

**Initiatives parlementaires  
Agents de la Confédération à l'étranger.  
Droits politiques des conjoints**

**Rapport de la Commission des pétitions et de l'examen  
des constitutions cantonales du Conseil national du 27 mars 1987**

**Rapport de la Commission des pétitions du Conseil des Etats  
du 6 avril 1987**

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Les commissions chargées de l'examen préalable vous soumettent leur rapport, conformément à l'article 21<sup>quater</sup> de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11) et le transmettent simultanément au Conseil fédéral pour avis.

**Propositions**

- La Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil national propose d'approuver le projet de loi modifiant la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger.
- La Commission des pétitions du Conseil des Etats propose d'approuver le projet de loi modifiant la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger.

**Annexes**

- 1 Projet de loi
- 2 Commentaire des commissions

13 avril 1987

Au nom de la Commission du Conseil national:  
Le président, Stucky

Au nom de la Commission du Conseil des Etats:  
La présidente, Josi Meier

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

Projet

## Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu deux initiatives parlementaires;

vu le rapport de la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil national du 27 mars 1987 et de la Commission des pétitions du Conseil des Etats du 6 avril 1987<sup>1)</sup>;

vu l'avis du Conseil fédéral du ...<sup>2)</sup>,

*arrête:*

### I

La loi fédérale du 19 décembre 1975<sup>3)</sup> sur les droits politiques des Suisses de l'étranger est modifiée comme il suit:

*Art. 7a (nouveau)* Fonctionnaires et employés de la Confédération

L'agent de la Confédération soumis au règlement des fonctionnaires ou à celui des employés, qui est en service à l'étranger, ainsi que son conjoint, peuvent voter par correspondance de l'étranger.

*Art. 8, 3<sup>e</sup> al.*

*Abrogé*

### II

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

31451

<sup>1)</sup> FF 1987 II 853

<sup>2)</sup> FF 1987 II ...

<sup>3)</sup> RS 161.5

## Commentaire des commissions

### 1 Droit en vigueur

La loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger du 19 décembre 1973 (RS 161.5) et l'ordonnance du 25 août 1976 (RS 161.51) y relative, sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1977. La loi requiert des Suisses de l'étranger qu'ils s'annoncent et séjournent en Suisse, s'ils veulent exercer leur droit de vote (droit de vote à exercer lors d'un séjour en Suisse). L'article 12 de l'ordonnance prévoit toutefois une exception pour les fonctionnaires et employés de la Confédération en service à l'étranger; ceux-ci peuvent voter par correspondance depuis l'étranger. Sauf dispositions contraires, le droit de vote des Suisses de l'étranger est régi par la loi fédérale sur les droits politiques du 17 décembre 1976 (RS 161.1) et l'ordonnance du 24 mai 1978 (RS 161.11).

La possibilité du vote par correspondance, laquelle n'est à disposition que des fonctionnaires et employés de la Confédération en service à l'étranger, a été motivée par le fait que cette catégorie de votants a besoin d'une autorisation de son employeur pour quitter le pays dans lequel elle séjourne. Pour des raisons de service, il n'est pas possible d'accorder une autorisation à tous les intéressés en même temps afin qu'ils puissent prendre part à une élection ou une votation fédérale. Une autorisation sélective serait contraire au principe de l'égalité de traitement.

Etant donné que les épouses des fonctionnaires et employés (et les époux de fonctionnaires féminins et d'employées) ne doivent pas requérir une autorisation de la Confédération pour quitter le pays dans lequel ils séjournent, ils ne peuvent dès lors être inclus dans cette réglementation.

### 2 Mandat donné aux Chambres fédérales

Le 26 septembre 1985, le conseiller national André Gautier et la députée au Conseil des Etats Monique Bauer-Lagier ont déposé, chacun pour leur part, une initiative parlementaire revêtant la forme d'un projet rédigé de toutes pièces et demandant que la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger soit modifiée comme il suit:

*Art. 7<sup>bis</sup> (nouveau)*

L'agent de la Confédération soumis au règlement des fonctionnaires ou à celui des employés, qui est en service à l'étranger, ainsi que son conjoint, peuvent voter par correspondance de l'étranger. Le Département fédéral des affaires étrangères règle les détails.

*Art. 8, 3<sup>e</sup> al.*

*Abrogé*

La révision de la loi demandée par ces initiatives parlementaires doit permettre également aux conjoints ou conjointes des fonctionnaires suisses en service à l'étranger d'exercer leur droit de vote par correspondance.

### **3 Travaux des commissions**

#### **31**

Les Bureaux des deux Chambres ont chargé la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil national ainsi que la Commission des pétitions du Conseil des Etats de l'examen préalable des initiatives parlementaires. Les deux commissions ont entendu les auteurs des initiatives et ont donné à l'administration l'occasion de s'exprimer sur les initiatives qui ont la même teneur.

#### **32**

Dans son rapport du 3 février 1986, la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions du Conseil national a proposé de donner suite à l'initiative parlementaire de M. Gautier. Le Conseil national a approuvé cette proposition le 20 juin 1986 par 112 voix contre 24.

La Commission des pétitions du Conseil des Etats a également proposé de donner suite à l'initiative parlementaire de M<sup>me</sup> Bauer-Lagier. Le Conseil des Etats a approuvé à l'unanimité cette proposition le 18 juin 1986.

#### **33**

La Commission du Conseil national a entrepris le 26 novembre 1986 l'examen de l'initiative parlementaire quant au fond (art. 21<sup>quater</sup> de la loi sur les rapports entre les Conseils). Elle a approuvé, dans son principe, la proposition de l'auteur de l'initiative, mais a décidé, sur la forme, quelques modifications au projet élaboré de toutes pièces.

La Commission du Conseil des Etats, qui avait approuvé, le 28 octobre 1986 déjà, le projet soumis par l'auteur de l'initiative, est revenue sur sa décision le 28 janvier 1987 après avoir été informée de la décision de la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil national. Elle a alors approuvé la version, légèrement raccourcie, mise au point par cette commission. Le Conseil fédéral ne devra donc pas se prononcer sur des propositions différentes émanant des Chambres. Cette manière de faire permettra vraisemblablement aussi d'éviter aux Chambres une procédure d'élimination des divergences.

#### **34**

Les auteurs des initiatives sont d'accord avec cette façon de procéder adoptée par les Commissions.

## 4 Considérations des Commissions

### 41

Jusqu'à présent, le Conseil fédéral avait adopté une position restrictive en ce qui concerne l'octroi du droit de vote facilité aux conjoints ou conjointes des fonctionnaires ou employées de la Confédération en service à l'étranger. Il refusait de les faire bénéficier du privilège du vote par correspondance, en invoquant le fait que

- cela constituerait une inégalité de traitement entre les Suisses de l'étranger ayant le droit de vote;
- cela créerait des problèmes délicats pour fixer jusqu'où on peut aller: il faudrait s'attendre à ce que d'autres catégories demandent à en bénéficier, par exemple les enfants des fonctionnaires, les collaborateurs d'institutions de droit public, les représentants de grandes entreprises suisses;
- cela remettrait en cause le principe du droit de vote à exercer lors d'un séjour en Suisse. Porter atteinte à ce principe aurait pour conséquence d'obliger la Suisse à revoir sa pratique restrictive, selon laquelle elle n'autorise pas les étrangers à exercer sur son territoire leurs droits politiques envers leurs pays d'origine, pour protéger sa souveraineté et maintenir la tranquillité et l'ordre intérieurs. On a jusqu'à présent donné une réponse négative aux demandes d'Etats qui souhaitent que leurs ressortissants en Suisse puissent exercer leurs droits politiques par correspondance; citons, parmi ces Etats, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Italie, la Norvège et la Suède.

### 42

A ces objections, les Commissions opposent les arguments suivants: Un premier argument décisif sur lequel les Commissions fondent leur position en faveur de la révision proposée de cette loi est la motion déposée le 15 décembre 1977 (77.514) par M<sup>me</sup> Bauer-Lagier qui était alors membre du Conseil national. M<sup>me</sup> Bauer demandait aux Chambres de modifier la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger de sorte qu'à l'avenir les épouses des fonctionnaires et employés de la Confédération en service à l'étranger puissent voter par correspondance. M<sup>me</sup> Bauer justifiait son intervention en arguant du fait que ces femmes jouent, aux côtés de leur conjoint, un rôle important de représentation.

Le Conseil national a transmis cette motion le 22 mars 1979, le Conseil des Etats le 26 septembre 1979 - ne suivant pas en cela la proposition du Conseil fédéral qui invitait les Chambres à la transformer en postulat. Les Chambres ont pris cette décision indépendamment d'une éventuelle révision totale du droit de vote des Suisses de l'étranger. Le mandat donné au Conseil fédéral reste donc impératif. Comme le gouvernement ne l'a pas encore rempli jusqu'à présent, le Parlement peut faire usage de son droit d'initiative pour imposer sa volonté.

Au cours des délibérations, les membres des Commissions se sont déclarés partisans de la règle du droit fédéral en vigueur, selon laquelle les droits

politiques doivent être exercés au lieu du domicile et que la plupart des cantons ont également adoptée. Le principe du lieu de domicile doit rester la règle essentielle du système politique suisse.

Les Commissions admettent que toute extension du droit de vote facilité pour nos ressortissants à l'étranger crée une inégalité de traitement entre les Suisses de l'étranger. Elles partent toutefois du principe que les raisons invoquées pour faire bénéficier d'une exception les fonctionnaires et les employés de la Confédération en service à l'étranger justifient aussi l'octroi du même traitement à leur conjoint. Ceux-ci se trouvent en effet, du fait que leur conjoint occupe un poste à l'étranger, pratiquement dans la même situation que lui. On ne voit donc pas pourquoi on ne considère pas le couple comme une unité et on n'accorde pas aux deux conjoints la possibilité d'exercer leurs droits politiques par correspondance.

Les Commissions estiment en outre clairement qu'il ne sera pas question d'étendre le droit de vote par correspondance à d'autres catégories de Suisses de l'étranger. Les conjoints et conjointes d'employés de la Confédération seraient les seuls à bénéficier de ce privilège. C'est pourquoi il ne devrait pas être difficile de fixer des limites en donnant suite à ces initiatives.

Les Commissions, pour finir, ont pris connaissance du fait que la Commission d'étude «Droits politiques des Suisses de l'étranger» a examiné si et, le cas échéant, on pourrait libéraliser la réglementation actuelle concernant l'exercice des droits politiques par les Suisses de l'étranger et des étrangers en Suisse pour ce qui est de leurs droits dans leur pays d'origine. Cette commission a proposé une modification de la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger et s'est efforcée d'élaborer une solution aussi simple et facilement applicable que possible. Elle a notamment proposé que le droit de vote par correspondance soit accordé à tous les Suisses de l'étranger – et que l'on renonce donc à l'obligation d'avoir une commune de vote –, que les documents nécessaires pour participer au scrutin soient envoyés directement aux Suisses de l'étranger ayant le droit de vote et que ceux-ci puissent retourner directement leur bulletin de vote à la commune où ils sont inscrits sur les listes électorales.

Après avoir organisé une procédure de consultation, le Conseil fédéral a constaté qu'en ce qui concerne l'opportunité d'accorder aux Suisses de l'étranger le droit de vote par correspondance, les avis étaient très partagés. C'est pourquoi, au vu des oppositions formulées quant au fond et du nombre d'organes consultés qui se sont prononcés contre cette proposition de révision, il a renoncé à adresser un message à ce sujet au Parlement.

Le 9 octobre 1986 le conseiller national Stucky a déposé une motion chargeant le Conseil fédéral «de préparer une révision de la loi sur les droits politiques qui donnerait aux Suisses de l'étranger le droit de vote en matière fédérale». Cette intervention n'a pas encore été traitée au Conseil national.

## **5 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel**

Les Commissions estiment que la révision proposée n'entraînerait qu'un accroissement minime des travaux administratifs, ce qui n'aurait aucune répercussion sur les finances ni sur l'état du personnel.

## **6 Constitutionnalité**

Ce projet de révision se fonde sur l'article 45<sup>bis</sup> de la constitution, qui donne à la Confédération le pouvoir, compte tenu de la situation particulière des Suisses de l'étranger, d'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.

31451

**Initiatives parlementaires Agents de la Confédération à l'étranger. Droits politiques des  
conjointes Rapport de la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions  
cantonales du Conseil national du 27 mars 1987 Rapport de la Commission des pé...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	85.239 85.240
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.06.1987
Date	
Data	
Seite	853-859
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 121

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.