



JAAC 1/2014 du 6 mars 2014

2014.1 (p. 58–112)

Constitution fédérale, Suisses de l'étranger ayant le droit de vote et élections au Conseil des Etats

Les cantons sont-ils tenus d'autoriser les Suisses de l'étranger ayant le droit de vote à participer aux élections au Conseil des Etats sans que la Constitution fédérale soit modifiée? Le législateur fédéral peut-il les y obliger?

Chancellerie fédérale

Avis de droit du 21 août 2013

Mots clés: Suisses et Suissesses de l'étranger, Constitution fédérale, Constitutions cantonales, Droits politiques, Droit comparé, Conseil des États.

Stichwörter: Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, Bundesverfassung, Kantonsverfassungen, Politische Rechte, Rechtsvergleichung, Ständerat.

Termini chiave: Svizzeri all'estero, Costituzione federale, Costituzioni cantonali, Diritti politici, Diritto comparato, Consiglio degli Stati.

Regeste:

1. La Confédération peut-elle obliger les cantons, sans modification de la Constitution, à accorder aux Suisses de l'étranger ayant le droit de vote en matière fédérale la possibilité de participer à l'élection du Conseil des États? Réponse négative fondée sur une interprétation autant grammaticale (ch. 69–70) que systématique (ch. 74–88), téléologique (ch. 74–76) et historique (ch. 71–73) des art. 34, 39, 40, 46, 47, 51 et 150, al.3, Cst.
2. Importance et fonctionnement du système bicaméral suisse. Comparaison avec l'étranger (ch. 14–30 et 65–67).
3. Le refus, pour un canton, d'accorder le droit de participer à l'élection du Conseil des États aux Suisses de l'étranger n'est pas contraire aux principes de non-discrimination et d'égalité inscrits à l'art. 8 Cst. (ch. 82–88).
4. Le fait que certains Suisses de l'étranger jouissent de plus de droits que ceux résidant dans le pays est dû à des malentendus de la part du législateur (ch. 49, 54, 62 et 84).

Regeste:

1. Können die Kantone vom Bund ohne Änderung der Bundesverfassung gezwungen werden, ihren in Bundesangelegenheiten stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern das Recht zur Teilnahme an den Ständeratswahlen einzuräumen? Frage verneint sowohl aufgrund der grammatikalischen (Rz. 69–70) als auch der systematischen (Rz. 74–88), der teleologischen

(Rz. 74–76) und der historischen (Rz. 71–73) Auslegung von Art. 34, 39, 40, 46, 47, 51 und 150 Abs. 3 der Bundesverfassung.

2. Bedeutung und Ausprägung des Zweikammersystems im internationalen Vergleich (Rz. 14–30 und Rz. 65–67).

3. Mit einem Verzicht auf Einräumung des Ständeratswahlrechts an Auslandschweizer verletzt ein Kanton weder das Diskriminierungsverbot noch das Gleichheitsgebot von Art. 8 BV (Rz. 82–88).

4. Dass Auslandschweizer verschiedenenorts über mehr Rechte als ortsansässige Schweizer verfügen, ist auf gesetzgeberische Missverständnisse zurück zu führen (Rz. 49, 54, 62 und 84).

Regesto:

1. La Confederazione può costringere i Cantoni, senza modificare la Costituzione, a concedere agli Svizzeri all'estero aventi diritto di voto in materia federale il diritto di partecipare all'elezione del Consiglio degli Stati? Richiesta negata sia in base all'interpretazione letterale (n. marg. 69–70) sia in base all'interpretazione sistematica (n. marg. 74–88), teleologica (n. marg. 74–76) e storica (n. marg. 71–73) degli art. 34, 39, 40, 46, 47, 51 e 150 cpv. 3 della Costituzione federale.

2. Importanza e specificità del sistema bicamerale nel confronto internazionale (n. marg. 14–30 e n. marg. 65–67).

3. Rinunciando a concedere agli Svizzeri all'estero il diritto di partecipare all'elezione del Consiglio degli Stati, un Cantone non viola né il divieto di discriminazione né l'obbligo dell'uguaglianza giuridica di cui all'art. 8 Cost. (n. marg. 82–88).

4. Che gli Svizzeri all'estero godano in diversi Paesi di maggiori diritti rispetto agli Svizzeri in Patria è frutto di malintesi di natura legislativa (n. marg. 49, 54, 62 e 84).

Base légales:

Art. 150, al. 3, Cst.

Rechtliche Grundlagen:

Art. 150 Abs. 3 BV

Base giuridica:

Art. 150 cpv. 3 3 Cost.

Consentement de l'auteur:

Chancellerie fédérale; Section des droits politiques/ChF (avis à l'attention des CIP, publication autorisée)

Einwilligung des Autors:

Bundeskanzlei; Sektion Politische Rechte/BK (GA zuhanden SPK, Zustimmung zur Publikation liegt vor)

Consenso dell'autore:

Cancelleria federale; Sezione Diritti politici/CaF (perizia all'attenzione della Sezione DP, il consenso alla pubblicazione è dato)

Table des matières

Contenu		Page
Synthèse		62
I	Mandat de la CIP-N du 28 octobre 2011	63
II	Dispositions pertinentes de la Constitution fédérale	63
III	Statu quo: dispositions cantonales sur les élections au Conseil des Etats	63–67
A	Cantons accordant le droit de vote cantonal aux Suisses de l'étranger	63–64
B	Cantons n'accordant pas le droit de vote cantonal aux Suisses de l'étranger	64
C	Points communs et divergences des dispositions cantonales sur les élections au Conseil des Etats	64–67
1	Points communs	64
2	Divergences	64–65
3	Vue d'ensemble	66–67
IV	Impératifs du droit international?	67–73
A	Introduction: égalité et interdiction de la discrimination dans la Constitution fédérale	67–68
B	Pacte ONU II	68
C	Conformité à la CEDH de l'exclusion des Suisses de l'étranger	68
D	Règles de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe	69–71
E	Evolution dans l'Union européenne	71–72
F	Recommandations de l'OSCE	72–73
V	La question à la lumière des faits	74–76
A	Simultanéité des élections au Conseil national et au Conseil des Etats	74
B	Nombre de Suisses de l'étranger ayant le droit de vote	74
C	Nombre de doubles nationaux	74–75
D	Participation des Suisses de l'étranger	75
E	Interventions parlementaires	76
VI	Interprétation de la Constitution fédérale par la pratique et la doctrine	76–82
A	Judikatur	76–77
B	Doktrin	77–81
1	Principe	77–79
2	Droit international	79–80
3	Droits politiques cantonaux des Suisses de l'étranger (e.a. art. 150, al. 3, Cst.)	80

Contenu		Page
4	Compétences d'encouragement de la Confédération en faveur de la Cinquième Suisse (art. 40 Cst.)	81
5	Conclusions	81
C	Comparaison: position des autorités fédérales sur les limites d'âge imposées lors des élections cantonales	81–82
VII	Rôle de la 2^e Chambre du Parlement en comparaison internationale	82–84
VIII	La solution de la Constitution fédérale au problème	85–89
A	Principes de l'interprétation des dispositions constitutionnelles	85
B	Interprétation grammaticale	85
C	Interprétation historique	86
D	Interprétation téléologique	86
E	Interprétation systématique	86–89
F	Résultat	89
IX	Conclusions	90
X	Bibliographie	91–92
Annexes I–X		<i>Tableaux</i>
I	Dispositions pertinentes de la Constitution fédérale	93–94
II	Droit de vote cantonal des Suisses de l'étranger. Dispositions constitutionnelles cantonales	11 95
	Droit de vote cantonal des Suisses de l'étranger. Dispositions légales cantonales	12 96
III	Cantons n'accordant pas le droit de vote aux Suisses de l'étranger. Dispositions constitutionnelles sur les élections au Conseil des Etats	13 97–98
IV	Travaux préparatoires de la Constitution fédérale	14 99–102
V	Représentation des nationaux établis à l'étranger au Parlement national. Règles constitutionnelles des Etats européens	15 103–106
VI	Représentation des nationaux établis à l'étranger au Parlement national. Règles constitutionnelles des Etats africains	16 107–108
VII	Représentation des nationaux établis à l'étranger au Parlement national. Règles constitutionnelles des Etats sud-américains	17 109
VIII	Synthèse mondiale des données pertinentes des Etats concernés	18 110
IX	Elections au Conseil des Etats. Dispositions constitutionnelles cantonales	19 111
X	Droits de vote des citoyens établis à l'étranger en Europe. Dispositions constitutionnelles	20 112

Synthèse

La Confédération peut-elle obliger les cantons à accorder le droit de vote et d'éligibilité au niveau cantonal sans modifier sa Constitution? Les élections au Conseil des Etats permettent de constituer la deuxième Chambre du Parlement fédéral, sans laquelle aucune loi fédérale ne pourrait être votée (ch. 47). Le Conseil des Etats est mis sur le même pied que le Conseil national, une rareté dans le système bicaméral au niveau mondial (tab. 9 et 10). L'élection directe par le peuple des membres de la deuxième Chambre ne fait pas partie de la tradition électorale européenne (ch. 51 à 53). La Constitution fédérale n'exige d'ailleurs que l'élection démocratique de la deuxième Chambre (ch. 47 et 83). D'après la jurisprudence (ch. 39 à 45) et la doctrine (ch. 46 à 64), les cantons qui n'accordent pas le droit de vote et d'éligibilité aux Suisses de l'étranger peuvent donc s'appuyer sur des raisons objectives et se fonder sur l'art. 150, al. 3, Cst. pour motiver leur position : ils ne violent donc ni l'interdiction de discrimination ni le principe d'égalité inscrits à l'art. 8 Cst. (ch. 82 à 88). Par ailleurs, à peine 30 % des électeurs potentiels se sont fait inscrire dans les registres électoraux ; en outre, ¾ des Suisses de l'étranger sont doubles nationaux (ch. 32 à 34) et jouissent de droits politiques dans leur Etat de résidence ; dans pratiquement toute l'Union européenne, ils sont éligibles aux niveaux communal et européen (ch. 20 à 25). Dans les cantons qui accordent le droit de vote et d'éligibilité aux Suisses de l'étranger, ceux-ci disposent de plus de droits politiques au niveau cantonal que les citoyens Suisses qui résident en Suisse en raison d'un malentendu (ch. 49, 54, 62 et 84). Pour de nombreux représentants de la Cinquième Suisse, le lien avec leur résidence politique fictive est encore plus difficile à maintenir au niveau cantonal qu'au niveau fédéral (ch. 5, 58 et 86). Enfin, les Suisses de l'étranger ayant le droit de vote n'ont aucune des obligations qui assortissent ce droit au niveau cantonal. La teneur de l'art. 150, al. 3, Cst. est claire et sans ambiguïté (ch. 69 à 70). La genèse de cette disposition (ch. 71 à 73) révèle que la seule proposition visant à régler au niveau fédéral l'élection du Conseil des Etats a été balayée par la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil national et n'a plus été reprise par la suite. L'art. 150, al. 3, Cst. reflète un impératif (ch. 74 à 76) qui correspond à celui de l'art. 5a (principe de subsidiarité) et de l'art. 40 (compétences d'encouragement de la Confédération en vue de renforcer les liens des Suisses de l'étranger avec leur patrie) créant ainsi un ensemble cohérent qui exclut toute atteinte à la participation des cantons au processus de décision au niveau fédéral inscrite dans la Constitution. La systématique de celle-ci (ch. 77 à 88) témoigne d'une idée fondamentale qui apparaît dans tous les articles pertinents : la Confédération ne doit régler les droits politiques – également ceux des Suisses de l'étranger (art. 40, al. 2, Cst.) – qu'au niveau *fédéral* (art. 39 Cst.); elle doit respecter l'autonomie d'organisation des cantons et autonomie tout court leur indépendance (art. 47 Cst.) et même leur laisser une marge de manœuvre aussi large que possible dans la mise en œuvre du droit fédéral (art. 46 Cst.). La pratique constante de l'Assemblée fédérale lorsqu'elle accorde la garantie de la Confédération aux constitutions cantonales (art. 51) participe de l'ensemble cohérent voulu par la Constitution : elle n'a jamais vu de contradiction entre l'art. 8 (égalité), l'art. 34 (liberté de vote), l'art. 136 (droits politiques des Suisses) et l'art. 150, al. 3, Cst. Les interprétations grammaticale (ch. 69 à 70), historique (ch. 71 à 73), téléologique (ch. 74 à 76) et systématique (ch. 77 à 88) concordent : la Constitution fédérale délègue aux cantons la compétence de régler les élections au Conseil des Etats. Tout revirement imposerait *une modification formelle de la Constitution fédérale*.

I Mandat de la CIP-N du 28 octobre 2011

1. Le 28 octobre 2011, la CIP-N a examiné la possibilité de déposer une intervention visant à modifier l'art. 150 Cst. afin d'obliger les cantons à permettre aux Suisses de l'étranger ayant le droit de vote de participer aux élections du Conseil des Etats. La nécessité d'une modification de la Constitution a été débattue au sein de la commission, les cantons ne pouvant exclure aucun de leur citoyen. Mais comment concilier l'égalité et la souveraineté des cantons en matière d'élection du Conseil des Etats? Le 17 novembre 2011 a donc chargé l'administration de rédiger un avis de droit concernant l'interprétation de la Constitution sur ce point. Pour répondre à la question, il faut analyser les dispositions pertinentes de la Constitution (ch. 2), le droit cantonal (ch. 3 à 11), les règles internationales (ch. 12 à 25), les faits (ch. 31 à 38), l'interprétation de la Constitution par la pratique (ch. 39 à 45) et la doctrine (ch. 46 à 64) et le rôle de la 2^e Chambre du Parlement dans d'autres Etats (ch. 65 à 67). C'est à la lumière de ces informations que les dispositions pertinentes de la Constitution doivent être examinées, conformément aux règles reconnues de l'interprétation juridique, (ch. 68) du point de vue grammatical (ch. 69 à 70), sous l'angle de leur évolution historique (ch. 71 à 73), selon leur finalité (ch. 74 à 76) et dans l'ensemble cohérent qu'elles constituent (ch. 77 à 88).

II Dispositions pertinentes de la Constitution fédérale

2. La Constitution contient de nombreuses dispositions indiquant dans quel sens interpréter l'art. 150, notamment les art. 3, 5, 5a, 8, 34, 39, 40, 45, 46, 47, 51, 136 et 143 (cf. annexe I).

III Statu quo: dispositions cantonales sur les élections au Conseil des Etats

A Cantons accordant le droit de vote aux Suisses de l'étranger

3. En tout, 125 567 Suisses de l'étranger étaient enregistrés dans les registres électoraux avant les élections au Conseil national (ainsi que le premier tour des élections au Conseil des Etats des cantons concernés) du 23 octobre 2011¹. Ils ont pu participer aux élections au Conseil des Etats dans onze² des 26 cantons:

Tableau 1

Elections du Conseil des Etats 2011: Suisses de l'étranger ayant le droit de vote

Ct.	Nombre de Suisses de l'étranger ayant le droit de vote	Ct.	Nombre de Suisses de l'étranger ayant le droit de vote
ZH	19 393	GR	2 815
BE	12 928	TI	7 178
SZ	1 308	NE	3 923
FR	4 384	GE	19 201
SO	2 415	JU	1 816
BL	3 207		
		<i>Total</i>	<i>78 568</i>

4. La plupart de ces cantons ont accordé aux Suisses de l'étranger le droit de vote au niveau cantonal depuis les années 90 (TI 1893, JU 1977, SO 1980, BL 1981, BE 1993, GE 1995, SZ 1999, NE 2000, GR 2003, FR 2004, ZH [pour l'élection du Conseil d'Etat mais pas pour les votations populaires] 2005); le plus souvent, ils ont saisi l'occasion d'une révision totale de leur constitution ou de la rédaction de celle-ci; les cantons de SZ, SO, BL et GE sont intervenus au niveau de la loi.

¹ Pour la somme des chiffres par canton, cf. le rapport du Conseil fédéral du 9 novembre 2011 sur les élections au Conseil national de 2011, FF 2011 7577-8620, consultable sous <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2011/7577.pdf>. Cette somme diffère considérablement des statistiques de la banque de données VERA du DFAE, cf. ch. 34, tabl. 6.

² Pour les dispositions constitutionnelles de ces cantons, cf. annexe II, tabl. 11, pour les dispositions légales, annexe II, tabl. 12.

5. Si le droit de vote n'est pas encore largement accordé aux Suisses de l'étranger au niveau cantonal, c'est essentiellement parce que les liens qui les unissent à leur canton et leurs connaissances des enjeux et des objets soumis au vote sont encore plus ténus qu'au niveau fédéral³.

6. Le projet de Constitution fédérale de 1977⁴ et l'essai de modèle de 1984⁵ proposaient de régler l'éligibilité au Conseil des Etats *dans le droit fédéral*, à l'instar de l'éligibilité au Conseil national. Cette idée a par la suite *été sciemment abandonnée* (cf. ch. 70, n. 76).

7. Une (forte) minorité des cantons permettent de leur propre volonté à leurs Suisses de l'étranger de participer aux élections au Conseil des Etats : 62,6 % des Suisses de l'étranger inscrits dans les registres électoraux ont aujourd'hui la possibilité de participer à ces élections.

B Cantons n'accordant pas le droit de vote aux Suisses de l'étranger

8. Les quinze autres cantons n'accordent pas le droit de vote aux Suisses de l'étranger pour leurs élections au Conseil des Etats⁶.

C Points communs et divergences des dispositions cantonales sur les élections au Conseil des Etats

1 Points communs

9. Dans tous les cantons, le Conseil des Etats est aujourd'hui élu par le *peuple*⁷ pour un mandat de *quatre ans*; ces élections ont lieu partout la *même année que celles du Conseil national*, par la voie des urnes, *le même jour que celles-ci* (avant-dernier dimanche d'octobre: *1^{er} tour* pour le Conseil des Etats); le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures fait exception: les élections ont lieu le dernier dimanche d'avril, lors de la *Landsgemeinde*. Les personnes *qui n'ont pas la nationalité suisse* ne sont éligibles au Conseil des Etats dans aucun canton.

2 Divergences

10. Si les cantons règlent de manière diverse et variée le *ballottage*, on note également des différences dans les domaines suivants:

- a. *âge du droit de vote*: le canton de *Glaris* accorde le droit de vote actif dès l'âge de seize ans⁸, tous les autres à 18 ans;
- b. *âge de l'éligibilité*: *Glaris* est le seul canton à limiter l'éligibilité au Conseil des Etats à 65 ans⁹;
- c. *vote obligatoire*: n'existe plus que dans le canton de *Schaffhouse*¹⁰;

³ DENISE BUSER, p. 105, ch. 262, n. 416 (et HANGARTNER/KLEY, p. 53, ch. 118), *ibid.*, n. 417: "Im VE 1977 für eine neue Bundesverfassung sollte den Kantonen die Einführung eines Auslandschweizerstimmrechts verboten werden (Art. 39 VE 1977)." Cf. disposition dans FF 1985 III 184; voir différence dans l'essai de modèle « La nouvelle Constitution fédérale, telle qu'elle pourrait se présenter » : art. 45, al. 2, let. a, FF 1985 III 215.

⁴ Avant-projet de Constitution 1977 (AP 1977) : art. 70, al. 1, FF 1985 III 192.

⁵ Essai de modèle (EM) : art. 88, al. 1, FF 1985 III 227.

⁶ Pour les dispositions constitutionnelles des cantons n'accordant pas le droit de vote aux Suisses de l'étranger pour les élections au Conseil des Etats, voir annexe III, tabl 13; pour les interventions parlementaires voir ch. 32.

⁷ Il n'en a pas toujours été ainsi: OW a introduit le scrutin populaire en 1867, ZH, SO et TG en 1869, ZG en 1873, SH et AI en 1876, NW en 1877, GR en 1880, GL en 1887, BS en 1889, BL et TI en 1892, GE en 1893, AR en 1895, SZ en 1898, AG en 1904, LU en 1905, VD en 1917, VS en 1920, UR lors de l'abolition de la *Landsgemeinde* en 1928, SG en 1967, NE en 1971, FR en 1972, BE en 1977 et JU lors de la création du canton en 1979; cf. KÖLZ vol. II, p. 932. Il y a 30 ans encore les conseillers aux Etats étaient élus par la *Landsgemeinde* dans les cantons d'OW, de NW, de GL et d'AI.

⁸ Art. 56, al. 1, en relation avec art. 57, al. 1, let. a, cst. GL (RS 131.217).

⁹ Art. 78, al. 5, cst. GL. Jusqu'en 2012, *Genève* était le seul canton où les électeurs n'étaient éligibles au Conseil des Etats qu'à partir de 27 ans révolus (art. 51 en relation avec art. 104, ancienne Cst. GE); la nouvelle Constitution du 14 octobre 2012 (art. 48 al. 1 nouvelle Cst. GE) fixe maintenant l'âge requis pour se faire élire au Conseil des Etats à 18 ans.

¹⁰ Art. 9 de la loi électorale SH (SHR 160.100).

- d. *conditions relatives à la nationalité* pour la participation *active* à une élection: Les cantons de *Neuchâtel*¹¹ et du *Jura*¹² accordent la participation *active* aux élections au Conseil des Etats à des *étrangers domiciliés depuis longtemps* dans le canton;
- e. *admission des Suisses de l'étranger ayant le droit de vote* aux élections au Conseil des Etats: prévue par *Zurich, Berne, Schwyz, Fribourg, Soleure, Bâle-Campagne, les Grisons, le Tessin, Neuchâtel, Genève* et le *Jura*¹³; les quinze autres cantons n'accordent pas le droit de vote aux Suisses de l'étranger pour les élections au Conseil des Etats;
- f. *système électoral*: les cantons de *Neuchâtel*¹⁴ et du *Jura*¹⁵ élisent leurs représentants au Conseil des Etats à la proportionnelle; tous les autres cantons appliquent le *système majoritaire à deux tours* (majorité absolue au 1^{er} tour, majorité relative au 2^e tour);
- g. *délais de carence* pour les personnes nouvellement établies conformément à l'art. 39, al. 4, Cst. (vue d'ensemble tabl. 2; détails régl. annexe IX, tabl. 19).
- h. *élections tacites*: huit cantons (ZH, BE, UR, GL, SH, AI, GR et TG) excluent totalement la possibilité d'élections tacites au Conseil des Etats, neuf prévoient cette possibilité dès le 1^{er} tour (OW, NW, ZG, BL, TI, VS, NE, GE et JU) et à nouveau lors du ballottage, les neuf cantons restants (LU, SZ, FR, SO, BS, AR, SG, AG und VD) limitent cette possibilité au ballottage (détails régl. annexe IX, tabl. 19).

¹¹ Art. 37, al. 1, let. c, en relation avec l'art. 38 cst. NE (RS 131.233).

¹² Art. 73 en relation avec l'art. 74, al. 1, let. c, cst. JU (RS 131.235) et l'art. 3, al. 2, de la loi cantonale sur les droits politiques JU (RSJU 161.1).

¹³ Sources à l'annexe II, tabl. 11 et 12.

¹⁴ Art. 39, al. 2, cst. NE.

¹⁵ Art. 74, al. 5, cst. JU.

3 Vue d'ensemble

Tableau 2

Canton	Âge du droit de vote					Vote obligatoire		Droit de vote et éligibilité				Délais de carence cantonaux en jours			Système électoral		Jour de l'élection		Limite du mandat		
	Actif minimal		passif					Suisse de l'étranger		Etrangers établis											
	16	18	18	illim.	65	oui	non	oui	non	oui	non	0	5	30	M	P	CN	LG	non	oui	nombre
ZH		X	X	X			X	X			X	X			X		X		X		illim.
BE		X	X	X			X	X			X	X			X		X		X		illim.
LU		X	X	X			X		X		X	X			X		X		X		illim.
UR		X	X	X			X		X		X	X			X		X		X		illim.
SZ		X	X	X			X	X			X	X			X		X		X		illim.
OW		X	X	X			X		X		X	X			X		X		X		illim.
NW		X	X	X			X		X		X	X			X		X		X		illim.
GL	X		X		X		X		X		X	X			X		X		X		illim.
ZG		X	X	X			X		X		X	X			X		X		X		illim.
FR		X	X	X			X	X			X	X			X		X		X		illim.
SO		X	X	X			X	X			X	X			X		X		X		illim.
BS		X	X	X			X		X		X	X			X		X		X		illim.
BL		X	X	X			X	X			X	X			X		X		X		illim.
SH		X	X	X		X			X		X	X			X		X		X		illim.
AR		X	X	X			X		X		X	X			X		X		X		illim.
AI		X	X	X			X		X		X	X			X			X		X	illim.
SG		X	X	X			X		X		X	X			X		X		X		illim.
GR		X	X	X			X	X			X	X			X		X		X		illim.
AG		X	X	X			X		X		X	X			X		X		X		illim.
TG		X	X	X			X		X		X	X			X		X		X		illim.
TI		X	X	X			X	X			X		X		X		X		X		illim.
VD		X	X	X			X		X		X	X			X		X		X		illim.
VS		X	X	X			X		X				X		X		X		X		illim.
NE		X	X	X			X	X		X					X	X	X		X		illim.
GE		X		X			X	X			X	X			X		X		X		illim.
JU		X	X	X			X	X		X			X		X	X	X			X	3
CH	1	25	25	25	1	1	25	11	15	2	24	23	1	2	24	2	25	1	25	1	-

Abréviations utilisées dans le tableau ci-dessous

LG = jour de la *Landsgemeinde* (fin avril)

CN = jour de l'élection du Conseil national (avant-dernier dimanche d'octobre)

M = scrutin majoritaire

P = scrutin proportionnel

11. Synthèse: si un canton au moins ou trois au plus se distinguent des autres s'agissant de l'âge de vote minimal, de l'âge de l'éligibilité minimal ou maximal, de l'éligibilité des citoyens suisses extra-cantonaux, du vote obligatoire, des délais de carence, du système électoral, du jour des élections, du vote par les urnes ou à main levée ou de la durée du mandat, dans le contexte des élections au

Conseil des Etats, trois groupes de taille à peu près équivalente se dessinent s'agissant des élections tacites et deux en ce qui concerne le droit de vote actif des Suisses de l'étranger. A y regarder de plus près, les *tendances* ne sont toutefois pas aussi homogènes. Un canton au maximum reste fidèle à ses traditions respectives et s'oppose à la *tendance générale* sur le vote obligatoire (SH), le jour des élections et le vote par les urnes ou à main levée (AI) ou l'âge de l'éligibilité minimal (GE, jusqu'en 2012 seulement) (abolition du vote obligatoire entre 1948 et 1971 dans les cantons de ZH, de SG, d'AG, de TG et de VD; abolition de l'élection des membres du Conseil des Etats par la *Landsgemeinde* et de la date des élections différente en 1985 dans les cantons d'OW, de NW et de GL; de ZG et des GR); si douze cantons ont abandonné les délais de carence et trois les ont considérablement réduits au cours des 30 dernières années, d'autres se sont éloignés des standards nationaux s'agissant de l'âge de vote minimal (GL), de la durée maximale du mandat (JU), du système électoral (NE et JU) et de l'obligation d'être domicilié dans le canton pour être éligible (NE). L'autonomie organisationnelle est également exploitée pour donner corps à des innovations qui plongent leurs racines dans le terreau typiquement helvétique de l'empirisme éprouvé. Les Suisses de l'étranger qui ont le droit de vote aux élections au Conseil des Etats l'ont obtenu au cours des 20 dernières années dans sept des onze cantons qui le leur accordent aujourd'hui. La tendance est ici très nettement à la hausse (détails régl. à l'annexe IX, tabl. 19).

IV Impératifs du droit international?

A Introduction: égalité et interdiction de la discrimination dans la Constitution fédérale

12. L'*égalité* (art. 8, al. 1, Cst.) exige que ceux qui font les lois et ceux qui les appliquent veillent à ce que l'Etat traite tous les êtres humains de la même manière. L'action de l'Etat ne doit pas privilégier ou désavantager indûment qui que ce soit. S'il faut traiter les choses égales de manière égale et les choses inégales de manière inégale, ce principe ne garantit aucune égalité de traitement absolue. Toutefois toute inégalité de traitement doit être justifiée. Les pouvoirs violent le principe de l'égalité lorsqu'ils établissent des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'ils omettent de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances¹⁶.

13. Le *principe de non-discrimination* (art. 8, al. 2, Cst.) va plus loin. Il protège des groupes de personnes de toute inégalité de traitement due à leur appartenance à un groupe déterminé, notamment les personnes particulièrement menacées au cours de l'histoire d'être traitées de manière cruelle, inhumaine ou dégradante. Une discrimination fondée sur l'appartenance à une *race* n'est en aucun cas justifiable. Une différence de traitement en raison de l'*âge* n'est, elle, pas totalement inconcevable. Pour qu'elle soit recevable, ses raisons doivent être *objectivement justifiées, appropriées, nécessaires et raisonnables dans l'optique de l'objectif à atteindre*.

Elle doit donc être fondée sur des raisons qualifiées, d'intérêt public, et respecter le principe de proportionnalité¹⁷. *L'absence du pays ne fait pas partie des critères prévus par la Constitution*.

14. Le principe de non-discrimination plonge ses racines dans les garanties du droit international: la Charte de l'ONU¹⁸, la Convention européenne des droits de l'homme¹⁹, le Pacte I de l'ONU du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels²⁰, le Pacte II de l'ONU du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques²¹ et d'autres conventions qui traitent d'aspects spécifiques de la discrimination²². La Suisse est Partie à ces traités internationaux fondamentaux dans le domaine des droits de l'homme et reconnaît donc depuis longtemps le principe de la non-

¹⁶ Cf. ATF 127 I 185.

¹⁷ Rapport du Conseil fédéral du 21 avril 2004 sur les limites d'âge en vigueur dans les cantons et les communes pour les membres des organes exécutifs et législatifs (en exécution de la motion Egerszegi-Obrist. Discrimination des aînés. Remise d'un rapport, 02.3413 n, motion transmise par le Conseil national le 21 mars 2003 sous forme de postulat), FF 2004 1984 s. = <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2004/1957.pdf>.

¹⁸ RS 0.120, art. 1, al. 3.

¹⁹ RS 0.101, art. 14.

²⁰ RS 0.103.1, art. 2, al. 2, et art. 3.

²¹ RS 0.103.2, art. 2, al. 1.

²² Notamment les conventions de l'ONU du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (RS 0.108) et du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (RS 0.104).

discrimination; elle a en outre renforcé ses engagements internationaux en adhérant récemment à d'autres traités. *L'absence du pays ne fait pas partie des critères actuellement prévus par le droit international:*

B Pacte ONU II

15. L'art. 25, let. c, du Pacte II de l'ONU garantit le droit et la possibilité d'accéder sans discrimination aux fonctions publiques²³. La disposition a la teneur suivante:

1 Art. 25

Tout *citoyen* a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'art. 2 et sans restrictions déraisonnables:

- a) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis;
- b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs;
- c) d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.

2 Art. 2

1. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

2. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à prendre, en accord avec leurs procédures constitutionnelles et avec les dispositions du présent Pacte, les arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus dans le présent Pacte qui ne seraient pas déjà en vigueur.

3. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à:

- a) garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles;
- b) garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'Etat, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et à développer les possibilités de recours juridictionnel;
- c) garantir la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié.

16. La teneur de l'art 2 («à tous les individus se trouvant sur leur territoire») et de l'art. 25 du Pacte est sans ambiguïté: les citoyens se trouvant à *l'étranger* ne peuvent en déduire aucun droit.

C Conformité à la CEDH de l'exclusion des Suisses de l'étranger

17. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les Etats peuvent définir les conditions usuelles applicables au droit de vote dans la loi sans restreindre ce dernier de manière arbitraire. L'électeur peut donc être astreint à une obligation de résidence et les citoyens résidant à l'étranger ne peuvent faire valoir aucun droit à participer aux élections dans leur pays: l'exclusion des électeurs résidant à l'étranger (CourEDH dans l'affaire *Hilbe c. Liechtenstein* du 7 septembre 1999, CourEDH 1999-VI), l'exigence d'une durée de résidence minimale (CourEDH dans l'affaire *Py c. France* du 11 janvier 2005, CourEDH 2005-IX, ch. 44 ss) et les règles de quorum (CourEDH dans l'affaire *Federación nacionalista canaria c. Espagne* du 7 juin 2001, CourEDH 2001-IV) sont admissibles²⁴.

²³ Cf. également FF 1997 I 378 s.

²⁴ STEINMANN, Art. 34 p. 702 ch. 25.

D Règles de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe

18. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a publié le 24 juin 2011, sous la forme de l'étude n° 580/2010, le Rapport sur le vote à l'étranger [CDL-AD(2011)022] rédigé sur la base des observations des experts JOSETTE DURRIEU (France) et LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI (Hongrie) et adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 37^e réunion (Venise, 16 juin 2011) et par la Commission de Venise lors de sa 87^e session plénière (Venise, 17–18 juin 2011)²⁵. Se fondant sur les résultats de l'étude comparative, la Commission de Venise aboutit notamment aux conclusions suivantes (p. 16):

«92. Toutefois, l'évolution des législations, comme l'arrêt rendu récemment par la Cour européenne des droits de l'homme concernant la Grèce – non encore définitif –, montrent une tendance favorable au droit de vote des citoyens à l'étranger, du moins pour les élections *nationales*, s'agissant des citoyens qui ont maintenu des liens avec leur Etat d'origine.»

«98. En résumé, si le refus du droit de vote aux citoyens résidant à l'étranger ou les limitations à ce droit constituent une restriction au principe du suffrage universel, *la Commission ne considère pas à ce stade que l'introduction d'un tel droit soit imposée par les principes du patrimoine électoral européen*».

19. L'étude met en évidence le peu d'homogénéité qui règne en Europe dans ce domaine²⁶.

«54. Le vote des citoyens à l'étranger est admis à tous les scrutins dans 5 Etats: Autriche, Bosnie-Herzégovine, Danemark, Islande, Norvège. En Irlande et Israël, le suffrage est possible à tous les scrutins pour les seuls diplomates et militaires; en Allemagne, les citoyens temporairement à l'étranger peuvent voter à toutes les élections».

Huit Etats seulement (dont quatre membres de l'UE) accordent le droit de vote au niveau local à leur citoyens résidant à l'étranger (détails régl. à l'annexe IX, tabl. 19):

²⁵ [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)022-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)022-f.pdf).

²⁶ Cf. CDL-AD(2011)022, p. 10 s., ch. 53 à 55. Les informations concernant le Danemark s'écartent de celles fournies oralement par les collègues danois à la mi-octobre 2011.

Tableau 3

Etat	Election présidentielle	Election du Parlement	Votation populaire	Election du Parlement européen	Election locale	Remarques
Belgique	Monarchie	X		X		
Bulgarie	X	X				
Allemagne		X		X		
Estonie		X	X			
Finlande	X	X			X	
France	X	X	X	X		
Grande-Bretagne	Monarchie	X		X		
Italie		X	X			
Croatie	X	X	X	X		adhésion UE 2013
Lettonie		X	X			
<i>Liechtenstein</i>	<i>Monarchie</i>	X	X		X	<i>non-membre UE</i>
Lituanie		X	X	X	X	
Luxembourg	Monarchie	X	X	X		
<i>Macédoine</i>	X	X				
<i>Moldavie</i>	X	X	X			<i>non-membre UE</i>
<i>Monaco</i>	<i>Monarchie</i>	X			X	<i>non-membre UE</i>
Pays-Bas	Monarchie	X				
Pologne	X	X	X			
Portugal	X	X	X	X		
Roumanie	X	X	X	X		
<i>Russie</i>	X	X	X			<i>non-membre UE</i>
Suède	Monarchie	X	X	X	X	
Suisse		X	X*		X*	*en partie dans les cantons; non-membre UE
<i>Serbie</i>	X	X				<i>non-membre UE</i>
Slovaquie		X				
Slovénie	X	X	X			
Espagne	Monarchie	X	X		X	
République tchèque		X				
<i>Ukraine</i>	X	X	X			<i>non-membre UE</i>
Hongrie		X	X	X		
<i>Belarus</i>	X	X	X		X	<i>non-membre UE</i>
Total	14	31	20	11	8	

20. Les citoyens de l'UE étrangers jouissent aujourd'hui du droit de vote au niveau local dans leur Etat de résidence; les lignes directrices du code de bonne conduite [CDL-AD (2002) 23]²⁷ de la Commission de Venise²⁸ (ch. I) prévoient d'ailleurs ce qui suit:

1. Le suffrage universel

1.1. Règle et exceptions

...

b. condition de nationalité:

i. la condition de nationalité peut être prévue;

ii. *il est toutefois souhaitable que, après une certaine durée de résidence, les étrangers disposent du droit de vote sur le plan local.*

21. En *conclusion*, l'Union européenne n'est pas encore un Etat fédéral accordant le droit de vote à tous ses citoyens indépendamment de leur lieu de séjour. Cet aspect a son importance dans l'optique de l'analyse du droit de vote dans l'Union européenne et de son évolution.

E Evolution dans l'Union européenne

22. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000 (2010/C 83/02)²⁹ prévoit ce qui suit s'agissant de la participation aux élections du Parlement européen et aux élections communales:

Article 39 Droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen

1. Tout citoyen de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat.

2. Les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct, libre et secret.

Article 40 Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales

Tout citoyen de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat.

23. Dans de nombreux Etats européens ce principe est inscrit dans la loi, voire au niveau constitutionnel, notamment dans les Etats suivants:

- a. *Bulgarie*: art. 42, al. 3, de la Constitution;
- b. *Allemagne*: art. 28, al. 1, 3^e phrase, de la Loi fondamentale;
- c. *Estonie*: § 156, al. 3, de la Constitution;
- d. *Finlande*: § 14, al. 2, et § 121, al.1, de la Loi fondamentale;
- e. *France*: art. 88-3 de la Constitution;
- f. *Italie*: art. 51, al. 2, de la Constitution;
- g. *Autriche*: art. 117, al. 2, 5^e phrase, de la Loi constitutionnelle fédérale;
- h. *Portugal*: art. 8, al. 3 et 4, 263, al. 1, 264, al. 2, et 265, al. 1, let. b, de la Constitution;
- i. *Pologne*: art. 169 et 170 de la Constitution;
- j. *Roumanie*: art. 16, al. 4, de la Constitution;
- k. *Suède*: chap. XI, § 6, en relation avec § 9, de la Constitution;
- l. *Slovénie*: art. 43, al. 2, de la Constitution;

²⁷ Avis n° 190/2002, consultable sous [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-f.pdf).

²⁸ Adopté par la Commission de Venise lors de sa 51^e session (Venise, 5-6 juillet 2002).

²⁹ JO C 83 du 30 mars 2010, p. 389; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:FR:PDF>. Cf. également art. 22 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

- m. *Slovaquie*: art. 30, al. 1, 2^e phrase, de la Constitution, et
- n. *Espagne*: art. 13, al. 2, en relation avec art. 23 et art. 140 de la Constitution.³⁰

24. Selon le rapport explicatif³¹:

- b. La plupart des législations prévoient la condition de *nationalité*. Toutefois, une certaine évolution se dessine en direction de l'octroi des droits politiques sur le plan local aux étrangers établis, conformément à la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (*STE 144*). C'est pourquoi, il est recommandé d'octroyer le droit de vote sur le plan local après une certaine durée de résidence. En outre, l'intégration européenne a conduit à l'octroi aux citoyens européens du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et au Parlement européen dans l'Etat membre où ils résident (*art. 19 du traité instituant la Communauté européenne*). Le critère de la nationalité peut par ailleurs poser des problèmes dans le cas où un Etat refuse sa citoyenneté à des personnes établies depuis plusieurs générations, en se basant par exemple sur des considérations linguistiques. Par ailleurs, les doubles nationaux doivent, d'après la Convention européenne sur la nationalité (*art. 17 STE 166*), disposer des mêmes droits électoraux que les autres nationaux (*la CEDH va moins loin: Com. eur. DH, n° 28858/95, déc. 25.11.96, Gantchev c. Bulgarie, D.R. 87 p.130*).»

25. En conclusion, la très grande majorité des citoyens de l'UE jouissent du droit de vote au niveau communal dans l'Etat membre où ils résident. Les Etats membres de l'UE tendent clairement à accorder le droit de vote au niveau local aux contribuables étrangers mais pas à leurs nationaux résidant dans un autre Etat. Les citoyens Suisses ne jouissent du droit de vote au niveau local dans leur commune de résidence au sein de l'UE que dans la mesure où ils ont également la nationalité d'un Etat de l'UE et sont donc doubles nationaux. Ils sont toutefois nombreux à remplir ce critère (cf. ch. 34, tabl. 6 et 7).

F Recommandations de l'OSCE

26. Dans son rapport final du 31 janvier 2012 sur les élections fédérales du 23 octobre 2011, l'OSCE note (ch. IV, let. B): «*While the Swiss political system is based upon the principles of federalism and subsidiarity, it is unusual for a country to have different eligibility requirements and conditions for citizens to be elected to the same body of the national parliament (Council of States). The federal and cantonal authorities could reflect on the extent to which these differences may affect the principle of equality of political rights of all citizens and the extent to which they comply with international standards.*¹⁶», et la note 16 a la teneur suivant: «*See, for example: Paragraph 7.5 of the 1990 OSCE Copenhagen Document, which provides that participating States will «respect the right of citizens to seek political or public office, individually or as representatives of political parties or organizations, without discrimination». Paragraph 4 of the 1996 UN Human Rights Committee General Comment 25 stipulates that any restrictions on the right to stand for office should be «based on objective and reasonable criteria.» The 2002 Code of Good Practice in Electoral Matters of the Venice Commission of the Council of Europe, Principle 1.1.1, stipulates the right of «all» citizens to stand for election and that where age limits apply to candidacies, they should not exceed 25, except where there are qualifying ages for specific offices.*»

27. Rien dans les sources mentionnées par les observateurs de l'OSCE ne fonde leur interprétation. Le ch. 7.5 du Document de Copenhague de 1990 (FF 1991 I 1029) cité par les observateurs a la teneur suivante: «(7) Pour faire en sorte que la volonté du peuple soit le fondement des autorités publiques, les Etats participants:

- (7.5) – respecteront le droit des citoyens de solliciter des fonctions politiques ou publiques, à titre individuel ou en tant que représentants de partis politiques ou d'organisations, sans discrimination; (...)

Cette disposition est étroitement liée au ch. 7.2, qu'il convient également de citer ici:

- «(7.2) – permettront que tous les sièges, dans au moins une des chambres du pouvoir législatif national, soient librement disputés dans le cadre d'un vote populaire;»

³⁰ Certaines des Constitutions les plus récentes (Croatie, Hongrie) ne sont pas encore disponibles dans une langue connue de l'auteur.

³¹ Adopté par la Commission de Venise lors de sa 52^e session (Venise, 18–19 octobre 2002).

Cette disposition ne figure pas dans le document de l'OSCE par erreur, *bien au contraire*, puisque par exemple ni la Grande-Bretagne (art. 2 et 3 de la «House of Lords Act»), ni l'Irlande (art. 18 de la Constitution), ni la France (art. 24, al. 2, de la Constitution), ni la République fédérale d'Allemagne (art. 51 de la Loi fondamentale), ni la Fédération de Russie (art. 96 de la Constitution) ne prévoient que la 2^e Chambre du Parlement soit élue directement par le peuple. Il serait absolument inacceptable *d'interpréter* les normes de l'OSCE de telle sorte que ses membres puissent abandonner l'élection de leurs députés à la 2^e Chambre à l'arbitraire du chef du gouvernement (comme en Allemagne) et les empêcher en même temps de fixer les normes électorales (comme en Suisse).

28. Le par. 4 des Observations générales du Comité des droits de l'homme de 1996 concernant l'art. 25 du Pacte de l'ONU II n'est pas plus éclairant³². S'il est évident que toute restriction de l'éligibilité doit obéir à des critères objectifs et logiques, la pertinence de ces observations dans le contexte des élections au Conseil des Etats demeure douteuse tant que l'ONU ne déclarera pas universellement inadéquates *les restrictions semblables largement répandues dans le monde*³³.

29. La manière dont la Constitution des Etats-Unis règle *le droit de vote* peut offrir un éclairage intéressant sur la diversité des dispositions cantonales en matière d'élection au Conseil des Etats: l'art. 1, section 2 (Chambre des représentants) et le XVII^e amendement (Sénat) prescrivent au niveau fédéral que, dans chaque Etat les électeurs devront répondre aux conditions requises pour être électeur à l'assemblée la plus nombreuse de la législature de cet Etat (de nombreux Etats ont un Parlement bicaméral). A l'exception de quelques conditions élémentaires telles que le XV^e Amendement (interdiction de dénier le droit de vote du fait de la race, de la couleur ou de l'esclavage antérieur), le XIX^e (droit de vote des femmes) et le XXIV^e amendements (interdiction de dénier le droit de vote pour cause de non-paiement de la taxe électorale ou de tout autre impôt), la Constitution américaine délègue aux Etats la compétence de fixer les conditions du droit de vote.

30. La référence au Code de bonne conduite en matière électorale de 2002 de la Commission de Venise est plus que contestable lorsqu'elle est tronquée: ch. 1.1.1 « ... *stipulates the right of <all> citizens to stand for election and that where age limits apply to candidacies, they should not exceed 25, except where there are qualifying ages for specific offices*»; in extenso, le texte a la teneur suivante: «a. condition d'âge: iii. l'éligibilité devrait de préférence être acquise au même âge que le droit de vote, mais au plus tard à 25 ans, sous réserve de fonctions particulières (sénateur, chef de l'Etat)». Dans la version originale anglaise, les fonctions particulières sont précisées entre parenthèses «(e.g. *member of the upper house of parliament*, Head of State)». A notre sens, le renvoi, amputé, au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise est inapproprié puisqu'il exclut justement la question de la limite d'âge plus élevée pour l'élection à la 2^e Chambre de la réflexion.

³² Observation générale no 25, Le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, le droit de vote et le droit d'accéder, dans les conditions générales d'égalité aux fonctions publiques (art. 25): séance no 57/1996. Le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, le droit de vote et le droit d'accéder, dans les conditions générales d'égalité aux fonctions publiques (art. 25): 12/07/1996. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, Observation générale no. 25. (General Comments) (source: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>).

³³ Cf. les limites d'âge différentes pour l'éligibilité à la 1^{re}, à la 2^e Chambre et à la présidence dans les Etats suivants:

Tableau 4

Etat	Eligibilité à la 1 ^{re} Chambre		Eligibilité à la 2 ^e Chambre		Eligibilité à la présidence		Remarques
	âge	art. cst.	âge	art. cst.	âge	art. cst.	
Allemagne	majorité	38, al. 2		(51)	40	54, al. 1	
Grèce	25	55	–	–	40	31	
Irlande	21	16	21	18, al. 2	35	12, al. 4	
Italie	25	56, al. 3	40	58	50	84, al. 1	Eligibilité au Sénat à partir de 25 ans (art. 58 Cst.)
Pologne	21	99, al. 1	30	99, al. 1	35	127	
Russie	21	97, al. 1		96, al. 2 > loi	35	81, al. 2	
République tchèque	21	19, al. 1	40	19, al. 2	40	19 en rel. avec 57	A partir de 2013, élection du président par le peuple (modification constitutionnelle du 08.02.2012)
Etats-Unis	25	I, sect. 2, sous-sect. 2	30	I, sect. 3, sous-sect. 3	35	II, sect. 1, sous-sect. 5	

V La question à la lumière des faits

A Simultanéité des élections au Conseil national et au Conseil des Etats

31. Il y a quinze ans encore, OW, NW, GL, ZG et GR élisaient leurs représentants au Conseil des Etats l'année précédant le renouvellement intégral du Conseil national³⁴. Aujourd'hui seul AI (*Landsgemeinde*) n'élit pas son député à la 2^e Chambre le jour des élections au Conseil national.

B Nombre de Suisses de l'étranger

32. Jusqu'aux élections de renouvellement intégral en 2011, quelque 125 500 Suisses de l'étranger se sont fait inscrire sur les registres électoraux des cantons ou des communes (cf. ch. 3). Ils représentent 2,4 % des 5,1 millions d'électeurs.

33. La répartition des Suisses de l'étranger ayant le droit de vote par continent est la suivante:

Tableau 5

Continent	Suisses de l'étranger ayant le droit de vote (ch. arrondis)	
	ch. absolus	en %
Europe	103 600	72.4
Amérique	23 000	16.1
Afrique	3 800	2.6
Asie	8 600	6.0
Australie et Océanie	4 000	2.8

C Nombre de doubles nationaux

34. Le nombre de Suisses de l'étranger doubles nationaux est particulièrement intéressant. Il a fortement augmenté au cours des dernières décennies, en raison de l'évolution de la mobilité et des flux migratoires et de la disparition continue des restrictions à la double nationalité à l'échelle mondiale.

Tableau 6

Suisses de l'étranger: ayant le droit de vote, doubles nationaux, ayant le droit de s'inscrire, par continent

Continent	Suisses (ch. arrondis)				Remarques	
	total	dont doubles nationaux		ayant le droit de s'inscrire		ayant le droit de vote
		ch. absolus	en %			
Europe	435 000	318 000	73.1	337 000	103 500	données selon les stat. DFAE du 03.02.2012 Banque de données VERA
Afrique	20 000	12 000	60.0	15 000	4 000	
Asie	43 500	24 700	56.8	29 000	8 500	
Australie/Océanie	30 500	23 800	78.0	24 000	4 000	
Amérique	174 500	131 500	74.7	140 000	23 000	
Tous	703 500	510 000	72.5	545 000	143 000 ³⁵	

³⁴ Indications détaillées concernant les sources: WILI, p. 675 s., § 49, n. 19.

³⁵ Cf. n. 1..

Tableau 7

Suisses de l'étranger: ayant le droit de vote, doubles nationaux, ayant le droit de s'inscrire, par pays

Continent	Suisses (ch. arrondis)					Remarques
	total	dont doubles nationaux		ayant le droit de s'inscrire	ayant le droit de vote	
		ch. absolus	en %			
France	184 000	152 000	82.6	144 000	44 000	données selon les statistiques DFAE du 03.02.2012 Banque de données VERA
Allemagne	79 000	50 000	63.3	60 500	19 000	
Etats-Unis	75 500	55 000	72.8	60 000	11 500	
Italie	49 500	40 000	80.8	39 000	14 000	
Canada	39 000	28 000	71.8	32 500	4 700	
Grande-Bretagne	30 000	20 700	69.0	23 000	5 700	
Total	457 000	345 700	75.6	359 000	98 900	

D Participation aux élections des Suisses de l'étranger

35. Un quart des cantons seulement (LU, UR, BS, AI, SG, TG et VS) donnent des indications sur la participation réelle des Suisses de l'étranger au scrutin. Pour les élections au Conseil national de 2011 les chiffres sont les suivants:

Tableau 8

Participation aux élections 2011 des Suisses de l'étranger ayant le droit de vote dans 7 cantons

Canton	Suisses de l'étranger			Total des citoyens suisses, Suisses de l'étranger compris			vote électronique autorisé pour les Suisses de l'étranger	Participation, différence par rapport au total	Source
	inscrits dans les registres électoraux	Suisses de l'étranger votants	en pour-cent	ayant le droit de vote	votants	en pour-cent			
LU	3 626	1 251	34.5	260 101	132 448	50.9		16.4	A 2011 2857
UR	351	94	26.8	26 110	13 001	49.8		23.0	A 2011 1481
BS	6 594	1 954	29.6	114 064	57 337	50.3	X	20.7	P
AI	267	41	15.4	11 358	4 232	37.3		21.9	A 24.10.2011,2
SG	6 542	2 161	33.0	311 495	145 657	46.8	X	13.8	www.wahlen.sg.ch Wahlbeteiligung
TG	2 536	962	37.9	160 453	74 975	46.7		8.8	P
VS	928	226	24.3	205 917	127 351	61.8		37.5	www.vs.ch
Total	20 844	6 689	32.1	1 089 498	555 001	50.9		18.8	

36. *Conclusion:* en 2011 la participation des Suisses de l'étranger qui se sont fait inscrire sur les registres électoraux a été d'un bon tiers inférieure à celle des résidents dans les sept cantons; les variations régionales sont fortes (entre un tiers et trois cinquièmes).

E Interventions parlementaires

37. Donnant suite au postulat MARIO FEHR (07.3331), le Conseil fédéral a invité, le 18 juin 2010, la Conférence des cantons à examiner la possibilité d'ouvrir partout les élections au Conseil des Etats aux Suisses de l'étranger. La question ne se pose en fait que pour les 25 sièges des quinze cantons suivants: LU, UR, OW, NW, GL, ZG, BS, SH, AR, AI, SG, AG, TG, VD et VS. A l'occasion du Dialogue confédéral du 1^{er} octobre 2010, le Conseil fédéral a invité les cantons à l'informer de leur situation, tout particulièrement BS, SG et AG, qui ont ouvert pour la première fois le vote électronique aux Suisses de l'étranger pour les élections de 2011. Les cantons semblent se tenir sur la réserve. Des interventions parlementaires ont été déposées uniquement dans les cantons de BS et de SG: Le Conseil d'Etat de BS s'est tout d'abord prononcé contre la motion 11.5253 BASCHI DÜRR du 22 septembre 2011 le 7 février 2012; le Grand Conseil ayant transmis l'intervention en date du 21 mars 2012, le Conseil d'Etat a soumis dans les délais, en date du 28 mars 2013, un projet de loi qui devra être débattu par le Grand Conseil. Le Parlement de SG a rejeté la motion 42.11.25 du groupe PLR du 26 septembre 2011 lors des débats du 29 novembre 2011.

38. Dans sa réponse à l'interpellation HANS-JÜRGE FEHR (11.3854) «Droit pour les Suisses de l'étranger d'élire leurs représentants au Conseil des Etats» du 28 septembre 2011, le Conseil fédéral devait également se prononcer sur ce qu'il entendait faire pour inciter les cantons à permettre aux Suisses de l'étranger d'exercer pleinement leurs droits électoraux. Il renvoie à l'art. 150, al. 3, Cst. (ch. 1 de sa réponse du 23 novembre 2011) et déclare au ch. 4: «S'agissant d'une affaire relevant de la souveraineté des cantons, le Conseil fédéral ne dispose actuellement d'aucun moyen contraignant susceptible d'amener les cantons n'admettant pas les Suissesses et les Suisses de l'étranger à participer à l'élection de leur représentant au Conseil des Etats à revoir leur position. Néanmoins, soucieux de tenir compte des intérêts de la Cinquième Suisse qui gagne en importance, le Conseil fédéral n'exclut pas d'intervenir à nouveau, à plus long terme et en tenant compte de leur souveraineté, auprès des cantons concernés qui totalisent 25 sièges au Conseil des Etats, à savoir Lucerne, Uri, Obwald, Nidwald, Glaris, Zoug, Bâle-Ville, Schaffhouse, Appenzell Rhodes Extérieures, Appenzell Rhodes Intérieures, Saint-Gall, Argovie, Thurgovie, Vaud et Valais. A cette occasion, il pourrait être fait état du compromis qui régit cette question dans le canton de Zurich».

VI Interprétation de la Constitution fédérale par la pratique et la doctrine

A Jurisprudence

39. Le Tribunal fédéral (ATF 125 I 21) qualifie le droit de vote et d'éligibilité de principes si fondamentaux de l'Etat de droit démocratique qu'ils ne peuvent être restreints que pour des *motifs impératifs*. Il estime *raisonnable* de fixer à 70 ans la limite d'âge pour un notaire (ATF 124 I 297).

40. Le Tribunal fédéral a examiné la question de l'exercice du droit de vote *des Suisses de l'étranger* dans le contexte de l'élection de remplacement d'un représentant bernois au Conseil des Etats qui a eu lieu au printemps 2011 (arrêt 1C_243/2011, extrait publié en 2012 *in* Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht ZBI 113 [2012] 143ff):

41. ATF 1C_243/2011 consid. 1.2: bien que le Conseil des Etats soit un organe de la Confédération, les élections à ce conseil sont des élections cantonales (art. 150, al. 3, Cst.; art. 56, al. 1, let. d, de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 [cst. BE; RS 131.212]). En vertu de l'art. 55, al. 1, cst. BE tous les Suisses qui résident dans le canton et sont âgés de 18 ans révolus ont le droit de vote et d'éligibilité en matière cantonale. Les Suisses de l'étranger qui ont 18 ans révolus et dont la commune de vote se situe dans le canton de Berne ont également le droit de vote en matière cantonale (art. 55, al. 2, cst. BE en relation avec l'art. 7 de la loi cantonale du 5 mai 1980 sur les droits politiques [LDP BE; RSB 141.1, dorénavant art. 5 de la Loi cantonale du 5 juin 2012 sur les droits politiques] et les art. 5 et 7 de la loi fédérale du 19 décembre 1975 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger [RS 161.5]. Le recourant est inscrit dans le registre électoral décentralisé du canton (art. 76a, al. 1, LDP BE) et a donc qualité pour recourir en tant que Suisse de l'étranger ayant le droit de vote (art. 89, al. 3, LTF).

Il fait valoir que l'envoi tardif du matériel de vote l'a empêché de participer au ballottage (cf. TF 116 la 359 consid. 3b p. 365). Le corps électoral n'était donc pas correctement constitué. (...)

42. ATF 1C_243/2011 consid. 2: les cantons sont en principe libres de régler leur système politique et leur procédure de vote. L'art. 39, al. 1, Cst. leur délègue expressément la compétence de régler l'exercice des droits politiques au niveau cantonal et communal conformément à leur autonomie d'organisation: ils doivent respecter la garantie des droits politiques prévue à l'art. 34 Cst. et les exigences constitutionnelles minimales prévues à l'art 51, al. 1, Cst. (ATF 136 I 352 consid. 2 p. 354; 136 I 376 consid. 4.1 p. 378).

43. ATF 1C_243/2011 consid. 2.1: le recours touchant le droit de vote permet de recourir contre toute violation des dispositions en relation avec les droits politiques (ATF 128 I 34 consid. 1b). L'art. 34 Cst. garantit entre autres le droit d'éligibilité. L'accès aux élections et l'admission à l'exercice du droit de vote en tant que tel en constituent une partie essentielle (art. 2, al. 1, LDP BE; ATF 123 I 97 consid. 1b/aa, 121 I 138 consid. 3). En vertu de la liberté de vote consacrée à l'art. 34, al. 2, Cst., les citoyens ont en outre droit à ce que le résultat d'une votation ou d'une élection qui ne reflèterait pas l'expression fidèle et sûre de leur volonté ne soit pas reconnu (ATF 136 I 364 consid. 2.1). *La liberté de vote est entravée lorsqu'un nombre considérable de citoyens sont de fait empêchés d'exercer leur droit de vote*, de sorte que le corps électoral ne puisse plus être réputé correctement constitué (ATF 116 la 359 consid 3b p. 365). Si le matériel de vote n'est pas remis à un électeur, celui-ci est empêché d'exercer son droit de vote (ATF 114 la 42 consid. 4c p. 46). En outre, si l'électeur ne reçoit pas son matériel de vote suffisamment tôt, il risque de ne plus avoir le temps de se familiariser avec le profil des candidats et de se former une opinion (cf. ATF 104 la 236 consid. 2b).

Selon le Tribunal fédéral, le fait qu'une partie du corps électoral, notamment des malades ou des personnes âgées, ne puisse participer à une élection ou à une votation (sous la forme d'une *Landsgemeinde*) sans qu'il y ait faute de sa part et pour des raisons échappant à sa volonté ne suffit pas à lui seul à remettre en cause le résultat du vote au motif qu'il ne serait pas l'expression fidèle et sûre de la volonté des votants. *Toutes les sensibilités politiques étant touchées dans la même mesure*, la non-participation de citoyens désireux de voter, considérée de manière abstraite, n'est pas susceptible d'influencer fondamentalement le résultat du vote (ATF 121 I 138 consid. 5d p. 148 s.).

44. ATF 1C_243/2011 consid. 2.2: après avoir examiné la situation de fait et de droit de manière approfondie, l'instance précédente est arrivée à la conclusion que les organes cantonaux et communaux n'avaient pas violé les dispositions (cantonales) ni les droits politiques garantis par l'art. 34 Cst. lors de la préparation et de l'exécution du ballottage du 6 mars 2011. Elle a relevé que le législateur s'efforce, dans la mesure de ses moyens, de faciliter encore davantage l'exercice du droit de vote aux Suisses de l'étranger. A l'avenir, ceux-ci pourront voter par voie électronique en matière cantonale (cf. a. 8, al. 2, et 11a, al. 1, LDP BE; cf. aussi l'ordonnance du 27 octobre 2010 sur le vote électronique des électeurs et électrices suisses de l'étranger [OVEESE; RSB 141.114]), les problèmes à l'origine du présent litige devraient donc disparaître.

Le tribunal administratif a par ailleurs conclu, après avoir procédé à une appréciation exhaustive de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce, que toute influence sur le résultat pouvait être exclue. Selon lui, même si tous les Suisses de l'étranger qui ont participé au 1^{er} tour mais pas au 2^e avaient voté pour URSULA WYSS, cela n'aurait pas suffi à compenser la différence de voix entre elle et ADRIAN AMSTUTZ. De plus, même si les Suisses de l'étranger avaient reçu le matériel de vote assez tôt pour que leur taux de participation soit au même niveau que celui de l'ensemble du corps électoral, il aurait fallu une répartition des voix tout à fait extraordinaire pour changer le résultat du ballottage.

45. ATF 1C_243/2011 consid. 2.3: les critiques du recourant sur la décision attaquée ne sont pas de nature à mettre en cause les considérants de l'instance précédente. Si on peut exclure que le retard, parfois considérable, avec lequel le matériel de vote est parvenu aux Suisses de l'étranger a faussé le résultat des élections, il n'y a pas de raison de répéter le 2^e tour comme le demande le requérant. Le recours doit donc être rejeté dans la mesure où le tribunal peut entrer en matière. (...)

B Doctrine

1 Principe

46. Se fondant sur la teneur de l'art. 150, al. 3, Cst., la doctrine dans son ensemble estime que le droit de vote et d'éligibilité doit être réglé par le droit *cantonal* pour les élections au Conseil des Etats. Les cantons peuvent fixer des règles différentes de celles qui s'appliquent aux élections au Conseil national, soumises à la loi fédérale sur les droits politiques, et accorder par exemple le droit de vote et

d'éligibilité aux étrangers. Ils ne peuvent toutefois adopter des dispositions anticonstitutionnelles. Ils doivent en particulier respecter l'égalité (art. 8, al. 1, Cst.), le principe de non-discrimination (art. 8, al. 2, Cst.), l'égalité des sexes (art. 8, al. 3, Cst.) et la garantie générale des droits politiques (art. 34, al. 1, Cst.). La limite d'âge, telle qu'elle est prévue à l'art. 78, al. 5, de la Constitution du canton de Glaris (RS 131.217) est problématique à cet égard. Les cantons fixent toutefois librement la durée du mandat³⁶. ANDREAS KLEY aboutit aux mêmes conclusions dans son commentaire de l'art. 39 Cst.³⁷.

47. HANGARTNER/KLEY³⁸, renvoyant à LOEWENSTEIN³⁹, HEGER, JAAG et MARTI, examinent en particulier les limites de l'autonomie d'organisation des cantons en relation avec les élections au Conseil des Etats: le Conseil des Etats est un organe parlementaire central, doté des mêmes droits que la 1^{re} Chambre dans le système bicaméral suisse. L'élection de ses membres doit donc en principe satisfaire aux mêmes exigences que celles que l'Etat constitutionnel impose à l'élection du *Parlement*. Les cantons doivent par conséquent régler les élections au Conseil des Etats en tenant compte du fait que celui-ci est sur le même pied que le Conseil national. Ils doivent en outre bien évidemment respecter les règles imposées par la Constitution et, en vertu des compétences particulières de la Confédération, par les lois fédérales à l'exercice des droits politiques⁴⁰. Selon la doctrine qui prévalait autrefois, les députés au Conseil des Etats devaient être élus par le *peuple* ou les représentants de celui, c'est-à-dire le *parlement cantonal*⁴¹. Les conseillers aux Etats ne devaient pas être élus par le gouvernement cantonal. Le Conseil des Etats n'est pas la Chambre des représentants du peuple mais de ceux des cantons. Il a toutefois les mêmes pouvoirs que le Conseil national et peut donc empêcher qu'une décision de la Chambre du peuple soit adoptée par le Parlement. Le respect des règles de la démocratie exclut par conséquent que les gouvernements cantonaux désignent les députés au Conseil des Etats. Les cantons ont d'ailleurs toujours compris que les députés au Conseil des Etats doivent être élus par le peuple ou les parlements cantonaux⁴². Les représentants au Sénat américain, modèle du Conseil des Etats, étaient d'ailleurs à l'origine élus par les parlements des Etats de l'Union; depuis 1913, la Constitution américaine prévoit que les sénateurs sont élus *directement* par le *peuple*⁴³.

48. TANQUEREL⁴⁴ met en évidence un autre aspect de la compétence cantonale de légiférer sur les élections au Conseil des Etats: «Depuis 1977, tous les cantons connaissent une élection directe (...). La légitimation démocratique directe de l'ensemble de l'Assemblée fédérale est donc bien une réalité. Elle ne résulte cependant pas, pour le Conseil des Etats, de la Constitution fédérale, mais de la *convergence*, sur ce point, des constitutions cantonales».

49. ANDREAS KLEY⁴⁵ se penche sur le droit de vote des Suisses de l'étranger dans son commentaire de l'art. 39 Cst. Il relève que lorsque les constitutions cantonales imposent le domicile dans le canton, elles excluent que les Suisses de l'étranger puissent voter au niveau cantonal: *pour leur garantir le droit de vote, elles doivent donc expressément prévoir des exceptions au principe du domicile*. KLEY

³⁶ HÄFELIN/HALLER/KELLER, p. 442 à 445, en particulier p. 443, ch. 1496; cf. également AUBERT/MAHON, art. 150, ch. 6 p. 1169 s. et n. 6: «Le droit cantonal pourrait, par exemple, exiger le domicile dans le canton; il pourrait fixer un âge minimum supérieur à celui de la majorité civique, par exemple vingt-cinq ou trente ans - quoique la tendance actuelle n'aille guère dans ce sens-là. Un canton a, de son côté, fixé un âge maximum au-delà duquel on ne peut plus être élu, ce qui était discutable mais qui a été admis. Et ici revient la question des étrangers. Aujourd'hui, ni le droit jurassien ni le droit neuchâtelois ne leur reconnaît l'éligibilité; mais rien ne leur interdit de le faire et il appartiendrait alors aux électeurs du canton de décider s'ils enverront un étranger au Conseil des Etats.» sowie ebd., Fn 6: «Voir, en sens contraire, une déclaration énigmatique faite au Conseil des Etats, BO 2001 CE 480. Mais l'idée qu'une règle de droit fédéral exigerait la nationalité suisse de tous les membres de l'Assemblée fédérale et pas seulement des conseillers nationaux est une invention qui ne trouve actuellement aucune base dans la Constitution.»

³⁷ KLEY, art. 39, p. 760 s., ch. 5: «Die in Abs. 1 ebenfalls erwähnte Zuständigkeit der Kantone, die Stimmrechtsausübung in Verfassung und Gesetzen zu regeln (BGE 131 I 442 E. 3.1, 446 f.), ist deklaratorischer Natur. Sie besteht ohnedies aufgrund der kantonalen Organisationsautonomie. Die Kompetenz besteht aber nach Massgabe der in Art. 34 Abs. 2 statuierten Wahl- und Abstimmungsfreiheit sowie den Mindestanforderungen des Art. 51 Abs. 1 (vgl. Botsch. VE 96, 224; BGer 1P.563/2001, E. 2.1, ZBI 2002, 538) und ist durch die vielfältigen Vorgaben der darauf beruhenden bundesgerichtlichen Rechtsprechung begrenzt. (...)» et ebd., p. 761 ch. 6 in fine: «(...) Der subjektive Anspruch auf die politischen Rechte in den Kantonen hat der Anforderung der Allgemeinheit und Gleichheit des Stimmrechts zu genügen.»

³⁸ HANGARTNER/KLEY, p. 602, ch. 1488.

³⁹ LOEWENSTEIN, p. 181 à 186.

⁴⁰ HANGARTNER/KLEY, p. 603 s., ch. 1493.

⁴¹ HANGARTNER/KLEY p. 604, ch. 1495, n. 14; renvoi à SCHOLLENBERGER, p. 499; FLEINER/ GIACOMETTI, p. 505 n. 12; TRIVELLI, p. 184; AUBERT: art. 80, ch. 16; autre avis de BURCKHARDT, p. 658.

⁴² HANGARTNER/KLEY, p. 604, ch. 1495; renvoi à His III/1, p. 365.

⁴³ XVII^e amendement, ch. 1, de la Constitution des Etats-Unis; cf. ROSSUM, p. 413 s.; PRITCHETT, p. 181 s.

⁴⁴ TANQUEREL, en particulier p. 308, ch. 23.

⁴⁵ KLEY: art. 39, p. 762 s., ch. 10. Concernant OW, voir n. 69; l'obligation de domicile est expressément prévue à l'art. 25, al. 1, cst. SO («Le droit de vote appartient à tout citoyen suisse âgé de 18 ans révolus et domicilié dans le canton.») alors que le législateur soleurois avait accordé le droit de vote aux Suisses de l'étranger.

critique donc à bon droit (en particulier SO) plusieurs cantons (à l'exception d'OW, qui a corrigé le tir en 1995). Ceux-ci fondent la règle du droit de cité cantonal ou du domicile antérieur sur la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger, dont l'art. 5, al. 1, ne vise pourtant qu'à déterminer la commune de vote, les électeurs ayant tous la nationalité suisse. Lorsqu'un canton renvoie à cette disposition, c'est toutefois le domicile antérieur qui détermine le droit de vote des Suisses de l'étranger au niveau cantonal, sans que les intéressés doivent posséder le droit de cité cantonal. Une violation de l'art. 3 n'est pas exclue, les contrôles nécessaires étant compliqués. Il paraît correct de s'en tenir exclusivement à la *citoyenneté (cantonale)*. La souveraineté personnelle assure un lien suffisant entre les Suisses de l'étranger et le canton concerné, contrairement au domicile antérieur⁴⁶.

50. L'interprétation que fait la doctrine de l'art. 51 Cst. permet également de déterminer si l'exclusion des Suisses de l'étranger du corps électoral cantonal est contraire à la Constitution fédérale. RUCH⁴⁷ constate que l'exigence d'une constitution démocratique touche l'autonomie d'organisation des cantons et restreint le champ du fédéralisme horizontal. La Cst. vise à créer et à conserver une homogénéité minimale dans l'organisation de l'Etat au niveau cantonal (unité dans la diversité). *Tous les cantons remplissent la condition prévue à l'art. 51, al. 1, 1^{re} phrase.*

2 Droit international

51. Citant LUZIUS WILDHABER⁴⁸, HANGARTNER/KLEY⁴⁹ vérifient leurs réflexions (cf. ch. 47) à la lumière des traités internationaux: aux termes de l'art. 3 du 1^{er} protocole additionnel à la CEDH, que la Suisse n'a pas ratifié, les Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. Le Conseil des Etats étant sur le même pied que le Conseil national, cette disposition devrait s'appliquer également à son élection. En vertu de la CEDH, les membres du Conseil des Etats doivent être élus par les électeurs des cantons ou par leurs représentants aux parlements cantonaux⁵⁰, puisque le suffrage populaire peut être direct ou indirect⁵¹.

52. S'agissant du Pacte II de l'ONU, HANGARTNER/KLEY renvoient à NOWAK⁵² et constatent que l'art. 25, al. 2, let. a, du pacte de l'ONU sur les droits civils et politiques amène aux mêmes conclusions puisqu'il accorde à tout citoyen le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. En vertu de la séparation des pouvoirs au coeur du système démocratique, ce droit se limite à l'élection du corps législatif. Il s'ensuit que pour avoir une légitimité démocratique, *directe* ou *indirecte*, le Conseil des Etats doit être élu directement ou indirectement par le peuple⁵³.

53. Un Etat qui a ratifié le 1^{er} protocole additionnel à la CEDH peut, malgré l'art. 3, subordonner l'octroi du droit de vote à l'obligation de domicile sur son territoire⁵⁴.

54. Lorsqu'il est prévu, le *droit de vote des Suisses de l'étranger, en tant qu'expression du principe de personnalité*, est tout à fait conforme au droit international.⁵⁵

⁴⁶ KLEY: art. 39, p. 763, ch. 11. La critique éronnée concernant le Canton d'Obwald sera éliminée dans la 3^e édition du commentaire.

⁴⁷ RUCH, p. 941, ch. 7, et renvoi e. a. à WIEDERKEHR, 629.

⁴⁸ WILDHABER: premier protocole, art. 3, ch. 61.

⁴⁹ HANGARTNER/KLEY, p. 604 s., ch. 1496 s.

⁵⁰ HANGARTNER/KLEY, p. 605, ch. 1496, n. 20, renvoi également à VAN DIJK/VAN HOOF, 480.

⁵¹ HANGARTNER/KLEY, p. 604s., ch. 1496. Ceci distingue la Suisse de son modèle américain depuis 1913 (XVII^e amendement): cf. ch. 47, n. 43.

⁵² NOWAK, ch. 12 et 15 ad art. 25 International Covenant on Civil and Political Rights.

⁵³ HANGARTNER/KLEY, p. 605, ch. 1497.

⁵⁴ VILLIGER, p. 447 à 449, ch. 679 à 681, ici: p. 448 s., ch. 681, concerne l'art. 3 (droit à des élections libres) du 1^{er} protocole non ratifié par la Suisse: «Die Bestimmung schliesst nicht aus, dass der Wohnsitz im Wahlgebiet bestehen muss (...).» motivations, n. 37: «Vgl. Nrn. 35385/97, *Luksch c. Deutschland*, DR 89-B p. 175; *X. und Y. c. Italien*, DR 90-A p. 5; 27120/95, *Clerfayt c. Belgien*, DR 90-B S. 35; 9914/82, *X. c. Niederlande*, DR 33 S. 242; 7566/76, *X. c. Grossbritannien*, DR 9 S. 121; 15404/89, *Purcell c. Irland*, HRLJ 12, 1991, S. 260f. (...).»

⁵⁵ KLEY (renvoi à VERDROSS/SIMMA, p. 655): art. 39, p. 761, ch. 7: «Die politischen Rechte in Bund, Kantonen und Gemeinden sind gemäss Abs. 2 Satz 1 grundsätzlich am Wohnsitz auszuüben. Dieser sog. politische Wohnsitz gemäss Art. 3 Abs. 1 BPR ist in der Regel jene Gemeinde, wo der Stimmberechtigte *wohnt* und *angemeldet* ist. Das Wohnsitzerfordernis im Bund hat lediglich die verfahrensrechtliche Bedeutung, dass der in der Schweiz niedergelassene Stimmberechtigte sein Stimmrecht im Bund am Wohnort wahrnimmt. Dagegen hängt das subjektive Stimmrecht im Bund gemäss Art. 136 Abs. 1 überhaupt nicht vom Wohnsitz in der Schweiz ab. Das zeigt auch Art. 40 Abs. 2, wonach der Bund Vorschriften über die Ausübung der politischen Rechte der Auslandschweizer im Bund erlassen kann, was mit dem BG über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 19. Dezember 1975 (RS 161.5, nachfolgend BPRAS) geschehen ist.»

55. Après avoir comparé le droit suisse à différents droits européens, notamment celui de l'Allemagne, HANGARTNER⁵⁶ aboutit à la conclusion que la solution de la Confédération et des cantons qui accordent le droit de vote aux Suisses de l'étranger est généreuse, surtout depuis qu'il est possible de voter par correspondance depuis l'étranger.

3 Droits politiques cantonaux des Suisses de l'étranger (e.a. art. 150, al. 3, Cst.)

56. La teneur de l'art. 150, al. 3, est claire. Ses commentateurs s'entendent donc sur le fait qu'il appartient aux cantons de régler la composition de leur corps électoral⁵⁷. Les précisions des auteurs suivants méritent une attention particulière:

57. AUBERT⁵⁸: «*Le corps électoral est celui du canton, c'est l'ensemble des personnes qui ont les droits politiques en matière cantonale. A vrai dire, ce corps ne se distingue guère de celui des électeurs fédéraux domiciliés dans le canton: même âge pour la majorité civique, mêmes causes d'exclusion. Mais il peut y avoir une différence pour les Suisses de l'étranger et surtout pour les étrangers eux-mêmes, maintenant que deux cantons leur ont donné le droit de vote (cf. ad art. 136 n° 3 (...))*».

58. HANGARTNER/KLEY⁵⁹: selon qu'un canton accorde le droit de vote aux Suisses de l'étranger, les citoyens Suisses qui vivent à l'étranger participent aussi aux affaires cantonales⁴¹. Il y a donc des conseillers aux Etats qui sont élus aussi grâce au vote des Suisses de l'étranger et d'autres sur lesquels les Suisses de l'étranger n'ont pas pu se prononcer. HANGARTNER/KLEY rappellent que l'avant-projet de Constitution de 1977 prévoyait même d'interdire aux cantons d'accorder le droit de vote aux Suisses de l'étranger⁶⁰ et en concluent que *le droit de vote des étrangers est encore plus problématique aux niveaux cantonal et communal qu'au niveau fédéral en raison de la faiblesse des liens qui lient au canton et de leur méconnaissance des objets et des enjeux du vote. Il n'est dès lors pas étonnant que seule une minorité des cantons accordent le droit de vote aux Suisses de l'étranger*⁶¹.

59. POLEDNA⁶² compare le rapport entre les dispositions fédérales et les règles cantonales concernant les élections au Conseil des Etats: celles-ci sont réglées par le droit fédéral et de manière bien plus détaillée par le droit cantonal. Le droit fédéral fixe les grands principes de l'élection (suffrage universel, égalité et respect de la liberté de vote) et attribue aux cantons le nombre de sièges au Conseil des Etats auxquels ils ont droit. Les cantons sont libres de préciser les règles électorales dans les limites imposées par le droit fédéral. Ils sont libres de fixer l'étendue du droit de vote et d'éligibilité, la date de l'élection et la durée du mandat. Bien que le Conseil des Etats soit un organe de la Confédération, son élection est donc cantonale.

60. DENISE BUSER⁶³ décortique la portée limitée de l'art. 150, al. 3, Cst.: la compétence des cantons d'accorder le droit de vote aux Suisses de l'étranger aux niveaux cantonal et communal découle directement de l'al. 3. La compétence de la Confédération d'édicter des règles sur l'exercice des droits politiques des Suisses de l'étranger se limite aux affaires fédérales.

⁵⁶ HANGARTNER, *Stimmrecht*, p. 248.

⁵⁷ AUER/MALINVERNI/HOTTELIER I, p. 35, n. 84; HALLER, p. 115, n. 257, et p. 120, n. 271; HANGARTNER/KLEY, p. 603 s., n. 1492 s., et p. 607, ch. 1505 («Wahlberechtigt bei den Ständeratswahlen sind die *Stimmberechtigten des Kantons*»); RHINOW, p. 145, ch. 788 à 790, ici: ch. 789; TSCHANNEN, p. 332 s., § 24, ch. 3 et 4, p. 402, § 30, ch. 8, 1^{er} par. et p. 423 s., § 32, ch. 7 et 9; LANZ, art. 150, p. 2321 à 2323, en particulier p. 2323, ch. 7 («Die Wählbarkeit bzw. die Amtsdauer ist in einzelnen Kantonen eingeschränkt. Im Kanton Genf muss ein Mitglied des StR mindestens 27 Jahre alt sein [Art. 51 und 104 KV GE], im Kanton Glarus darf es nicht älter als 65 Jahre alt sein [Art. 78 Abs. 4 KV GL]. Im Kanton Jura ist die Amtsdauer auf 12 Jahre beschränkt [Art. 66 Abs. 1 KV JU]»). En ce qui concerne l'évolution récente à GE, cf. supra, ch. 10 note 9.

⁵⁸ AUBERT/MAHON, art. 150, p. 1168 à 1171 et surtout p. 1169 s., ch. 5, et p. 1170, n. 5.

⁵⁹ HANGARTNER/KLEY, p. 608 ch. 1506; cf. aussi *ibid.*, p. 52, ch. 116 et 117.

⁶⁰ HANGARTNER/KLEY, p. 53, n. 136, et renvoi à l'art. 39 AP 1977 et au rapport de la commission d'experts, p. 100.

⁶¹ HANGARTNER/KLEY, p. 53, ch. 118. Cf. ch. 5.

⁶² POLEDNA, p. 369, ch. 17 (II. Ständeratswahlen, A. Regelungszuständigkeit); dans les n. 36 s. POLEDNA renvoie à l'ATF 121 I 138 ss et au Conseil des Etats et remarque que les cantons ne doivent pas respecter le secret du vote et que la durée du mandat des conseillers au Etats n'est pas définie.

⁶³ DENISE BUSER, p. 105, ch. 263.

4 Compétences d'encouragement de la Confédération en faveur de la Cinquième Suisse (art. 40 Cst.)

61. La teneur et la genèse de l'art. 40 montrent aux commentateurs que la Confédération doit se *limiter* à régler l'exercice des droits politiques des Suisses de l'étranger *au niveau fédéral*, comme sous l'empire de l'ancienne Constitution (art. 45^{bis} aCst.)⁶⁴. La question de la participation des Suisses de l'étranger aux votations et élections cantonales et communales doit être réglée par le droit cantonal⁶⁵.

62. HANGARTNER⁶⁶ s'est attaqué pour la 1^{re} fois à l'analyse critique et au classement systématique des nouvelles règles cantonales applicables au droit de vote des Suisses de l'étranger dans l'ouvrage édité en l'honneur de JEAN-FRANÇOIS AUBERT en 1996: il lui paraît légitime d'accorder le droit de vote aux Suisses de l'étranger ayant le droit de cité cantonal mais pas de subordonner ce droit à la condition du *domicile antérieur*, temporaire, dans le canton: aucune base matérielle ne justifie qu'un canton accorde le droit de vote à des personnes qui n'ont pas le droit de cité cantonal et ne vivent pas dans ce canton. Il ne faut pas mélanger la question de l'*exercice* du droit de vote avec la question de principe du *droit de vote*. Si un citoyen suisse séjourne dans un autre canton que le sien, à plus forte raison si ce séjour est très bref, cela ne justifie pas qu'on lui accorde le droit de vote dans ce canton. La reprise apparente des règles fédérales par les cantons repose sur un malentendu. La manière dont les cantons francophones et italophones d'une part et les cantons germanophones d'autre part règlent le droit de vote des Suisses de l'étranger relève de la clarté latine et du brouillard germanique. Le malentendu peut être lourd de conséquences (op. cit. p. 247). Si un canton, comme cela arrive parfois, désigne correctement la commune *d'origine* comme commune électorale, l'électeur en matière fédérale qui avait choisi son domicile antérieur comme commune électorale se retrouve avec deux communes électorales différentes: une pour les affaires fédérales, l'autre pour les affaires cantonales. Cette incohérence ne sera éliminée de manière satisfaisante que si la *Confédération* se rallie au principe plus pertinent de l'*origine* également pour l'exercice des droits politiques.

5 Conclusions

63. Avec une unanimité rare, la doctrine déduit des art. 39, 40, 51 et 150, al. 3, Cst., qu'abstraction faite des règles constitutionnelles claires, la compétence de régler les élections au Conseil des Etats est restée jusqu'à ce jour une *prérogative des cantons* qu'aucune norme du droit international ne restreint.

C Comparaison: position des autorités fédérales sur les limites d'âge imposées lors des élections cantonales

64. Au fil des années, le Conseil fédéral s'est prononcé clairement contre les limites d'âge, tout d'abord pour les organes législatifs puis en général pour les autorités élues par le peuple⁶⁷. L'Assemblée fédérale a garanti deux fois des constitutions cantonales qui prévoyaient des limites d'âge, l'une pour les membres du gouvernement cantonal et du Conseil des Etats en 1989⁶⁸ et l'autre seulement pour les membres du gouvernement en 1996⁶⁹; un âge minimum spécifique pour être éligible au

64 Cf. FF 1997 I 225, n. 84 et renvoi à ETIENNE GRISEL, art. 45^{bis}, ch. 10.

65 KELLERHALS, art. 40, p. 768, ch. 5 et renvoi à HANGARTNER, Stimmrecht, p. 242.

66 HANGARTNER, Stimmrecht, p. 244: «Auch einige Kantone räumen den Auslandschweizern das Stimmrecht ein. Sie treffen allerdings unterschiedliche Lösungen.

Die Kantone Tessin, Genf und Jura erklären *ihre Bürger* im Ausland als stimmberechtigt. *Diese Lösung ist richtig*. Sie entspricht der Ordnung im Bund. Grundlage der Regelung ist die Personalhoheit, die dem Kanton gegenüber den Kantonsbürgern (so wie dem Bund gegenüber den schweizerischen Staatsangehörigen) zusteht.

Die Kantone Obwalden, Basel-Landschaft und Solothurn ermöglichen demgegenüber jenen Auslandschweizern die Ausübung des Stimmrechts, die *entweder Kantonsbürger sind oder früher einmal im Kanton gewohnt* haben. Diese Regelung ist *nicht legitim*.» La disposition problématique du canton d'Obwald, qui n'a jamais été appliquée, a été corrigée avant la parution de la critique de HANGARTNER. La critique éronnée de KLEY (art. 39, p. 763, ch. 11) de 2008 ne figurera donc plus dans la 3^e édition du commentaire; cf. supra, ch. 49 n. 46 et ch. 55.

67 FF 1942 421 et 580, 1959 I 1433 et 1591, 1968 II 49 et 1302, 1989 III 712 à 719, 1996 I 973, 2004 1958 s., 1980 à 1987 et 1989 = <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2004/2113.pdf> (Rapport du Conseil fédéral sur les limites d'âge en vigueur dans les cantons et les communes pour les membres des organes exécutifs et législatifs (en exécution de la motion EGERSZEGI-OBRIST. Discrimination des aînés. Remise d'un rapport, 02.3413 n, motion transmise par le Conseil national le 21 mars 2003 sous forme de postulat). Cf. SCHWEIZER: art. 8, al. 1 et 2, p. 209, ch. 65 in fine.

68 Art. 78, al. 4 (aujourd'hui: 5), cst. GL.

69 Art. 66 cst. AR.

Conseil d'Etat⁷⁰, au Grand Conseil et au Conseil des Etats⁷¹ est tombé en désuétude et a été aboli entretemps par les nouvelles Constitutions cantonales fribourgeoise (25 ans autrefois) et respectivement genevoise (27 ans autrefois).

VII Rôle de la 2^e Chambre du Parlement en comparaison internationale

65. Si la situation a bien changé depuis l'analyse de HANGARTNER en 1996 (cf. ch. 62), la nouvelle enquête de la Commission de Venise (cf. ch. 19, tabl. 3; détails régl. à l'annexe IX, tabl. 19) ne met en évidence qu'un aspect du problème. En plus *des dispositions récentes prévoyant des sièges réservés pour les nationaux résidant à l'étranger dans les parlements nationaux (cf. annexe V à VIII, tabl. 15 à 18), il faut tenir compte des différences qui distinguent la 2^e Chambre dans les Etats étrangers et ses compétences décisionnelles dans les Etats fédéraux (cf. ch. 66, tabl. 10):*

⁷⁰ § 26, al. 5, cst. SZ: 25 ans.

⁷¹ Art. 51 en relation avec art. 104 ancienne cst. GE: 27 ans; en revanche, l'art 48 al. 1 de la nouvelle cst. GE: 18 ans.

Tableau 9

Rôle de la 2^e Chambre du Parlement dans les Etats européens

Etat (seules les disp. constitutionnelles pertinentes sont citées)	Etat fédéral		2 ^e Chambre		pouvoir de décision		liée par des instructions?	
	oui	non	existe		comme la 1 ^{re} Chambre	réduit	non	oui
			non	oui				
Belgique	1			67		36/74/78f	42	
Bulgarie		2	62/63					
Allemagne	20/79			50		51/63/74a		51 gouvernements des Bundesländer
Danemark		1/3	28					
Estonie		2	59					
Finlande		1/4	24					
France		1		24		39/46	27	
Grèce		1	51					
Grande-Bretagne		A		B		C	D	
Irlande		5		18		20f	15 X	
Italie		5		55	70–82		67	
Croatie		1		70		80/81	74	
Lettonie		2/3	5				–	
Lituanie		3	5/55				–	
Luxembourg		1/2	50				–	
Pays-Bas		123		51		82	67	
Autriche	2			34		42	56	
Pologne		3		97		95/121	104/108	
Portugal		6	147				–	
Roumanie		1		61		75 autre	69	
Suède		I.1/7	III.1				–	
Slovaquie		3	72				–	
Slovénie		4		96		97		107 <> 96 intérêts
Espagne		2		66		81/90	79	
République tchèque		1		15		46f	26	
Total	3	22	11	14	1	13	11	1
Suisse	1/3			148	156/159		161	

Légende du tableau 8:

- A = Government of Wales Act du 31.07.1998, Scotland Act du 19.11.1998, Northern Ireland Act du 19.11.1998.
 B = Veto-Bill de 1911
 C = Veto-Bill de 1911, section 1 sous-section 1, et section 6
 D = Principe non écrit; cf. cependant Bill of Rights de 1689, section 8!

66. En Europe, seule l'Italie – Etat unitaire où les avancées fédéralistes sont encore embryonnaires à ce jour – a un Parlement dont les deux Chambres ont des compétences identiques, comme en Suisse. La situation ne change guère dans le reste du monde: même dans les grands Etats fédéraux extraeuropéens (Ethiopie, Argentine, Australie, Brésil, Inde, Canada, Nigéria, Russie et Etats-Unis) qui ont un Parlement bicaméral, comme dans d'autres pays de premier plan, tels que le Japon ou l'Afrique du Sud, les compétences des deux Chambres ne sont pas identiques:

Tableau 10

2^e Chambre du Parlement dans différents Etats extraeuropéens

Etat	Corps électoral			Rôle par rapport à la 1 ^{re} Chambre		Remarques *) n'est pas un Etat fédéral
	mandat	peuple	autre	identique	différent	
Ethiopie	5 ans	possible 61 III/67 Cst.	61 III Cst.		55<>62 Cst.	
Argentine	6 ans	54 + 56 Cst.			52, 53 + 59 Cst.	mais même rôle en matière législative: 78/83 Cst.
Australie	6 ans	7 + 8 Cst.			53 Cst.	
Brésil	8 ans	46 Cst.			51 <> 52 Cst.	1/3 ou 2/3 renouvelé tous les quatre ans
Inde	6 ans		80 IV Cst.		109 Cst.	1/3 renouvelé tous les deux ans
Japon	6 ans	46 Cst.			59/60 Cst.	*) 1/3 renouvelé tous les deux ans
Canada	à vie	3 BNA	oui		53 BNA	même rôle en matière législative sauf en ce qui concerne la Constitution et les lois financières
Nigéria	4 ans	75 II Cst.			12 III Cst.	
Russie	4 ans	32 Cst.	95 Cst.		102 <> 105 Cst.	
Afrique du Sud			60/61 Cst.		73–78 Cst.	*) début selon province
Etats-Unis	6 ans	art. I, sect. 2, sous-sect. 2 + XVII ^e amendement			art. I, sect. 2, 3 + 7	1/3 renouvelé tous les deux ans

67. La 2^e Chambre est parfois celle où siègent *les représentants des nationaux établis à l'étranger*. A titre d'exemple, la France, l'Italie, la Croatie et la Colombie, qui ne sont pas des Etats fédéraux, ont un Parlement bicaméral et comme celle de quelques autres pays (en Europe: Portugal; en Afrique: Algérie, Angola, Cap Vert et Mozambique, en Amérique latine: Equateur et Panama, cf. annexe V à VIII, tabl. 15 à 18), leur loi fondamentale *réserve des sièges aux nationaux établis à l'étranger*. La plupart des Etats qui prévoient cette possibilité ont connu le *colonialisme*, la *colonisation*, la *guerre* ou une *émigration massive* pour des raisons *économiques*.

VIII La solution de la Constitution fédérale au problème

A Principes de l'interprétation des dispositions constitutionnelles

68. Selon la doctrine et la pratique dominantes, les principes qui s'appliquent à l'interprétation des normes de droit public de rang inférieur s'appliquent aussi, pour l'essentiel, à l'interprétation de la Constitution. Au fil du temps, la systématique de la Constitution est devenue de plus en plus opaque, de même que le lien entre les dispositions d'époques différentes. La nouvelle structure et la révision rédactionnelle de la Constitution du 18 avril 1999 remédie, au moins temporairement, à ce problème. Les méthodes d'interprétation ne diffèrent pas fondamentalement de celles qui sont appliquées à l'interprétation des lois; ce sont celles du Tribunal fédéral⁷².

B Interprétation grammaticale

69. Aux termes de l'art. 150, al. 3, Cst., les *cantons* édictent les règles applicables à l'élection de leurs députés au Conseil des Etats: du point de vue grammatical, le sens de la disposition est clair et sans ambiguïté. La Confédération ne doit pas interférer dans cette élection tant qu'aucune norme supérieure n'est violée. La protection juridique⁷³ garantit justement qu'aucune norme supérieure ne le soit. L'art. 82, let. c, LTF concrétise l'art. 189, al. 1, let. f, Cst. et protège la participation démocratique en établissant la compétence du Tribunal fédéral en matière de recours qui concernent le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et votations populaires. Cette compétence est *globale* et couvre les droits politiques aux niveaux fédéral et *cantonal*; le recours en matière de droit de vote, sur le plan du contenu comme de la forme, est réglé séparément des recours mentionnés aux let. e et b. mais dans la même disposition.⁷⁴ Il en résulte que les questions concernant *les droits de vote actif et passif*, les décisions des parlements cantonaux ainsi que des autorités exécutives et administratives, telles que la reconnaissance et le retrait des droits de vote et d'éligibilité entrent dans le champ d'application matériel de l'art. 82 LTF⁷⁵.

70. Peut-on invoquer une éventuelle discrimination des Suisses de l'étranger auxquels le droit de vote au niveau cantonal aurait été refusé pour réfuter cette thèse? En l'état actuel du droit, aucune norme supérieure du droit international ne serait violée (cf. ch. 53 et 54) ni aucune autre norme de la Constitution fédérale (cf. ch. 69 et 84). Au contraire, le pragmatisme incite une partie de la doctrine à se montrer très critique à l'égard de l'extension du droit de vote des Suisses de l'étranger à des niveaux inférieurs de l'Etat (cf. ch. 5 et 58). Le principe «un homme, une voix», révéral au plan national, est de plus en plus écorné au niveau international par différents facteurs: la migration croissante et le développement conséquentiel du droit européen, qui accorde de plus en plus largement le droit de vote et d'éligibilité au niveau local aux étrangers établis; du côté suisse, la libéralisation du vote par correspondance dans le monde entier et le développement du vote électronique; à l'échelle de la planète, la disparition progressive des restrictions à la plurinationalité – trois quarts des Suisses de l'étranger ont également une autre nationalité. La question devient encore plus complexe lorsqu'on examine les droits liés au domicile et les obligations liées à ces droits. Le constituant ne s'y est pas trompé en limitant la compétence de la Confédération de légiférer sur les droits politiques des Suisses de l'étranger à l'exercice de ces droits *au niveau fédéral* (art. 40, al. 2, Cst.), en parfaite conformité avec l'art. 150, al. 3, Cst. Le même raisonnement a conduit à ne pas mentionner le Conseil des Etats à l'art. 143 Cst.⁷⁶.

⁷² JAAC 65.2, let. A, ch. I, et renvoi à ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. 4^e édition, Zurich 1998, p. 23, ch. 58, p. 37 ss, ch. 104 s. et 107 ss, et p. 38 ss, ch. 107 ss; JEAN-FRANÇOIS AUBERT: Bundesstaatsrecht der Schweiz, édition de 1967, supplément retravaillé jusqu'en 1990, Bâle/Francfort 1991, vol. I, p. 124, p. 126 ss, ch. 293 à 310, et p. 446 ss, ch. 291 à 293 et autres renvois; PIERRE TSCHANNEN: Die Auslegung der neuen Bundesverfassung. In: Die neue Bundesverfassung. Berner Tage für die juristische Praxis 1999. Berne 2000, p. 235 s., ch. 14 s.

⁷³ Art. 29a, 189, al. 1, let. a et f, 190 et 191, al. 1, Cst.; art. 82 et 88 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110).

⁷⁴ STEINMANN: art. 82, ch. 75, 78 et 79, p. 994 à 997.

⁷⁵ STEINMANN: art. 82 ch. 73 et 86, p. 998 s.; ATF 114 Ia 263.

⁷⁶ MAHON/AUBERT, art. 143, ch. 5, p. 1129 («La disposition ne s'applique pas au Conseil des Etats, pour lequel l'éligibilité est déterminée par le droit des *cantons* [...]»), et art. 150, ch. 6, p. 1169 s.: «Il en va de même en ce qui concerne l'éligibilité. L'art. 143 Cst., en omettant sciemment de mentionner le Conseil des Etats, abandonne ce point aux *cantons* (...)» Cf. ch. 6 ci-dessus et ch. 82 ci-dessous; HANGARTNER/KLEY, p. 603 s., ch. 1493, n. 11: «Die Bundesverfassungen von 1848 und 1874 schwiegen sich über die Art und Weise der Wahl der Ständeräte aus. Damit überliessen sie die Wahlordnung grundsätzlich den Kantonen. (...) Die Verfassungsentwürfe 1977/85 wollten die Wahl der Ständeräte in der Bundesverfassung regeln; siehe Art. 70 Abs. 1 VE 1977; Art. 88 Abs. 1 VE 1985.»

C Interprétation historique

71. En synthèse, les travaux préparatoires relatifs à la Constitution fédérale laissent apparaître que la question qui nous occupe ici n'a pas suscité de grands débats en plénum ni la moindre controverse. Les rapporteurs de la commission ne sont intervenus que sur une infime proportion des dispositions constitutionnelles pertinentes (cf. synthèse à l'annexe IV, tabl. 14).

72. Rien de surprenant à cela puisque depuis l'origine de l'Etat fédéral le Conseil des Etats a pour fonction de représenter les cantons compris comme entités territoriales (souveraines à ce jour, conformément à l'art. 3. Cst.). C'est l'émanation du compromis historique entre les radicaux, vainqueurs du Sonderbund, et les conservateurs fédéralistes et de la transformation de la fédération d'Etats en Etat fédéral: le Conseil national personnifie la pensée démocratique et centralisatrice, le Conseil des Etats assume le rôle de l'ancienne Diète fédérale.

73. Une minorité de la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil national avait toutefois proposé de biffer l'art. 150, al. 3, Cst. et laisser le soin de d'édicter les règles applicables à l'élection du Conseil des Etats au législateur fédéral, *au motif que l'élection d'un organe de la Confédération doit être réglé par le droit fédéral. La majorité de la commission a toutefois estimé que les cantons devaient avoir la possibilité d'adopter des procédures différentes*⁷⁷.

D Interprétation téléologique

74. L'art. 40, al. 1, Cst., indique dans quel sens l'encouragement des droits politiques des Suisses de l'étranger doit aller: sa finalité est de renforcer les liens de ceux-ci avec la Suisse. L'objectif est atteint par la concession de droits politiques étendus au niveau *fédéral*.

75. A la lumière de l'art. 5a, on imagine mal comment et dans quelle mesure une autorité centrale de l'Etat fédéral devrait dicter à ses membres, Etats souverains, la manière dont ils entendent promouvoir les liens des Suisses de l'étranger avec eux.

76. On imagine encore plus mal comment elle pourrait faire litière *des droits de participation de ses membres alors qu'ils sont inscrits dans la Constitution*. La compétence de légiférer appartient aujourd'hui à la Confédération dans la plupart des domaines. C'est d'ailleurs ce qui motive aussi la mise en place d'une juridiction constitutionnelle accessoire dans la démocratie référendaire. Dans ce contexte, on conçoit difficilement une votation populaire pour laquelle la majorité des cantons pourrait être plus importante qu'une votation sur l'opportunité de *priver les cantons de leurs compétences législatives en matière d'autonomie d'organisation cantonale*. Si le *législateur* fédéral devait imposer aux cantons d'accorder des droits politiques aux Suisses de l'étranger dans les affaires cantonales, en dépit de la teneur univoque de l'art. 150, al. 3, Cst., le principe de la majorité des cantons serait vidé de son sens premier.

E Interprétation systématique

77. Aux termes de l'art. 39, al. 1, Cst., la Confédération ne règle l'exercice des droits politiques qu'au niveau fédéral; aux niveaux communal et cantonal, c'est l'affaire des *cantons*. La Confédération et les cantons peuvent prévoir des exceptions au principe selon lequel les droits politiques s'exercent au lieu du domicile (art. 39, al. 2, Cst.): la Confédération l'a fait pour les gens du voyage⁷⁸ et pour les Suisses de l'étranger⁷⁹. Nul ne doit toutefois pouvoir exercer ses droits politiques dans plus d'un canton (art. 39, al. 3, Cst.) à la faveur de ces exceptions. La souveraineté cantonale *pèse encore de tout son poids* sur la détermination de la citoyenneté active aux niveaux cantonal et communal. On le voit à l'art. 39, al. 4, Cst., en vertu duquel les cantons peuvent prévoir que même les citoyens suisses nouvellement établis ne pourront voter aux niveaux cantonal et communal qu'au terme d'un délai de trois mois au plus.

⁷⁷ LANZ: art. 150 p. 2321 à 2323, en particulier p. 2323, ch. 5.

⁷⁸ Art. 3, al. 1, 2^e phrase, de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP, RS 161.1).

⁷⁹ Art. 1, al. 1, en relation avec les art. 2 et 5, al. 1 de la loi du 19 décembre 1975 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger (RS 161.5).

78. Pour renforcer les liens qui unissent les Suisses de l'étranger entre eux et à la Suisse (art. 40, al. 1, Cst.), la Confédération légifère sur les droits et les devoirs des Suisses de l'étranger, notamment sur l'exercice des droits politiques au niveau *fédéral* (art. 40, al. 2, Cst.); on ne peut en tirer qu'une seule conclusion: en la matière, la Confédération *n'a pas* la compétence de légiférer *pour les cantons*.

79. S'agissant de la mise en oeuvre du droit fédéral, l'art. 46, al. 3, Cst. prévoit expressément que la Confédération laisse aux cantons une marge de manoeuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités. Elle doit en particulier respecter *leur autonomie d'organisation* (art. 47, al. 2, Cst.) et en général leur *autonomie tout court* (art. 47, al. 1, Cst.).

80. Les constitutions cantonales doivent être garanties par la Confédération. Cette garantie est accordée si elles ne sont pas contraires au droit fédéral (art. 51, al. 2, Cst.). Il faut donc que les constitutions cantonales aient été acceptées par le peuple et qu'elles puissent être révisées si la majorité du corps électoral le demande (art. 51, al. 1, Cst.). A ce jour, rien dans la pratique de l'Assemblée fédérale ne laisse supposer que les règles de la démocratie et de l'Etat de droit permettent de limiter la latitude des cantons de fixer les normes applicables à l'élection du Conseil des Etats. Toute intervention dans ce sens équivaldrait à un changement de pratique radicale. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale (en 2000), l'Assemblée fédérale a accordé la garantie de la Confédération à toutes les constitutions cantonales ayant fait l'objet d'une révision totale (celles de ZH, LU, FR, BS, SH, SG, GR, VD et NE) sans exception, même à celles qui *ne prévoient pas* de droit de vote au niveau cantonal pour les Suisses de l'étranger (LU, BS, SH, SG et VD). Voilà qui infirme la conviction bien enracinée selon laquelle les Suisses de l'étranger auraient «automatiquement» le droit de vote au niveau cantonal.

81. Le Tribunal fédéral peut procéder à l'examen *préjudiciel* de la conformité d'une disposition constitutionnelle cantonale avec le droit fédéral en tout cas si le droit de rang supérieur n'était pas encore entré en vigueur au moment où l'Assemblée fédérale a accordé la garantie à la disposition litigieuse⁸⁰. S'agissant des constitutions cantonales qui ne prévoient pas le droit de vote pour les Suisses de l'étranger et qui ont obtenu la garantie de la Confédération avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale le 1^{er} janvier 2000 (celles d'UR, d'OW, de NW, de GL, de ZG, d'AR, d'AI, d'AG, de TG et du VS), les intéressés auraient pu, au plus tard après l'entrée en vigueur de la réforme de la justice, et donc à l'occasion des élections au Conseil des Etats de 2011, réclamer le droit de vote, recourir contre un refus cantonal devant le Tribunal fédéral et demander par cette voie l'examen préjudiciel de la constitution cantonale en tout cas parce que depuis l'an 2000 aucun canton n'a demandé la garantie de la Confédération pour une révision partielle de sa constitution portant sur les droits politiques cantonaux (cela vaut pour UR, OW, NW⁸¹, ZG⁸², AR⁸³, TG⁸⁴ et VS); par contre, l'Assemblée fédérale a étendu à l'élection du Conseil des Etats la garantie accordée à la modification des constitutions de GL⁸⁵, d'AI⁸⁶ et AG⁸⁷. Toutefois, aucun recours dans ce sens n'a été déposé.

82. L'art. 136, al. 1, Cst. accorde expressément les droits politiques à tous les Suisses majeurs et responsables mais au *niveau fédéral*. En matière d'élections, c'est l'élection au Conseil national qui est visée (art. 136, al. 2, Cst.): il est logique que l'élection au Conseil des Etats ne soit pas mentionnée puisque l'art. 136 règle les droits politiques au niveau *fédéral*. Dans le même souci de cohérence, l'art. 143 Cst. se limite à régler l'éligibilité au Conseil fédéral, au Tribunal fédéral et, s'agissant du pouvoir législatif, au Conseil *national*. Il n'est pas fait mention du Conseil des Etats.

⁸⁰ Cf. ATF 111 Ia 239, 116 la 359, 366 s. consid. 4b, 121 I 128, 146 ss consid. 5c; AEMISEGGER/SCHERRER REBER: art. 82 N 40, p. 981: «In Fortführung der bisherigen Praxis können Änderungen von *Kantonsverfassungen* auch nach dem BGG nicht im abstrakten Normenkontrollverfahren angefochten werden; sie unterliegen ausschliesslich der Gewährleistung durch die *Bundesversammlung*.»

⁸¹ La garantie du 27 septembre 2000 de la modification de l'art. 51, al. 1, ch. 4, et 2, cst. NW ne concernait pas directement l'élection au Conseil des Etats.

⁸² La garantie du 6 mars 2008 de la modification du 17 juin 2007 du § 78 cst. ZG ne concernait pas l'élection au Conseil des Etats.

⁸³ La garantie du 20 mars 2001 de la modification du 21 mai 2000 de l'art. 60 cst. AR ne concernait pas l'élection au Conseil des Etats.

⁸⁴ La garantie du 8 décembre 2010 de la modification du § 20, al. 1, ch. 5, de la cst. TG ne concernait pas l'élection au Conseil des Etats.

⁸⁵ Garantie du 12 juin 2008 (FF 2008 1265 et 5263, art. 1, ch. 2) de la modification des art. 56, al. 1, et 57, al. 1, let. a, de la cst. GL (abaissement de l'âge de l'éligibilité à 16 ans).

⁸⁶ Garantie du 14 mars 2005 (FF 2004 5387 et 2005 2209, art. 1, ch. 3) de la modification du 27 avril 2003 de l'art. 20^{bis} de la cst. AI concernant l'élection au Conseil des Etats.

⁸⁷ Garantie du 18 décembre 2008 (FF 2008 5497 et 2009 465, art. 1, ch. 4) de la modification du 24 février 2008 du § 61, al. 1, let. d, 2 et 3, de la cst. AG concernant notamment l'élection au Conseil des Etats.

83. Etant donné que l'art. 150, al. 3, Cst. délègue aux cantons la compétence de régler l'élection de leurs députés au Conseil des Etats, que l'art. 51, al. 2, Cst., leur accorde la garantie de leurs constitutions dans la mesure où elles ne sont pas contraires au droit fédéral et que l'art. 51, al. 1, Cst. n'exige à cet égard que les constitutions cantonales soient démocratiques, qu'elles aient été acceptées par le peuple et qu'elles puissent être révisées si la majorité du corps électoral le demande mais ne demande pas que les députés au Conseil des Etats soient élus directement par le peuple, l'autonomie d'organisation des cantons (art. 3 et 47 Cst.) impose une conclusion irréfutable: un canton peut réserver l'élection des ses députés au Conseil des Etats au Parlement cantonal, même si aucun canton ne le fait plus depuis 1978. La doctrine arrive à la même conclusion (cf. ch. 47). Déléguer l'élection des représentants au Conseil des Etats au parlement cantonal équivaut à limiter la participation du corps électoral à cette élection à une participation *indirecte*. Si on va jusqu'au bout du raisonnement, en cas d'élection par le parlement cantonal, la Confédération devrait donc veiller à ce que les cantons permettent aux Suisses de l'étranger de participer à l'élection de ce parlement. En définitive, l'autonomie d'organisation des cantons en serait encore plus écornée.

84. La limitation du corps électoral ne doit toutefois pas violer l'égalité, ni surtout le principe de non-discrimination (cf. ch. 12 à 14): il faut traiter les choses égales de manière égale et les choses inégales de manière inégale. Alors, si un canton refuse d'accorder le droit de vote aux Suisses de l'étranger au niveau cantonal, ne viole-t-il pas le principe de non-discrimination? Le fait que les Suisses de l'étranger ne soient pas cités à l'art. 8, al. 2, Cst. ne suffit pas à réfuter cette hypothèse. En effet, le constituant n'a pas voulu formuler le catalogue des critères fondant la discrimination de manière exhaustive (ce que montre l'emploi de l'adverbe «notamment»). Les différences de fait sont plus importantes pour trancher la question: les Suisses de l'étranger n'ont envers leur canton que les obligations civiques qu'ils assument *volontairement*. Les doubles nationaux qui jouissent de droits politiques dans deux Etats n'ont d'obligations (fiscales, militaires, scolaires) qu'envers l'un d'entre eux. Les Suisses qui résident effectivement en Suisse ne jouissent de droits politiques qu'en Suisse et n'ont d'obligation qu'envers elle: ils devront, selon toute probabilité, assumer les conséquences financières, par exemple, de leurs décisions populaires: il n'est pas interdit de penser que cela peut les influencer dans la formation de leur opinion. Le fait de lier la concession du droit de vote et d'éligibilité au niveau cantonal et communal au choix du domicile de vote au niveau fédéral est problématique, comme l'a relevé la doctrine (cf. ch. 62 et n. 66) et finit par avantager une deuxième fois les Suisses de l'étranger dans la plupart des cantons aujourd'hui; les Suisses qui vivent en Suisse doivent remplir *deux* critères à la fois pour obtenir le droit de vote: *s'annoncer* dans une commune et y *habiter* (art. 3, al. 1, 1^{re} phrase, LDP); les gens du voyage n'ont pas non plus la possibilité de choisir: sans domicile effectif, ils n'ont le droit de vote que dans leur commune *d'origine* (art. 3, al. 1, 2^e phrase, LDP). En tout cas dans les neuf cantons qui lient le droit de vote et d'éligibilité des Suisses de l'étranger à l'art. 5, al. 1, de la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger, les personnes concernées peuvent changer de commune de vote et choisir leur commune d'origine ou de domicile antérieur lorsqu'ils changent de représentation consulaire⁸⁸.

85. Certaines des différences de traitement entre les Suisses vivant en Suisse et leurs compatriotes de l'étranger sont purement historiques et n'ont plus de raison d'être. Elles sont loin d'être toutes défavorables à la Cinquième Suisse et ne permettent donc pas de conclure à une discrimination.

86. Dans ce contexte, il convient de tenir compte des doutes exprimés également par la doctrine (cf. ch. 5 et 58) concernant l'opportunité d'accorder le droit de vote et d'éligibilité au niveau cantonal aux Suisses de l'étranger. Si la règle du *domicile effectif*, à laquelle la loi et la jurisprudence subordonne le droit de vote et d'éligibilité, ne s'applique pas, *par définition*, aux Suisses de l'étranger, il n'en demeure pas moins qu'il serait absurde d'étendre des droits sans que l'information nécessaire (qui permet de se déterminer) soit assurée. La remise du matériel de vote illustre parfaitement le propos. Le mécanisme prévu par le droit fédéral (art. 5, al. 1, de la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger: commune d'origine ou de domicile antérieur) ne peut fonctionner qu'au niveau fédéral, ne serait-ce que du point de vue des dispositions sur les langues (quatre langues nationales et de fait quatre langues officielles; art. 4 et 70 Cst.); aucun canton ne peut (ni ne doit en vertu de la législation cantonale sur les langues) fournir du matériel de vote cantonal dans une langue officielle suisse qui ne

⁸⁸ C'est probablement une des raisons pour lesquelles, à l'occasion de l'introduction du vote électronique dans le canton de Soleure et de la centralisation du registre des Suisses de l'étranger en Valais, il est apparu que des personnes étaient inscrites dans le registre électoral de plusieurs communes. Cela explique, au moins en partie, sans doute aussi les différences considérables entre les registres électoraux mis à jour (source: registres électoraux) et la banque de données VERA (source: communications consulaires; cf. ch. 3, n. 1, et ch. 34, tabl. 6). Des radiations ont parfois été omises alors que les annonces sont complètes.

serait pas celle du canton: un Tessinois établi à Singen (D) qui, pour des raisons pratiques aurait fait de Schaffhouse, sa commune de domicile antérieur, son domicile de vote, ne pourrait en aucun cas exiger que le matériel de vote cantonal lui soit remis en italien.

87. En synthèse, les cantons peuvent exclure les Suisses de l'étranger des élections au Conseil des Etats sans pour autant violer l'art. 8 Cst. La Confédération n'a donc pas lieu de limiter la souveraineté législative cantonale en matière d'élection du Conseil des Etats (art. 150, al. 3, Cst.).

88. Si l'art. 150, al. 3, Cst. délègue aux cantons la compétence de régler les élections au Conseil des Etats, ce n'est pas par mégarde ou par passéisme. C'est la *concrétisation d'un dessein cohérent*: dans le système bicaméral suisse, le Conseil des Etats (successeur historique de la Diète fédérale) représente les cantons et le Conseil national l'ensemble du peuple de la Confédération.

F Résultat

89. La formulation de l'art. 150, al. 3, Cst. est claire et sans ambiguïté (ch. 69 à 70). Sa genèse (ch. 71 à 73) montre que la seule proposition visant à régler au niveau fédéral les élections au Conseil des Etats n'a pas trouvé grâce aux yeux de la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil national et qu'elle n'a plus fait l'objet de discussions par la suite. L'art. 150, al. 3, Cst. reflète aussi une finalité (ch. 74 à 76) qui correspond à celle des art. 5a (principe de subsidiarité) et 40 Cst. (compétence de la Confédération de promouvoir les liens des Suisses de l'étranger avec leur pays d'origine) et s'inscrit dans un ensemble cohérent qui proscriit toute ingérence qui minerait les droits de participation aux décisions, protégés par la Constitution, des Etats membres. La systématique de la Constitution fédérale (ch. 77 à 88) reflète elle aussi un dessein cohérent qui transparaît dans tous les articles pertinents: la Confédération *ne doit* régler les droits politiques *qu'au niveau fédéral* (art. 39 Cst.), même pour les Suisses de l'étranger (art. 40, al. 2, Cst.); elle doit respecter l'autonomie d'organisation des cantons et leur autonomie tout court (art. 47 Cst.) et leur laisser une marge de manoeuvre aussi large que possible dans la mise en oeuvre du droit fédéral (art. 46 Cst.). La pratique constante de l'Assemblée fédérale en matière de garantie des constitutions cantonales (art. 51 Cst.) s'inscrit d'ailleurs dans le cadre cohérent tracé par la Constitution fédérale: dans ce contexte, elle n'a jamais fait valoir une contradiction entre les art. 8 (égalité), l'art. 34 (liberté de vote) ou encore l'art. 136 (droits politiques des citoyens de la Confédération) et l'art. 150, al. 3. Les interprétations grammaticale (ch. 69 à 70), historique (ch. 71 à 73), téléologique (ch. 74 à 76) et systématique (ch. 77 à 88) concordent toutes sur la cohérence du choix constitutionnel délibéré de déléguer aux cantons la compétence de régler les élections au Conseil des Etats. *Toute réinterprétation de cette conception nécessiterait une modification formelle de la Constitution fédérale.* Aucune des méthodes d'interprétation reconnues ne permet de fonder l'hypothèse que la Confédération pourrait obliger les cantons à accorder aux Suisses de l'étranger le droit de participer aux élections au Conseil des Etats sans modifier la Constitution fédérale. Au surplus, la doctrine, la jurisprudence et les travaux préparatoires de la Constitution, ne livrent pas non plus d'éléments qui permettraient de conclure que les cantons pourraient être astreints à accorder le droit de vote aux Suisses des étrangers pour les élections au Conseil des Etats sans révision de la Constitution fédérale.

90. La plupart des Suisses de l'étranger sont doubles nationaux (cf. ch. 34, tabl. 6); en Europe, ils sont près de 75 % à avoir la double nationalité. Trois quarts d'entre eux auraient pu se faire inscrire dans les registres électoraux, un quart l'a fait à ce jour. Les doubles nationaux ont le droit d'éligibilité dans leur deuxième pays. Plus de 62 % des Suisses de l'étranger qui peuvent se faire inscrire vivent en Europe; les doubles nationaux en tout cas y jouissent du droit d'éligibilité dans leur Etat de résidence. Vu sous cet angle, accorder le droit d'éligibilité aux Suisses de l'étranger également pour les élections au Conseil des Etats reviendrait à accepter sur le plan *international* ce que l'art. 39, al. 3, Cst. interdit sur le plan *intercantonal*, à savoir admettre que certaines catégories de personnes puissent exercer leurs droits politiques dans plus d'une entité. La Constitution fédérale se fonde sur le principe «un homme, une voix» et elle est loin d'être la seule comme le montre le rapport explicatif du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise ([CDL-AD (2002) 23]; ch. 6, let. c): «A l'inverse, un bon nombre d'Etats octroient le droit de vote, voire l'éligibilité, à leurs ressortissants résidant à l'étranger. Cette pratique peut s'avérer abusive dans certaines situations particulières, lorsque la nationalité est accordée sur une base ethnique par exemple. Il est envisageable de prévoir une inscription au lieu où l'électeur a une résidence secondaire, si celle-ci est régulière et apparaît, par exemple, par le paiement d'une contribution fiscale locale; *l'électeur ne doit alors bien évidemment pas être inscrit au lieu de sa résidence principale*».

IX Conclusions

91. Le mandat de la Commission des institutions politiques du Conseil national visait à établir si la Constitution fédérale permet d'étendre le droit d'élire et l'éligibilité des Suisses de l'étranger ayant le droit de vote au Conseil des Etats même *contre* la volonté des cantons et *sans* la participation de ceux-ci. Cette hypothèse doit être *réfutée* pour les raisons suivantes:

92. La Constitution fédérale se fonde sur le noyau dur de la tradition électorale européenne, en vertu de laquelle le suffrage doit être universel, libre, secret et direct. Ce principe n'est pas violé lorsqu'une constitution cantonale n'accorde pas le droit de vote au niveau cantonal aux Suisses de l'étranger. S'agissant de la résidence, les lignes directrices du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise ([CDL-AD (2002) 23]; ch.1.1, let. c, ch. i, ii et v) prévoient ce qui suit:

- c. condition de résidence:
 - i. une condition de résidence peut être imposée;
 - ii. la résidence est comprise comme la résidence habituelle;
 - v. le droit de vote et d'éligibilité peut être accordé aux citoyens résidant à l'étranger.

La tradition électorale européenne ne prévoit pas *d'obligation* d'accorder les droits de vote actif et passif au niveau moyen de l'Etat (cf. ch. 18). La doctrine aboutit à la même appréciation (cf. ch. 51 à 54 et n. 54).

93. Sauf obligation découlant des droits fondamentaux, il appartient aux cantons, dans le cadre de leur *autonomie d'organisation*, de décider d'accorder ou non le droit de vote au niveau cantonal aux Suisses de l'étranger.

94. Toute atteinte à cette autonomie, dans ces conditions, serait contraire à la conception de l'autonomie d'organisation des cantons manifeste, historiquement fondée (cf. ch. 73) et systématiquement défendue par la Constitution fédérale (art. 39, 40, 46, 47, 51, 136, 143 et 150).

95. Dans la mesure où la doctrine s'est occupée spécifiquement du droit de vote des Suisses de l'étranger, certains auteurs sont enclins à penser, pour des motifs plus que sérieux, que le droit de vote ne devrait être accordé aux Suisses de l'étranger qu'au niveau fédéral et seulement dans leur commune *d'origine* (cf. ch. 62).

X Bibliographie

1. HEINZ AEMISEGGER/KARIN SCHERRER REBER: art. 82, ch. 23 à 74. In: MARCEL ALEXANDER NIGGLI/PETER UEBERSAX/HANS WIPRÄCHTIGER (Edd.): Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz. 2^e édition, Bâle 2011, p. 972 à 994.
2. JEAN-FRANÇOIS AUBERT: art. 80. In: JEAN-FRANÇOIS AUBERT/KURT EICHENBERGER/JÖRG PAUL MÜLLER/RENÉ A. RHINOW/DIETRICH SCHINDLER (Edd.): Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874. Bâle/Berne/Zurich 1984 ss.
3. JEAN-FRANÇOIS AUBERT: art. 150 Composition et élection du Conseil des Etats. In: JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON (Edd.): Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999. Zurich 2003, p. 1168 à 1171.
4. ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER: Droit constitutionnel suisse. Volume I: L'Etat. Berne 2000.
5. WALTHER BURCKHARDT: Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874. 3^e édition. Berne 1931.
6. DENISE BUSER: Kantonales Staatsrecht. Eine Einführung für Studium und Praxis. Bâle/Genève/Munich 2004.
7. FRITZ FLEINER/ZACCARIA GIACOMETTI: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Zurich 1949.
8. ETIENNE GRISEL: art. 45^{bis}. In: JEAN-FRANÇOIS AUBERT/KURT EICHENBERGER/JÖRG PAUL MÜLLER/RENÉ A. RHINOW/DIETRICH SCHINDLER (Edd.): Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874. Bâle/Berne/Zurich 1984 ss.
9. ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. 7^e édition, remaniée en profondeur. Zurich 2008, p. 442 à 445.
10. WALTER HALLER: The Swiss *Constitution* in a Comparative Context. Zurich/Saint-Gall 2009.
11. YVO HANGARTNER: Das *Stimmrecht* der Auslandschweizer. In: PIERMARCO ZEN-RUFFINEN/ANDREAS AUER (Edd.): De la Constitution. Etudes en l'honneur de Jean-François Aubert. Bâle/Francfort-sur-le-Main 1996, p. 241 à 253.
12. YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY: Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft. Zurich 2000, en particulier p. 52 s., ch. 116 et 118, p. 601 à 613, en particulier p. 602 à 605, ch. 1488, 1492, 1493, 1495, 1496 et 1497, et p. 607 s., ch. 1505 et 1506.
13. MATHIAS HEGER: Deutscher Bundesrat und Schweizer Ständerat: Gedanken zu ihrer Entstehung, ihrem aktuellen Erscheinungsbild und ihrer Rechtfertigung. Diss. Fribourg-en-Brigau. Berlin 1990.
14. EDUARD HIS: Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts. Vol. III/1: Der Bundesstaat von 1848 bis 1914. Bâle 1938.
15. TOBIAS JAAG: Die zweite Kammer im Bundesstaat. Funktion und Stellung des schweizerischen Ständerates, des deutschen Bundesrates und des amerikanischen Senats. Diss. Zurich 1976.
16. ANDREAS KELLERHALS: art. 40. In: BERNHARD EHRENZELLER/RAINER J. SCHWEIZER/PHILIPPE MASTRONARDI/KLAUS A. VALLENDER (Edd.): Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar. 2^e édition Zurich/Saint-Gall 2008, p. 766 à 770.
17. ANDREAS KLEY: art. 39. In: BERNHARD EHRENZELLER/RAINER J. SCHWEIZER/PHILIPPE MASTRONARDI/KLAUS A. VALLENDER (Edd.): Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar. 2^e édition Zurich/Saint-Gall 2008, p. 758 à 765.
18. ALFRED KÖLZ: Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848. Vol. II. Berne 2004.
19. CHRISTOPH LANZ: art. 150. In: BERNHARD EHRENZELLER/RAINER J. SCHWEIZER/PHILIPPE MASTRONARDI/KLAUS A. VALLENDER (Edd.): Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar. 2^e édition Zurich/Saint-Gall 2008, p. 2321 à 2323.
20. KARL LOEWENSTEIN: Verfassungslehre. 3^e édition Tübingen 1975.
21. URS MARTI: Zwei Kammern – ein Parlament: Ursprung und Funktion des schweizerischen Zweikammersystems. Frauenfeld 1990.

22. MANFRED NOWAK: UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll. Kehl/Strasbourg/Arlington 1989.
23. TOMAS POLEDNA: Wahlrecht im Bund. In: DANIEL THÜRER/JEAN-FRANÇOIS AUBERT/JÖRG PAUL MÜLLER (Edd.): Droit constitutionnel suisse/Verfassungsrecht der Schweiz. Zurich 2001, § 22, p. 363 à 381.
24. CHARLES HERMAN PRITCHETT: The American Constitution. 2^e édition New York e.a. 1968.
25. RENÉ RHINOW: Grundzüge des schweizerischen Verfassungsrechts. Bâle/Genève/Munich 2003.
26. RALPH ROSSUM: Popular Election of Senators. In: EDWIN MEESE/DAVID FORTE/MATTHEW SPALDING (Edd.): The Heritage Guide to the Constitution. Washington 2005, p. 413 s.
27. ALEXANDER RUCH: art. 51. In: BERNHARD EHRENZELLER/RAINER J. SCHWEIZER/PHILIPPE MASTRONARDI/KLAUS A. VALLENDER (Edd.): Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar. 2^e édition Zurich/Saint-Gall 2008, p. 937 à 945.
28. JAKOB SCHOLLENBERGER: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Kommentar mit Einleitung. Berlin 1905.
29. RAINER J. SCHWEIZER: art. 8, al. 1 et 2. In: BERNHARD EHRENZELLER/RAINER J. SCHWEIZER/PHILIPPE MASTRONARDI/KLAUS A. VALLENDER (Edd.): Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar. 2^e édition Zurich/Saint-Gall 2008, p. 179 à 211.
30. GEROLD STEINMANN: art. 34. In: BERNHARD EHRENZELLER/RAINER J. SCHWEIZER/PHILIPPE MASTRONARDI/KLAUS A. VALLENDER (Edd.): Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar. 2^e édition Zurich/Saint-Gall 2008, p. 688 à 702.
31. GEROLD STEINMANN: art. 82, ch. 75 à 103. In: MARCEL ALEXANDER NIGGLI/PETER UEBERSAX/HANS WIPRÄCHTIGER (Edd.): Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz. 2^e édition Bâle 2011, p. 994 à 1006.
32. THIERRY TANQUEREL: Les fondements démocratiques de la Constitution. In: DANIEL THÜRER/JEAN-FRANÇOIS AUBERT/JÖRG PAUL MÜLLER (Edd.): Droit constitutionnel suisse/Verfassungsrecht der Schweiz. Zurich 2001, § 18, p. 301 à 315.
33. LAURENT TRIVELLI: Le Bicamérisme. Diss. Lausanne 1974.
34. PIERRE TSCHANNEN: Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Berne 2004.
35. PIETER VAN DIJK/GODEFRIDUS J.H. VAN HOOFF: Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. 2^e édition Deventer/Boston 1990.
36. ALFRED VERDROSS/BRUNO SIMMA: Universelles Völkerrecht. 3^e édition Berlin 1984.
37. MARK E. VILLIGER: Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). 2^e édition Zurich 1999, p. 447 à 449, ch. 679 à 681.
38. RENÉ WIEDERKEHR: Funktionale Regionen im Rahmen der Bundesstaatsordnung. In: Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung ZBI 103 (2002) 617 à 647.
39. LUZIUS WILDHABER: Erstes Zusatzprotokoll Art. 3. In: HERIBERT GOLSONG/WOLFRAM KARL/HERBERT MIEHSLER/HERBERT PETZOLD/KERSTEN ROGGE/THEO VOGLER/LUZIUS WILDHABER (Edd.): Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Cologne 1986 ss.
40. HANS-URS WILI: Kollektive Mitwirkungsrechte von Gliedstaaten in der Schweiz und im Ausland. Geschichtlicher Werdegang, Rechtsvergleichung, Zukunftsperspektiven. (Abhandlungen zum schweizerischen Recht, 519.) Berne 1988.

Dispositions pertinentes de la Constitution fédérale

Art. 3 *Cantons*

Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération.

Art. 5 *Principes de l'activité de l'Etat régi par le droit*

- 1 Le droit est la base et la limite de l'activité de l'Etat.
- 2 L'activité de l'Etat doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé.
- 3 Les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi.
- 4 La Confédération et les cantons respectent le droit international.

Art. 5a *Subsidiarité*

L'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité.

Art. 8 *Egalité*

- 1 Tous les êtres humains sont égaux devant la loi.
- 2 Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique.
- 3 L'homme et la femme sont égaux en droit. La loi pourvoit à l'égalité de droit et de fait, en particulier dans les domaines de la famille, de la formation et du travail. L'homme et la femme ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale.
- 4 La loi prévoit des mesures en vue d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées.

Art. 34 *Droits politiques*

- 1 Les droits politiques sont garantis.
- 2 La garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté.

Art. 39 *Exercice des droits politiques*

- 1 La Confédération règle l'exercice des droits politiques au niveau fédéral; les cantons règlent ces droits aux niveaux cantonal et communal.
- 2 Les droits politiques s'exercent au lieu du domicile. La Confédération et les cantons peuvent prévoir des exceptions.
- 3 Nul ne peut exercer ses droits politiques dans plus d'un canton.
- 4 Les cantons peuvent prévoir que les personnes nouvellement établies ne jouiront du droit de vote aux niveaux cantonal et communal qu'au terme d'un délai de trois mois au plus.

Art. 40 *Suisses et Suissesses de l'étranger*

- 1 La Confédération contribue à renforcer les liens qui unissent les Suisses et les Suissesses de l'étranger entre eux et à la Suisse. Elle peut soutenir les organisations qui poursuivent cet objectif.
- 2 Elle légifère sur les droits et les devoirs des Suisses et des Suissesses de l'étranger, notamment sur l'exercice des droits politiques au niveau fédéral, l'accomplissement du service militaire et du service de remplacement, l'assistance des personnes dans le besoin et les assurances sociales.

Art. 45 *Participation au processus de décision sur le plan fédéral*

¹ Les cantons participent, dans les cas prévus par la Constitution fédérale, au processus de décision sur le plan fédéral, en particulier à l'élaboration de la législation.

² La Confédération informe les cantons de ses projets en temps utile et de manière détaillée; elle les consulte lorsque leurs intérêts sont touchés.

Art. 46 *Mise en oeuvre du droit fédéral*

¹ Les cantons mettent en oeuvre le droit fédéral conformément à la Constitution et à la loi.

² La Confédération et les cantons peuvent convenir d'objectifs que les cantons réalisent lors de la mise en oeuvre du droit fédéral; à cette fin, ils mettent en place des programmes soutenus financièrement par la Confédération.

³ La Confédération laisse aux cantons une marge de manoeuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités.

Art. 47 *Autonomie des cantons*

¹ La Confédération respecte l'autonomie des cantons.

² Elle laisse aux cantons suffisamment de tâches propres et respecte leur autonomie d'organisation. Elle leur laisse des sources de financement suffisantes et contribue à ce qu'ils disposent des moyens financiers nécessaires pour accomplir leurs tâches.

Art. 51 *Constitutions cantonales*

¹ Chaque canton se dote d'une constitution démocratique. Celle-ci doit avoir été acceptée par le peuple et doit pouvoir être révisée si la majorité du corps électoral le demande.

² Les constitutions cantonales doivent être garanties par la Confédération. Cette garantie est accordée si elles ne sont pas contraires au droit fédéral.

Art. 136 *Droits politiques*

¹ Tous les Suisses et toutes les Suissesses ayant 18 ans révolus qui ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit ont les droits politiques en matière fédérale. Tous ont les mêmes droits et devoirs politiques.

² Ils peuvent prendre part à l'élection du Conseil national et aux votations fédérales et lancer et signer des initiatives populaires et des demandes de référendum en matière fédérale.

Art. 143 *Eligibilité*

Tout citoyen ou citoyenne ayant le droit de vote est éligible au Conseil national, au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral.

Art. 150 *Composition et élection du Conseil des Etats*

¹ Le Conseil des Etats se compose de 46 députés des cantons.

² Les cantons d'Obwald, de Nidwald, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures élisent chacun un député; les autres cantons élisent chacun deux députés.

³ Les cantons édictent les règles applicables à l'élection de leurs députés au Conseil des Etats.

Droit de vote cantonal des Suisses de l'étranger.**Dispositions constitutionnelles cantonales**

Ct.	Base légales	Teneur
ZH	Art. 40, al. 1, 1 ^{re} phrase cst. ct. Art. 82, al. 3, cst. ct.	Tous les citoyens ayant le droit de vote en matière cantonale sont éligibles au Grand Conseil, au Conseil d'Etat, aux tribunaux suprêmes du canton ainsi qu'au Conseil des Etats. Peuvent également prendre part à l'élection les Suisses domiciliés à l'étranger qui ont le droit de vote en matière fédérale dans le canton de Zurich.
BE	Art. 55, al. 2, cst. ct.	La loi règle le droit de vote des Suisses et Suissesses de l'étranger et l'exclusion du droit de vote pour cause d'interdiction ou d'incapacité de discernement.
SZ	§ 3, al. 1 + 2, cst. ct.	Tous les citoyens et toutes les citoyennes suisses âgés de dix-huit ans révolus jouissent des droits politiques s'ils n'en sont pas privés en vertu de la loi. Le citoyen actif peut, dans la mesure prévue par la loi, participer aux votations et élections dans le canton, le district et la commune et faire usage du droit d'initiative et de référendum.
FR	Art. 39, al. 1, let. b, cst. ct.	Ont le droit de voter et d'élire en matière cantonale, s'ils sont majeurs: b. les Suissesses et les Suisses de l'étranger qui ont le droit de cité cantonal ou ont été domiciliés dans le canton.
SO	Art. 25, al. 1, cst. ct.	Le droit de vote appartient à tout citoyen suisse âgé de 18 ans révolus et domicilié dans le canton.
BL	§ 21, al. 3, cst. ct.	La loi règle le droit de vote des Suisses de l'étranger et dans les communes bourgeoises.
GR	Art. 9, al. 3, cst. ct.	Le droit de vote et d'éligibilité des Suisses et des Suissesses de l'étranger en matière cantonale est régi par la loi.
TI	Art. 30, cst. ct.	Le Tessinois de l'étranger acquiert les droits politiques à l'âge de dix-huit ans révolus. La loi règle l'exercice de ces droits.
NE	Art. 37, al. 1, let. b, cst. ct.	Sont électrices ou électeurs en matière cantonale, s'ils sont âgés de dix-huit ans révolus et s'ils ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit: b. les Suissesses et les Suisses de l'étranger qui sont inscrits dans le registre électoral d'une commune du canton en vertu de la législation fédérale
GE	Art. 41 a. cst. ct. Art. 43 a. cst. ct. Art. 48 al. 1 et al. 4 n. cst. ct. (Titularité)	Les citoyens, sans distinction de sexe, âgés de 18 ans révolus, ont l'exercice des droits politiques, à moins qu'ils ne se trouvent dans l'un des cas prévus par l'art. 43. Ne peuvent exercer de droits politiques dans le canton: a. ceux qui sont interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit; b. ceux qui exercent des droits politiques hors du canton; c. ceux qui sont au service d'une puissance étrangère. Sont titulaires des droits politiques sur le plan cantonal les personnes de nationalité suisse âgées de 18 ans révolus domiciliées dans le canton, ainsi que les personnes domiciliées à l'étranger qui exercent leurs droits politiques fédéraux dans le canton. Les droits politiques des personnes durablement incapables de discernement peuvent être suspendus par décision d'une autorité judiciaire.
JU	Art. 72 cst. ct.	La loi règle les droits politiques des Jurassiens établis à l'extérieur du canton.

Droit de vote des Suisses de l'étranger.**Dispositions légales cantonales**

Ct.	Bases légales	Teneur	Lien
BE	Art. 7 LDP ct	Ont le droit de vote en matière cantonale les Suisses et les Suissesses de l'étranger qui ont 18 ans révolus et dont la commune de vote, au sens de l'article 5 de la loi fédérale du 19 décembre 1975 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger, se situe dans le canton de Berne. Les motifs d'exclusion du droit de vote prévus par l'article 5 sont réservés.	http://www.sta.be.ch/belex/f/1/141_1.html
SZ	§ 6 WAG § 9, al. 4, WAG	§ 6 4. <i>Stimmrecht der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer</i> 1 Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die sich für die Ausübung ihrer politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten angemeldet haben, sind auch in Angelegenheiten des Kantons stimmberechtigt. 2 Sie üben ihr Stimmrecht in der Gemeinde aus, die sie für die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten als Stimmgemeinde gewählt haben. § 9 1. <i>Stimmregister</i> a) <i>Inhalt und Führung</i> 4 Der Regierungsrat kann Vorschriften über die einheitliche Führung der Stimmregister erlassen; er kann überdies die Führung des Stimmregisters der stimmberechtigten Auslandschweizer der Gemeinde Schwyz übertragen oder es zentral durch die Kantonsverwaltung führen lassen.	http://www.sz.ch/documents/120_100.pdf
SO	§ 6 LDP ct § 7, al. 1, LDP ct	§ 6 <i>Aktives Stimmrecht</i> 1 Wer nach dem Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer befugt ist, die politischen Rechte in Bundesangelegenheiten auszuüben, kann diese auch in kantonalen Belangen ausüben. 2 Voraussetzungen und Verfahren richten sich nach dem Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer und nach diesem Gesetz. § 7 <i>Wählbarkeit</i> 1 Mit Ausnahme der Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen ist wählbar, wer stimmberechtigt ist.	http://bgs.so.ch/frontend/versions/3876
BL	§ 2, al. 4, LDP ct	Auslandschweizer sind in gleicher Weise wie in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt.	http://www.baselland.ch/120-0-hm.275550.0.html
GR	Art. 3, al. 3, LDP ct	Wer nach dem Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer befugt ist, die politischen Rechte in Bundesangelegenheiten im Kanton Graubünden auszuüben, kann dies auch in kantonalen Belangen tun. Die Voraussetzungen und das Verfahren richten sich nach dem Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer und diesem Gesetz.	http://www.grlex.gr.ch/frontend/versions/1158
NE	art. 2, let. b, LDP ct	Sont électrices et électeurs en matière cantonale, s'ils sont âgés de 18 ans révolus: b) les Suissesses et les Suisses de l'étranger qui sont inscrits dans le registre électoral d'une commune du canton en vertu de la législation fédérale	http://rsn.ne.ch/ajour/default.html n° 141
JU	art. 2, al. 4, LDP ct	4 Les Suisses de l'étranger sont électeurs en matière cantonale s'ils s'inscrivent dans le registre des électeurs de leur commune d'origine ou de domicile antérieur; l'exercice de leur droit de vote est régi par les dispositions de la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger et par la présente loi.	http://extranet.ju.ch/extranet/common/rsju/index.html

**Cantons n'accordant pas le droit de vote aux Suisses de l'étranger:
dispositions constitutionnelles concernant l'élection au Conseil des Etats**

Ct.	Bases légales	Teneur
LU	§ 19, al. 4 + § 85, al. 3, cst. ct.	⁴ Der Regierungsrat und die Mitglieder des Ständerates werden nach dem Majorzverfahren gewählt. Dabei bildet der Kanton einen einzigen Wahlkreis. ³ Die Wahl der Mitglieder des Ständerates findet gleichzeitig mit der Neuwahl des Nationalrates statt.
UR	Art. 21, let. a, + art. 84 cst. ct.	Die Stimmberechtigten wählen: a. die Ständeräte; ¹ Die Mitglieder des Landrates, des Regierungsrates und der Gerichte treten ihr Amt am 1. Juni an, die Ständeräte mit Beginn der auf die Wahl folgenden Sitzung der Bundesversammlung.
OW	Art. 57, let. c, cst. ct.	Die Stimmberechtigten wählen an der Urne: c. das Mitglied des Ständerates;
NW	Art. 45 + art. 51, al. 1, ch. 3, cst. ct.	Die Amtsdauer der Behörden beträgt vier Jahre. ¹ Die Stimmberechtigten wählen: 3. die Abordnung in den Ständerat;
GL	Art. 72 + art. 75, al. 2, 2 ^e phrase + art. 78, al. 1 à 3 et 5, cst. ct.	Die Stimmberechtigten wählen die beiden Mitglieder des Ständerates an der Urne nach dem Mehrheitswahlverfahren. ² Die Mitglieder des Regierungsrates können kein Richteramt ausüben. Sie dürfen zudem weder einer Gemeindebehörde noch den eidgenössischen Räten angehören und nicht Angestellte oder Lehrpersonen des Kantons oder einer Gemeinde sein. ¹ Die Amtsdauer für die Behördenmitglieder und die auf die Amtsdauer gewählten Angestellten des Kantons und der Gemeinden beträgt vier Jahre. ² Sie nimmt ihren Anfang jeweils am 1. Juli, mit folgenden Ausnahmen: Für den Landrat beginnt sie mit der konstituierenden Sitzung und für die Mitglieder des Regierungsrates an der Landsgemeinde. Die Amtsdauer der Ständeräte beginnt mit der konstituierenden Sitzung nach der Gesamterneuerung des Nationalrates. ³ Nach Ablauf der Amtsdauer ist die Wiederwahl zulässig. ⁵ Die Mitglieder des Regierungsrates, die beiden Ständeräte sowie die Gerichtspräsidenten und weiteren Richter, die das 65. Altersjahr vollendet haben, scheidern auf die darauffolgende Landsgemeinde bzw. auf Ende Juni aus ihrem Amte aus.
ZG	§ 31, let. d, ch. 1, + § 78 cst. ct.	Die verfassungsmässigen Rechte werden vom Volke ausgeübt: d. durch die Wahl folgender Behörden und Beamter: 1. der beiden Mitglieder des schweizerischen Ständerates für eine vierjährige Amtsdauer, ¹ An der Urne werden gewählt: a. die beiden Ständeräte; ² Bei diesen Wahlen muss, sobald in einem Wahlkreis mehr als zwei Mitglieder in die gleiche Behörde zu wählen sind, der Grundsatz des proportionalen Wahlverfahrens (Minderheitsvertretung) zur Anwendung kommen.
BS	§ 44, al. 1, let. g, et 2, cst. ct.	¹ Die Stimmberechtigten wählen: g. die baselstädtischen Mitglieder des National- und Ständerates. ² Die Mitglieder der beiden eidgenössischen Räte werden für die gleiche Amtsdauer gewählt.
SH	Art. 24, let. c, art. 25, al. 4, art. 40, al. 1, art. 42, al. 1, let. b, cst. ct.	Die Stimmberechtigten wählen c. die Schaffhauser Mitglieder des Ständerates und des Nationalrates. ⁴ Bei den anderen kantonalen Wahlen gilt das Mehrheitswahlverfahren. ¹ In den Kantonsrat, den Regierungsrat und den Ständerat sind alle im Kanton stimmberechtigten Schweizerinnen und Schweizer wählbar. ¹ Niemand darf gleichzeitig angehören b. dem Regierungsrat, dem Nationalrat und dem Ständerat.

Ct.	Bases légales	Teneur
AR	Art. 60, al. 2, let. c, cst. ct.	² Die Stimmberechtigten wählen c. den Vertreter oder die Vertreterin des Kantons im Ständerat auf eine Amtsdauer von vier Jahren.
AI	Art. 20 ^{bis} cst. ct.	Die ordentliche Landsgemeinde wählt in den Jahren der Gesamterneuerung des Nationalrates den Vertreter des Kantons im schweizerischen Ständerat.
SG	Art. 36, let. c art. 38 cst. ct.	Die Stimmberechtigten wählen: c. die Mitglieder des Ständerates und nach Bundesrecht die Mitglieder des Nationalrates; ¹ Die Mitglieder der Regierung und des Ständerates werden nach Majorz gewählt. ² Der Kanton bildet einen Wahlkreis.
AG	§ 61, al. 1, let. d, et 3, cst. ct.	¹ Die Stimmberechtigten wählen: d. die Ständeräte; ² Der Grosse Rat, der Verfassungsrat und die Einwohnerräte werden nach dem gleichen Verhältniswahlverfahren gewählt. (...) ³ Alle andern Behörden werden im Mehrheitswahlverfahren bestellt.
TG	§ 20, al. 1, ch. 3, 3, ch. 2, et 4 cst. ct.	¹ Das Volk wählt: 3. die Ständeräte; ³ Wahlkreis ist: 2. der Kanton für die Mitglieder des Regierungsrates und des Ständerates; ⁴ Der Grosse Rat wird nach dem Verhältnisverfahren gewählt. Bei allen anderen Wahlen gilt das Mehrheitsverfahren.
VD	Art. 77, al. 1, let. c, et 2, + art. 114 cst. ct.	¹ Le corps électoral cantonal élit: c. les membres vaudois du Conseil des Etats. ² Les membres vaudois du Conseil des Etats sont élus en même temps et pour la même durée que les conseillers nationaux. Le mode de scrutin est le même que celui de l'élection du Conseil d'Etat. ¹ Les membres du Conseil d'Etat sont élus par le corps électoral en même temps que les membres du Grand Conseil. ² L'élection se déroule selon le système majoritaire à deux tours.
VS	Art. 85 ^{bis} cst. ct.	¹ Les députés au Conseil des Etats sont nommés directement par le peuple lors des élections pour le renouvellement ordinaire du Conseil national. Ces élections se font avec le système majoritaire dans tout le Canton formant un seul arrondissement électoral. ² La nomination des députés au Conseil des Etats a lieu par un même scrutin de liste. Si les nominations ne sont pas terminées au jour fixé pour les élections, elles seront reprises le deuxième dimanche qui suit. Dans ce cas, le résultat de la première opération et l'avis de la reprise des opérations seront publiés immédiatement. ³ Si tous les députés ne réunissent pas la majorité absolue au premier tour de scrutin, il est procédé à un second tour. Sont élus au second tour, ceux qui ont réuni le plus grand nombre de voix, alors même qu'ils n'auraient pas obtenu la majorité absolue. Toutefois, si, au deuxième tour, le nombre des députés à élire correspond au nombre de candidats proposés, ceux-ci sont proclamés élus, sans scrutin. L'élection tacite s'applique également au premier tour des scrutins de remplacement lorsqu'il n'y a qu'un seul candidat et un seul poste à repourvoir. ⁴ Si le nombre des citoyens qui ont obtenu la majorité absolue dépasse celui des citoyens à élire, ceux qui ont obtenu le plus grand nombre de voix sont nommés. ⁵ En cas d'égalité de suffrages, le sort décide.

Travaux préparatoires de la Constitution

Catégorie	Cst. 1874	Projet du Conseil fédéral	Proposition de la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil national	Proposition de la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil des Etats	Examen CN	Examen CE	Cst. 1999
Sour- ce		FF 1997 I 1 à 645, en particulier 602, 606 et 631	FF 1997 III 243 à 327 et 1998 I 286 à 365 en particulier 300, 307 et 340	FF 1997 III 243 à 327 et 1998 I 366 à 422, en particulier 373, 374 et 405	BO 1998 N, p. tirée à part	BO 1998 E, p. tirée à part	RO 1999 2556 à 2610
Art.	(pas de correspondance dans l'ancienne Cst. Mais jurisprudence constante du Tribunal fédéral, cf. seulement ATF 121 I 187)	30 Liberté de vote et d'élection 1 La liberté de vote et d'élection est garantie. 2 Elle garantit la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté.	30 Liberté de vote et d'élection 1 La liberté de vote et d'élection est garantie. 2 Elle garantit la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté.	30 Liberté de vote et d'élection 1 La liberté de vote et d'élection est garantie. 2 Elle garantit la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté..	236: adopté sans discussion	52 MARTY rapporteur: «... Le droit de vote et d'éligibilité interdit toute discrimination et confère à l'électeur le droit de s'exprimer en toute liberté, ce qui constitue un principe essentiel pour le fonctionnement de toute démocratie. ...» > adopté sans discussion	34 Droits politiques 1 Les droits politiques sont garantis. 2 La garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté.

Les différences par rapport à la dernière version précédente (colonne immédiatement à gauche) sont surlignées en gris.

Catégorie	Cst. 1874	Projet du Conseil fédéral	Proposition de la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil national	Proposition de la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil des Etats	Examen CN	Examen CE	Cst. 1999
Sour-ce		FF 1997 I 1 à 645, en particulier 602, 606 et 631	FF 1997 III 243 à 327 et 1998 I 286 à 365 en particulier 300, 307 et 340	FF 1997 III 243 à 327 et 1998 I 366 à 422, en particulier 373, 374 et 405	BO 1998 N, p. tirée à part	BO 1998 E, p. tirée à part	RO 1999 2556 à 2610
Art.	<p>43, al. 2, 3, 5 et 6</p> <p>² Il peut, à ce titre, prendre part, au lieu de son domicile, à toutes les élections et votations en matière fédérale, après avoir dûment justifié de sa qualité d'électeur.</p> <p>³ Nul ne peut exercer des droits politiques dans plus d'un canton.</p> <p>⁵ En matière cantonale et communale, il devient électeur après un établissement de trois mois.</p> <p>⁶ Les lois cantonales sur l'établissement et sur les droits électoraux que possèdent en matière communale les citoyens établis sont soumises à la sanction du Conseil fédéral.</p> <p>74, al. 4</p> <p>⁴ Le droit cantonal demeure réservé pour les votations et élections cantonales et communales.</p>	<p>47 Exercice du droit de vote</p> <p>¹ La Confédération règle le droit de vote au niveau fédéral; les cantons règlent ce droit aux niveaux cantonal et communal.</p> <p>² Les citoyens exercent le droit de vote au lieu de leur domicile. La Confédération et les cantons peuvent prévoir des exceptions.</p> <p>³ Nul ne peut exercer ses droits politiques dans plus d'un canton.</p> <p>⁴ Les cantons peuvent prévoir que les personnes nouvellement établies ne jouiront du droit de vote aux niveaux cantonal et communal qu'au terme d'un délai de trois mois au plus. Les lois cantonales sur le droit de vote au niveau communal des personnes établies sont soumises à l'approbation de la Confédération.</p>	<p>47 Exercice du droit de vote</p> <p>¹ La Confédération règle le droit de vote au niveau fédéral; les cantons règlent ce droit aux niveaux cantonal et communal.</p> <p>² Les citoyens exercent le droit de vote au lieu de leur domicile. La Confédération et les cantons peuvent prévoir des exceptions.</p> <p>³ Nul ne peut exercer ses droits politiques dans plus d'un canton.</p> <p>⁴ Les cantons peuvent prévoir que les personnes nouvellement établies ne jouiront du droit de vote aux niveaux cantonal et communal qu'au terme d'un délai de trois mois au plus.</p>	<p>32c Exercice du droit de vote</p> <p>¹ Le droit de vote fédéral est réglé par la Confédération; le droit de vote cantonal et communal est réglé par les cantons.</p> <p>² Le droit de vote s'exerce au lieu du domicile. La Confédération et les cantons peuvent prévoir des exceptions.</p> <p>³ Nul ne peut exercer son droit de vote dans plus d'un canton.</p> <p>⁴ Les cantons peuvent prévoir que les personnes nouvellement établies ne jouiront du droit de vote aux niveaux cantonal et communal qu'au terme d'un délai de trois mois au plus.</p>	<p>266 à 269: adopté sans discussion sur le sujet</p>	<p>55: art. 47, al. 4, 2^e phrase biffée sur proposition de la commission (ibid., AEBY rapporteur: «...à l'al. 4, la commission a biffé la deuxième phrase du projet du Conseil fédéral, considérant que celle-ci était, en l'espèce, superflue»); reste adopté sans discussion sur le sujet</p>	<p>39 Exercice des droits politiques</p> <p>¹ La Confédération règle l'exercice des droits politiques au niveau fédéral; les cantons règlent ces droits aux niveaux cantonal et communal.</p> <p>² Les droits politiques s'exercent au lieu du domicile. La Confédération et les cantons peuvent prévoir des exceptions.</p> <p>³ Nul ne peut exercer ses droits politiques dans plus d'un canton.</p> <p>⁴ Les cantons peuvent prévoir que les personnes nouvellement établies ne jouiront du droit de vote aux niveaux cantonal et communal qu'au terme d'un délai de trois mois au plus.</p>

Catégorie	Cst. 1874	Projet du Conseil fédéral	Proposition de la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil national	Proposition de la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil des Etats	Examen CN	Examen CE	Cst. 1999
Sour-ce		FF 1997 I 1 à 645, en particulier 602, 606 et 631	FF 1997 III 243 à 327 et 1998 I 286 à 365 en particulier 300, 307 et 340	FF 1997 III 243 à 327 et 1998 I 366 à 422, en particulier 373, 374 et 405	BO 1998 N, p. tirée à part	BO 1998 E, p. tirée à part	RO 1999 2556 à 2610
Art.	<p>45bis</p> <p>1 La Confédération est autorisée à renforcer les liens qui unissent les Suisses de l'étranger entre eux et avec la patrie, et à soutenir les institutions créées à cet effet.</p> <p>2 Elle peut, compte tenu de la situation particulière des Suisses de l'étranger, édicter des dispositions en vue de déterminer leurs droits et obligations, notamment quant à l'exercice de droits politiques et à l'accomplissement des obligations militaires ainsi qu'en matière d'assistance. Les cantons seront consultés avant l'adoption de ces dispositions.</p>	<p>48 Suisses de l'étranger</p> <p>1 La Confédération contribue à renforcer les liens qui unissent les Suisses de l'étranger entre eux et à la Suisse. Elle peut soutenir les organisations qui poursuivent cet objectif.</p> <p>2 La Confédération peut édicter des dispositions sur les droits et les devoirs des Suisses de l'étranger, notamment sur l'exercice des droits politiques au niveau fédéral, l'accomplissement des obligations militaires et l'octroi de l'aide sociale.</p>	<p>48 Suisses de l'étranger</p> <p>1 La Confédération contribue à renforcer les liens qui unissent les Suisses de l'étranger entre eux et à la Suisse. Elle peut soutenir les organisations qui poursuivent cet objectif.</p> <p>2 La Confédération peut édicter des dispositions sur les droits et les devoirs des Suisses de l'étranger, notamment sur l'exercice des droits politiques au niveau fédéral, l'accomplissement des obligations militaires et l'octroi de l'aide sociale, ainsi que dans le domaine des assurances sociales.</p>	<p>32d Suisses de l'étranger</p> <p>1 <i>Biffer</i> (voir al. 2bis)</p> <p>1bis La Confédération édicte des dispositions sur les droits et les devoirs des Suisses de l'étranger, notamment sur l'exercice du droit de vote fédéral, l'accomplissement des obligations militaires et l'octroi de l'aide sociale.</p> <p>2 <i>Biffer</i> (voir al. 1bis)</p> <p>2bis La Confédération contribue à renforcer les liens qui unissent les Suisses de l'étranger entre eux et à la Suisse.</p>	266 à 269: adopté sans discussion sur le sujet	55: adopté sans discussion sur le sujet	<p>40 Suisses et Suissesses de l'étranger</p> <p>1 La Confédération contribue à renforcer les liens qui unissent les Suisses et les Suissesses de l'étranger entre eux et à la Suisse. Elle peut soutenir les organisations qui poursuivent cet objectif.</p> <p>2 Elle légifère sur les droits et les devoirs des Suisses et des Suissesses de l'étranger, notamment sur l'exercice des droits politiques au niveau fédéral, l'accomplissement du service militaire et du service de remplacement, l'assistance des personnes dans le besoin et les assurances sociales.</p>

Catégorie	Cst. 1874	Projet du Conseil fédéral	Proposition de la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil national	Proposition de la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil des Etats	Examen CN	Examen CE	Cst. 1999
Sour- ce		FF 1997 I 1 à 645, en particulier 602, 606 et 631	FF 1997 III 243 à 327 et 1998 I 286 à 365 en particulier 300, 307 et 340	FF 1997 III 243 à 327 et 1998 I 366 à 422, en particulier 373, 374 et 405	BO 1998 N, p. tirée à part	BO 1998 E, p. tirée à part	RO 1999 2556 à 2610
Art.	80: Le Conseil des Etats se compose de quarante-six députés des cantons. Chaque canton nomme deux députés; dans les cantons partagés, chaque demi-Etat en élit un.	141, al. 3 <i>Composition et élection du Conseil des Etats</i> 3 Les cantons édictent les règles applicables aux élections au Conseil des Etats.	141, al. 3 <i>Composition et élection du Conseil des Etats</i> 3 Les cantons édictent les règles applicables aux élections au Conseil des Etats. Cf. FF 1997 III 264: «Les membres du Conseil des Etats représentant les cantons, il appartient à ceux-ci de déterminer eux-mêmes la procédure qui permet à leurs députés d'être élus.»	141, al. 3 <i>Composition et élection du Conseil des Etats</i> 3 Les cantons édictent les règles applicables aux élections au Conseil des Etats.	63: adopté sans discussion	124: adopté sans discussion	150, al. 3 <i>Composition et élection du Conseil des Etats</i> 3 Les cantons édictent les règles applicables à l'élection de leurs députés au Conseil des Etats.

Représentation au Parlement national des nationaux établis à l'étranger. Règles constitutionnelles dans les Etats européens

Etat	Art. Cst.	Texte original	Version française	Election	Parlement				Loi d'appli-cation	Remarques
					Nbre total de sièges		Nbre total de sièges natio-naux établis à l'étranger			
					1 ^{re} Cham-bre	2 ^e Cham-bre	1 ^{re} Cham-bre	2 ^e Cham-bre		
France	24 III	Art. 24 Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat.		indirecte	577	331	–	12	LO n° 83-499	Loi organique: élec-tion des 12 sénateurs par les 153 membres de l'Assemblée des Français de l'étranger AFE
Italie	48	Art. 48 1 Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età. 2 Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico. 3 La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge. 4 Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge.	Art. 48 1 Sont électeurs tous les citoyens, hommes et femmes, qui ont atteint l'âge de la majorité. 2 Le vote est personnel et égal, libre et secret. Son exercice est un devoir civique. 3 La loi établit les conditions et les modes d'exercice du droit de vote pour les citoyens établis à l'étranger et en assure l'exercice effectif. A cette fin une cir-conscription «Etranger» pour l'élection des Cham-bres est créée, à laquelle est attribué un nombre de sièges établi par une norme constitutionnelle et selon des critères définis par la loi. 4 Le droit de vote ne peut être limité, si ce n'est pour incapacité civile ou par l'effet d'une condamnation pénale irrévocable ou dans les cas d'indignité morale déterminés par la loi.	directe	630	315	12	6		depuis 2000

Conclusion Europe

A ce jour en Europe, seuls la *France*, l'*Italie* et le *Portugal* ont une représentation directe de leurs nationaux établis à l'étranger au Parlement. Ces députés ont des sièges réservés. L'Italie et le Portugal ont des circonscriptions électorales hors de leur territoire, tandis que la France prévoit l'élection indirecte de ses nationaux à l'étranger. En Italie, les députés de l'étranger siègent dans les deux Chambres, en France seulement au Sénat. Le Parlement portugais n'a qu'une Chambre. La Constitution croate permet aux citoyens établis à l'étranger de participer à l'élection du Parlement et leur réserve 6 des 152 sièges. La loi d'application n'a cependant pas encore été édictée.

Etat	Art. Cst.	Texte original	Version française	Election	Parlement				Loi d'appli- cation	Remarques
					Nbre total de sièges		Nbre total de sièges natio- naux établis à l'étranger			
					1re Cham- bre	2e Cham- bre	1re Cham- bre	2e Cham- bre		
Italie	56	<p>Art. 56</p> <p>1 La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto.</p> <p>2 Il numero dei deputati è di seicentotrenta, dodici dei quali eletti nella circoscrizione Estero.</p> <p>3 Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età.</p> <p>4 La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.</p>	<p>Art. 56</p> <p>1 La Chambre des députés est élue au suffrage universel et direct.</p> <p>2 Le nombre des députés est de six cent trente, dont douze élus dans la circonscription électorale «Étranger».</p> <p>3 Peuvent être élus députés tous les électeurs ayant au jour des élections vingt-cinq ans accomplis.</p> <p>4 La répartition des sièges entre les circonscriptions, hormis ceux qui sont assignés à la circonscription «Étranger», s'effectue en divisant le nombre d'habitants de la République, tel qu'il résulte du dernier recensement général de la population, par six cent dix-huit, et en distribuant les sièges en proportion de la population de chaque circonscription, sur la base des quotients entiers et des plus forts restes.</p>	indirecte	630		12		depuis 2001	
Italie	57	<p>Art. 57</p> <p>1 Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.</p> <p>2 Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero.</p> <p>3 Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiori a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.</p> <p>4 La ripartizione dei seggi tra le Regioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.</p>	<p>Art. 57</p> <p>1 Le Sénat de la République est élu sur une base régionale, à l'exception des sièges attribués à la circonscription «Étranger».</p> <p>2 Le nombre des sénateurs élus est de trois cent quinze, dont six élus dans la circonscription «Étranger».</p> <p>3 Aucune Région ne peut avoir un nombre de sénateurs inférieur à sept; le Molise a deux sénateurs, la Vallée d'Aoste un.</p> <p>4 La répartition des sièges entre les Régions, hormis ceux qui sont attribués à la circonscription «Étranger», s'effectue après application des dispositions de l'alinéa précédent, proportionnellement à la population des Régions, telle qu'elle résulte du dernier recensement général, sur la base des quotients entiers et des plus forts restes.</p>	directe		315		6	depuis 2001	

Etat	Art. Cst.	Texte original	Version française	Election	Parlement				Loi d'appli-cation	Remarques
					Nbre total de sièges		Nbre total de sièges natio-naux établis à l'étranger			
					1re Cham-bre	2e Cham-bre	1re Cham-bre	2e Cham-bre		
Croatie	45	<p>Art. 45 Electoral Rights</p> <p>1 All Croatian citizens of the Republic of Croatia who have reached the age of eighteen years shall have universal and equal suffrage. This right shall be exercised through direct elections by secret ballot.</p> <p>2 In elections for the Croatian Parliament and for the President of the Republic, the Republic of Croatia shall ensure suffrage to its citizens who are abroad at the time of the elections, so that they may vote in the countries in which they are or in any other way specified by law</p>	<p>Art. 45 Droits électoraux</p> <p>1 Tout citoyen croate qui a 18 ans révolus jouit du droit de suffrage universel et égal lors des élections au Parlement croate, du président de la République de Croatie et du Parlement européen, et lors des référendums nationaux, conformément à la loi.</p> <p>2 Lors de l'élection du Parlement croate, les électeurs qui ne sont pas domiciliés en République de Croatie ont le droit d'élire trois représentants conformément à la loi.</p>	directe	100–160		6		X	cf. art. 71 + 72 Cst.

Etat	Art. Cst.	Texte original	Version française	Election	Parlement				Loi d'application	Remarques
					Nbre total de sièges		Nbre total de sièges nationaux établis à l'étranger			
					1re Cham-bre	2e Cham-bre	1re Cham-bre	2e Cham-bre		
Portugal	147	Artigo 147. Definição A Assembleia da República é a assembleia representativa de todos os cidadãos portugueses.	Art. 147 Définition L'Assemblée de la République est l'Assemblée qui représente tous les citoyens portugais.	directe	230	–	4	–	1 circonscription électorale Europe (2 sièges), 1 circonscription électorale reste du monde (2 Sitze)	
Portugal	148	Artigo 148. Composição A Assembleia da República tem o mínimo de cento e oitenta e o máximo de duzentos e trinta Deputados, nos termos da lei eleitoral.	Art. 148 Composition L'Assemblée de la République compte au moins cent huit députés et au plus deux cent trente députés, conformément à la loi électorale.							
Portugal	149	Artigo 149. Círculos eleitorais 1 Os Deputados são eleitos por círculos eleitorais geograficamente definidos na lei, a qual pode determinar a existência de círculos plurinominais e uninominais, bem como a respectiva natureza e complementaridade, por forma a assegurar o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt na conversão dos votos em número de mandatos. 2 O número de Deputados por cada círculo plurinomial do território nacional, exceptuando o círculo nacional, quando exista, é proporcional ao número de cidadãos eleitores nele inscritos.	Art. 149 Circonscriptions électorales 1 Les députés sont élus dans des circonscriptions électorales. Le découpage est défini par la loi. Cette dernière peut déterminer l'existence de circonscriptions pluri et uninominales ainsi que la nature et la complémentarité de ces dernières, de façon à permettre d'appliquer le système de la représentation proportionnelle et la méthode de la plus forte moyenne d'Hondt pour convertir les voix en nombre de mandats. 2 Chaque circonscription pluri nominale du territoire national comporte un nombre de députés proportionnel au nombre des citoyens électeurs qui y sont inscrits à l'exception, le cas échéant, de la circonscription nationale							
Portugal	150	Artigo 150. Condições de elegibilidade São elegíveis os cidadãos portugueses eleitores, salvas as restrições que a lei eleitoral estabelecer por virtude de incompatibilidades locais ou de exercício de certos cargos.	Art. 150 Conditions d'éligibilité Tous les citoyens portugais électeurs sont éligibles, sous réserve des interdictions de cumul, établies par la loi électorale, avec les mandats locaux ou avec l'exercice de certaines activités.							

Représentation au Parlement national des nationaux établis à l'étranger. Règles constitutionnelles dans les Etats africains

Etat	Art. Cst.	Texte original	Version anglaise	Election	Parlement				Loi d'appli-cation	Remarques
					Nbre total de sièges		Nbre total de sièges natio-naux établis à l'étranger			
					1 ^{re} Cham-bre	2 ^e Cham-bre	1 ^{re} Cham-bre	2 ^e Cham-bre		
Algérie	Loi orga-nique	–	–		389	144	8	–		
Angola	79 II c		<p>Art. 79</p> <p>1 The National Assembly shall be composed of two hundred and twenty-three Members elected by universal, equal, direct, secret and periodic suffrage for a four-year term of office.</p> <p>2 Members of the National Assembly shall be elect-ed through the system of proportional representa-tion, based on the following criteria:</p> <p>a. Each province shall by right be represented in the National Assembly by five Members, and each province shall for this purpose Constitute an electoral college;</p> <p>b. The remaining one hundred and thirty Mem-bers shall be elected at national level, and the country shall for this purpose be consid-ered a single electoral college;</p> <p>c. For Angolan communities abroad, there shall be constituted a single electoral college of three Members, two in the Africa region and one in the rest of the world.</p>	directe	233		3			

Etat	Art. Cst.	Texte original	Version anglaise	Election	Parlement				Loi d'application	Remarques
					Nbre total de sièges		Nbre total de sièges nationaux établis à l'étranger			
					1re Chambre	2e Chambre	1re Chambre	2e Chambre		
Cap Vert	153	<p>Art. 153 Composição</p> <p>1 A Assembleia Nacional tem um mínimo de sessenta e seis e um máximo de setenta e dois Deputados, eleitos nos termos da Constituição e da lei.</p> <p>2 Ao conjunto dos círculos eleitorais fora do território nacional corresponderão seis Deputados distribuídos entre eles, nos termos da lei.</p>	<p>Art. 153 <i>Composition</i></p> <p>1 The National Assembly shall have a minimum of sixty six and maximum of seventy two deputies, elected in accordance with the Constitution and the law.</p> <p>2 The totality of the electoral circles outside the national territory shall have six deputies to be shared amongst them, in accordance with the law.</p>		72		6		0.7 millions de citoyens résidant à l'étranger, 0.5 millions de citoyens résidant dans l'Etat	
Mozambique	–	–	–	directe	250		2			

Représentation au Parlement national des nationaux établis à l'étranger. Règles constitutionnelles dans les Etats d'Amérique du Sud

Etat	Art. Cst.	Texte original	Version anglaise	Election	Parlement				Loi d'appli-cation	Remarques
					Nbre total de sièges		Nbre total de sièges natio-naux établis à l'étranger			
					1 ^{re} Cham-bre	2 ^e Cham-bre	1 ^{re} Cham-bre	2 ^e Cham-bre		
Equa-deur	–	–	–		100		6			
Colom-bie	–	–	–	directe	165	102	1	–		
Panama	–	–	–		78		6			

Synthèse mondiale des données pertinentes des Etats concernés

Etat	Continent	Nbre d'habitants en millions	Législature en années	Réglé depuis	Nbre important d'émigrés	Ex-puissance coloniale (+) ex-colonie (-)	Nbre de sièges au Parlement			Remarques
							total	Pour les émigrés	en %	
France	Europe	61	5	1983		+	908	12	1.3	
Italie	Europe	58.7	5	2001	oui		945	18	1.9	
Croatie	Europe	4.5	4	1995	oui		152	6	3.9	
Portugal	Europe	10.6	4	2004	oui	+	230	4	1.7	
Algérie	Afrique	33	5	1995		-	533	8	1.5	
Angola	Afrique	16	4	1975		-	223	3	1.3	
Cap Vert	Afrique	0.5	5	1990		-	72	6	8.3	Plus d'émigrés que de résidents
Mozambique	Afrique	20	5	1975		-	250	2	0.8	
Equateur	Amérique du Sud	13.3	5	1998	oui		100	6	6.0	
Colombie	Amérique du Sud	46	4	1993	oui		267	1	0.4	
Panama	Amérique du Sud	3.2	5	1994		-	78	6	7.7	
Monde							3758	72	1.9	

Europe: 4 Etats, 40 sièges au total pour les émigrés (1,8 %) sur 2235 sièges au total dans les parlements des Etats concernés;

Afrique: 4 Etats, 19 sièges au total pour les émigrés (1,8 %) sur 1078 sièges au total dans les parlements des Etats concernés;

Amérique du Sud: 3 Etats, 13 sièges au total pour les émigrés (2,9 %) sur 445 sièges au total dans les parlements des Etats concernés.

Elections au Conseil des Etats. Dispositions constitutionnelles cantonales

Canton	Age du droit de vote					Vote obligatoire		Droit d'éligibilité				Délai de carence cantonal			Système électoral		Election tacite				Date de l'élection		Limit du mandat		
	actif		passif			oui	non	Suisse de l'étranger		Etrangers établis		0	5	30	M	P	1 ^{er} tour		2 ^e tour		CN	LG	non	oui	Nbre
	minimal		minimal	libre	65			oui	non	oui	non						oui	non	oui	non					
	16	18	18	libre	65																				
ZH		22	22	40				40/82						82 I			L 48-109		L 84	82 II					libre
BE		55	55	67				55/L 7						56 II			DpR 19-26		DpR19-26	56 II					libre
LU		16	16	16/17					16-19					19 IV			StRG 87		StRG 90	85 III					libre
UR		17	17	17					17 I					30 a c.			L 50a		L 50a	(84)					libre
SZ		n26	n26/41	n26/ 41				L 6						n48 III a contrario			WAG 23a/44a		WAG 23a/44a						libre
OW		15	20	20/46					15/46					L35/50			AG 53b		AG 53b						libre
NW		8	8	8					8					58 a c.			WG 37/68		WG 37/68						libre
GL	56		74		78				56					72			WG 51/52		WG 51/52	(78)					libre
ZG		27	27	27					27					78 II			WAG 40		WAG 40						libre
FR		39	39	39				39						40			GABR 95		GABR 96	40					libre
SO		25	25	25				25/L 6						67/L29			GpR 69		L 69	RRB					libre
BS		40	40f	40/41					40					L31			WG 32		WG 32						libre
BL		21	21f	21/22				21/L 2						27 II			L 30		L 30	(24 II)					libre
SH		23	40	40 I			23/L9							25 IV			WG 2a/21		WG 2a/21	(L2a)					libre
AR		50	60II	60 II					50					(60)			L 29/39		L 29/39	L30bis					libre
AI		16	16	16					16					(20bis)			20bis		20bis				20bis		libre
SG		31	33	31/33					32					38 I			UAG 20ter		UAG 20ter	L17 II					libre
GR		9	9	9/11				9/L 3						57			L 47		L 47	57					libre
AG		59	59	59					59			60		61			L 30b		L 33	(L20)					libre
TG		18	18	18					18					20			GSW 33		GSW 33	L6: RRB					libre
TI		27	27	27				30				L 3a		48			LEDP 68 I		LEDP 68 I	48					libre
VD		74	74f	74/75					74					77/114			LEDP 33 I b		LEDP 33 I b	77 II					libre
VS		88	88	88				L 5					L 8	85bis I			85bis III		85bis III	85bis I					libre
NE		37	39	37/39				37		37/38					39		LDP ct 63, 85, 88g		LDPc 63, 85,88g	52 II					libre
GE		41	48	41				41/43		41/42				51 era 102			50 IV		50 IV	LEDP 101		51			libre
JU		70	71	71				72		73f L3			L 2		74		LEDP 78 I		LEDP 78 I	L 22			66 I	3	
CH	1	25	26	25	1	1	25	11	15	2	24	23	1	2	24	2	9	17	18	8	25	1	25	1	-

Légende: chiffres = art. cst.; L = loi sur les droits politiques; a = ancienne Cst.; n = nouvelle Cst.; chiffres CH = somme de tous les cantons.

Droit de vote des nationaux établis à l'étranger aux différents niveaux de l'Etat en Europe. Dispositions constitutionnelles

Etat	Election présidentielle	Election du Parlement	Votation populaire	Election du Parlement UE	Election locale	Remarques
Belgique	monarchie constit. héréditaire	Cst. 62, 63, 68 > L	–	pas dans la Cst.		Eligibilité différente Cst. 64 + 69
Bulgarie	Cst. 26, 42, 93	Cst. 26, 42, 64		Cst. 42 III > L	Cst. 42 III > L	
Danemark	monarchie constit. héréditaire	(Cst. 29 I)	(20 II era 29 I + 42)	pas dans la Cst.	(Cst. 20 II era 86)	En partie diff. pour les Islandais: Cst. 87
Allemagne		Cst. 38 III > L	–	pas dans la Cst.	Cst. 28 I	
Estonie		Cst. 57 era 56 Z 1	Cst. 57 era 56 Z 2	pas dans la Cst.	Cst. 156 III étrangers	
Finlande	Cst. 14 era 54	Cst. 14 era 25	–	pas dans la Cst.	Cst. 14 II étrangers	
France	Cst. 3 IV era 6	Cst. 3 IV + 24 II (reste sièges Sénat)	Cst. 3 IV era 11	pas dans la Cst.	Cst. 88-3 étrangers	
Grèce	(Cst. 32)	Cst. 51 IV > L	pas dans la Cst.	pas dans la Cst.	pas dans la Cst. (Cst.102)	
Grande-Bretagne	monarchie constit. héréditaire	?	pas dans la Cst.	pas dans la Cst.	?	
Irlande	(Cst. 12 II era 16 II)	(Cst. 16 II [étrangers])	Cst. 27 + 47 II Z. 3 era 16 II)	pas dans la Cst.	pas dans la Cst.	
Italie	(Cst. 83)	Cst. 48, 51, 56, 57	Cst. 48, 51, 56, 57 era 75+138	pas dans la Cst.	(Cst. 122+123)	
<i>Croatie</i>	<i>Cst. 45 II</i>	<i>Cst. 45 II</i>	<i>Cst. 45 II</i>	<i>(toujours?) pas dans la Cst.</i>	–	<i>Depuis le 01.01.2013 dans l'UE</i>
Lettonie	(Cst. 35)	Cst. 6, 8 + 9	Cst. 8,48,50,64,65,74,75,78-80	pas dans la Cst.	pas dans la Cst.	
<i>Liechtenstein</i>	<i>monarchie constit. héréditaire</i>	<i>Cst. 29, 46</i>	<i>Cst. 29 era 13^{er}, 48, 64-66^{bis}</i>	–	<i>(Cst. 111)</i>	<i>pas dans l'UE</i>
Lituanie	(Cst. 34 era 78)	Cst. 34 era 55	Cst. 34 era 4,9,33,67,69,71, 147,148+151-154	pas dans la Cst.	Cst. 119	
Luxembourg	monarchie constit. héréditaire	Cst. 52	Cst. 52 era 51	pas dans la Cst.	(Cst. 52 era 107)	
Malte	(Cst. 48)	(Cst. 57)	(Cst. 66 III era 57)	pas dans la Cst.	(Cst. 115A)	
<i>Macédoine</i>	<i>Cst. 22 era 27 + 80</i>	<i>Cst. 22, 27, 62 + 63</i>	<i>(Cst. 27 <-> 73!)</i>	–	<i>(Cst. 114-117)</i>	<i>pas dans l'UE</i>
<i>Moldavie</i>	<i>?</i>	<i>?</i>	<i>?</i>	–	<i>?</i>	<i>pas dans l'UE</i>
<i>Monaco</i>	<i>monarchie constit. héréditaire</i>	<i>Cst. 53</i>	–	–	<i>Cst. 79</i>	<i>pas dans l'UE</i>
Pays-Bas	monarchie constit. héréditaire	Cst. 54 I > L	pas dans la Cst.	pas dans la Cst.	(Cst. 129)	
Autriche	Cst. 26 I + 60	Cst. 26 I	Cst. 26 I + 41-46	Cst. 23a	(Cst. 117)	
Pologne	(Cst. 62)	(Cst. 62)	(Cst. 62)	pas dans la Cst.	(Cst. 62 era 169 > L)	
Portugal	Cst. 49, 113 era 121	Cst. 49, 113 era 147-150	Cst. 49, 113 era 115 XII	pas dans la Cst.	(Cst. 15 II-IV > L; Cst. 264)	
Roumanie	Cst. 17, 36 + 81 actif	Cst. 17 + 36 actif	Cst. 17 + 90	pas dans la Cst.	pas dans la Cst.	Cst. 17 mais pas l'éligibilité
<i>Russie</i>	<i>Cst. 32, 60 + 81</i>	<i>Cst. 32, 60 + 95-97</i>	<i>Cst. 32, 60 + 84 c</i>	–	<i>Cst. 32, 60 + 130</i>	<i>pas dans l'UE</i>
Suède	monarchie constit. héréditaire	Cst. III 2	–	Cst. X > L	pas dans la Cst.	
<i>Suisse</i>	–	<i>Cst. 39 I + 40 II; LDPSE</i>	<i>Cst. 39 I + 40 II; LDPSE</i>	–	<i>(Cst. 39 I)</i>	<i>*en partie dans les cantons; pas dans l'UE</i>
<i>Serbie</i>				–		<i>pas dans l'UE</i>
Slovaquie	Cst. 30 > G	Cst. 30 > L + Cst. 74	Cst. 30 > L + Cst. 93, 94	Cst. 30 > L + Cst. 101	Cst. 30 + 69 étrangers	
Slovénie	Cst. 43 + 103	Cst. 43 + 80 (+ pour étrangers > L)	Cst. 43 + 90	pas dans la Cst.	pas dans la Cst.	
Espagne	monarchie constit. héréditaire	Cst. 68 V > L	Cst. 68 era 87, 92, 167 + 168	pas dans la Cst.	Cst. 13 + 23 étrangers	
République tchèque	(Cst. 54)	Cst. 18	Cst. 18 era 62 + 87	pas dans la Cst.	(Cst. 102)	
<i>Ukraine</i>	<i>Cst. 70, 103</i>	<i>Cst. 70, 76</i>	<i>Cst. 70, 72, 74</i>	–	<i>(Cst. 141)</i>	<i>pas dans l'UE</i>
Hongrie	–	?	?	?		
<i>Bélarus</i>	<i>Cst. 3, 37, 64 + 81</i>	<i>Cst. 3, 37, 64 (non Recall: 73)</i>	<i>Cst. 37, 76</i>	–	<i>Pas de référendum: Cst. 75</i>	<i>pas dans l'UE</i>
Chypre	(Cst. 31 + 39)	(Cst. 31 + 63)	–	pas dans la Cst.	(Cst. 93 + 94)	
Total	12	29	19	4	13	Explicitement positif selon Cst.