



Berne, 17 mars 2023

Exercice du droit de vote depuis l'étranger : bases, pratique actuelle et options

Rapport du Conseil fédéral

en exécution du postulat 20.4348 Silberschmidt du 30 novembre 2020



I. CONTEXTE	2
II. DROITS POLITIQUES DES SUISSES DE L'ÉTRANGER	3
A. DROITS POLITIQUES AU NIVEAU FÉDÉRAL.....	3
1. <i>Évolution du droit de vote des Suisses de l'étranger</i>	3
2. <i>Bases légales fédérales</i>	4
3. <i>Exercice du droit de vote dans la pratique</i>	5
B. DROITS POLITIQUES DANS LES CANTONS ET LES COMMUNES	8
III. BASES ORGANISATIONNELLES	9
A. INSCRIPTION AU REGISTRE DES ÉLECTEURS ET RADIATION	9
B. TENUE DU REGISTRE DES ÉLECTEURS DES SUISSES DE L'ÉTRANGER	9
C. PRODUCTION, IMPRESSION ET ENVOI DU MATÉRIEL DE VOTE.....	10
D. RÉCEPTION ET COMPTAGE DES VOIX	11
IV. SONDAGE SUR LES DÉLAIS DE REMISE DU MATÉRIEL DE VOTE À L'ÉTRANGER	11
A. CONTEXTE ET RELEVÉ DES DONNÉES.....	11
B. ANALYSE DES DONNÉES	11
1. <i>Date de remise du matériel de vote</i>	11
2. <i>Temps disponible pour la remise du vote par continent et par pays</i>	12
3. <i>Synthèse intermédiaire</i>	14
V. ÉVALUATION DES OPTIONS	15
A. CHOIX DE L'ADRESSE	15
B. ANTICIPATION DE L'ENVOI DU MATÉRIEL DE VOTE	16
C. REMISE PAR LE COURRIER DIPLOMATIQUE ET LES REPRÉSENTATIONS	17
1. <i>Le courrier diplomatique : bases et utilisation actuelle</i>	17
2. <i>Essai pilote lors de la votation du 13 juin 2021</i>	17
3. <i>Autres aspects concernant l'utilisation du courrier diplomatique</i>	18
4. <i>Évaluation de l'utilisation du courrier diplomatique</i>	20
D. EXAMEN DES DISPOSITIONS CANTONALES SUR LE VOTE PAR CORRESPONDANCE	20
E. EXAMEN DE L'ORGANISATION DANS LES CANTONS.....	21
F. ENVOI SANS BROCHURE EXPLICATIVE.....	22
G. VOTE ÉLECTRONIQUE.....	23
H. ENVOI ÉLECTRONIQUE DU MATÉRIEL DE VOTE.....	24
I. VOTE PAR PROCURATION	24
1. <i>Vote par procuration en France</i>	25
2. <i>Vote par procuration au Royaume-Uni</i>	25
3. <i>Évaluation de l'instauration du vote par procuration en Suisse, au niveau fédéral</i>	26
VI. CONCLUSIONS	27
BIBLIOGRAPHIE	29
ANNEXE	31

I. Contexte

Le 30 novembre 2020, le conseiller national Andri Silberschmidt a déposé le postulat 20.4348 « Suisses de l'étranger. Améliorer les possibilités de participation démocratique ». Le 17 janvier 2021, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat en faisant valoir que « que l'arrivée tardive du matériel de vote et des bulletins de vote ne pourra être évitée tant que ceux-ci seront envoyés par courrier postal et que les votes auront lieu par correspondance ». Le Conseil national a adopté le postulat le 19 mars 2021.

Le postulat a chargé le Conseil fédéral « d'examiner comment l'envoi du matériel de vote relatif aux scrutins fédéraux et la remise du bulletin de vote pourraient être simplifiés pour les Suisses de l'étranger. Il élaborera un rapport sur la question en se fondant sur un projet pilote. Ce dernier pourra comprendre les mesures suivantes : 1. recours au courrier diplomatique ; 2. extension des délais pour l'envoi du matériel de vote. Il s'agira, au moyen des mesures proposées ou d'autres mesures, de garantir que les Suisses de l'étranger reçoivent à temps leur matériel de vote pour les élections et les votations fédérales et puissent prendre part plus facilement au processus démocratique. La participation démocratique doit, dans la mesure du possible, être garantie même en cas de crise mondiale. L'opportunité d'une participation aux frais des Suisses de l'étranger vivant dans des régions isolées pourra être examinée ».

Les Suisses de l'étranger se plaignent fréquemment de ne pas recevoir, ou de recevoir trop tard, leur matériel de vote de sorte qu'ils sont dans l'impossibilité de le renvoyer à temps. La pandémie de COVID-19 a par ailleurs affecté le trafic postal international et par conséquent des Suisses de l'étranger. La Poste ne peut fournir que des indications approximatives sur le nombre et le type d'inconvénients subis. Les retards dans la réception du matériel de vote n'ont pas été analysés systématiquement jusqu'ici. Lors de l'instauration du vote par correspondance pour les Suisses de l'étranger, le Conseil fédéral avait déjà fait valoir que l'envoi du matériel de vote à l'étranger pouvait rencontrer des difficultés¹. Si le vote par correspondance facilite la participation aux votations et aux élections, en particulier pour les Suisses de l'étranger, il n'en demeure pas moins que ceux-ci peuvent parfois se trouver dans l'impossibilité d'exercer leurs droits politiques si le système postal étranger concerné ne garantit pas la fiabilité et l'efficacité nécessaires². Cette situation est à l'origine d'interventions parlementaires et de propositions de modification réitérées³.

Le présent rapport fournit tout d'abord une vue d'ensemble des droits politiques des Suisses de l'étranger (ch. 2) et illustre leur évolution historique, les bases légales applicables et certains aspects de la pratique actuelle. Il expose ensuite comment les cantons organisent les votations et les élections pour les Suisses de l'étranger (ch. 3). Il analyse l'envoi du matériel de vote à l'étranger sur la base d'un sondage mené par la Chancellerie fédérale (ChF) auprès de Suisses l'étranger (ch. 4). Il expose enfin les options envisageables concernant l'adaptation de l'organisation et de la procédure (ch. 5).

¹ Message du 15 août 1990 concernant la révision de la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger, FF 1990 III 429 p. 444

² Cf. par exemple les arrêts du Tribunal fédéral 1C_670/2019, du 20 août 2020 et 1C_243/2011 du 15 septembre 2011.

³ Ip. 22.3570 Sommaruga « Faciliter l'exercice des droits politiques des Suisses et Suissesses de l'étranger lors des élections fédérales 2023 », ip. Wehrli 21.4494 « Solution "print at home" de la documentation de vote pour les Suisses de l'étranger », question 20.5888 Cottier « Impossibilité de voter pour de nombreux Suisses de l'étranger en raison des délais postaux », ip. 19.3540 Quadri « Des Suisses de l'étranger n'ont pas reçu leur matériel de vote », mo. 19.3294 Zanetti Claudio « Remplacer le vote électronique par l'envoi électronique », question 15.5469 Amaudruz « Les Suisses de l'étranger doivent pouvoir voter », ip. 15.4227 Masshardt « Renforcer la participation des Suisses de l'étranger aux votations et aux élections »

II. Droits politiques des Suisses de l'étranger

A. Droits politiques au niveau fédéral

1. Évolution du droit de vote des Suisses de l'étranger

La base constitutionnelle permettant aux Suisses de l'étranger d'exercer leurs droits politiques a été adoptée en 1966. La législation d'exécution a été édictée une dizaine d'années plus tard et est entrée en vigueur en 1977. Jusqu'à cette date, les citoyens suisses vivant à l'étranger ne faisaient pas partie de l'électorat⁴. Dans un premier temps, les Suisses de l'étranger n'ont pu exercer leurs droits politiques que lors d'un séjour en Suisse. Par contre, les agents de la Confédération soumis au règlement des fonctionnaires ou à celui des employés en service à l'étranger pouvaient voter par correspondance, conformément à l'art. 12 de l'ordonnance du 25 août 1976 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger⁵. Il n'en allait pas de même de leurs conjoints, ce qui a donné lieu à des discussions au Parlement⁶. Bien que le Conseil fédéral ait refusé de privilégier d'autres groupes de personnes par rapport aux autres Suisses de l'étranger, une modification de la loi permet aux conjoints des personnes au service de la Confédération de voter par correspondance dès 1988⁷.

Le fait que tous les autres Suisses de l'étranger dussent séjourner en Suisse pour voter limitait la participation à la vie politique suisse. Cette condition était notamment motivée par la réciprocité : les étrangers domiciliés en Suisse n'étaient pas autorisés à prendre part à la vie politique de leur pays d'origine depuis la Suisse⁸. Dans les années 80, les interventions parlementaires réclamant une libéralisation du vote par correspondance, que ce soit pour les étrangers vivant en Suisse ou pour les Suisses de l'étranger, se sont multipliées. En 1989, le Conseil fédéral adopta un changement de pratique qui permit aux étrangers établis en Suisse de participer par correspondance à la vie politique de leur pays. Ce changement ouvrit la voie au vote par correspondance pour les Suisses de l'étranger. Dans le contexte de cette libéralisation, tous les Suisses de l'étranger, sans conditions, purent voter par correspondance dès le début des années 90⁹, avant même que les Suisses de l'intérieur puissent se prévaloir de cette possibilité au niveau fédéral¹⁰.

Avec l'extension du vote par correspondance à tous les Suisses de l'étranger, la question de la manière dont le matériel de vote devait être expédié aux électeurs s'est posée avec acuité. Il était déjà évident à l'époque que les délais d'envoi impératifs en suisse ne permettraient pas à tous les Suisses de l'étranger de voter à temps¹¹. On a toutefois sciemment renoncé à anticiper le délai d'expédition du matériel de vote et à adapter d'autres délais organisationnels en relation avec les élections et les votations (par ex. la date limite du dépôt des listes de candidats). Les Suisses de l'étranger devaient supporter eux-mêmes les conséquences de l'arrivée tardive du matériel ou des bulletins de vote¹². Eu égard aux difficultés concernant l'envoi du matériel de vote, on a également envisagé la possibilité d'acheminer le matériel de vote par l'intermédiaire des représentations suisses à l'étranger (ci-après : représentations). Cette proposition n'a toutefois pas recueilli de majorité et a soulevé des doutes quant à sa faisabilité. L'adjonction d'intermédiaires n'aurait fait que ralentir inutilement les opérations d'expédition du matériel de vote et de réexpédition des bulletins, d'autant que nombre de représentations ne disposaient pas de l'infrastructure nécessaire¹³.

⁴ Il est arrivé que des Suisses de l'étranger participent à des scrutins fédéraux dès la première moitié du 20^e siècle, bien qu'il n'existât pas de base légale explicite. Les militaires suisses à l'étranger participèrent à l'élection du Conseil national pendant les deux guerres mondiales et 600 Suisses de l'étranger votèrent sur l'initiative de crise en 1935 (cf. message du 2 juillet 1965 concernant l'insertion dans la constitution d'un art. 45^{bis} sur les Suisses à l'étranger, FF 1965 II 401 p. 434). En raison des doutes quant à la légitimité de cette pratique, le Conseil fédéral y mit un terme en 1937 par voie de circulaire (FF 1965 II 401 p. 435) et confirma la nécessité d'un domicile politique en Suisse, tel que prévu par le droit en vigueur à l'époque, pour participer aux élections et aux votations (cf. FF 1965 II 401 p. 435).

⁵ RO 1976 1809

⁶ Question 77.754 Bauer-Lagier, mo. 77.514 Bauer-Lagier, mo. 81.432 Bacciarini, iv. pa. 85.239 Gautier et 85.240 Bauer-Lagier

⁷ RO 1988 353 ; cf. à ce propos la circulaire du 27 janvier 1988 du Département fédéral des affaires étrangères (FF 1988 I 546).

⁸ FF 1990 III 429 p. 432

⁹ Le droit fédéral permettait le vote par correspondance pour les scrutins fédéraux depuis 1978 pour autant que les cantons prévoient cette possibilité sur leur territoire. Le vote par correspondance inconditionnel sur tout le territoire de la Confédération n'a été introduit qu'en 1994, RO 1994 2414.

¹⁰ La nouvelle réglementation est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1992, RO 1991 2388 ss).

¹¹ FF 1990 III 429 p. 444

¹² FF 1990 III 429 p. 444

¹³ FF 1990 III 429 p. 444

Après l'introduction du vote par correspondance, les Suisses de l'étranger séjournant en Suisse ont conservé la possibilité de voter à l'urne. Si le droit cantonal le prévoit pour les élections et les votations, les bulletins de vote remplis peuvent aussi être déposés par un représentant (seul le dépôt est autorisé ; cf. ch. V/I).

2. Bases légales fédérales

En vertu de l'art. 40, al. 2, de la Constitution (Cst., RS 101), la Confédération légifère sur l'exercice des droits politiques des Suisses de l'étranger. En 2014, les rapports juridiques des Suisses de l'étranger avec la Suisse ont été réunis dans un seul acte, la loi sur les Suisses de l'étranger (LSEtr, RS 195.1)¹⁴. Les dispositions prévues auparavant par la loi fédérale du 19 décembre 1975 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger furent abrogées¹⁵. L'art. 16 LSEtr établit que les Suisses de l'étranger qui ont 18 ans révolus peuvent prendre part aux votations et élections fédérales ainsi que signer des initiatives populaires et des demandes de référendum.

La LSEtr s'est inspirée des dispositions précédentes, reprises en partie, et des règles et de la pratique qui prévalaient alors. Afin de simplifier la procédure, la possibilité de choisir comme commune de vote une de leurs communes de domicile antérieures ou de leurs communes d'origine, dont les Suisses de l'étranger disposaient auparavant, a été supprimée¹⁶. Le droit en vigueur prévoit que la commune de vote est la dernière commune de domicile ou, à défaut, la commune d'origine. Par contre, il ne prévoit plus l'obligation qui incombait aux Suisses de l'étranger de renouveler périodiquement leur inscription au registre des électeurs.

Les principes et les procédures régissant l'envoi du matériel de vote ont été maintenus pour l'essentiel. Conformément à l'art. 12, al. 1, de l'ordonnance sur les Suisses de l'étranger (OSEtr, RS 195.11), la commune de vote ou le canton envoie le matériel de vote et les explications du Conseil fédéral directement au domicile à l'étranger de l'électeur. Cette disposition a été légèrement adaptée par rapport à celle de l'ancien droit. L'envoi du matériel de vote à l'adresse de domicile à l'étranger concernée reste la règle, mais des exceptions sont possibles, notamment lorsque la poste du pays concerné ne dessert pas ou dessert insuffisamment certaines régions ou certaines localités périphériques¹⁷.

L'art. 12, al. 3, OSEtr prévoit que le matériel de vote est envoyé une semaine au plus tôt avant la date de l'envoi officiel du matériel de vote en Suisse. Cette disposition se fonde sur les règles générales de la loi fédérale sur les droits politiques (LDP, RS 161.1), en vertu desquelles les électeurs reçoivent le matériel de vote au plus tôt quatre semaines avant le jour de la votation ou de l'élection, mais au plus tard trois semaines avant cette date¹⁸. Selon la pratique actuelle la date de l'envoi officiel au sens de l'art. 12, al. 3, OSEtr est la date à laquelle le matériel de vote est livré à la poste suisse, soit généralement pendant la cinquième semaine précédant la date du scrutin. Selon l'interprétation du Conseil fédéral, le matériel de vote destiné aux Suisses de l'étranger doit donc être envoyé au plus tôt à partir de la sixième semaine précédant la date de la votation ou de l'élection¹⁹. Si la loi garantit de fait aux électeurs en Suisse qu'ils recevront leur matériel de vote à temps, les électeurs à l'étranger ont droit à ce que ce matériel leur soit envoyé à temps²⁰.

Aux termes de l'art. 12, al. 4, OSEtr, si l'électeur reçoit trop tard un matériel de vote qui a été envoyé à temps ou si son bulletin de vote arrive trop tard dans la commune de vote, il ne peut faire valoir ce retard. Cette exclusion de responsabilité explicite découle du fait que la Suisse n'a aucune influence sur la rapidité du transport d'envois postaux relevant d'entreprises de distribution étrangères. Tant que l'envoi

¹⁴ RO 2015 3857. La LSEtr est en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2015.

¹⁵ RO 1976 1805, 1991 2388, 2002 3193, 2007 4637, ch. I, ch. 2, 2009 5685, ch. I, ch. 1, 2011 725, annexe, ch. 4

¹⁶ Initiative parlementaire pour une loi sur les Suisses de l'étranger. Rapport du 27 janvier 2014 de la Commission des institutions politiques du Conseil des États, FF 2014 1851 p. 1873

¹⁷ Cf. circulaire de la Chancellerie fédérale du 7 octobre 2015 concernant l'exercice des droits politiques des Suisses de l'étranger, FF 2015 6857.

¹⁸ Art. 11, al. 3, 33, al. 2, et 48 LDP

¹⁹ Cf. circulaire du 29 novembre 2021 du Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux relative à la votation populaire du 13 février 2022, ch. 32, FF 2021 2777.

²⁰ Arrêts du Tribunal fédéral du 20 août 2020 1C_670/2019 et 1C_397/2020, consid. 5.2

sera physique, il ne sera pas possible de garantir que tous les Suisses de l'étranger qui habitent loin de la Suisse recevront leur matériel de vote à temps²¹.

3. Exercice du droit de vote dans la pratique

3.1. L'électorat des Suisses de l'étranger

Les Suisses de l'étranger ont pu voter pour la première fois lors du scrutin du 13 mars 1977, en vertu de la loi sur les droits politiques des Suisses de l'étranger. Ils étaient alors environ 2 000 à être inscrits au registre des électeurs²². Avant l'instauration du vote par correspondance, au début des années 90, les électeurs à l'étranger inscrits au registre des électeurs étaient près de 14 000. Ce nombre a augmenté pour atteindre environ 211 000 lors de la votation du 15 mai 2022²³, ce qui correspond à peu près à la population du canton de Fribourg²⁴.

²¹ Cf. réponse du Conseil fédéral du 17 février 2021 au po. 20.4348 Silberschmidt « Suisses de l'étranger. Améliorer les possibilités de participation démocratique ». Voir également ses réponses à l'ip. 19.3540 Quadri « Des Suisses de l'étranger n'ont pas reçu leur matériel de vote » et à la question 00.1091 Glasson « Vote par les Suisses de l'étranger ».

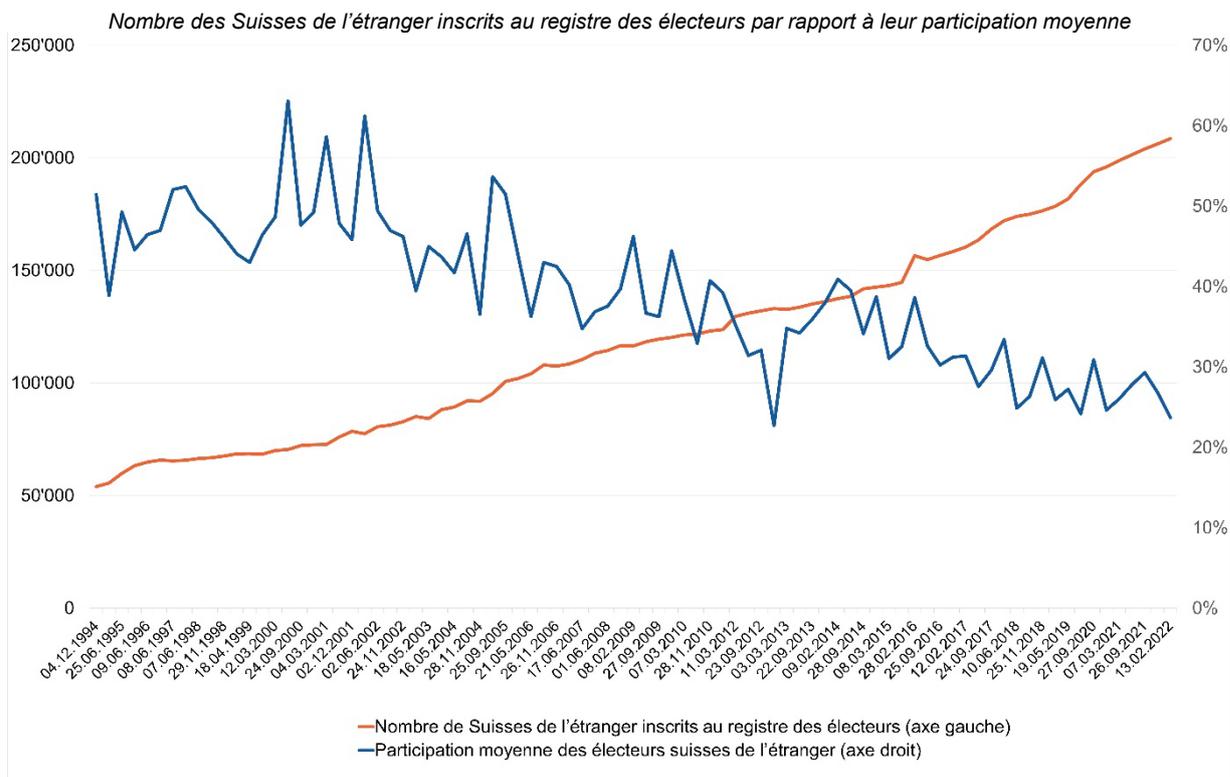
²² www.bk.admin.ch > Droits politiques > Votations > Répertoire chronologique

²³ FF 2022 2010

²⁴ Cf. annexe pour une vue d'ensemble des électeurs suisses de l'étranger par canton en relation avec l'électorat total.

3.2. Participation des Suisses de l'étranger aux scrutins

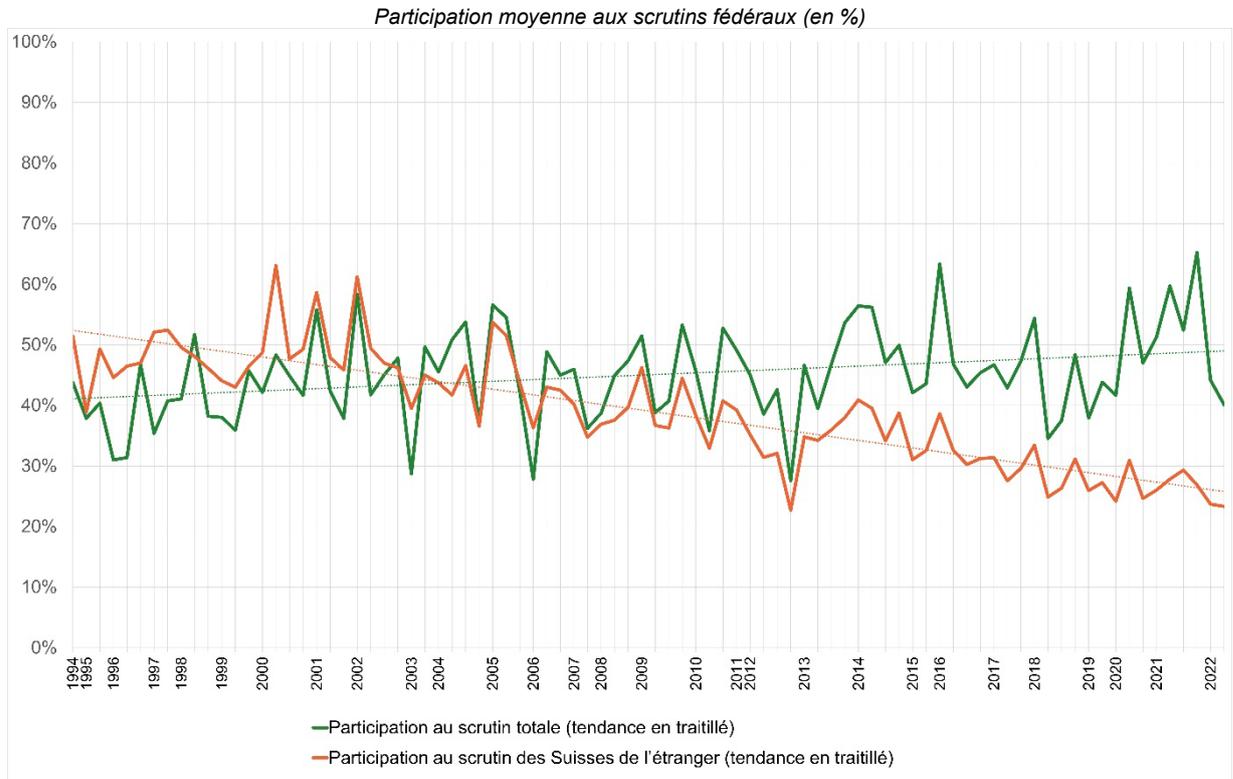
Les indications concernant la participation des Suisses de l'étranger aux scrutins fédéraux proviennent essentiellement des cantons qui ont centralisé leurs registres des électeurs (cf. ch. III/B). Selon les données disponibles, la participation des Suisses de l'étranger aux votations populaires a atteint entre 24 et 34 % en moyenne au cours des cinq dernières années. Sur le long terme, on constate que la participation moyenne des Suisses de l'étranger dans les cantons qui relèvent cette information tend à baisser²⁵. Cette tendance s'oppose à l'augmentation des électeurs suisses à l'étranger (ligne rouge). Alors que la participation moyenne dans les cantons concernés a diminué de près de la moitié, le nombre des électeurs à l'étranger a quadruplé pendant la même période.



Graphique 1, source : OFS et ChF

²⁵ Le calcul de la participation moyenne se fonde sur la participation moyenne dans les cantons suivants : 04.12.1994–03.03.2002 LU, GE ; 02.06.2002–18.05.2003 : LU, GE, VD ; 08.02.2004 : LU, BS, GE, VD ; 16.05.2004–29.11.2009 : LU, BS, AI, GE, VD ; 07.03.2010 : LU, BS, AI, UR, SG, AG, GE, VD ; 26.09.2010–13.02.2011 : LU, BS, AI, UR, SG, AG, TG, GE, VD ; 11.03.2012–17.06.2012 : LU, BS, AI, UR, SG, AG, TG, GE, VD, VS ; 23.09.2012–28.09.2014 : LU, BS, AI, UR, SG, AG, FR, TG, GE, VD, VS ; 30.11.2014–13.02.2022 : LU, BS, AI, UR, SG, AG, FR, TG, GE, VD, VS, ZH.

La tendance baissière de la participation des Suisses de l'étranger (ligne bleue du graphique 1) ressort également en comparaison avec la participation totale aux votations populaires fédérales, c'est-à-dire la participation de tous les électeurs, en Suisse et à l'étranger (ligne rouge dans le graphique 2). Alors qu'au début de la période considérée la participation des Suisses de l'étranger était supérieure à celle de l'électorat global, elle est inférieure à celle-ci depuis 2002. L'écart entre les deux s'est creusé au fil des ans, d'autant plus que la participation globale a légèrement augmenté.



Graphique 2, source : OFS et ChF

Les raisons de la baisse de la participation des Suisses de l'étranger n'ont pas été examinées plus avant, mais on peut présumer qu'elle n'est pas due à une dégradation des services postaux. 8 des 12 cantons qui recueillent des données concernant la participation des Suisses de l'étranger ont offert à ceux-ci la possibilité de voter par voie électronique pendant plusieurs années et donc d'exercer leurs droits facilement²⁶. Il est plus probable que l'augmentation du nombre d'électeurs soit à l'origine de la baisse de la participation. Depuis 2015, ce nombre a progressé par bonds, sans doute en raison de la suppression de l'obligation de renouveler périodiquement l'inscription au registre des électeurs²⁷. Selon le droit en vigueur, les Suisses de l'étranger qui ne souhaitent plus recevoir leur matériel de vote doivent signaler activement qu'ils renoncent à exercer leurs droits politiques²⁸.

²⁶ LU : 2010–2019 ; BS : 2009–2019 ; AG : 2010– 2015 und 2017–2019 ; FR : 2010–2015 und 2016–2019 ; SG : 2010–2015 und 2017–2019 ; TG : 2010–2015 und 2018–2019 ; VD : 2018–2019 ; GE : 2004 ; 2008–2019. Les Suisses de l'étranger inscrits au registre des électeurs du canton de Zurich ont pu participer par voie électronique aux votations du 8 mars et du 16 juin 2015. Pour la relation entre le vote électronique et la participation dans le canton de Genève, voir : Office cantonal de la statistique (OCSTAT) Genève, Impact de l'introduction et de la suspension du vote par internet dans le canton de Genève, Communications statistiques N° 68, 2022.

²⁷ Avant même que la LSEtr entre en vigueur, le Conseil fédéral a invité les cantons à faire preuve de souplesse en ce qui concerne l'application de l'obligation de renouveler l'inscription au registre des électeurs en vue du renouvellement intégral du Conseil national de 2015 (FF 2014 8349 p. 8360). Lorsque la LSEtr est entrée en vigueur, la modification du 17 juin 2011 de la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger (FF 2011 4487), qui n'est jamais entrée en vigueur, est devenue sans objet (cf. ch. II annexe LSEtr, RO 2015 3857).

²⁸ Aux termes de l'art. 19, al. 3, LSEtr, la commune de vote radie le Suisse de l'étranger concerné du registre des électeurs si les conditions requises pour l'exercice des droits politiques ne sont plus remplies, s'il renonce à exercer ses droits politiques ou si le matériel de vote est renvoyé à l'expéditeur trois fois de suite parce qu'il n'a pu être délivré à son destinataire.

B. Droits politiques dans les cantons et les communes

Les Suisses de l'étranger jouissent de droits politiques au niveau fédéral, au niveau cantonal (BE, SZ, FR, SO, BL, GR, TI*, NE, GE, JU) et, de manière isolée, au niveau communal (BL, TI*, NE)²⁹. 13 cantons (LU, UR, OW, NW, GL, ZG, SH, AR, AI, SG, TG, VD et VS) ne leur accordent pas le droit de vote au niveau cantonal ou communal. Dans les cantons de Zurich, de Bâle-Ville et d'Argovie, les Suisses de l'étranger peuvent participer à l'élection du Conseil des États et se présenter à cette élection, mais ne jouissent pas d'autres droits politiques au niveau cantonal ou communal.

Vue d'ensemble des droits politiques aux niveaux cantonal et communal

	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU
Droit de vote au niveau cantonal	+											+							+		*					
Droit de vote au niveau communal																		#				*				

* Limité aux Tessinois de l'étranger ; + limité à l'élection du Conseil des États ; # les communes peuvent accorder le droit de vote aux Suisses de l'étranger, mais ne l'ont pas encore fait.

Tableau 1

Les Suisses de l'étranger auraient le droit de vote dans le canton ou la commune où ils ont leur domicile politique selon les dispositions du droit fédéral (cf. art. 18 LEStr). Le canton du Tessin renvoie lui aussi au droit fédéral pour la détermination du domicile politique, mais n'accorde le droit de vote aux niveaux cantonal et communal qu'aux Suisses de l'étranger qui ont une commune d'origine dans le canton, soit aux Tessinois à l'étranger³⁰.

Les cantons fixent souvent la date des scrutins cantonaux et communaux en fonction de celle des votations fédérales afin que les électeurs puissent se prononcer le même jour sur les objets aux différents niveaux. De cette façon, il est possible de mobiliser plus de votants et donc d'augmenter la participation, mais aussi d'exploiter des synergies organisationnelles (envoi du matériel de vote, comptage des voix, etc.). Les élections cantonales, par contre, ont souvent lieu à d'autres dates que les votations fédérales, notamment pour éviter que le résultat des élections soit influencé par les scrutins fédéraux qui, en fonction des objets, mobilisent des électeurs animés par d'autres motivations. L'interaction entre la Confédération et les cantons dans l'exécution des droits politiques crée des interdépendances (par ex. en ce qui concerne les dispositions sur les listes de candidats et sur la date et l'exécution des scrutins, etc.) dont il faut tenir compte pour décider d'éventuelles adaptations des procédures.

²⁹ Bâle-Campagne : § 2, al. 4, en relation avec § 3, al. 4, let. b, de la loi sur les droits politiques (Gesetz über die politischen Rechte, SGS 120) ; le canton du Tessin limite l'exercice du droit de vote au niveau communal aux Tessinois de l'étranger : art. 2, let. b, de la loi sur les droits politiques (legge sull'esercizio dei diritti politici, RL 150.100) ; Neuchâtel : art. 3, let. b, de la loi sur les droits politiques (RSN 141).

³⁰ Art. 2, let. b, et 3, let. b, de la loi sur les droits politiques (legge sull'esercizio dei diritti politici, RL 150.100). Concernant la compatibilité de cette réglementation avec l'art. 37, al. 2, Cst., voir BIAGGINI (2017), art. 37, ch. 6, avec renvois.

III. Bases organisationnelles

Les cantons jouent un rôle crucial dans l'exécution des droits politiques, aussi convient-il de présenter les bases organisationnelles, avant d'examiner les éventuelles adaptations des procédures. Le ch. III/A expose la procédure d'inscription au registre des électeurs et la radiation de celui-ci. Sur la base des résultats du sondage mené par la ChF auprès des cantons en octobre 2021, le ch. III/B illustre la pratique en matière de tenue du registre des électeurs, le ch. III/C la production et l'expédition du matériel de vote et le ch. III/D la réception des enveloppes de vote par les autorités et le comptage des voix.

A. Inscription au registre des électeurs et radiation

Aux termes de l'art. 19, al. 1, LSEtr, les Suisses de l'étranger qui entendent exercer leurs droits politiques en font la demande par l'intermédiaire de la représentation compétente auprès de la commune dans laquelle ils exercent leur droit de vote (commune de vote). Celle-ci les inscrit au registre des électeurs. Le changement de domicile doit aussi être annoncé à la commune de vote par l'intermédiaire de la représentation compétente³¹. Si le droit cantonal prévoit un registre centralisé des électeurs, l'instance qui tient ce registre assume la fonction de commune de vote (art. 8, al. 3, OSEtr).

Les Suisses de l'étranger qui souhaitent renoncer à exercer leurs droits politiques doivent aussi le signaler à leur commune de vote par l'intermédiaire de la représentation compétente. Ils sont radiés d'office du registre des électeurs si les conditions requises pour l'exercice des droits politiques ne sont plus remplies (par ex. parce qu'ils sont rentrés en Suisse) ou parce que le matériel de vote a été renvoyé à l'expéditeur trois fois de suite³². Ce dernier critère s'est révélé problématique dans la pratique, car les services postaux ne renvoient pas ou ne renvoient que sporadiquement à l'expéditeur les envois qui ne peuvent pas être délivrés au destinataire. Enfin, en vertu de l'art. 19, al. 4, LSEtr, la commune de vote et le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) (par l'intermédiaire des représentations) doivent s'informer réciproquement des modifications et des radiations de données relatives au droit de vote effectuées dans le registre des électeurs ou dans le registre des Suisses de l'étranger.

B. Tenue du registre des électeurs des Suisses de l'étranger

L'art. 20, al. 1, LSEtr prévoit que les cantons tiennent le registre des électeurs des Suisses de l'étranger de manière centralisée au sein de l'administration cantonale ou au sein de l'administration communale du chef-lieu. L'art. 20, al. 2, LSEtr autorise toutefois de déroger à cette règle si les données sont harmonisées et informatisées dans tout le canton ou si elles sont régulièrement consolidées électroniquement dans un lieu central. Le sondage a montré que 12 cantons tiennent le registre des électeurs des Suisses de l'étranger de manière centralisée (dont 9 au sein de l'administration cantonale et 3 auprès de l'administration communale du chef-lieu) et que 14 d'entre eux tiennent ce registre de manière décentralisée.

<i>Tenue du registre des électeurs</i>		
Centralisée (12)	au sein de l'administration cantonale (9)	LU, UR, BS, AI, SG, AG, TG, VS, GE
	au sein de l'administration communale du chef-lieu (3)	ZH, SH, VD
Décentralisée (14)		BE, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BL, AR, GR, TI, NE, JU

Tableau 2

³¹ Art. 10 OSEtr

³² Art. 19, al. 3 LSEtr et 11 OSEtr

C. Production, impression et envoi du matériel de vote

1.1. Cartes de légitimation

Les cartes de légitimation sont actuellement générées électroniquement par différentes unités : par l'administration cantonale dans 12 cantons, par l'administration communale dans 11 cantons et par des tiers dans 2 cantons. Le canton de Zurich fait exception : les cartes de légitimation sont générées électroniquement par l'administration du chef-lieu.

<i>Production des cartes de légitimation</i>	
Administration cantonale (12)	UR, FR, SO, BS, SH, AI, AG, TG, VD, VS, NE, GE
Administration du chef-lieu (1)	ZH
Administration communale (11)	BE, SZ, OW, NW, GL, ZG, BL, AR ³³ , GR, TI, JU
Tiers (2)	LU, SG

Tableau 3

On notera que les cantons de Fribourg, de Soleure et de Neuchâtel, qui tiennent le registre des électeurs de manière décentralisée, font produire les cartes de légitimation par leur administration cantonale.

1.2. Impression du matériel de vote

Pour les votations fédérales, la ChF fait imprimer la brochure explicative relative aux objets fédéraux et les bulletins de vote et les met à la disposition des cantons. Dans les 13 cantons dans lesquels les Suisses de l'étranger ne peuvent participer qu'aux scrutins fédéraux, il suffit d'ajouter les documents nécessaires au regard du droit cantonal pour que le vote soit valablement exprimé (en règle générale la carte de légitimation et l'enveloppe électorale). Les cantons et les communes qui ont adopté le comptage électronique des voix produisent leurs propres bulletins de vote. Si un canton autorise les Suisses de l'étranger à voter au niveau cantonal, voire communal (cf. ch. II/B), les documents nécessaires doivent être joints au matériel de vote. La production et l'assemblage du matériel de vote sont alors plus complexes.

D'après les indications des cantons, le matériel de vote (à l'exception du matériel de vote fourni par la ChF) est imprimé par le canton lui-même dans 12 cantons, par les communes dans 3 cantons et par des tiers dans 6 cantons. 5 cantons ont adopté une solution hybride.

<i>Impression du matériel de vote</i>	
Canton (12)	ZH ³⁴ , UR, FR, SO, BL, SH, AI, VD, VS, NE ³⁵ , GE, JU
Communes (3)	OW, GL, ZG
Tiers (6)	BE, NW, BS, SG, AG, TG
Solution hybride (5)	LU, SZ, AR, GR, TI

Tableau 4

1.3. Mise sous pli et envoi du matériel de vote

D'après les indications des cantons, le matériel de vote est aujourd'hui mis sous pli et envoyé par le canton dans 8 cantons, par les communes dans 11 cantons et par des tiers (par ex. institutions d'utilité publique) dans 7 cantons. Un tiers des cantons confie la mise sous pli et l'envoi des documents à un acteur différent de celui qui les imprime³⁶.

<i>Mise sous pli et envoi du matériel de vote</i>	
Canton (8)	ZH ³⁷ , UR, FR, SO, AI, VD, NE, GE
Communes (11)	BE ³⁸ , SZ, OW, NW, GL, ZG, BL, AR, GR ³⁹ , TI ⁴⁰ , JU
Tiers (7)	LU, BS, SH, SG, AG, TG, VS

Tableau 5

³³ Une partie des cartes de légitimation est produite par des tiers.

³⁴ Par le centre d'impression de la centrale du registre des électeurs de la ville de Zurich, sur mandat du canton

³⁵ Pour les élections fédérales et les votations cantonales

³⁶ BE, SZ, NW, BL, SH, TI, VS, JU

³⁷ Par la centrale du registre des électeurs de la ville de Zurich, sur mandat du canton

³⁸ Externalisation par certaines communes

³⁹ Externalisation par certaines communes

⁴⁰ Externalisation par certaines communes

D. Réception et comptage des voix

Les voix exprimées par les Suisses de l'étranger sont réceptionnées et comptées par le canton dans 9 cantons, par le chef-lieu du canton dans 3 cantons et par les communes dans 14 cantons.

<i>Réception et comptage des voix</i>	
Canton (9)	LU, UR, BS, AI, SG, AG, TG, VS, GE
Chef-lieu du canton (3)	ZH, FR, VD
Communes (14)	BE, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, BL, SH, AR, GR, TI, NE, JU

Tableau 6

En synthèse, 8 cantons confient l'intégralité des tâches à une administration⁴¹, 5 cantons ont externalisé de nombreuses tâches à des tiers⁴². Les 13 autres cantons ont opté pour une organisation hybride.

IV. Sondage sur les délais de remise du matériel de vote à l'étranger

A. Contexte et relevé des données

En vue de la préparation du présent rapport, on a relevé pour la première fois les délais de remise effectifs du matériel de vote aux Suisses de l'étranger, afin de déterminer leur impact réel et les éventuelles disparités géographiques. À cet effet, les Suisses de l'étranger inscrits au registre des électeurs des cantons de Lucerne, de Fribourg, d'Argovie, du Tessin et de Genève ont été invités à communiquer la date de remise du matériel de vote à l'occasion de la votation populaire fédérale du 28 novembre 2021. Avec leur matériel de vote, les électeurs ont reçu des informations sur le déroulement du sondage et un code de participation personnel leur permettant de prendre part au sondage, accessible au moyen du code QR ou de l'URL indiqués.

Environ 4500 personnes, soit 7 %, ont répondu de manière complète et valable au sondage⁴³ mené du 15 octobre 2021 au 3 janvier 2022. Les électeurs qui avaient indiqué une adresse électronique dans le registre des Suisses de l'étranger⁴⁴ ont reçu un courriel leur rappelant la possibilité de participer au sondage deux semaines avant la votation. Les résultats de celui-ci permettent d'évaluer l'ampleur des difficultés de remise du matériel de vote⁴⁵.

B. Analyse des données

1. Date de remise du matériel de vote

Les résultats du sondage montrent que la plupart des Suisses de l'étranger reçoivent relativement vite leur matériel de vote. Quatre semaines avant la votation du 28 novembre 2021, soit avant l'envoi officiel en Suisse, plus de 50 % d'entre eux avaient déjà reçu les documents. Trois semaines avant le scrutin, soit à la date médiane entre la date d'envoi et la date du scrutin, 83 % des électeurs à l'étranger avaient reçu leur matériel de vote. 15 % des participants restants ont indiqué qu'ils avaient reçu les documents avant le jour de la votation. 2 % des participants n'ont reçu leur matériel de vote qu'après la votation, à laquelle ils n'ont donc pas pu prendre part. Le sondage s'est terminé le 3 janvier 2022. Après cette date, il n'a plus été possible d'y répondre.

⁴¹ 5 cantons dotés d'un registre des électeurs centralisé et d'une organisation confiée intégralement à l'administration cantonale ou à celle du chef-lieu (ZH, UR, AI, VD, GE) et 3 cantons dotés d'un registre décentralisé et d'une organisation confiée intégralement aux communes)

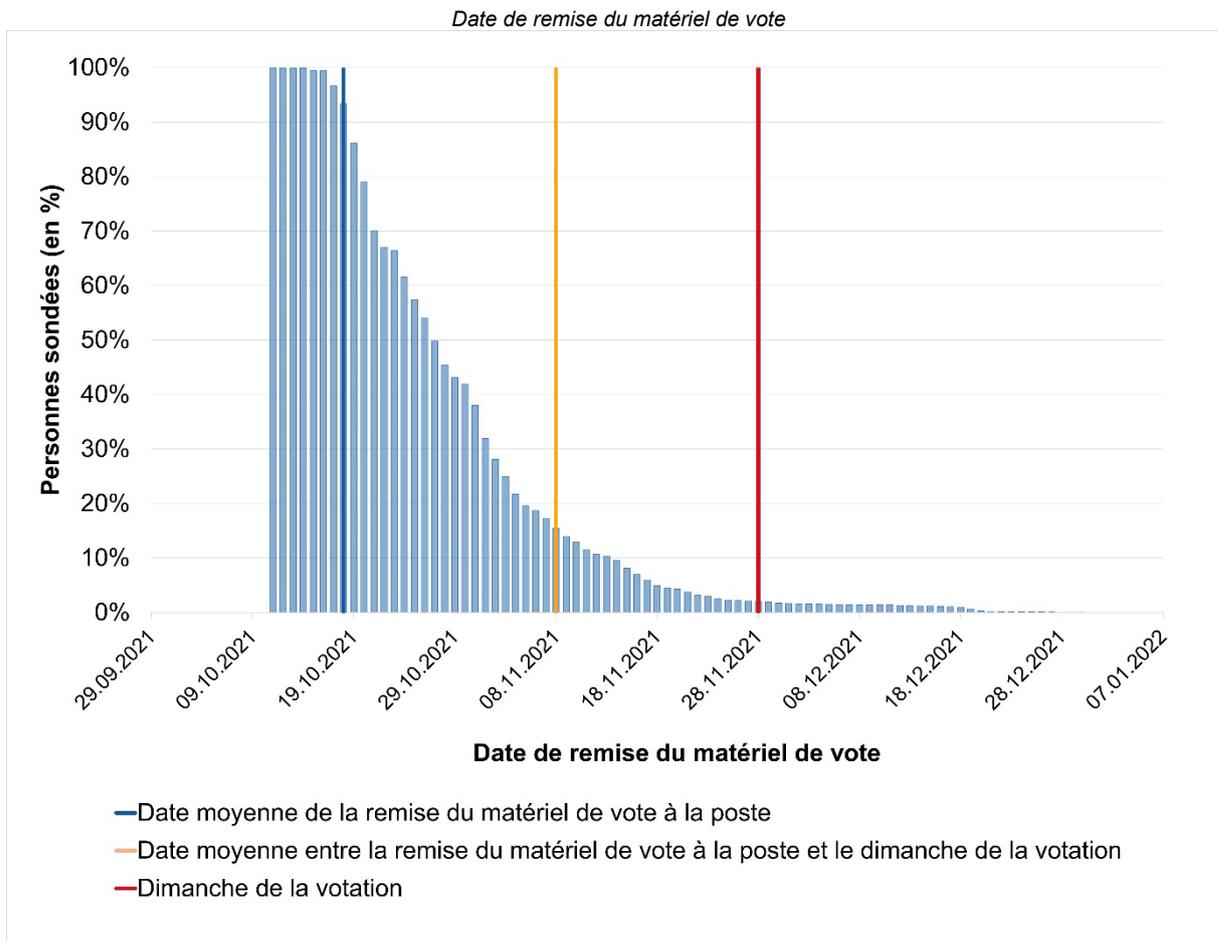
⁴² 2 cantons externalisent intégralement l'impression à une imprimerie (LU, SG), 3 cantons produisent les cartes de légitimation au sein de l'administration cantonale, mais confient l'impression, la mise sous pli et l'envoi à une imprimerie (BS, AG, TG). Les 5 cantons tiennent le registre des électeurs de manière centralisée.

⁴³ Environ 65 000 Suisses de l'étranger au total ont été invités à participer au sondage. 9704 personnes ont commencé à répondre, parmi celles-ci 6206 ont saisi un code de participation valable, mais certaines se sont interrompues en cours de route. L'évaluation a porté sur les 4513 personnes qui ont répondu à toutes les questions et qui ont indiqué une date avant que le sondage soit terminé.

⁴⁴ Le registre des Suisses de l'étranger fait partie du système d'information E-VERA du DFAE, réglé dans l'ordonnance du 17 août 2016 sur le système d'information E-VERA (O E-VERA, RS 235.22).

⁴⁵ La Poste Suisse tient une liste des délais d'acheminement par pays, consultable sous www.post.ch/fr/expedier-des-lettres/documents-international > Documents International > Zone tarifaire et délais d'acheminement par pays.

Le graphique ci-après montre les résultats du sondage concernant la date de remise du matériel de vote. Elle indique de droite à gauche la proportion des Suisses de l'étranger ayant participé au sondage qui n'avaient pas encore reçu leur matériel de vote aux dates indiquées.



Graphique 3

En vertu du droit en vigueur, les cantons et les communes peuvent envoyer le matériel de vote au plus tôt pendant la sixième semaine qui précède le vote⁴⁶. S'agissant du scrutin examiné, le 18 octobre 2021 était la première date d'envoi possible. Certaines communes ont toutefois envoyé le matériel de vote plus tôt puisque certains Suisses de l'étranger ont reçu leurs documents avant cette date.

2. Temps disponible pour la remise du vote par continent et par pays

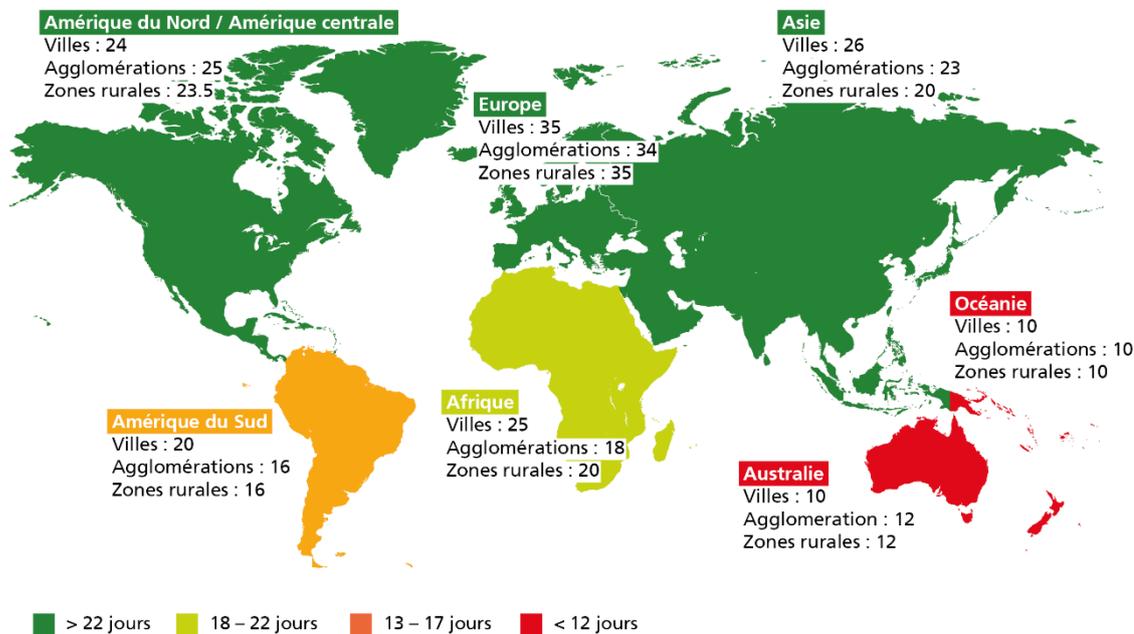
Les résultats du sondage ont été ventilés par continent et par pays. On a en outre tenu compte du type de lieu de résidence des Suisses de l'étranger (ville, zone rurale, agglomération). Plus de deux tiers des participants au sondage pris en considération vivent en Europe. Cette proportion correspond à peu près à celle des Suisses de l'étranger inscrits en Europe par rapport à ceux inscrits sur d'autres continents⁴⁷. Le fait que les réponses soient parvenues de différentes régions du monde permet de procéder à une évaluation différenciée. On notera toutefois que la remise du matériel de vote en novembre 2021 a été particulièrement difficile dans certains pays en raison de la pandémie de COVID-19.

⁴⁶ Art. 12, al. 3, OSEtr. Voir ch. V/B.

⁴⁷ 87 des 4511 réponses reçues provenaient d'Afrique, 365 d'Asie, 3199 d'Europe, 518 d'Amérique du Nord et d'Amérique centrale, 150 d'Amérique du Sud, 53 d'Océanie et 139 d'Australie.

Du point de vue géographique, on constate que la remise en Europe est généralement rapide. La médiane⁴⁸ révèle que les Suisses de l'étranger qui vivent en Europe reçoivent le matériel de vote entre 6 et 7 jours à partir de la date d'envoi, il leur reste donc en général près de 5 semaines pour voter. Le graphique ci-après montre le nombre médian de jours dont les électeurs à l'étranger disposent encore pour voter, en fonction du continent et du type de lieu (ville, zone rurale, agglomération) où ils vivent.

Nombre de jours entre la remise eu matériel de vote et la date de la votation



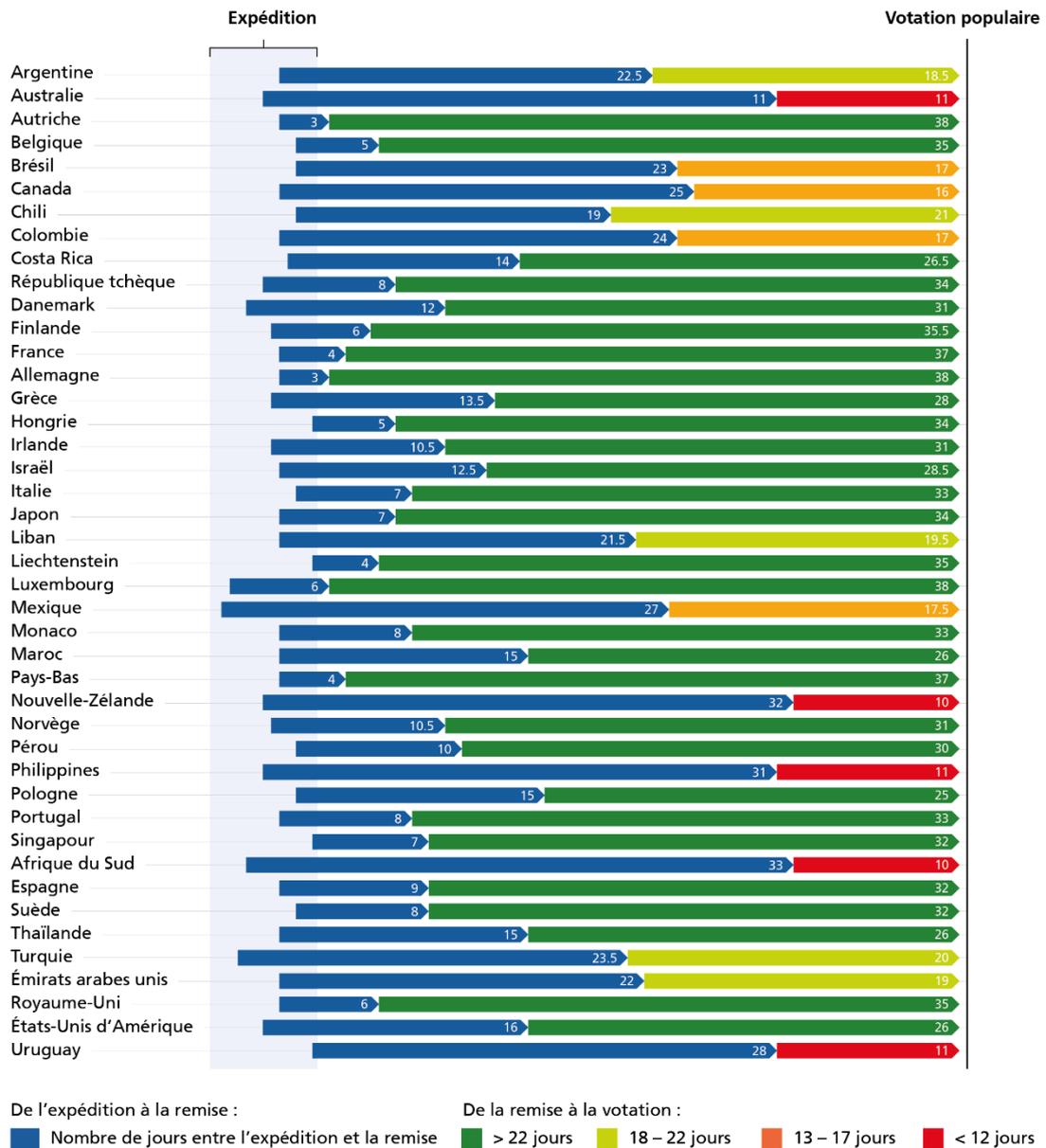
Graphique 4

Les continents sur lesquels l'intervalle médian entre l'envoi et la remise du matériel de vote est inférieur ou à peu près égal au temps dont disposent encore les électeurs pour voter et renvoyer leur enveloppe électorale sont indiqués en vert. Les continents sur lesquels la remise du matériel de vote prend plus de temps que celui dont disposent les électeurs pour voter sont indiqués en orange et en rouge.

⁴⁸ La médiane est située précisément au milieu d'une série croissante. Ici, la médiane correspond à la date à laquelle 50 % des participants avaient déjà reçu leur matériel de vote et 50 % l'attendaient encore.

L'analyse par pays montre que le délai de remise est particulièrement long pour l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les Philippines, l'Afrique du Sud et l'Uruguay (rouge). En outre, au Brésil, au Canada, en Colombie et au Mexique, le délai de remise est significativement plus long que le temps dont disposent les électeurs pour voter (orange).

Délais de remise et temps dont disposent les électeurs pour voter, par pays⁴⁹



Graphique 5

3. Synthèse intermédiaire

En résumé, la remise du matériel de vote ne pose pas de problème pour la majorité des Suisses de l'étranger. En Europe, ils reçoivent même souvent ces documents avant leurs compatriotes en Suisse. On constate des insuffisances pour les Suisses de l'étranger qui vivent dans des pays lointains, tels que l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les Philippines, l'Afrique du Sud et l'Uruguay. Il convient de tenir compte de cette disparité dans l'éventualité d'une adaptation de la pratique.

⁴⁹ Sont mentionnés les pays d'où plus de 10 réponses sont parvenues. La médiane des Suisses de l'étranger est indiquée.

V. Évaluation des options

Les options d'adaptation de l'organisation et des procédures qui suivent se fondent sur les modalités actuelles des élections et des votations pour les Suisses de l'étranger, les opinions et les propositions issues du public et des milieux politiques et scientifiques, ainsi que sur les sondages et les enquêtes menés en vue du présent rapport.

A. Choix de l'adresse

L'art. 12, al. 1, OSEtr prévoit que le matériel de vote est envoyé au domicile à l'étranger de l'électeur. Les Suisses de l'étranger doivent donc en général indiquer leur adresse personnelle à l'étranger, ce qui réduit les risques d'abus. Lors de la réorganisation du droit sur les Suisses de l'étranger en 2015, les règles applicables à l'adresse ont été assouplies, de sorte que les Suisses de l'étranger peuvent indiquer une autre adresse en plus de celle de leur domicile. Cet assouplissement tenait compte du fait que dans certains pays, la poste ne dessert pas adéquatement des régions ou des zones périphériques⁵⁰.

Lors de la consultation sur l'OSEtr, les cantons d'Argovie et de Zurich ont proposé d'assouplir encore davantage la règle, de sorte que les cantons acceptent une adresse en Suisse sur la base de justes motifs. Le canton de Zurich a proposé que les Suisses de l'étranger puissent, sur demande motivée, indiquer une autre adresse que celle de leur domicile, en particulier une adresse en Suisse. Le canton d'Argovie a quant à lui fait valoir que certains employeurs offrent à leurs employés détachés à l'étranger un service de courrier pour la correspondance commerciale et privée. Le libre choix de l'adresse permettrait alors d'accélérer la remise du matériel de vote aux électeurs concernés. En raison du risque d'abus plus élevé, le Conseil fédéral a toutefois décidé de s'en tenir à une adresse à l'étranger⁵¹.

En vue du présent rapport, les responsables des élections et des votations dans les cantons ont été invités à se prononcer sur le libre choix de l'adresse sous l'angle administratif. Selon eux, cette possibilité présente à la fois des avantages et des inconvénients. Si elle peut sembler avantageuse pour certains Suisses de l'étranger, elle recèle néanmoins un risque d'abus plus élevé. Les cantons redoutent en outre que la tenue du registre des électeurs en devienne plus complexe et laborieuse, notamment en raison de l'augmentation des mutations et du risque d'envois multiples de matériel de vote. Par ailleurs les Suisses de l'étranger qui rentrent en Suisse négligent souvent de se faire radier. Lorsque l'adresse est impersonnelle, il est plus difficile de voir si le destinataire jouit encore de ses droits politiques. Depuis l'entrée en vigueur de la LSEtr, les Suisses de l'étranger ne sont plus tenus de renouveler leur inscription au registre des électeurs. Sauf demande de réinscription explicite, la commune de vote radie du registre la personne concernée si le matériel de vote est renvoyé à l'expéditeur trois fois de suite parce qu'il n'a pu être délivré à son destinataire (art. 19, al. 3, LSEtr). Dans le cas d'une adresse impersonnelle en Suisse, non rattachée à un électeur, le matériel de vote serait moins souvent renvoyé, ce qui nuirait à l'actualisation du registre des électeurs.

En cas d'assouplissement des règles concernant l'adresse alternative, il faudrait tout de même indiquer le domicile à l'étranger dans le registre des électeurs à des fins d'identification. Il en irait de même, et pour les mêmes fins, pour la signature de demandes référendum et d'initiatives populaires (art. 14, al. 2, OSEtr). L'introduction d'une adresse alternative nécessiterait des adaptations juridiques et organisationnelles, telles que l'ajout d'indications lors du dépôt de la demande d'exercice des droits politiques (art. 7, al. 3, OSEtr) et des champs nécessaires dans les registres des électeurs cantonaux et communaux. Par ailleurs, avant d'autoriser le libre choix de l'adresse, il faudrait améliorer l'échange de données entre le DFAE, les cantons et les communes de vote. Il faudrait en particulier veiller à ce que les Suisses de l'étranger qui rentrent en Suisse soient radiés du registre des Suisses de l'étranger et du registre des électeurs des Suisses de l'étranger même s'ils n'annoncent pas eux-mêmes leur retour à la représentation compétente⁵².

Enfin, on rappellera que le droit en vigueur permet déjà de retirer le matériel de vote auprès de la commune de vote, à condition que celle-ci soit informée préalablement (art. 13, al. 2, OSEtr). Il est

⁵⁰ Circulaire de la Chancellerie fédérale du 7 octobre 2015 concernant l'exercice des droits politiques des Suisses de l'étranger (FF 2015 6857 p. 6858)

⁵¹ Cf. commentaire du 7 octobre 2015 de l'ordonnance sur les Suisses de l'étranger, p. 6, consultable sous https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/leben-ausland/Erlaeuterungen-Auslandschweizerverordnung_FR.pdf (état : 28.10.2022).

⁵² Concernant la problématique des échanges de données, voir CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES (2022), p. 26.

également possible de donner procuration à un représentant qui peut alors retirer le matériel de vote à la commune de vote. Selon la pratique actuelle, la procuration n'est toutefois valable que pour un seul scrutin.

B. Anticipation de l'envoi du matériel de vote

La première date possible pour l'envoi du matériel de vote aux Suisses de l'étranger est fixée par voie d'ordonnance. Conformément aux art. 12, al. 3, OSEtr et 2b de l'ordonnance sur les droits politiques (ODP, RS 161.11), le matériel de vote peut leur être envoyé au plus tôt une semaine avant la date de l'envoi officiel dudit matériel. Selon l'interprétation du Conseil fédéral, les cantons peuvent envoyer le matériel de vote au plus tôt pendant la sixième semaine précédant le jour de l'élection ou de la votation. Il rappelle cette règle aux gouvernements cantonaux avant chaque votation et chaque renouvellement intégral du Conseil national et indique la semaine à partir de laquelle l'envoi peut démarrer⁵³.

Les règles concernant la remise anticipée du matériel de vote aux Suisses de l'étranger ont été intégrées dans les ordonnances pertinentes en 2002. À l'origine, le Conseil fédéral entendait anticiper la remise du matériel de vote pour tous, électeurs en Suisse compris. Son projet s'est toutefois heurté à une forte opposition lors de la consultation, en particulier de la part d'organismes de campagnes précédant les élections et les votations, qui craignaient que les campagnes se prolongent⁵⁴. Le Conseil fédéral a donc abandonné son projet, mais a néanmoins créé une réglementation spéciale pour les Suisses de l'étranger afin qu'au moins ce groupe d'électeurs bénéficie de la remise anticipée du matériel de vote une semaine avant la date de l'envoi officiel⁵⁵. Avant chaque votation, il invite les cantons à envoyer le matériel de vote aux Suisses de l'étranger une semaine avant la date de l'envoi officiel en Suisse, soit six semaines avant la votation. Il ne s'agit donc pas d'une obligation légale.

Les dispositions réglant la date de l'envoi du matériel de vote sont liées à celle qui règle la date jusqu'à laquelle la commune de vote doit prendre en compte l'annonce en vue de l'exercice du droit de vote et les communications de changement de domicile (art. 12, al. 2, OSEtr). Les communes de vote ont l'obligation légale de mettre le matériel de vote à la disposition des Suisses de l'étranger si l'annonce et les communications de changement de domicile leur parviennent au plus tard six semaines avant le scrutin. Les communes sont généralement tolérantes et prennent en compte les annonces tardives, mais les retardataires ne peuvent faire valoir aucun droit. Si la date d'envoi du matériel de vote était encore avancée, jusqu'à quand les autorités seraient-elles tenues de prendre en compte les annonces et les changements d'adresse ? Éloigner encore le délai d'annonce de la date de l'élection ou de la votation pénaliserait les Suisses de l'étranger qui souhaiteraient s'annoncer en vue d'un scrutin particulier. Ils devraient s'annoncer encore plus tôt, sous peine de ne pouvoir participer au scrutin.

En vue du présent rapport, la ChF a demandé aux responsables des élections et des votations dans les cantons s'ils estimaient possible d'envoyer le matériel de vote plus de six semaines avant le scrutin. La plupart des cantons estiment que c'est faisable, mais certains font valoir qu'ils devraient recevoir plus tôt le matériel de vote de la Confédération (bulletins de vote, brochures explicatives, notices explicatives). Certains cantons excluent cette possibilité ou se montrent sceptiques. Les résultats du sondage montrent que les cantons qui rencontreraient le plus de problèmes avec une anticipation du délai d'envoi sont ceux qui accordent aux Suisses de l'étranger le droit de voter au niveau communal.

Le processus de production du matériel de vote commence lorsque le Conseil fédéral fixe les objets qui seront soumis au vote (art. 10, al. 1^{bis}, LDP). Le processus de rédaction de la brochure explicative jusqu'à l'impression du matériel de vote nécessite plusieurs mois à un rythme très soutenu. Envoyer le matériel de vote plus de six semaines avant l'élection ou la votation exigerait de modifier significativement l'organisation de la production. Or celle-ci est bien rodée et a fait ses preuves au fil des ans. En fin de compte, les inconvénients d'une réorganisation du processus seraient disproportionnés par rapport aux avantages que retireraient les Suisses de l'étranger d'une anticipation du processus de production du matériel de vote.

⁵³ Cf. par exemple les ch. 21, 22 et 32 de la circulaire du Conseil fédéral du 21 mars 2022 aux gouvernements cantonaux relative à la votation populaire du 15 mai 2022, FF 2022 667.

⁵⁴ Pour des informations concernant cette consultation, voir www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2001 > Procédure de consultation 2001/16 Loi fédérale et ordonnance sur les droits politiques.

⁵⁵ RO 2002 1755

C. Remise par le courrier diplomatique et les représentations

1. Le courrier diplomatique : bases et utilisation actuelle

L'instrument du courrier diplomatique est inscrit dans la convention de Vienne sur les relations diplomatiques (RS 0.191.01). Il est utilisé pour la correspondance officielle entre la représentation diplomatique à l'étranger et le département des affaires étrangères de l'État accréditant ainsi qu'avec les autres missions et consulats de cet État (art. 27, par. 1, de la convention). Pendant son transport, la valise diplomatique ne doit être ni ouverte ni retenue par les organes de contrôle (art. 27, par. 3, de la convention). Elle doit porter des marques extérieures visibles de son caractère et être dûment scellée. Elle est expédiée à l'étranger par les services postaux ordinaires ou par des services de courrier privés. Le courrier diplomatique à Berne traite chaque année plus de 18 000 envois diplomatiques entrants et sortants. Tous ces envois représentent un poids d'environ 160 tonnes⁵⁶.

Selon une pratique établie depuis des décennies, les employés de la Confédération qui exercent une fonction officielle à l'étranger reçoivent leur matériel de vote par le courrier diplomatique à la représentation compétente. Les bulletins de vote et les bulletins électoraux remplis sont réexpédiés en Suisse par le courrier diplomatique puis acheminés par la poste à la commune de vote. Il appert d'un sondage que presque tous les cantons envoient le matériel de vote de cette manière à près de 1000 personnes. Les registres des électeurs cantonaux et communaux mentionnent que le matériel de vote doit être envoyé au service de courrier du DFAE (idéalement avec la mention de la représentation compétente). Celui-ci trie les envois et les transmet à la représentation compétente. Les envois ne sont pas remis au domicile des destinataires. En règle générale, le courrier diplomatique dessert directement toutes les représentations (ambassade, consulat général, bureau de coopération), à moins que celles-ci ne soient confiées qu'à un consul honoraire.

2. Essai pilote lors de la votation du 13 juin 2021

Le postulat 20.4348 Silberschmidt charge le Conseil fédéral de tester, dans le cadre d'un projet pilote, la possibilité recourir au courrier diplomatique pour la remise du matériel de vote aux Suisses de l'étranger.

2.1. Projet

La ChF et le DFAE, en collaboration avec les cantons d'Argovie, du Tessin et de Genève ont mené un essai pilote à l'occasion de la votation du 13 juin 2021, qui a permis de relever des informations sur la remise du matériel de vote et l'exercice du droit de vote. Environ 1600 Suisses de l'étranger, domiciliés en Australie, au Brésil et en Thaïlande et exerçant leurs droits politiques dans l'un des cantons mentionnés, ont été interrogés. Le matériel de vote a été remis à la moitié d'entre eux par la voie traditionnelle : envoi par la poste suisse à l'étranger puis distribution par le service postal local au domicile du destinataire. Pour l'autre moitié, le matériel de vote a été expédié par le courrier diplomatique à la représentation compétente (Bangkok, Sydney, Rio de Janeiro et São Paulo⁵⁷) puis acheminé par la poste locale. Les participants au sondage ont reçu une feuille d'information et un code de participation au sondage en ligne avec leur matériel de vote. Comme d'habitude, ils devaient renvoyer leur bulletin de vote directement à leur commune de vote. Le sondage visait à comparer l'efficacité des deux moyens d'expédition et à évaluer les conséquences financières et logistiques de l'utilisation du courrier diplomatique pour les acteurs concernés.

2.2. Résultats

312 des quelques 1600 Suisses de l'étranger concernés ont participé au sondage au moyen d'un code valable, soit environ 18 % presque également répartis pour les deux modes de distribution (45 % des personnes qui ont répondu ont reçu leur matériel de vote par la poste et 55 % par le courrier diplomatique et l'intermédiaire de la représentation). Les participants ont indiqué quand ils ont reçu leur matériel de vote et quand ils ont retourné leur bulletin de vote à la commune. Les cantons et les communes ont

⁵⁶ ORGANISATION DES SUISSES DE L'ÉTRANGER (2021), Revue suisse 5/2021, p. 28

⁵⁷ Les envois au Brésil ont dû être triés manuellement par circonscription consulaire avant leur expédition par le courrier diplomatique. Cette opération n'étant pas possible au niveau cantonal, c'est la Direction consulaire du DFAE qui a dû se charger de ce travail supplémentaire.

relevé quand les bulletins des Suisses de l'étranger domiciliés en Australie, au Brésil et en Thaïlande leur sont parvenus en retour et, généralement, de quelle manière le matériel de vote avait été envoyé.

La médiane, soit le jour avant lequel 50 % des destinataires avaient déjà reçu les documents et 50 % les attendaient encore, a été calculée par mode d'envoi. En moyenne, les documents envoyés par la voie traditionnelle ont été distribués le 17 mai 2021, ceux envoyés par le courrier diplomatique sont arrivés le 13 mai 2021. Le recours au courrier diplomatique et aux représentations a donc permis de gagner quelques jours dans les pays examinés. L'analyse détaillée montre toutefois que les médianes sont relativement proches pour les deux modes d'expédition et que l'envoi par le courrier diplomatique et les représentations a été plus rapide dans l'ensemble mais pas systématiquement⁵⁸.

Résultats du sondage mené à l'occasion de la votation du 13 juin 2021

	Poste	Courrier diplomatique
Nombre de réponses	140	172
Remise au domicile	120	154
Remise à la case postale	20	18
Remise la plus rapide, lieu	09.05.21, Australie, Queensland	06.05.21, Australie, New South Wales
Remise la plus tardive	14.06.21, Thaïlande, Udon Thani	28.06.21, Thaïlande, Nong Bua Lamphu
Remise médiane	17.05.21	13.05.21

Tableau 7

Aucune différence significative entre les deux modes d'envoi ne s'est reflétée dans le nombre et la date de réception des bulletins de vote. Les résultats du sondage ne peuvent toutefois être généralisés, car l'échantillon considéré était numériquement, temporellement et géographiquement limité. Ils offrent toutefois des indications utiles sur l'efficacité de cette autre solution logistique.

3. Autres aspects concernant l'utilisation du courrier diplomatique

L'efficacité du recours au courrier diplomatique doit être évaluée à l'aune d'autres aspects qui ne pouvaient être quantifiés dans le cadre des conditions concrètes de l'essai pilote. Ces aspects et les difficultés qu'ils présentent pour les différents acteurs sont exposés ci-après.

3.1. Cantons et communes

Pour l'essai pilote, les cantons ont dû adapter leurs processus, ce qui a demandé plus ou moins de travail en fonction de leur situation de départ. Ils ont dû trier le matériel de vote par pays⁵⁹ avant de l'envoyer au service de courrier. Si le recours au courrier diplomatique était étendu, le travail de triage préalable augmenterait. Sans adaptations organisationnelles, le service de courrier devrait se charger d'un triage considérable dans un temps très bref, en particulier pour les cantons très décentralisés du point de vue administratif, dans lesquels l'envoi est géré par les communes⁶⁰.

Les cantons ont été interrogés sur la possibilité de trier par pays et d'envoyer globalement les envois destinés à l'étranger au service de courrier. Les cantons « centralisés » estiment que ce serait relativement facile, mais que cela demanderait plus de temps et entraînerait des coûts. Par contre, les adaptations nécessaires pour assurer le travail préalable seraient considérables dans les cantons « décentralisés ».

S'agissant de l'essai pilote, on constate que les conditions de l'organisation des votations pour les Suisses de l'étranger dans les cantons d'Argovie, de Genève et du Tessin étaient plutôt favorables. Les cantons d'Argovie et de Genève disposent d'une organisation très centralisée et offrent une grande

⁵⁸ S'agissant du canton de Genève, l'envoi par la poste en Thaïlande a été plus rapide que par le courrier diplomatique et la représentation.

⁵⁹ Si l'utilisation du courrier diplomatique était généralisée, il faudrait en outre regrouper les pays par circonscription consulaire.

⁶⁰ BE, SZ, OW, NW, GL, ZG, BL, AR, GR, TI et JU

flexibilité. Le canton du Tessin dispose d'une organisation décentralisée. Il est toutefois parmi les premiers à recevoir le matériel de vote de la Confédération et a donc davantage de temps pour se coordonner avec les communes⁶¹.

3.2. Service de courrier

Selon la pratique actuelle, les cantons et les communes remettent à la poste le matériel de vote destiné à l'étranger. Celle-ci le trie automatiquement et le prépare pour l'envoi vers les pays de destination. Le service de courrier traite des quantités de courrier relativement modestes par rapport à la poste, aussi ses processus ne sont-ils pas automatisés. En cas de recours au courrier diplomatique, le service de courrier devrait absorber le travail actuellement effectué par la poste. Or, il est aujourd'hui organisé de manière à trier manuellement les envois destinés à l'étranger, à les marquer comme courrier diplomatique et à les transmettre à la poste ou à des prestataires privés. En cas de recours généralisé au courrier diplomatique, il faudrait donc accélérer le traitement par rapport à l'essai pilote afin d'éviter les retards logistiques⁶². Par ailleurs, le service de courrier envoie la correspondance destinée aux différentes représentations à un prédéterminé de la semaine. Si les envois extraordinaires sont possibles en cas d'urgence, les ressources disponibles ne permettent pas les envois quotidiens aux différentes représentations. Si le recours au courrier diplomatique était généralisé, l'économie des procédures plaiderait plutôt pour un regroupement du matériel de vote des cantons, qui serait ensuite envoyé à intervalles réguliers.

3.3. Représentations

La Suisse dispose de 91 ambassades et consulats généraux, parfois compétents pour d'autres pays dans la circonscription consulaire, directement desservis par le service de courrier. En cas d'extension de l'utilisation du courrier diplomatique, il faudrait déterminer quels types de représentation devraient être desservis (ambassades, consulats généraux, bureaux de coopération, etc.). Dans les trois pays de destination choisis pour l'essai pilote, la Suisse dispose d'une ambassade (Bangkok) et au moins d'un consulat général (Sydney, Rio de Janeiro et São Paulo). Les représentations n'ont donc pas dû transmettre le courrier dans d'autres pays, ce qui a certainement facilité la remise du matériel de vote⁶³. Dans les pays sans représentation de la Suisse, il faudrait probablement prévoir plus de temps pour la transmission par la représentation compétente.

Les représentations ne sont pas toutes égales en termes de ressources et d'infrastructures. Celles concernées par l'essai pilote ont pu transmettre le matériel de vote avec leurs propres ressources, bien que cela leur ait pris beaucoup de temps⁶⁴. Il n'est donc pas dit que cela serait possible en cas d'extension du recours au courrier diplomatique et d'augmentation du volume du matériel de vote à traiter. En outre, la transmission finale par les services postaux locaux peut se révéler difficile. Dans le cadre de l'essai pilote, les envois au Brésil, par exemple, ont été acheminés par courrier recommandé ce qui a nécessité la recherche préalable d'indications supplémentaires concernant les destinataires (par ex. n° de téléphone).

⁶¹ La distribution du matériel de la Confédération (bulletins de vote, brochures explicatives) aux cantons dure en général un mois. Dans le cas de la votation du 13 juin 2021, le matériel a été livré entre le 24 mars et le 30 avril. Le canton du Tessin l'a reçu le 31 mars 2021.

⁶² Le service de courrier a besoin de 13,5 secondes par enveloppe de vote. Pour traiter 10 000 enveloppes, il aurait donc besoin de 37,5 heures, soit de 4,5 jours de travail.

⁶³ Un canton a envoyé à la représentation de Bangkok du matériel de vote destiné à des électeurs au Cambodge, en Malaisie et au Myanmar. Pour ces envois transfrontières, la représentation a dû demander des informations supplémentaires concernant les destinataires (par ex. n° de téléphone) et recourir à un prestataire privé (DHL), faute de fiabilité des services postaux locaux.

⁶⁴ 29 heures de travail supplémentaires, selon les indications des représentations concernées.

4. Évaluation de l'utilisation du courrier diplomatique

Les résultats de l'essai pilote et d'autres réflexions menées dans ce domaine montrent qu'une extension du recours au courrier diplomatique nécessiterait des adaptations organisationnelles considérables (cantons) et des investissements dans les infrastructures (service de courrier, représentations). La question se pose de savoir si la modeste accélération de la remise du matériel de vote constatée lors de l'essai pilote serait encore possible en cas d'extension (plus de cantons/communes, augmentation du volume des envois, transmission dans d'autres pays par les représentations), notamment parce que le service de courrier et les représentations auraient besoin de plus de temps pour gérer les envois.

Sur la base de la votation du 13 juin 2021, la Direction consulaire estime le coût pour la Confédération de l'envoi du matériel de vote par le courrier diplomatique à 9, 50 francs par enveloppe (hors investissements). En outre, les cantons devraient procéder à des adaptations organisationnelles parfois considérables. L'un dans l'autre, les avantages de la généralisation du recours au courrier diplomatique ne compenseraient pas son coût, d'autant plus qu'il n'est pas certain qu'elle permettrait de gagner du temps.

La question du renvoi des bulletins de vote par le courrier diplomatique n'a pas été analysée dans le cadre de l'essai pilote. Du point de vue logistique, cette opération serait plus simple, les autorités n'ayant pas à procéder à un triage. La représentation compétente devrait toutefois fixer un délai aux électeurs (par ex. deux semaines avant la date du scrutin) pour la remise des bulletins. Elle devrait ensuite envoyer l'ensemble des bulletins au service de courrier à Berne, qui les transmettrait à la poste pour la remise aux communes de vote. Cette mesure ne serait toutefois utile qu'aux personnes qui peuvent apporter personnellement leur bulletin à la représentation. Il en va de même pour les solutions qui permettraient aux Suisses de l'étranger de faire envoyer leur matériel de vote par le courrier diplomatique à la représentation compétente où ils viendraient le retirer personnellement.

Pour une efficacité maximale, le matériel de vote devrait être pris en charge en Suisse et remis directement à l'adresse des destinataires par des prestataires, sans passer par le service de courrier du DFAE ou les représentations. Il serait par exemple envisageable que les autorités (cantons ou communes) recourent à des prestataires privés pour les envois dans des lieux très éloignés. Les coûts pour les pouvoirs publics seraient toutefois probablement considérables, notamment parce que l'organisation actuelle des votations est décentralisée, ce qui ne permettrait pas de négocier des prix favorables avec les prestataires privés (trop peu d'envois par client)⁶⁵. Une autre solution serait de permettre aux Suisses de l'étranger d'indiquer une adresse en Suisse (cf. ch. V/A). Leurs personnes de confiance en Suisse pourraient alors recourir à un prestataire privé, mais devraient assumer les frais d'expédition.

D. Examen des dispositions cantonales sur le vote par correspondance

La procédure applicable au vote par correspondance relève en grande partie du droit cantonal (art. 15, al. 1, LSEtr en relation avec l'art. 8, al. 1, LDP). C'est donc celui-ci qui détermine les causes de nullité et d'annulation du vote par correspondance. Celles-ci peuvent porter sur les exigences concernant l'enveloppe électorale (cf. art. 12, al. 2, 38, al. 4 et 49, al. 2 LDP). S'agissant des Suisses de l'étranger, certaines dispositions semblent plus favorables que d'autres.

Les enveloppes de transmission usuelles posent parfois des problèmes. Des Suisses de l'étranger ont par exemple signalé que certains services postaux étrangers les refusent pour l'expédition en retour parce qu'elles ont déjà servi pour l'envoi⁶⁶. Certains ont par ailleurs déploré que le format de l'enveloppe ne corresponde pas au standard du pays de destination et que l'affranchissement coûte donc plus cher. C'est en raison de ces coûts d'affranchissement de toutes manières plus élevés pour les envois à l'étranger que les Suisses de l'étranger vivant dans le même ménage renvoient parfois tous leurs bulletins dans une seule enveloppe neutre à leur commune de vote. Certains cantons considèrent que ces envois sont nuls, soit parce que les bulletins n'ont pas été retournés dans l'enveloppe officielle⁶⁷, soit parce que

⁶⁵ Selon la répartition actuelle des compétences, ce serait le canton (organisation centralisée) ou la commune (organisation décentralisée) qui serait le client.

⁶⁶ C'est notamment le cas lorsque le service postal étranger munit l'enveloppe déjà utilisée d'un code-barres, ce qui provoque des problèmes lors du renvoi automatisé.

⁶⁷ Cf. par exemple. § 21, al. 1, let. e, GPR/AG en relation avec. § 27, al. 1, let. a, VGPR/AG ; art. 41, al. 1, let. e, LEDP/TI ; art. 20, al. 1, let. a, de l'ordonnance sur le vote par correspondance/VS.

l'enveloppe contenait plusieurs bulletins⁶⁸. D'autres cantons ne prévoient par contre pas d'obligation concernant l'utilisation de l'enveloppe officielle ou le nombre de cartes de légitimation et de bulletins dans l'enveloppe⁶⁹.

En raison de la diversité des procédures cantonales réglant le vote par correspondance et l'établissement des résultats, il ne serait pas judicieux de fixer des règles au niveau fédéral. Les cantons peuvent toutefois examiner si les procédures existantes doivent être adaptées pour tenir compte des besoins des Suisses de l'étranger et respecter l'établissement correct de la volonté populaire.

E. Examen de l'organisation dans les cantons

Les dispositions fédérales accordent une grande autonomie aux cantons dans la mise en œuvre de l'exercice des droits politiques des Suisses de l'étranger. Les solutions cantonales sont donc très différentes les unes des autres (cf. ch. III). Les relevés effectués dans ce domaine ne permettent pas de déterminer les solutions les plus avantageuses pour les Suisses de l'étranger. La vue d'ensemble des différents régimes est toutefois susceptible d'aider les cantons à examiner leur pratique et à identifier, le cas échéant, des possibilités d'amélioration.

Lors de la révision de la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger, au début des années 90, la question de l'organisation de l'exercice des droits politiques des Suisses de l'étranger par les communes et la création éventuelle d'un organe cantonal central a été débattue. Les cantons étaient divisés sur le sujet⁷⁰. Il a donc été décidé qu'ils régleraient la question et ils ont été autorisés à « limiter le nombre de communes — une ou plusieurs — dans lesquelles les Suisses de l'étranger peuvent exercer leurs droits politiques et dans lesquelles sont établis les registres des électeurs »⁷¹. Dans le cadre des essais de vote électronique, les dispositions fédérales ont changé. En vertu de celles-ci, le registre électoral des Suisses de l'étranger devait être tenu par l'administration cantonale centrale ou par l'administration communale du chef-lieu. Les cantons pouvaient toutefois continuer de le tenir de manière décentralisée pour autant qu'il soit harmonisé et informatisé dans tout le canton et que les données soient régulièrement transmises par voie électronique à un registre électoral centralisé⁷². Cette règle a été légèrement revue sur le plan rédactionnel et intégrée à la LSEtr en vigueur⁷³. Bien que le principe de la tenue centralisée soit inscrit dans la loi, plus de la moitié des cantons tiennent toujours leur registre de manière décentralisée (12 registres centralisés⁷⁴ ; 14 registres décentralisés⁷⁵). Sans surprise, les cantons qui accordent le droit de vote aux Suisses de l'étranger au niveau communal connaissent des registres et des procédures décentralisés⁷⁶. Dans leur cas, une centralisation des registres et des procédures pourrait augmenter la complexité des opérations, car le matériel de vote communal devrait être envoyé à l'administration cantonale ou à l'administration communale du chef-lieu.

Dans les 10 cantons qui n'accordent aux Suisses de l'étranger que le droit de vote au niveau fédéral (OW, NW, GL, ZG, AR) ou aux niveaux fédéral et cantonal (BE, SZ, FR, SO, JU), on peut se demander si une centralisation ne permettrait pas de simplifier les procédures. Des synergies pourraient être exploitées en ce qui concerne la préparation (production des cartes de légitimation, impression du matériel de vote), la mise sous pli et l'expédition du matériel de vote ; il serait également possible d'abandonner l'expédition du matériel de vote aux communes. Les grands cantons comptant de nombreuses communes⁷⁷ et de nombreux électeurs à l'étranger⁷⁸ seraient les principaux bénéficiaires. Comme les cantons de Fribourg et de Soleure le montrent, il est possible de gagner en efficacité en centralisant une partie des processus sans pour autant centraliser le registre des électeurs. Les deux cantons ont centralisé la production des cartes de légitimation ainsi que l'impression, la mise sous pli et envoi du matériel

⁶⁸ Cf. par exemple art. 22, al. 1, let. c, LDP/BE ; § 94, al. 1, let. d, GpR/SO ; art. 20, al. 1, let. d, de l'ordonnance sur le vote par correspondance/VS.

⁶⁹ Cf. par exemple, § 72, al. 2, let. b, GPR/ZH ; art. 34, al. 2, let. d et e, GPR/GR ; art. 23, al. 1, let. c, LEDP/VD.

⁷⁰ FF 1990 III 429 p. 44 s. : les cantons de Zurich et de Berne se sont opposés à une nouvelle réglementation, parce qu'elle leur semblait de nature à entraîner une surcharge excessive ; le Tessin s'y est lui aussi opposé. D'autres cantons y étaient par contre favorables. Genève, par exemple avait déjà institué un organe central chargé de toutes les opérations en rapport avec l'exercice du droit de vote des Suisses de l'étranger.

⁷¹ RO 1991 2388

⁷² RO 2007 4635 p. 4637 ; cf. FF 2006 5001.

⁷³ FF 2014 1851, p. 1872

⁷⁴ ZH, LU, UR, BS, SH, AI, SG, AG, TG, VS, VD, GE

⁷⁵ BE, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BL, AR, GR, TI, NE, JU

⁷⁶ BL, TI, NE et GR, qui permet aux communes d'autoriser les Suisses de l'étranger à voter.

⁷⁷ Au 1^{er} janvier 2022, le nombre de communes par canton était le suivant : BE (338), SZ (30), OW (7), NW (11), GL (3), ZG (11), FR (126), SO (107), AR (20) und JU (53).

⁷⁸ Cela vaut en particulier pour BE lequel, lors de la votation du 15 mai 2022, comptait 21 794 Suisses de l'étranger (FF 2022 2010).

de vote au niveau de l'administration cantonale, tout en laissant aux communes la responsabilité de la réception et du comptage des voix ainsi que de l'attestation de la qualité d'électeur en relation avec la signature des demandes de référendum et d'initiatives populaires⁷⁹.

F. Envoi sans brochure explicative

Par le passé, il a été proposé de pallier le problème de la remise tardive du matériel de vote en renonçant à y joindre la brochure explicative⁸⁰. Partant du principe que la rédaction, la production et la distribution de la brochure était le point noir au niveau logistique, il a été proposé de la mettre à la disposition des Suisses de l'étranger uniquement en ligne. Cette proposition appelle une analyse juridique et pratique.

Il convient tout d'abord de déterminer l'importance de la brochure explicative pour la libre formation de l'opinion garantie à l'art. 34, al. 2, Cst. Selon le Tribunal fédéral, le citoyen doit avoir la garantie que le résultat du vote traduit de façon fidèle et sûre l'expression de sa volonté et doit pouvoir se déterminer en élaborant son opinion de la façon la plus libre et complète possible⁸¹. Le rôle de l'État à cet égard a été longtemps controversé⁸². Au début des 90, la position stricte concernant l'influence des autorités sur la libre formation de l'opinion du citoyen s'est toutefois assouplie en raison de l'évolution des exigences⁸³. Aujourd'hui la brochure explicative est envoyée à plus de 5 millions d'électeurs et est disponible en format PDF sur l'application VoteInfo et sur le portail du gouvernement suisse. Au surplus, les vidéos explicatives officielles du Conseil fédéral sur les objets soumis au vote se fondent sur la brochure explicative et l'illustrent.

La marge de manœuvre laissée par l'art. 34, al. 2, Cst. est limitée dans le cas des élections. Selon le Tribunal fédéral, l'État ne doit pas servir des intérêts partisans avant une élection⁸⁴. Les élections servent à définir de nouveaux rapports de force, fondés sur le libre débat au sein de la société⁸⁵. Les autorités en fonction doivent par conséquent s'abstenir de donner des conseils et se limiter à publier des notices explicatives de nature technique⁸⁶. Il n'en va pas de même des décisions matérielles. En ce qui les concerne, le rôle de conseil des autorités est incontesté, à tel point que tant la doctrine⁸⁷ que désormais la jurisprudence⁸⁸ reconnaissent que les autorités ont une obligation d'informer. La disposition constitutionnelle fait plus que protéger la libre formation de l'opinion du citoyen, elle oblige l'État à garantir la libre formation de l'opinion par des mesures adéquates⁸⁹.

Pendant longtemps le Tribunal fédéral a interprété le droit à la libre formation de l'opinion de manière plus restrictive que la doctrine⁹⁰. Le législateur fédéral a toutefois clarifié la situation en adoptant l'art. 10a LDP en 2007. La documentation se réfère explicitement à la doctrine, qui postule une obligation d'informer⁹¹. Le Parlement reconnaît aux citoyens le droit d'être informés de manière complète par les autorités sur les objets soumis au vote⁹². Ce n'est qu'ainsi qu'ils pourront exercer leurs droits démocratiques de manière efficace et responsable. Le Conseil fédéral s'était déjà prononcé auparavant en faveur d'une obligation d'informer⁹³.

Si l'obligation d'informer des autorités sur les objets soumis au vote est ainsi établie, il n'en va pas de même des modalités de cette information. Du point de vue matériel, les autorités sont tenues de respecter les principes de la continuité (« au fur et à mesure »), de la transparence, de l'objectivité et de la proportionnalité des informations⁹⁴, que le Tribunal fédéral a concrétisés dans bon nombre d'arrêts⁹⁵. La jurisprudence s'est toutefois peu exprimée sur les exigences applicables au canal d'information. Le Tri-

⁷⁹ Pour cette problématique, voir FF 1990 III 429 p. 443.

⁸⁰ GLATTHARD/RIGENDINGER (2022)

⁸¹ ATF 118 la 259, consid. 3, p. 262

⁸² CARONI (2010), p. 64 ; MAHON (2020), ch. 62 ; HANGARTNER/KLEY (2000), §44 ch. 2580 ; PIRKER (2017), p. 10

⁸³ PIRKER (2017), p. 4

⁸⁴ ATF 124 I 55, consid. 2a, p. 57 s.

⁸⁵ TSCHANNEN (2016), ch. 1890

⁸⁶ TSCHANNEN (2015), art. 34, ch. 33 ; TSCHANNEN (2016), ch. 1890

⁸⁷ BIAGGINI (2017), art. 34, ch. 17 ; CARONI (2010), p. 58 ; HANGARTNER/KLEY (2000), ch. 2580 ; PIRKER (2017), p 9 ; STEINMANN (2014), art. 34, ch. 20 ; TONDURY (2012), pS. 10 ; TSCHANNEN (2016), ch. 1885

⁸⁸ ATF 118 la 259, consid. 3, p. 262

⁸⁹ CARONI (2010), p. 58

⁹⁰ LANGER (2014), p. 4

⁹¹ FF 2006 8779 p. 8788

⁹² FF 2006 8779 p. 8790

⁹³ FF 2005 4139

⁹⁴ FF 2006 8779 p. 8788

⁹⁵ ATF 145 I 78 ; 145 I 1 ; 143 I 78 ; 139 I 2 ; 138 I 61 ; 135 I 292 ; 130 I 290 ; 118 la 259.

bunal fédéral approuve les informations données par les autorités sur Internet, notamment les vidéos, pour autant qu'elles soient conformes aux principes mentionnés⁹⁶ mais n'y voit qu'un complément à la brochure explicative du Conseil fédéral⁹⁷. Selon la jurisprudence, on ne saurait renoncer à l'envoyer par la poste lorsque la votation porte sur un texte de loi, en particulier s'il est complexe⁹⁸. Dans l'intervalle, la numérisation a toutefois progressé. La primauté de la publication électronique s'est généralisée et il est devenu fréquent que la version imprimée ne soit plus remise que sur demande.

Selon l'opinion qui prévaut dans la doctrine, les autorités ne devraient pas limiter leur communication aux canaux électroniques⁹⁹. S'agissant des scrutins, LANGER recommande même un excès de prudence, car la jurisprudence reflète encore le comportement en matière d'information des générations qui ont grandi sans Internet¹⁰⁰. Selon PIRKER, limiter la communication à un seul canal ne respecterait pas le principe de proportionnalité¹⁰¹. TSCHANNEN et TÖNDURY estiment eux aussi que publier les informations concernant les votations uniquement sur Internet ne permet pas de satisfaire à l'art. 34, al. 2, Cst.¹⁰².

Au-delà des considérations juridiques, on peut se demander si envoyer le matériel de vote sans la brochure explicative permettrait effectivement de gagner du temps partout. Il faudrait de toute façon attendre les documents relatifs aux scrutins cantonaux et communaux. C'est d'ailleurs une des raisons qui empêchent aujourd'hui déjà les cantons d'envoyer le matériel de vote à l'étranger dès la sixième semaine précédant le scrutin, comme le permet la règle actuelle. Avancer encore le délai d'envoi ne serait pas non plus sans conséquence sur le processus démocratique. Aujourd'hui déjà, la plupart des Suisses de l'étranger reçoivent les documents quelques jours après leur envoi (cf. ch. IV/B.1) et ont donc déjà la possibilité de voter alors que le débat sociétal sur les objets soumis au vote ne fait que commencer. Vu sous cet angle, on peut se demander s'il convient de réduire l'offre d'information des autorités pour accélérer la remise des documents nécessaires à l'expression du vote.

G. Vote électronique

L'instauration du vote électronique est un projet commun de la Confédération et des cantons. Au niveau fédéral, l'art. 8a LDP est la base légale qui autorise l'expérimentation du vote électronique. Les cantons sont libres de proposer cette possibilité, soumise à l'autorisation de la Confédération. Depuis 2004, 15 cantons au total ont procédé à plus de 300 essais. Plusieurs systèmes ont été utilisés. En 2019, les essais ont été interrompus, le canton de Genève et la Poste Suisse, les deux fournisseurs de l'époque, ayant cessé de proposer leurs systèmes. Après avoir mené une consultation, le Conseil fédéral a décidé, le 26 juin 2019, de ne pas inscrire dans la loi le vote électronique en tant que canal ordinaire de vote, mais de tout d'abord restructurer la phase d'essai. Un vaste dialogue avec les milieux scientifiques, les cantons et d'autres milieux intéressés a permis d'élaborer les nouvelles bases légales, qui sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2022¹⁰³. Depuis 2019, la Poste Suisse a poursuivi le développement de son système et le propose désormais aux cantons. Les essais reprendront en juin 2023, avec un nombre limité d'électeurs. Les cantons de Bâle-Ville, de Saint-Gall et de Thurgovie ont obtenu une autorisation générale du Conseil fédéral et l'agrément de la Chancellerie fédérale le 3 mars 2023¹⁰⁴.

Le vote électronique apporte une plus-value particulière aux Suisses de l'étranger et aux électeurs ayant un handicap. Les électeurs en Suisse pourront eux aussi profiter de ce canal de vote supplémentaire. Le vote électronique permet aux Suisses de l'étranger de participer à un scrutin même s'ils ne reçoivent le matériel de vote que quelques jours auparavant. Selon les données recueillies lors de la votation du 28 novembre 2021, 98 % des participants au sondage auraient pu voter électroniquement (cf. ch. IV/B.1). Pour 2 % seulement des participants au sondage, le canal de vote supplémentaire n'aurait pas résolu les problèmes existants. Un système de vote numérisé de bout en bout pourrait aider à les

⁹⁶ ATF 145 I 282, consid. 5.2, p. 289; 145 I 1, consid. 5.2.2, p. 11

⁹⁷ ATF 145 I 1, consid. 5.2.2, p. 11

⁹⁸ ATF 132 I 104, consid. 3.2

⁹⁹ CARONI (2010), p. 64; HANGARTNER/KLEY (2000), ch. 2582; LANGER (2014), p. 951; PIRKER (2017), p. 10; TSCHANNEN (2021), ch. 1884

¹⁰⁰ LANGER (2014), p. 951

¹⁰¹ PIRKER (2017), p. 12

¹⁰² TSCHANNEN (2021), ch. 1884; TÖNDURY, p. 172

¹⁰³ Modification du 25 mai 2022 de l'ODP (RO 2022 335) et ordonnance de la ChF du 25 mai 2022 sur le vote électronique (OVotE, RO 2022 336)

¹⁰⁴ Communiqué du Conseil fédéral du 3 mars 2023, consultable sous www.bk.admin.ch > Droits politiques > Vote électronique > Communiqués de presse

régler. Des recherches supplémentaires en vue d'une solution fiable, entièrement numérisée, sont nécessaires. Il n'est pas encore possible de dire aujourd'hui quand un système de vote numérisé et sécurisé de bout en bout sera disponible.

H. Envoi électronique du matériel de vote

Plusieurs interventions parlementaires ont proposé l'envoi électronique de matériel de vote imprimable pour pallier le problème de sa remise tardive¹⁰⁵. Les électeurs à l'étranger pourraient ainsi imprimer les documents et les retourner par la poste. Le Conseil fédéral s'est prononcé contre cette solution et en a exposé les défauts, pour la dernière fois dans sa réponse à l'interpellation 21.4494 Wehrl. S'il est vrai que l'envoi électronique permettrait d'éviter un envoi postal dans une direction, il présente toutefois des inconvénients majeurs en termes de sécurité, d'efficacité et de praticabilité. En outre, les considérations relatives à l'envoi sans brochure explicative s'appliquent également à cette mesure (cf. ch. V/F).

Les normes de sécurité et les exigences techniques élevées font du vote électronique un projet complexe. La vérifiabilité individuelle et la vérifiabilité complète apportent toutefois des réponses aux questions de sécurité. À l'heure actuelle, l'envoi électronique n'est pas compatible avec l'objectif poursuivi par la Confédération et les cantons en matière de vote électronique. Par ailleurs, des progrès importants ont été réalisés depuis 2019 en vue d'une reprise des essais (cf. ch. V/G). Dans ce contexte, l'envoi électronique constituerait une nouvelle approche, dont la mise en œuvre soulève de nombreuses questions. Il nécessiterait la création d'une nouvelle plateforme permettant la vérifiabilité complète du destinataire à l'étranger et garantissant une protection contre les cyberattaques. La création des bases organisationnelles et des bases légales nécessaires et la mise en œuvre sécurisée des processus absorberaient du temps et des ressources considérables parce que le principe selon lequel la sécurité prime la vitesse est toujours d'actualité.

Loin d'être une solution transitoire facilement réalisable en attendant la mise en œuvre du vote électronique, l'envoi électronique est un projet gourmand en ressources qui présente des difficultés majeures en termes de sécurité. Indépendamment de ces aspects et du point de vue strictement pratique, l'envoi électronique n'est pas une solution d'avenir adéquate. Le matériel de vote imprimé individuellement, faute de normalisation, ne se prête pas à l'utilisation des moyens techniques de comptage (comptage électronique, machines à compter), ce qui rendrait plus laborieux l'établissement des résultats. Par ailleurs, les cantons devraient adapter leurs dispositions concernant la validité des votes. Pour les électeurs aussi, en particulier pour les électeurs ayant un handicap, l'envoi électronique serait plus compliqué et moins convivial que le vote par correspondance actuel ou le vote électronique. Cet inconvénient compte d'autant plus qu'aujourd'hui que l'écrasante majorité des Suisses de l'étranger reçoit le matériel de vote en temps utile (cf. ch. V) et ne retirerait donc aucun bénéfice de devoir l'imprimer et le renvoyer par la poste. Le Conseil fédéral a par conséquent rappelé qu'il lui semblait plus judicieux d'étendre progressivement la possibilité de voter électroniquement à tous les Suisses de l'étranger plutôt que de développer de nouvelles approches dont on peut prévoir certains manques.

I. Vote par procuration

Dans le vote par procuration, le représentant désigné participe à une votation ou à une élection à la place de la personne qui l'a désigné. Il remplit le bulletin de vote conformément aux instructions de la personne qu'il représente et le dépose. Si le vote par procuration était possible pour les Suisses de l'étranger, on pourrait envoyer le matériel de vote en Suisse et éviter ainsi une expédition à l'étranger.

En Suisse, l'électeur qui est dans l'incapacité d'écrire peut faire *remplir* son bulletin de vote ou son bulletin électoral selon ses instructions par l'électeur de son choix. Les cantons doivent pourvoir à ce que l'électeur qui est atteint d'invalidité ou qui, pour un autre motif, est durablement incapable d'accomplir lui-même les actes que requiert l'exercice de son droit de vote ait néanmoins la possibilité de voter (art. 5, al. 6, et 6 LDP). Si le droit cantonal l'admet pour les élections et les votations cantonales, le bulletin de vote peut être *déposé* dans l'urne par un tiers (art. 5, al. 6, LDP). La mise en œuvre de cette disposition varie d'un canton à l'autre. Hormis ces cas spéciaux, le vote par procuration n'est pas possible en Suisse à l'heure actuelle.

¹⁰⁵ Cf. ip Masshardt 15.4227, question Amaudruz 15.5469 et mo. 19.3294 Zanetti.

Les pays qui autorisent le vote par procuration le font à des conditions très variables. Certains prévoient des procurations pour les personnes malades le jour d'une élection, ou pour les expatriés temporaires, pour les personnes délocalisées à des fins professionnelles ou encore pour les émigrés. Seul le vote par procuration des électeurs expatriés fait ici l'objet d'une analyse. La possibilité du vote par procuration en Suisse est examinée à l'aune des systèmes français (vote par procuration) et du Royaume-Uni (proxy voting).

1. Vote par procuration en France

Au niveau national, l'électorat français peut participer aux élections présidentielles, aux élections des parlementaires et, plus rarement, aux référendums. Depuis 1958, les électeurs ont participé à 37 scrutins au niveau national (en moyenne un scrutin tous les deux ans)¹⁰⁶.

Le vote par procuration est possible en France depuis 1946¹⁰⁷, en vertu du Code électoral¹⁰⁸. Pour participer à un scrutin, un Français installé à l'étranger doit remplir une procuration particulière et doit se présenter personnellement à son ambassade ou à son consulat. La procuration peut être demandée pour une seule élection ou pour une période de trois ans au plus. Le mandant et le mandataire doivent jouir des droits électoraux pour le scrutin concerné. Chaque mandataire ne peut disposer de plus de deux procurations. L'autorité compétente tient un registre des procurations qu'elle a établies. L'original de la procuration est envoyé à la commune de vote du mandant. Celle-ci inscrit dans son répertoire électoral les données relatives à la procuration.

Le jour du scrutin, le mandataire doit se rendre au bureau de vote du mandant et voter selon les instructions de celui-ci. Sur place, le maire tient la liste d'émargement (extrait certifié du répertoire électoral) aux fins de contrôle des droits électoraux. Le nom du mandataire est mentionné à côté du nom du mandant sur la liste d'émargement. Lorsque l'existence d'une procuration a été établie et que l'identité du mandataire a été vérifiée, celui-ci reçoit le matériel de vote. À l'abri des regards indiscrets, il choisit le bulletin de vote correspondant aux instructions du mandant, le met dans l'enveloppe qui lui a été remise et le glisse dans l'urne sous la surveillance du responsable du bureau de vote. Il signe ensuite la liste d'émargement à côté du nom du mandant.

Le mandant peut voter en personne, même s'il a donné procuration à un mandataire, s'il se présente au bureau de vote avant que celui-ci ait voté. Il peut en tout temps révoquer sa procuration ou désigner un nouveau mandataire.

2. Vote par procuration au Royaume-Uni

Au niveau national, l'électorat du Royaume-Uni peut élire le Parlement et participer aux référendums. Depuis 1975, les électeurs ont participé à 14 votations et élections au total (soit à environ un scrutin tous les trois ans) au niveau national¹⁰⁹. Pendant cette période, des scrutins ont également eu lieu en Angleterre, au Pays de Galles, en Écosse et en Irlande du Nord.

Au Royaume-Uni, le vote par procuration est possible depuis 1985, en vertu du « Representation of the People Act 1985 » et du « Representation of the People Act 2000 ». Pour pouvoir voter, un Britannique expatrié doit avoir habité au Royaume-Uni et s'être inscrit au registre électoral pendant cette période. Des dispositions spéciales s'appliquent aux émigrés mineurs. Les Britanniques à l'étranger doivent se faire inscrire dans la circonscription électorale dans laquelle ils étaient enregistrés avant leur départ. L'inscription doit être renouvelée chaque année. Actuellement, elle n'est plus renouvelée pour les personnes qui ont quitté le Royaume-Uni depuis plus de 15 ans. L'« Elections Act 2022 » prévoit toutefois un changement de pratique : l'inscription devra être renouvelée tous les trois ans, sans limitation dans le temps. Tous les Britanniques de l'étranger qui ont vécu au Royaume-Uni et y sont inscrits au registre électoral pourront participer aux élections britanniques sans limitation dans le temps. L'« Elections

¹⁰⁶ Depuis la 5^e République en 1958 : 11 élections présidentielles, 16 élections parlementaires (RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, 2022) et 10 référendums (CONSEIL CONSTITUTIONNEL, 2022)

¹⁰⁷ Vote par correspondance, Électeurs empêchés ou absents, Loi n° 46-667 du 12 avril 1946

¹⁰⁸ Code électoral, dernière modification le 1^{er} mai 2022

¹⁰⁹ 3 référendums (le référendum de 1975 sur l'adhésion à l'Espace économique européen a été le premier scrutin national, voir JOHNSON/MILLER/WHITE [2016]) et 11 élections parlementaires (CRACKNELL/PILLING [2021]).

Act 2022 » a reçu l'approbation royale en avril 2022. Il entrera en vigueur lorsque les dispositions d'exécutions détaillées nécessaires seront prêtes, probablement en 2023.

Pour voter par procuration, les Britanniques de l'étranger doivent envoyer par la poste un formulaire de demande à leur commune de vote au Royaume-Uni, au moins 11 jours avant le scrutin. La procuration peut être établie pour un scrutin unique, pour une période déterminée ou pour une durée indéterminée. Tant la personne représentée que son représentant (*proxy*) doivent être inscrits au registre électoral et avoir le droit de voter lors du scrutin concerné. Actuellement, un *proxy* peut représenter deux électeurs au plus avec lesquels il n'a aucun lien de parenté et un nombre illimité d'électeurs apparentés. L'« Elections Act 2022 » apportera ici aussi des modifications : à l'avenir, un *proxy* ne pourra représenter que deux électeurs au plus, indépendamment des liens de parenté. Le *Registration Officer* tient une liste des demandes et des autorisations de procuration.

Le représentant peut voter à l'urne ou par correspondance. En cas de vote à l'urne le jour du vote, le responsable du bureau vérifie le droit de vote au moyen de la liste qui contient le nom et l'adresse de toutes les personnes autorisées à voter. Le *proxy* doit indiquer le nom de la personne qu'il représente. Si celle-ci figure sur la liste et que le vote par procuration est mentionné, le *proxy* reçoit le bulletin de vote de la personne qu'il représente, le remplit sur place selon les instructions de celle-ci et le dépose dans l'urne.

Au Royaume-Uni aussi, la personne qui a désigné un *proxy* peut voter en personne, pour autant qu'elle se présente au bureau de vote avant que son *proxy* ait voté. Elle peut en outre révoquer sa procuration en tout temps ou désigner un nouveau *proxy*.

3. Évaluation de l'instauration du vote par procuration en Suisse, au niveau fédéral

Le droit fédéral devrait être adapté pour que les Suisses de l'étranger puissent voter par procuration lors des élections et des votations fédérales. Il appartiendrait ensuite aux cantons de décider de l'instauration de cette possibilité aux niveaux cantonal et communal. Le principe constitutionnel de l'expression fidèle et sûre de la volonté des citoyens (art. 34, al. 2, Cst.) doit être respecté. Le vote par procuration ne peut donc être instauré que si la sécurité du vote est garantie et que les risques d'abus sont aussi limités que possible. En outre, tous les autres principes régissant l'exercice du vote doivent être respectés : le contrôle de la qualité d'électeur, le secret du vote et le dépouillement sans lacunes du scrutin doivent être garantis et les abus prévenus (art. 5, al. 7, 7, al. 4, 8, al. 1, et 8a, al. 2, LDP). Les exemples étrangers mentionnés plus haut montrent quelles étapes procédurales seraient nécessaires dans la perspective d'une mise en œuvre comparable :

- a. détermination des conditions personnelles que devraient remplir la personne représentée et son représentant,
- b. procédure d'annonce,
- c. tenue d'un registre des procurations en cours,
- d. changements d'adresse dans le registre des électeurs (envoi du matériel de vote au représentant),
- e. contrôle de la validité de la procuration (au bureau de vote ou à la remise du matériel de vote par la poste),
- f. renouvellement périodique et révocation de la procuration.

Les différentes étapes de la procédure devraient être sûres, compatibles avec les systèmes actuels et conviviales. La conception du vote par procuration et en particulier des exigences en matière de sécurité devrait être définies avec les cantons. Il faut également tenir compte du fait qu'en Suisse, contrairement aux deux États examinés, on vote jusqu'à quatre fois par an. Le peuple suisse doit se prononcer le plus souvent sur plusieurs objets, à différents niveaux. Le processus de formation de l'opinion politique nécessite donc des échanges plus intensifs entre la personne représentée et son représentant et présuppose une relation de confiance très étroite. Pour le représentant, cela signifie un engagement important.

Les systèmes examinés montrent que le contrôle de la qualité d'électeur en cas de vote par procuration dépend fortement du système de contrôle établi pour les électeurs résidant sur le territoire national. En Suisse, le contrôle de la qualité d'électeur relève actuellement de la compétence des cantons et varie

d'un canton à l'autre. Or, les Suisses de l'étranger ne jouissent pas tous des mêmes droits politiques à tous les niveaux et le registre des électeurs peut être tenu de manière centralisée ou décentralisée. Il est donc improbable qu'une solution générale pour les étapes b à e puisse être trouvée. Pour trouver des solutions individuelles adéquates, il faudrait sans doute déléguer aux cantons la mise en œuvre des différentes étapes.

Lors du sondage mené au niveau opérationnel avec les cantons en octobre 2021, la question d'une réglementation du vote par procuration a été évoquée, sans entrer dans les détails. 14 cantons y étaient opposés, 3 plutôt opposés. 3 cantons seulement (1 pour, 2 plutôt pour) se sont montrés ouverts à un éventuel modèle de vote par procuration. Les cantons opposés au vote par procuration ont fait valoir que le droit de vote est éminemment personnel. Par ailleurs, garantir l'expression fidèle et sûre de la volonté nécessiterait la mise en place d'un système de contrôle complexe. Les cantons ouverts ont quant à eux fait valoir que le vote par procuration pourrait permettre aux Suisses de l'étranger d'exercer pleinement leur droit de vote puisqu'ils ne risqueraient plus de ne pas recevoir ou de recevoir trop tard leur matériel de vote.

VI. Conclusions

Le présent rapport se fonde sur la première enquête menée sur un large échantillon concernant la durée de remise du matériel de vote aux Suisses de l'étranger. Les résultats montrent que la grande majorité des intéressés reçoivent leurs documents en temps utile. C'est notamment le cas des deux tiers des Suisses de l'étranger qui vivent en Europe et qui reçoivent parfois leur matériel avant leurs compatriotes en Suisse. La remise tardive n'est un problème que pour les électeurs qui vivent dans des pays lointains. D'après les données relevées, 15 % des personnes interrogées ont eu moins de temps pour voter qu'il en a fallu pour la remise du matériel de vote. Les personnes concernées ont le cas échéant dû supporter des coûts d'affranchissement plus élevés ou recourir à des services de courrier privés pour que leur bulletin de vote arrive à temps dans leur commune de vote. 2 % des participants au sondage ont reçu leur matériel de vote après le scrutin et n'ont donc pas pu voter. Il est impossible de dire dans quelle mesure la pandémie de COVID-19, virulente en novembre 2021, a influencé ce résultat ou si les services postaux se sont améliorés dans l'intervalle. Les délais d'acheminement du courrier publiés par la Poste Suisse pour les pays identifiés comme critiques par le sondage sont plus courts¹¹⁰.

Les options esquissées dans le présent rapport visent à lancer le débat sur la suite des travaux et intéresseront différents acteurs en fonction des niveaux de l'État concernés. Au niveau de l'ordonnance les options qui s'ouvrent au Conseil fédéral sont limitées : il pourrait par exemple instaurer le libre choix de l'adresse (cf. ch. V/A) ou anticiper la date de remise (cf. ch. V/B).

Si on devait décider à l'avenir de confier l'envoi du matériel de vote à l'étranger à des services de courrier (cf. ch. V/C), les acteurs impliqués changeraient en fonction de la solution choisie. Le droit fédéral n'impose pas aux cantons de travailler avec tel ou tel partenaire logistique, ils sont donc déjà libres de confier les envois destinés à l'étranger à des prestataires privés. Par contre, il faudrait créer une base légale fédérale si le DFAE, concrètement le courrier diplomatique, devait être impliqué à l'avenir dans l'envoi du matériel de vote. La Confédération assumerait alors un rôle dans l'organisation des élections et des votations jusqu'ici dévolues aux cantons et financé par ceux-ci. L'essai pilote a toutefois montré que l'utilisation du courrier diplomatique n'était pas susceptible d'accélérer significativement la remise du matériel de vote.

Si on devait opter pour les mesures esquissées aux ch. V/F (envoi sans brochure explicative), V/H (envoi électronique) et V/I (vote par procuration), des adaptations seraient en outre nécessaires au niveau de la loi.

Les mesures dans le domaine du vote par correspondance (cf. ch. V/D) et les améliorations éventuelles dans l'organisation de l'exécution (cf. ch. V/E) relèvent de la compétence des cantons. Le Conseil fédéral

¹¹⁰ LA POSTE SUISSE (ÉD.) (2022) : Documents et petites marchandises International. Zone tarifaire et délais d'acheminement par pays. Berne. Consultable sous : www.post.ch/fr/expedier-des-lettres/documents-international > Documents International > Zone tarifaire et délais d'acheminement par pays

estime que la Confédération ne devrait agir qu'avec retenue et se limiter à inviter les cantons à réexaminer leurs processus en relation avec l'exercice des droits politiques des Suisses de l'étranger.

L'amélioration de l'exercice des droits politiques des Suisses de l'étranger appelle des solutions durables, à haut potentiel d'amélioration et faible niveau de risque, qui pourront être mises en œuvre sans engagement de ressources disproportionné. Le présent rapport confirme que le vote électronique demeure l'option la plus prometteuse et complète. De nombreux travaux préparatoires ont déjà été faits dans ce domaine et l'expérience acquise est considérable. La décision du Conseil fédéral du 3 mars 2023 permettra à 3 cantons de mener des essais de vote électronique, avec un électorat limité, dès le mois de juin 2023¹¹¹. Les jalons de la reprise des essais et du développement du vote électronique sont donc posés. Les autres options examinées recèlent des risques trop élevés ou nécessitent des ressources disproportionnées par rapport aux améliorations qu'elles sont susceptibles d'apporter. Le Conseil fédéral ne formule donc pas de recommandation quant à leur mise en œuvre.

¹¹¹ Communiqué du Conseil fédéral du 3 mars 2023, consultable sous : www.bk.admin.ch > Droits politiques > Vote électronique > Communiqués de presse

Bibliographie

ORGANISATION DES SUISSES DE L'ÉTRANGER (ÉD.) (2021) : De nouveaux modes de distribution pour le matériel de vote ? In: Revue Suisse 5/2021. Berne. Consultable sous : www.swisscommunity.org/fr > Nouvelles et médias > Revue Suisse > Toutes les éditions > 2021 > Octobre 5/21 (état : 03.03.2023)

BIAGGINI, GIOVANNI (2013) : External Voting: Wohin soll beim Auslandschweizerstimmrecht die Reise gehen? In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 114/2013, p. 469 s.

BIAGGINI, GIOVANNI (2017): BV-Kommentar. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2^e éd. Zurich : Orell Füssli

CHANCELLERIE FÉDÉRALE (ÉD.) (2022) : Répertoire chronologique. Berne. Consultable sous : www.bk.admin.ch > Droits politiques > Votations populaires > Répertoire chronologique (état : 03.03.2023)

CARONI, MARTINA (2010) : Geld und Politik. Die Finanzierung politischer Kampagnen im Spannungsfeld von Verfassung, Demokratie und politischem Willen. Berne : Stämpfli

CONSEIL CONSTITUTIONNEL (ÉD.) (2022) : Tableau récapitulatif des référendums de la V^{ème} République. Paris. Consultable sous : www.conseil-constitutionnel.fr > actualités et événements > événements > Le référendum sous la V^{ème} République > Liste des référendums nationaux organisés sous la V^e République (état : 03.03.2023)

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES (ÉD.) (2022) : Évaluation des services consulaires fournis par les représentations suisses à l'étranger. Berne. Consultable sous : www.efk.admin.ch > Publications > Relations avec l'étranger (mandat d'examen 19404)

CRACKNELL, RICHARD/PILLING SAM (2021). UK Election Statistics : 1918-2021 : A Century of Elections. House of Commons Library Briefing Paper no. CBP7529 du 18 août 2021. Londres. consultable sous : www.commonslibrary.parliament.uk > Research > Research Briefings > A Century of Elections (état : 03.03.2023)

EPINEY, ASTRID (2015): Zur (teilweisen) «Unmöglichkeit» der Umsetzung von auf Volksinitiativen beruhenden Verfassungsbestimmungen am Beispiel der Art. 121a, 197 Ziff. 11 BV. In: Jusletter du 10.08.2015, p. 1 à 13

FREHNER, NORINA / GLASER, ANDREAS / HAECHLER, TILL / LANGER, LORENZ (2019) : Interventionen von Gemeinden und Gemeindeverbänden in kantonalen Abstimmungskampagnen. Rechtsgutachten zuhanden des Verbandes Basellandschaftlicher Gemeinden. Aarau. Consultable sous: www.zdaarau.ch > Publikationen > Studienbericht Nr. 18 (état : 03.03.2023)

GLATTHARD, JONAS/RIGENDINGER, BALZ (2021) : Quand les postes (mais pas seulement elles) privent une partie de la 5^e Suisse du droit de vote – notre grande enquête. In: swissinfo.ch 2021. Consultable sous : www.swissinfo.ch > Chercher > « Quand les postes (mais pas seulement elles) privent une partie de la 5e Suisse du droit de vote – notre grande enquête » (état : 03.03.2023)

GRISEL, ÉTIENNE (2004) : Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse. 3^e éd. Berne : Stämpfli Éditions SA

HANGARTNER YVO / KLEY ANDREAS (2000): Die Demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Zurich : Schulthess

HORLACHER MAJ-BRITT (2017): Die politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer. Zurich : Schulthess

JOHNSTON, NEIL/MILLER, VAUGHNE / WHITE ISOBEL (2016): Referendums. House of Commons Library Briefing Paper no. 7692 du 30 août 2016. Londres. Consultable sous : www.commonslibrary.parliament.uk > Research > Research Briefings > Referendums (état : 03.03.2023)

LATZER, MICHAEL/BÜCHI, MORITZ / KAPPELER, KIRAN / FESTIC, NOEMI (2021): Internetverbreitung und digitale Bruchlinien in der Schweiz 2021: Themenbericht aus dem World Internet Project – Switzerland 2021. Zurich : Université de Zurich

MAHON, PASCAL (2020) : Les droits politiques. In : DIGGELMANN, OLIVER/HERTIG RANDALL, MAYA / SCHINDLER, BENJAMIN (ÉD.) : Verfassungsrecht der Schweiz. Zurich, Bâle, Genève : Schulthess, p. 1499 à 1543

STEINMANN, GEROLD (2014): Kommentar zu Art. 34 BV. In: EHRENZELLER, BERNHARD / SCHINDLER, BENJAMIN/ SCHWEIZER, RAINER J. / VALLENDER, KLAUS A. (ÉD.) : Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar. 3^e édition. Zurich : Dike

PIRKER, BENEDIKT HARALD (2017), Behördliche Interventionen in Abstimmungskämpfe. In : Aktuelle Juristische Praxis 11/2017, p. 1366 à 1382

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE (ÉD.) (2022) : Les données relatives aux élections et aux référendums. Paris. Consultable sous : www.data.gouv.fr > Toutes les thématiques > Élections (état : 03.03.2023)

LA POSTE SUISSE (ÉD.) (2022) : Documents et petites marchandises International. Zone tarifaire et délais d'acheminement par pays. Berne. Consultable sous : www.post.ch/fr/expedier-des-lettres/documents-international > Documents International > Zone tarifaire et délais d'acheminement par pays (état : 03.03.2023)

TÖNDURY, ANDREA (2012) : Verfassungsrechtliche Grundlagen der staatlichen Abstimmungskommunikation im Kanton Aargau. In : ZIEGLER, BÉATRICE (ÉD.) : Wahl-Probleme der Demokratie. Zurich : Schulthess, p. 151 à 176

TSCHANNEN, PIERRE (2015) : Kommentar zu Art. 34 BV. In: WALDMANN, BERNHARD / BELSER, EVA MARIA/E-PINEY, ASTRID (ÉD.) : Bundesverfassung. Basler Kommentar. Bâle : Helbing Lichtenhahn.

TSCHANNEN, PIERRE (2021): Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft. 4^e éd. Berne : Stämpfli

Annexe

Électeurs suisses de l'étranger lors de la votation populaire du 25 septembre 2022

Cantons	Électeurs		
	Total	dont	
		Suisses de l'étranger	Part des électeurs suisses de l'étranger sur le total des électeurs dans le canton (en %)
ZH	960'684	33'542	3.5
GE	274'245	31'842	11.6
VD	467'730	22'857	4.9
BE	746'228	22'106	3.0
AG	439'435	11'839	2.7
TI	224'811	11'586	5.2
SG	329'981	10'391	3.1
BS	114'039	9'649	8.5
FR	212'695	7'513	3.5
VS	231'452	7'082	3.1
NE	113'969	6'492	5.7
LU	284'084	6'191	2.2
BL	190'927	5'044	2.6
TG	177'776	4'673	2.6
GR	141'475	4'562	3.2
SO	182'547	4'085	2.2
JU	54'234	2'964	5.5
SZ	107'065	2'364	2.2
ZG	78'144	2'259	2.9
SH	53'575	1'932	3.6
AR	38'994	1'564	4.0
GL	26'688	1'033	3.9
NW	31'737	678	2.1
OW	27'399	636	2.3
AI	12'173	531	4.4
UR	26'998	494	1.8
CH	5'549'085	213'909	3.9

Source : FF 2023 486 et ChF