays d'origine.  
Libéralisation de la pratique suisse.**

---

Proposition complémentaire

1. Le 27 octobre 1993, le DFAE a présenté une proposition tendant à ce que le Conseil fédéral ne s'oppose plus à ce que les étrangers résidant en Suisse participent aux scrutins organisés dans l'Etat dont ils sont ressortissants en votant en personne dans les locaux des ambassades ou consulats ou dans des locaux affectés à cette fin.
2. Il ressort de la procédure de co-rapport qu'un approfondissement de la réflexion quant aux conséquences pratiques d'une telle libéralisation paraît souhaité, ainsi qu'une consultation préalable des cantons sur les aspects de sécurité.

Cette consultation pourrait être menée à l'occasion de la prochaine réunion du Groupe de contact des cantons, qui se tiendra le 17 décembre 1993 sous la présidence du Chef du DFJP.

Le Conseil fédéral pourrait ensuite, en connaissance de l'avis des cantons, se prononcer de façon définitive sur le principe de la libéralisation envisagée, ainsi que, le cas échéant, sur ses modalités.

3. Dans l'intervalle, une solution provisoire pourrait être trouvée qui tienne compte des éléments suivants:
  - a) Il faut se rappeler que les élections parlementaires russes ont été fixées au 12

décembre prochain. L'Ambassade de Russie à Berne a demandé le 21 octobre 1993 l'autorisation d'organiser dans ses locaux et ceux du Consulat général à Genève la participation des citoyens russes en Suisse à ces élections, car le droit russe ne permet pas le vote par correspondance. Dans un premier temps, l'Ambassade a estimé le nombre de ses ressortissants en Suisse entre 100 et 200. Aujourd'hui, elle fait état d'environ 1'800 personnes, y compris les résidents non permanents. On signalera que, d'après les statistiques de l'Office fédéral des étrangers, ce chiffre se montait en décembre 1992 à 1'074 pour les ressortissants de l'ex-Union soviétique.

Compte tenu de la portée politique internationale des élections du 12 décembre, il serait mal compris que la Suisse y fasse obstacle en ce qui la concerne. Le nombre des électeurs russes appelés à voter dans notre pays serait en tout état de cause assez limité et il n'existe pas de tensions connues au sein de la colonie russe en Suisse. Considérant le fait que par ailleurs, une libéralisation de la pratique suisse est concrètement envisagée, il se justifierait d'autoriser l'Ambassade de Russie, sans préjudice de la décision du Conseil fédéral sur le principe de la libéralisation, à procéder à ce scrutin dans les locaux de l'Ambassade et du Consulat général à Genève. L'autorisation devrait être assortie d'un certain nombre de conditions liées à la sécurité (cf. chiffre 4 ci-dessous).

Une décision est urgente et devrait être prise à la séance du Conseil fédéral du 17 novembre 1993, car l'Ambassade doit encore commander les bulletins de vote et informer ses ressortissants dans un délai raisonnable. Les cantons de Berne et de Genève devraient être informés dûment à l'avance.

- b) D'autres Etats vont au-devant d'élections ces prochains mois<sup>1</sup>. Certains d'entre eux pourraient également nous demander la possibilité de permettre à leurs ressortissants de voter dans les locaux de leurs ambassades ou consulats. Si tant est que l'autorisation est accordée à l'Ambassade de Russie, il pourrait apparaître discriminatoire que cette possibilité soit refusée par principe à d'autres ambassades.
4. Cela étant, il se justifierait de libéraliser provisoirement la pratique suisse et d'autoriser les ambassades et consulats étrangers, sur demande, à procéder à des scrutins dans leurs locaux. Cette libéralisation provisoire pourrait être prévue jusqu'en mars 1994. Dans la communication y relative qui serait faite aux missions étrangères selon le modèle ci-joint, il serait précisé qu'une décision définitive du Conseil fédéral est réservée.

L'avis des cantons n'étant pas encore connu, cette libéralisation devrait être assortie, à toutes fins utiles, de certaines conditions liées à la sécurité:

- l'organisation des scrutins envisagés serait soumise à autorisation expresse du DFAE, qui consulterait le DFJP et les cantons intéressés;
- les votations devraient avoir lieu uniquement dans les locaux des ambassades et consulats concernés;

<sup>1</sup> D'après nos informations, ce pourraient être: le Chili, le Costa Rica, la Finlande, le Gabon, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Honduras, la Hongrie, la Moldavie, le Nigeria, la Tanzanie, la Tunisie, l'Ukraine et le Venezuela.

- toute campagne électorale ou distribution de propagande serait prohibée (en revanche, l'annonce publique de la tenue du scrutin et la distribution du matériel de vote proprement dit par la poste ou dans les locaux de l'ambassade ou du consulat ne seraient pas interdits).

Vu ce qui précède, nous vous soumettons le projet de décision ci-joint.

DEPARTEMENT FEDERAL  
DES AFFAIRES ETRANGERES

  
Flavio Cotti

Annexes

- un projet de décision
- un projet de note circulaire
- un projet de communiqué de presse

Pour co-rapport

- Chancellerie fédérale
- Département fédéral de justice et police

Extrait du procès-verbal

- Chancellerie fédérale
- DFAE (pour exécution)
- DFJP (pour information)

**Participation des étrangers résidant en Suisse aux scrutins organisés dans leur pays d'origine.  
Libéralisation de la pratique suisse.**

---

Vu la proposition du DFAE du

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

**d é c i d é**

1. Le DFJP, en accord avec le DFAE, est chargé de consulter les cantons dans le cadre du Groupe de contact des cantons sur le principe et les modalités d'une libéralisation de la pratique suisse dans le sens de la proposition du DFAE du 27 octobre 1993.
2. Une décision sera prise sur la proposition du 27 octobre 1993 lorsque sera connue la position des cantons.
3. Sans préjudice de la décision à prendre selon le chiffre 2 ci-dessus, l'Ambassade de Russie est autorisée à organiser dans ses locaux et dans ceux du Consulat de Russie à Genève la participation des citoyens russes en Suisse aux élections parlementaires russes du 12 décembre 1993, à la condition qu'il n'y aura aucune campagne électorale ni distribution de propagande.
4. Le DFAE est chargé d'informer l'Ambassade de Russie dans le sens du chiffre 3 ci-dessus.
5. Le DFJP est chargé d'informer les cantons de Berne et de Genève, dûment à l'avance, de la décision figurant au chiffre 3 ci-dessus.
6. A titre provisoire et sans préjudice de la décision à prendre selon le chiffre 2 ci-dessus, les missions étrangères en Suisse pourront être autorisées, sur demande et jusqu'à fin mars 1994, à procéder à des scrutins nationaux dans leurs locaux. Les autorisations seront assorties, le cas échéant, des conditions suivantes:
  - l'organisation des scrutins envisagés sera soumise à autorisation expresse du DFAE, qui consultera le DFJP et les cantons intéressés;
  - les votations devront avoir lieu uniquement dans les locaux des ambassades<sup>3</sup> et consulats concernés;
  - toute campagne électorale ou distribution de propagande sera prohibée (en revanche, l'annonce publique de la tenue du scrutin et la distribution du matériel de vote proprement dit par la poste ou dans les locaux de l'ambassade ou du consulat ne seront pas interdits).



7. Le DFAE est chargé d'informer les missions étrangères en Suisse selon le projet de note ci-annexé.
8. Le communiqué de presse ci-joint est approuvé.

Pour extrait conforme  
Le secrétaire

## PROJET DE NOTE

Le Département fédéral des affaires étrangères présente ses compliments aux Missions diplomatiques accréditées en Suisse et a l'honneur de leur communiquer ce qui suit.

Par note circulaire du 13 avril 1989, le Département a fait savoir aux Missions que la Suisse ne s'opposait pas à ce que les étrangers résidant sur son territoire participent aux scrutins organisés dans l'Etat dont ils sont ressortissants, pour autant qu'ils votent par correspondance ou par procuration.

Le Département souhaite informer les Missions que, dans le cadre d'une libéralisation provisoire de cette pratique, les autorités suisses pourraient autoriser, sur demande des Missions concernées, la participation de ressortissants étrangers résidant en Suisse à des scrutins organisés dans les locaux de leur ambassade ou de leur consulat..

Le Département se réserve de ne pas autoriser de tels scrutins ou de les soumettre à certaines conditions, en particulier si des considérations d'ordre public devaient le commander.

La présente libéralisation, qui présente un caractère provisoire, est sans préjudice d'une décision définitive, qui sera prise ultérieurement.

Le Département saisit cette occasion pour renouveler aux Missions diplomatiques accréditées en Suisse l'assurance de sa haute considération.

Berne, le

Aux missions diplomatiques  
accréditées en Suisse

## PROJET DE NOTE

Le Département fédéral des affaires étrangères présente ses compliments aux Missions diplomatiques accréditées en Suisse et a l'honneur de leur communiquer ce qui suit.

Par note circulaire du 13 avril 1989, le Département a fait savoir aux Missions que la Suisse ne s'opposait pas à ce que les étrangers résidant sur son territoire participent aux scrutins organisés dans l'Etat dont ils sont ressortissants, pour autant qu'ils votent par correspondance ou par procuration.

Le Département souhaite informer les Missions que, dans le cadre d'une libéralisation provisoire de cette pratique, les autorités suisses pourraient autoriser, sur demande des Missions concernées, la participation de ressortissants étrangers résidant en Suisse à des scrutins organisés dans les locaux de leur ambassade ou de leur consulat..

Le Département se réserve de ne pas autoriser de tels scrutins ou de les soumettre à certaines conditions, en particulier si des considérations d'ordre public devaient le commander.

La présente libéralisation, qui présente un caractère provisoire, est sans préjudice d'une décision définitive, qui sera prise ultérieurement.

Le Département saisit cette occasion pour renouveler aux Missions diplomatiques accréditées en Suisse l'assurance de sa haute considération.

Berne, le

Aux missions diplomatiques  
accréditées en Suisse