

Verfassungsrecht der Schweiz

Droit constitutionnel suisse

Herausgegeben von

Oliver Diggelmann | Maya Hertig Randall | Benjamin Schindler

Gegründet von

Daniel Thürer | Jean-François Aubert | Jörg Paul Müller

Schriftleitung

Damian Cueni | Nesa Zimmermann

III

Verfassungsorgane

Verfahren

Bereichsverfassungen

Verfassungsrecht der Schweiz

Droit constitutionnel suisse

Herausgegeben von

Oliver Diggelmann | Maya Hertig Randall | Benjamin Schindler

Gegründet von

Daniel Thürer | Jean-François Aubert | Jörg Paul Müller

Schriftleitung

Damian Cueni | Nesa Zimmermann

III

Verfassungsorgane

Verfahren

Bereichsverfassungen

Zitiervorschlag (Beispiel):

ANDREAS WÜRGLER, Geschichte des schweizerischen Verfassungsrechts bis 1798, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020, Bd. 1, I.2, N. 1

Manière de citer (exemple):

ANDREAS WÜRGLER, Geschichte des schweizerischen Verfassungsrechts bis 1798, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (éds), Droit constitutionnel suisse, Zurich 2020, vol. 1, I.2, N. 1

Publiziert mit freundlicher Unterstützung der »Stiftung für schweizerische Rechtspflege«, des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten, der »Helmuth M. Merlin Stiftung«, der »Elisabeth Jenny Stiftung«, des »Fonds Schneiter« der Universität Genf und der Rechtswissenschaftlichen Fakultäten der Universitäten Genf, St. Gallen und Zürich.

Publié grâce au soutien de la «Stiftung für schweizerische Rechtspflege», du Département fédéral des affaires étrangères, de la «Helmuth M. Merlin Stiftung», de la «Elisabeth Jenny Stiftung», du «Fonds Schneiter» de l'Université de Genève et des facultés de droit des universités de Genève, Saint-Gall et Zurich.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, vorbehalten. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Basel · Genf 2020

ISBN 978-3-7255-7997-6

www.schulthess.com

Band 3 | Volume 3

Vorwort Avant-propos	V/VII
Autorinnen und Autoren Auteurs et auteurs	XVII
Abkürzungen Abréviations	XXV/XXXIII

VI. Teil: Verfassungsorgane | Partie VI : Organes constitutionnels

VI.1	Verfassungsgeber im Bund <i>Ulrich Zelger</i>	1633
VI.2	Le corps électoral fédéral <i>Véronique Boillet</i>	1657
VI.3	Kantone als Verfassungsorgane <i>Patricia Egli</i>	1677
VI.4	Bundesversammlung <i>Bernhard Ehrenzeller</i>	1699
VI.5	Bundesrat und Bundesverwaltung <i>Andreas Stöckli</i>	1723
VI.6	Gerichte des Bundes <i>Peter Uebersax</i>	1757
VI.7	Le corps électoral dans les cantons et les communes <i>Stéphane Grodecki</i>	1783
VI.8	Parlamente in den Kantonen und Gemeinden <i>Moritz von Wyss</i>	1807
VI.9	Gouvernement et administration dans les cantons et les communes <i>Valérie Défago Gaudin</i>	1833
VI.10	Gerichte in den Kantonen <i>Denise Buser</i>	1857

VII. Teil: Verfahren | Partie VII : Procédures

VII.1	La procédure d'adoption et de révision de la Constitution fédérale <i>Pascal Mahon/Sophie Weerts</i>	1883
VII.2	La procédure d'adoption et de révision des constitutions cantonales et communales <i>Thierry Tanquerel</i>	1913
VII.3	Rechtsetzungsverfahren im Bund <i>Martin Wyss</i>	1943
VII.4	La procédure législative dans les cantons et les communes <i>Alexandre Flückiger</i>	1969
VII.5	Verfassungsrechtliche Koordination des internationalen Staatshandelns <i>Tilmann Altwicker</i>	1989
VII.6	Verfahren zwischen Verfassungsorganen im Bund <i>Christoph Errass</i>	2007
VII.7	Verfahren der politischen Planung und Finanzplanung <i>Andreas Lienhard/Kurt Nuspliger</i>	2025
VII.8	L'évaluation des impacts des mesures étatiques <i>Alexandre Flückiger</i>	2043

VIII. Teil: Bereichsverfassungen | Partie VIII : Constitutions thématiques

VIII.1	La Constitution et l'économie <i>Vincent Martenet</i>	2061
VIII.2	La constitution sociale <i>Anne-Sylvie Dupont</i>	2091
VIII.3	La constitution environnementale <i>Anne-Christine Favre</i>	2121
VIII.4	Aussenverfassung <i>Astrid Epiney/Markus Kern</i>	2151
VIII.5	Migrationsverfassung <i>Alberto Achermann</i>	2183
VIII.6	Bildungsverfassung <i>Bernhard Ehrenzeller</i>	2209

VIII.7	Finanzverfassung <i>René Matteotti</i>	2235
VIII.8	Sicherheitsverfassung <i>Daniel Moeckli</i>	2259
VIII.9	Infrastrukturverfassung <i>Peter Hettich</i>	2283
VIII.10	Kulturverfassung <i>Christoph Beat Graber</i>	2309
VIII.11	Religionsverfassung <i>Felix Hafner</i>	2327
VIII.12	Sprachenverfassung <i>Andreas Glaser</i>	2351
VIII.13	Medien- und Kommunikationsverfassung <i>Urs Saxer</i>	2371
	Allgemeines Literaturverzeichnis Bibliographie générale	2391
	Index (deutsch)	2399
	Index (en français)	2439

Le corps électoral fédéral

Véronique Boillet*

I. Introduction	1657
II. Composition du corps électoral	1658
1. Bref rappel historique	1659
2. Exigences de la Constitution fédérale	1659
3. Droit de vote des ressortissant-e-s étrangers/ères	1661
4. Droit de vote des mineur-e-s	1667
5. Droit de vote des Suisse-sse-s de l'étranger	1669
6. Droit de vote des doubles-nationaux/ales	1671
III. Compétences du corps électoral fédéral	1672
1. Catalogue des compétences	1673
2. Évolution	1674
IV. Conclusion	1676

I. Introduction

En Suisse, le principe démocratique « constitue à la fois le critère de légitimité de la Constitution et la valeur première sur laquelle ses institutions sont articulées ». ¹ Le peuple, soit le corps électoral, en représente un pilier fondamental, en ce sens qu'il est reconnu et institué en tant qu'organe suprême de la collectivité. ²

Lorsque les citoyen-ne-s exercent leurs droits politiques, ³ elles/ils font non seulement usage d'un droit fondamental expressément consacré par la Constitution fédérale (art. 34 Cst.), mais exercent également une fonction, en formant collectivement un organe de l'État. ⁴

L'exercice de cette fonction suppose le respect des principes de majorité et d'égalité : la volonté du corps électoral se déduit en effet de celle de la majorité des votant-e-s et implique que

* L'auteure remercie vivement ses assistantes Mme Clémence Demay et Mme Dominique Tran de leurs recherches et de leur relecture attentive.

1 *Tanquerel*, Les fondements démocratiques de la Constitution, in : Thürer/Aubert/Müller, *Verfassungsrecht*, § 18, N. 1.

2 *Auer/Malinverni/Hottelier*, *Droit constitutionnel I*, N. 618 ; *Mahon*, La citoyenneté active en droit public suisse, in : Thürer/Aubert/Müller, *Verfassungsrecht*, § 20, N. 7.

3 Cf. *Pascal Mahon*, *Les droits politiques*, cet ouvrage, vol. 2, V.14, N. 1 ss.

4 *Mahon*, La citoyenneté active en droit public suisse, in : Thürer/Aubert/Müller, *Verfassungsrecht*, § 20, N. 6-7.

VI.2 Corps électoral fédéral (Boillet)

le poids respectif de ces derniers/ères dans la détermination de cette volonté soit égal (« *one man, one vote* »).⁵

- 4 Le bon fonctionnement de cet organe de l'État suppose de définir non seulement sa composition⁶, mais également ses compétences. Comme le soulignent Auer, Malinverni et Hotelier, « la définition du corps électoral est la première pierre de l'édifice institutionnel démocratique ».⁷

II. Composition du corps électoral

- 5 Bien que le principe d'universalité du droit de vote soit admis et que le Conseil de l'Europe souligne que l'élargissement du droit de vote participe au mouvement de démocratisation,⁸ l'octroi des droits politiques continue à être limité à un cercle défini de la population.⁹
- 6 Les critères traditionnellement utilisés sont la nationalité, le domicile et d'autres critères personnels tels que la capacité de discernement ou l'absence d'infractions pénales.¹⁰
- 7 La composition du corps électoral n'est toutefois pas figée. Elle évolue avec le temps et la société.¹¹ Il s'agit dès lors d'examiner sa composition en Suisse, plus particulièrement au niveau fédéral, et d'évaluer dans quelle mesure elle doit faire l'objet d'adaptations.

5 Auer/Malinverni/Hotelier, Droit constitutionnel I, N. 654 ; Tanquerel, Les fondements démocratiques de la Constitution, in : Thürer/Aubert/Müller, Verfassungsrecht, § 18, N. 4.

6 Sur la notion de peuple, voir notamment Rhinow/Schefer/Uebersax, Verfassungsrecht, N. 252 ss. Voir également Vanessa Rüegger, Demokratie, Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer, in : Andreas Glaser (ed.), Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer ?, Zurich 2017, p. 76 s. et les références citées.

7 Auer/Malinverni/Hotelier, Droit constitutionnel I, N. 623.

8 Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Droit de vote des Ressortissants des États membres du Conseil de l'Europe, Recommandation 951 (1982) ; Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Participation des immigrés et des résidents étrangers à la vie politique dans les États membres du Conseil de l'Europe, Recommandation 1500 (2001).

9 Maj-Britt Horlacher, Die politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, Zurich 2017, p. 41 ; Anina Weber, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, Zurich etc. 2016, p. 24.

10 Horlacher (note 9), p. 41.

11 Weber (note 9), p. 24.

1. Bref rappel historique

Principe de base de tout État démocratique,¹² le suffrage universel¹³ (masculin) a été consacré pour la première fois par la Constitution fédérale de 1848 (art. 63 Cst. 1848).¹⁴

Il a fallu attendre 1971 – et un premier échec en 1959 –¹⁵ pour que les droits politiques soient également octroyés aux femmes par une décision populaire – logiquement exclusivement masculine.¹⁶

Les principales autres modifications ont visé l'abaissement du droit de vote de 20 à 18 ans,¹⁷ la suppression de différentes causes d'exclusion telles que la faillite, le non-paiement des impôts ou la condamnation à certaines infractions pénales,¹⁸ et l'octroi du droit de vote aux Suissesses et Suisses de l'étranger.¹⁹

2. Exigences de la Constitution fédérale

La Constitution fédérale ne contient pas de notion unique de peuple.²⁰ L'art. 136 Cst. définit le peuple²¹ en sa qualité de corps électoral fédéral : il s'agit des Suissesses et des Suisses âgé-e-s de 18 ans révolus qui n'ont pas fait l'objet d'une interdiction pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit.

La première exigence est la possession de la nationalité suisse, peu importe à cet égard son mode d'acquisition.²² En cas de naturalisation, l'entrée en force de la décision entraîne automatiquement l'acquisition des droits politiques.²³ Sont non seulement visé-e-s les ressortissant-e-s suisses qui résident en Suisse, mais également les ressortissant-e-s suisses qui résident

12 *Mahon*, La citoyenneté active en droit public suisse, in : Thürer/Aubert/Müller, *Verfassungsrecht*, § 20, N. 9.

13 Relevons néanmoins qu'environ 20 % des hommes adultes étaient exclus du droit de vote pour différents motifs (maladie mentale, faiblesse d'esprit, condamnation pénale, acte de défaut de biens, faillite, immoralité, mendicité, placement obligatoire, etc.), *Tomas Poledna*, Droit de vote, in : Dictionnaire historique de la Suisse, version du 6.8.2014 (www.hls-dhs-dss.ch).

14 *Tanquerel*, Les fondements démocratiques de la Constitution, in : Thürer/Aubert/Müller, *Verfassungsrecht*, § 18, N. 8.

15 655 000 non contre 324 000 oui et 19 cantons contre 3, *Aubert/Mahon*, in : Petit commentaire, Art. 136, N. 2, note 7. Au niveau cantonal, le droit de vote féminin avait déjà été consacré par certains cantons (VD et NE en 1959, GE et BS en 1960, BL en 1966, LU, VS et ZH en 1970), voir *Mahon*, La citoyenneté active en droit public suisse, in : Thürer/Aubert/Müller, *Verfassungsrecht*, § 20, N. 9, note 26.

16 *Aubert/Mahon*, in : Petit commentaire, Art. 136, N. 2, note 7.

17 Après un premier essai en 1979, *Aubert/Mahon*, in : Petit commentaire, Art. 136, N. 4.

18 Rappelons à cet égard que l'art. 63 Cst. 1848 renvoyait aux législations cantonales qui déterminaient les causes d'exclusion, *Kölz*, *histoire constitutionnelle I*, p. 568.

19 *Aubert/Mahon*, in : Petit commentaire, Art. 136, N. 2, note 5 ; *Weber* (note 9), p. 31.

20 Voir notamment *Rhinow/Schefer/Uebersax*, *Verfassungsrecht*, N. 252 ss.

21 L'art. 136 Cst. est la première disposition du Titre 4 « Peuple et cantons ».

22 *Tschannen*, *Basler BV-Komm.*, Art. 136, N. 8.

23 *Kley*, *St. Galler BV-Komm.*, Art. 136, N. 3.

VI.2 Corps électoral fédéral (Boillet)

- à l'étranger (art. 40 al. 2 et 136 al. 1 Cst.) et celles et ceux qui possèdent plusieurs nationalités.²⁴ Dès lors que tou-te-s les Suisse-ss-es ont les mêmes droits et devoirs politiques (art. 136 al. 1, 2^e phrase, Cst.), toute distinction – qu'elle soit fondée sur l'intensité de la relation avec la Suisse, la durée du séjour à l'étranger, la vraisemblance d'un retour en Suisse, etc. – est prohibée.²⁵
- 13 Seul-es sont titulaires des droits politiques les citoyen-ne-s âgé-e-s de 18 ans révolus. La majorité civique correspond donc, au niveau fédéral, à la majorité civile (art. 14 al. 1 CC).²⁶ Contrairement à ce qui est parfois prévu dans d'autres États, cette limite vaut tant pour la capacité civique active que la capacité civique passive.²⁷ S'agissant de ce dernier point, toute limite supérieure est également exclue (cf. art. 143 Cst.).²⁸
 - 14 Finalement, font partie du corps électoral fédéral, uniquement les citoyen-ne-s suisses âgé-e-s de 18 ans révolus qui ne font pas l'objet d'une interdiction pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit. Le nouveau droit de la protection de l'adulte entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013 a abandonné cette formule et prévoit désormais une curatelle de portée générale « lorsqu'une personne a particulièrement besoin d'aide, en raison notamment d'une incapacité durable de discernement » (art. 398 al. 1 CC). Dès lors que l'exigence consacrée par la Constitution n'a pas un sens propre mais se déduit du Code civil,²⁹ une mise à jour de l'art. 136 Cst.³⁰ ou le remplacement de la notion constitutionnelle par un renvoi au droit civil paraîtrait opportun. Dans l'intervalle, l'art. 2 LDP tente de rétablir une certaine cohérence en précisant que « les interdits exclus du droit de vote au sens de l'art. 136, al. 1, de la Constitution sont les personnes qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, sont protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'incapacité ». ³¹
 - 15 A ces conditions matérielles s'ajoute la condition formelle de l'inscription au registre des électeurs, conformément aux art. 3 et 4 LDP respectivement aux art. 18 et 19 de la loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger.³²
 - 16 Alors que *Tanquerel* jugeait déjà en 2001 que « si le suffrage peut être considéré aujourd'hui en Suisse comme universel, au sens usuellement donné à ce terme, le débat sur son élargissement peut encore se poursuivre dans deux directions : d'une part celle du droit de vote des

24 *Kley*, St. Galler BV-Komm., Art. 136, N. 3.

25 *Weber* (note 9), p. 29. Concernant les Suisse-ss-es de l'étranger, cf. *infra*, N. 41 ss.

26 *Kley*, St. Galler BV-Komm., Art. 136, N. 5.

27 Pour des exemples, cf. *Kley*, St. Galler BV-Komm., Art. 136, N. 5 ; *Mahon*, La citoyenneté active en droit public suisse, in : Thüner/Aubert/Müller, *Verfassungsrecht*, § 20, N. 15.

28 *Tschannen*, Basler BV-Komm., Art. 136, N. 9.

29 *Aubert/Mahon*, in : Petit commentaire, Art. 136, N. 6.

30 *Kley*, St. Galler BV-Komm., Art. 136, N. 9.

31 Voir également l'art. 17 de la LF du 26.9.2014 sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (LSEtr ; RS 195.1).

32 *Kley*, St. Galler BV-Komm., Art. 136, N. 10.

étrangers [...] ; d'autre part, celle d'un nouvel abaissement de la majorité civique »,³³ la même conclusion s'impose toujours, presque vingt ans plus tard. S'y ajoute par ailleurs l'éventuelle remise en question du droit de vote des Suisse-sse-s de l'étranger.

Avant de traiter de la question de l'évolution de la notion du corps électoral sous ces trois angles, il paraît néanmoins important de souligner que l'exclusion des personnes incapables de discernement au sens de l'art. 398 al. 1 CC fait également l'objet de critiques.³⁴ Pour des raisons de simplification, cette règle se fonde sur la présomption irréfragable qu'une personne jugée incapable de discernement au sens du Code civil ne bénéficie pas des compétences nécessaires à la prise de décisions politiques.³⁵ Une telle réglementation pose problème au regard de l'art. 29 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées³⁶ qui vise à garantir aux personnes handicapées la jouissance des droits politiques et la faculté de les exercer conformément au principe d'égalité. Le Comité des droits des personnes handicapées a en effet eu l'occasion de constater que la réglementation hongroise selon laquelle le placement sous tutelle partielle ou totale entraîne la déchéance automatique du droit de vote est contraire à cette dernière disposition³⁷. Selon le Comité, l'article 29 « ne prévoit aucune restriction raisonnable et n'autorise d'exception pour aucune catégorie de personnes handicapées. En conséquence, un retrait du droit de vote au motif d'un handicap psychosocial ou intellectuel réel ou perçu, y compris une restriction fondée sur une évaluation individualisée, constitue une discrimination fondée sur le handicap, au sens de l'article 2 de la Convention »³⁸.

3. Droit de vote des ressortissant-es étrangers/ères

La mobilité transnationale et la migration remettent en question le lien supposé « entre peuple et territoire, respectivement entre population résidante et nationalité ».³⁹ Se pose dès lors la question de la nécessité d'une évolution permettant l'inclusion des ressortissant-es étrangers/ères dans le corps électoral fédéral.

33 *Tanquerel*, Les fondements démocratiques de la Constitution, in : Thürer/Aubert/Müller, Verfassungsrecht, § 18, N. 9.

34 En Allemagne, la Cour constitutionnelle a récemment jugé que l'exclusion du droit de vote des personnes placées sous tutelle totale est inconstitutionnelle, BVerfG, Beschluss vom 29.1.2019, 2 BvC 62/14.

35 *Aubert/Mahon*, in : Petit commentaire, Art. 136, N. 7 s.

36 Convention du 13.12.2006 relative aux droits des personnes handicapées (CDPH ; RS 0.109).

37 Comité des droits des personnes handicapées (CDPH), Communication n° 4/2011 du 16.10.2013, CRPD/C/10/D/4/2011.

38 CDPH, Communication (note 37), § 9.4. Relevons qu'au vu de cette décision qui exclut toute restriction fondée sur une évaluation individualisée, la présomption réfragable adoptée par plusieurs constitutions cantonales paraît également problématique (voir par ex. art. 74 al. 2 Cst. VD ; art. 37 al. 2 Cst. NE).

39 Commission fédérale des migrations, « Nationalité et démocratie en période de migrations transnationales, contexte, opportunités et risques de la double nationalité », décembre 2018, p. 50.

VI.2 Corps électoral fédéral (Boillet)

- 19 Rappelons tout d'abord que le droit international n'impose pas une telle inclusion à la Suisse.⁴⁰ L'art. 25 Pacte ONU II se contente d'imposer aux États l'octroi des droits politiques à tous leurs citoyens sans discrimination. La Convention européenne des droits de l'homme ne consacre aucune disposition sur les droits politiques et il en va de même de son Protocole additionnel n° 1⁴¹ – non-ratifié par la Suisse.⁴² Seule la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local⁴³ vise un tel objectif, mais elle n'a pas été ratifiée par la Suisse.⁴⁴
- 20 Bien qu'aucune obligation internationale n'impose d'octroyer le droit de vote à cette catégorie de personnes, la question de leur inclusion dans le corps électoral n'est pas nouvelle. Pour rappel, en 2000 déjà, le conseiller national Jean-Claude Rennwald invitait le Conseil fédéral à examiner la possibilité d'étendre le droit de vote aux ressortissant·e·s étrangers/ères.⁴⁵ Relevons par ailleurs la contradiction entre l'article 136 al. 1 Cst. qui exclut les ressortissant·e·s étrangers/ères du corps électoral et l'art. 149 al. 4 Cst. qui prend en compte l'ensemble de la population – y compris donc les ressortissant·e·s étrangers/ères – pour procéder à la répartition des sièges du Conseil national entre les cantons.⁴⁶
- 21 Dans sa réponse, le Conseil fédéral s'est essentiellement limité à un examen politique de la question, rappelant que « toutes les initiatives populaires cantonales de ces dernières années qui tendaient à l'octroi du droit de vote aux ressortissants étrangers pour les affaires cantonales ont été [...] rejetées sans exception, à de nettes majorités ».⁴⁷ Une telle réponse n'est, à notre sens, pas suffisante, ce d'autant plus que depuis lors, plusieurs cantons ont accordé le droit de vote aux étrangers/ères.⁴⁸ La question du droit de vote des ressortissant·e·s étrangers/ères se doit d'être appréhendée au regard de l'évolution sociétale et des principes constitutionnels démocratiques.

40 Cf. *Pierre Heusser*, *Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer*, Zurich 2001, p. 78 ss.

41 Protocole additionnel à la CEDH du 20.3.1952 (Protocole n° 1, STE n° 9).

42 Voir notamment *Hangartner/Kley*, *Demokratische Rechte*, N. 54 ; *Steinmann*, *St. Galler BV-Komm.*, Art. 34, N. 33 s. ; *Rüegger* (note 6), p. 81 ss.

43 Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local du 5.2.1992 (STE n° 144).

44 *Rüegger* (note 6), p. 82.

45 Postulat 00.3512 du 4.10.2000 (CN Rennwald) « Droit de vote des ressortissants étrangers sur le plan fédéral ».

46 *Corsin Bisaz*, *Das Ausländerstimmrecht in der Schweiz, Formen und Rechtsungleichheiten*, in : *Andreas Glaser* (ed.), *Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?*, Zurich 2017, note 10.

47 Postulat Rennwald (note 45).

48 Le droit de vote a été accordé aux ressortissant·e·s étrangers/ères au niveau cantonal dans les cantons du Jura (art. 3 al. 1 de la loi du 26.10.1978 sur les droits politiques [LDP-JU ; RSJU 161.1]) et de Neuchâtel (art. 2 let. c de la loi du 17.10.1984 sur les droits politiques [LDP-NE ; RSN 141]) et au niveau communal dans les cantons de Fribourg (art. 48 al. 1 let. b Cst. FR), de Genève (art. 48 al. 3 Cst. GE), du Jura (art. 3 al. 2 LDP-JU), de Neuchâtel (art. 3 LDP NE), et de Vaud (art. 5 al. 2 de la loi du 16.5.1989 sur l'exercice des droits politiques [LEDP V-VD ; BLV 160.01]). Trois cantons permettent enfin à leurs communes d'octroyer le droit de vote aux ressortissant·e·s étrangers/ères : Appenzell Rhodes-Extérieures (art. 105 al. 2 Cst. AR), les Grisons (art. 9 al. 4 Cst. GR) et Bâle-Ville (art. 40 al. 1 Cst. BS).

À cet égard, la mobilité toujours plus croissante est une nouvelle composante dont il est nécessaire de tenir compte. De manière globale, elle a en effet pour conséquence que de plus en plus de citoyen-ne-s sont exclu-e-s de la vie politique.⁴⁹ S'agissant plus particulièrement de la Suisse, il faut rappeler qu'en raison de la législation sur la naturalisation qui compte parmi les plus restrictives d'Europe⁵⁰ et de la défiance des personnes étrangères à l'égard d'une telle procédure,⁵¹ la discrédance entre les résident-e-s qui sont soumis-es aux lois et celles et ceux qui participent à leur élaboration en tant que citoyen-ne-s s'accroît continuellement.⁵² Aujourd'hui, un quart environ de la population résidant en Suisse est soumis aux lois fédérales sans bénéficier du droit de participer à leur adoption démocratique.⁵³ Aussi, l'exclusion des ressortissant-e-s étrangers/ères des droits politiques a-t-elle pour conséquence de créer un déficit de démocratie.⁵⁴ 22

La question de l'inclusion de ce groupe de personnes dans le corps électoral fédéral doit être appréhendée du point de vue du principe de la démocratie ainsi que de l'égalité de traitement. 23

Démocratie. La limitation de l'octroi des droits politiques aux ressortissant-e-s suisses « correspond à l'idée qu'on se fait dans le monde entier, aujourd'hui encore, de la démocratie : le destin d'un État, dans la mesure où il dépend de choix politiques, appartient à ceux qui passent pour être le plus attachés, qui sont ses ressortissants ». ⁵⁵ Cette idée suppose un lien de loyauté⁵⁶ : seuls seraient en droit de participer à la prise de décisions les ressortissant-e-s suis- 24

49 Ludwig Beckman, *Citizenship and Voting Rights, Should Resident Aliens Vote?*, *Citizenship Studies* 2006, p. 155 ; *Horlacher* (note 9), p. 90.

50 Joachim K. Blatter/Samuel D. Schmid/Andrea C. Blättler, *Vom Demokratiedefizit europäischer Nationalstaaten, Elektorale Exklusivität im Vergleich*, in : Glaser (note 6), p. 24 ; Yvo Hangartner, *Grundsatzfragen der Einbürgerung nach Ermessen*, *ZBl* 2009, p. 309.

51 La moitié des étrangers/ères vivant en Suisse remplissent l'exigence de durée mais renoncent néanmoins à demander leur naturalisation, cf. Commission fédérale des migrations (note 39), p. 25, note 5 ; *Blatter/Schmid/Blättler* (note 50), p. 24 ; *Hangartner* (note 50), p. 309.

52 Commission fédérale des migrations (note 39), p. 25.

53 *Horlacher* (note 9), p. 94 s. Cf. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home.html> > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Population de nationalité étrangère (14.5.2019). *Auer* rappelle par ailleurs que les sans-papiers ne sont pas pris en compte dans ces chiffres, cf. *Andreas Auer*, *Gedankenketzen zur Figur des Staatsbürgers*, in : Ehrenzeller et al. (éd.), *Vom Staatsbürger zum Weltbürger – ein republikanischer Diskurs in weltbürgerlicher Absicht*, Zurich etc. 2001, p. 57.

54 Notamment *Auer* (note 53), p. 57 ; *Doris Bianchi*, *Die Integration der ausländischen Bevölkerung*, Zürich etc. 2003, p. 141 et 153 s. ; *Martina Caroni*, *Herausforderung Demokratie*, *RDS* 2013 II, p. 32 et 47 ; *Tarkan Göksu/Pierre Scyboz*, *Droits politiques des étrangers et des Suisses de l'étranger*, *FZR* 2002 I, p. 22 s. ; *Hangartner* (note 50), p. 310 ; *Hangartner/Kley* (note 42), N. 54 et N. 103 ; *Jörg Paul Müller*, *Demokratische Gerechtigkeit*, Munich 1993, p. 158 s. ; *Rüegger* (note 6), p. 83.

55 *Aubert/Mahon*, in : *Petit commentaire*, Art. 136, N. 3.

56 Ce lien est par ailleurs lié à l'obligation de servir (art. 59 al. 1 Cst.). Le fait que les Suisses de l'étranger soient soumis à cette obligation a constitué l'argument principal pour leur accorder le droit de vote, *Horlacher* (note 9), p. 63.

- ses dans la mesure où seul-e-s ces derniers/dernières se sentiraient suffisamment attaché-e-s à la Suisse pour participer aux prises de décisions.⁵⁷
- 25 Cette approche est critiquée au regard du principe de la démocratie, tel qu'il est consacré par la Constitution fédérale et appréhendé par la majorité de la doctrine constitutionnelle, qui implique notamment que les décisions doivent être prises par les personnes qui les subissent.⁵⁸ Comme le rappelle Blatter, d'un point de vue de la théorie de la démocratie, l'exigence de loyauté envers l'État est en effet jugée dépassée, dans la mesure où elle renvoie à une conception « pré-démocratique de la relation du citoyen à l'État ».⁵⁹ La légitimité des décisions dépend bien plus du nombre de personnes impliquées et de leur niveau d'information et de responsabilité.⁶⁰ Par ailleurs, le fait de se fonder sur une exigence de loyauté pour conditionner l'octroi des droits politiques semble même être contreproductive dans la mesure où les recherches empiriques prouvent que l'identification des immigré-e-s avec le système politique est stimulée par leur inclusion.⁶¹
- 26 Pour donner suite à ces critiques, il s'agirait de renoncer au principe de la *Bürgerdemokratie*⁶² pour favoriser celui de la *Betroffenheitsdemokratie*⁶³ concrétisé par la conception territoriale de la démocratie.⁶⁴ Au regard de cette conception, il paraîtrait justifié d'inclure les ressortissant-e-s étrangers/ères résidant sur le territoire national.⁶⁵
- 27 Il n'est cependant pas aisé de définir les conditions auxquelles un-e étranger/ère peut être inclus-e. À cet égard, la question est principalement appréhendée en termes de durée. Il paraît en effet exclu d'octroyer des droits politiques à un-e simple touriste qui se trouverait par hasard sur le territoire le jour d'un vote ou d'une élection.⁶⁶ Or un certain consensus semble se dessiner autour de l'exigence d'une durée de cinq ans⁶⁷ essentiellement pour trois raisons :

57 Caroni (note 54), p. 46 ; Heusser (note 40), p. 89 ss.

58 Aubert/Mahon, in : Petit commentaire, Art. 136, N. 3 ; Caroni (note 54), p. 47 s. ; Göksu/Scyboz (note 54), p. 20 ss ; Blatter/Schmid/Blättler (note 50), p. 309 ; Hangartner/Kley (note 42), N. 29. Voir également Rhinow/Schefer/Uebersax, Verfassungsrecht, N. 288a. Voir également Heusser (note 40), p. 19 ss et les références citées.

59 Commission fédérale des migrations (note 39), p. 67.

60 Commission fédérale des migrations (note 39), p. 67.

61 Blatter/Schmid/Blättler (note 50), p. 7 ; Patrick Fick, Does Naturalization Facilitate Integration ?, Zeitschrift für Soziologie 2016, p. 115.

62 Concernant cette notion, cf. Heusser (note 40), p. 30 ss. Voir également Göksu/Scyboz (note 54), p. 28.

63 Concernant cette notion, cf. Heusser (note 40), p. 32 ss. Voir également Göksu/Scyboz (note 54), p. 28.

64 Rüegger (note 6), p. 85 ss ; Caroni (note 54), p. 48.

65 Mahon, La citoyenneté active en droit public suisse, in : Thürer/Aubert/Müller, Verfassungsrecht, § 20, N. 33 qui rappelle que l'art. 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit que les citoyen-ne-s de l'UE bénéficient du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'État membre de résidence.

66 Claudio López-Guerra, Should Expatriates Vote ?, The Journal of Political Philosophy 2005, p. 226.

67 Blatter/Schmid/Blättler (note 50), p. 8 et les références citées. Relevons néanmoins qu'en Suisse, les cantons ayant octroyé le droit de vote aux ressortissant-e-s étrangers/ères ont exigé une durée plus importante : le Jura exige dix ans en Suisse, dont au minimum un an dans le canton (art. 3 al. 1 LDP-JU [note

tout d'abord une telle durée correspond en moyenne à un mandat législatif, ce qui permet à un·e ressortissant·e étranger/ère de bénéficier d'un certain temps pour apprendre à comprendre le système électif avant de pouvoir y participer. Ensuite, les données empiriques permettent de considérer qu'après une telle période, le retour dans le pays d'origine est plutôt rare,⁶⁸ et, finalement, une telle durée permettrait d'éviter que des considérations de court-terme susceptibles de nuire aux intérêts du reste de la population résidente l'emportent.⁶⁹

Le fait d'exiger une simple durée plutôt qu'un type de permis de séjour permet par ailleurs d'éviter toutes distinctions entre les différents statuts d'étrangers/ères, qui ne sont, à notre sens, pas justifiées. Au-delà du fait que tous les étrangers/ères sont soumis à la loi et doivent pouvoir, à ce titre, participer à sa création,⁷⁰ nous sommes en effet d'avis que les considérations politiques visant à justifier des distinctions entre différents types de statuts ne devraient pas déployer des effets indirects en matière de droits politiques. Plus particulièrement, nous considérons que le fait de limiter l'octroi des droits politiques aux ressortissant·e·s étrangers/ères au bénéfice d'un permis C⁷¹ ne se justifie pas.⁷² En effet, les conditions d'octroi d'un tel permis varient selon que les ressortissant·e·s étrangers/ères doivent remplir les conditions de l'art. 34 al. 2 LEI⁷³ ou bénéficient d'un accord d'établissement ou du regroupement familial (42 et 43 LEI).⁷⁴ Dans le premier cas, les personnes visées n'ont pas de droit audit permis et doivent résider en Suisse pendant une durée de dix ans, alors que dans les deux autres cas, un droit au permis est consacré par la loi et seule une durée de cinq ans est exigée.⁷⁵ En d'autres termes, pour prendre un exemple parmi d'autres, nous sommes d'avis que sous l'angle de l'octroi des droits politiques, aucun motif n'est susceptible de justifier une différence de traitement entre un·e ressortissant·e étranger/ère marié·e à un·e ressortissant·e suisse – qui a droit à un permis C après une durée de cinq ans (art. 42 al. 3 LEI) – et un·e ressortissant·e étranger/ère qui vit en concubinage avec un·e ressortissant·e suisse – qui doit respecter les conditions plus restrictives de l'art. 34 LEI.

Égalité de traitement. Les considérations qui précèdent ont déjà permis d'entrevoir que l'exclusion des étrangers/ères du bénéfice des droits politiques soulève des questions sous l'angle de l'égalité de traitement.

48]) et Neuchâtel, la possession d'une autorisation d'établissement ainsi que le domicile dans le canton depuis au moins cinq ans (art. 2 LDP NE).

68 OCDE, Perspectives des migrations internationales, Partie III, Les migrations de retour, un nouveau regard, 2008, p. 183 ss.

69 Blatter/Schmid/Blättler (note 50), p. 8.

70 Blatter/Schmid/Blättler (note 50), p. 8.

71 Caroni (note 54), p. 53.

72 Dans le même sens, Bisaz (note 46), p. 127 s.

73 LF du 16.12.2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20).

74 Secrétariat d'État aux migrations (SEM), Directives LEI, version du 1.1.2019, ch. 3.5 et 6.

75 Secrétariat d'État aux migrations (SEM), Directives LEI, version du 1.1.2019, ch. 3.5 et 6.

VI.2 Corps électoral fédéral (Boillet)

- 30 Au préalable, rappelons que la question de savoir si le critère de la nationalité peut être appréhendé sous l'angle de l'interdiction de discrimination (art. 8 al. 2 Cst.) est controversée : si certain-e-s auteur-e-s admettent l'application de l'art. 8 al. 2 Cst. aux différences de traitement se fondant sur la nationalité⁷⁶ – avec pour conséquence que les exigences liées aux motifs justificatifs sont plus élevées –⁷⁷, d'autres jugent en revanche que le principe d'égalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst.) doit s'appliquer.⁷⁸ L'exigence de nationalité en matière de droits politiques fédéraux étant cependant réglée par l'art. 136 Cst., il est admis que cette dernière disposition est plus spéciale que l'art. 8 Cst. et son application ne peut, à ce titre, pas être limitée.⁷⁹
- 31 Si l'exigence de nationalité au niveau fédéral ne peut être sanctionnée au regard de ce qui précède, il n'en demeure pas moins que sa pertinence politique peut être remise en question au regard du principe d'égalité. Selon l'art. 8 al. 1 Cst., « une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer, ou qu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante ». ⁸⁰ Comme le rappelle le Tribunal fédéral, « la question de savoir s'il existe un motif raisonnable pour une distinction peut recevoir des réponses différentes suivant les époques et les idées dominantes ». ⁸¹
- 32 Comme relevé préalablement,⁸² l'argument avancé pour justifier l'exclusion des ressortissant-e-s étrangers/ères des droits politiques est le lien particulier qu'il existerait entre les ressortissant-e-s nationaux/ales et l'État, jugé indispensable à la participation à la prise de décisions politiques.⁸³
- 33 A notre sens, une telle argumentation est critiquable à plusieurs égards. En premier lieu, rappelons que la nationalité ne crée pas, à elle seule, ce lien particulier : comme nous le ver-

76 Notamment *Dubey*, Droit fondamentaux II, N. 3278 ; *Mahon*, in : Petit commentaire, Art. 8, N. 16.

77 *Horlacher* (note 9), p. 80.

78 Notamment *Biaggini*, Komm. BV, Art. 8, N. 24 ; *Kiener/Kälin/Wyttenbach*, Grundrechte, p. 445 ; *Müller/Schefer*, Grundrechte, p. 714 ; *Schweizer*, St. Galler BV-Komm., Art. 38, N. 64 ; *Waldmann*, Basler BV-Komm., Art. 8, N. 68, qui réservent néanmoins une application circonstanciée.

79 *Martenet*, in : Jacques Dubey/Vincent Martenet (éd.), Commentaire romand de la Constitution fédérale, Bâle 2020, Art. 8, N. 57.

80 ATF 142 I 195 consid. 6.1 p. 213.

81 ATF 142 I 195 consid. 6.1 p. 213.

82 Cf. *supra* N. 25.

83 Notamment *Caroni* (note 54), p. 49 ; *Göksu/Scyboz* (note 54), p. 18.

rons,⁸⁴ les études menées en Suisse n'ont par exemple pas permis d'identifier de différence entre le sentiment d'identification des mono- et binationaux/ales en Suisse. Au contraire, les résultats semblent même indiquer que les binationaux/ales sont plus enclin-e-s à défendre les intérêts suisses que les mononationaux/ales.⁸⁵ Par ailleurs, au-delà du fait que la nationalité n'est pas garante d'une loyauté à l'égard de l'État d'origine, le recours à un tel critère pour justifier une différence de traitement à l'égard des ressortissant-e-s étrangers/ères doit en tant que tel être critiqué au regard de la conception territoriale de la démocratie.⁸⁶

En définitive, comme le relèvent Gükso et Scyboz⁸⁷, si l'on devait admettre qu'il y a un intérêt légitime à garantir un certain lien de loyauté entre les citoyen-ne-s et l'État – ce qui est toutefois remis en question –⁸⁸, ce lien peut être garanti par des mesures plus proportionnées et plus aptes que le lien de nationalité : la durée de résidence.⁸⁹ En d'autres termes, au regard d'une conception territoriale de la démocratie, il n'est plus justifié d'exclure du corps électoral certain-ne-s résident-e-s sur la base du seul critère de la nationalité.

4. Droit de vote des mineur-e-s

Alors même que le droit de vote à 16 ans a fait l'objet d'un important débat en Suisse, seul le canton de Glaris l'a introduit à ce jour⁹⁰ et ce droit vise uniquement la capacité civique active. Au niveau fédéral, aucun des quatre objets déposés en 1999,⁹¹ 2007,⁹² 2014⁹³ et 2017⁹⁴ en faveur du vote à 16 ans n'a abouti. D'un point de vue international, plusieurs États accordent le droit de vote à 16 ans.⁹⁵

84 Cf. *infra* N. 47.

85 Commission fédérale des migrations (note 39), p. 62.

86 Mahon, La citoyenneté active en droit public suisse, in : Thürer/Aubert/Müller, *Verfassungsrecht*, § 20, N. 32. Concernant cette conception, cf. Heusser (note 40), p. 35 ss.

87 A noter qu'ils examinent le corps électoral cantonal.

88 Cf. *supra* N. 25.

89 Notamment Bisaz (note 46), p. 124 ss ; Caroni (note 54), p. 53 s. ; Mahon, La citoyenneté active en droit public suisse, in : Thürer/Aubert/Müller, *Verfassungsrecht*, § 20, N. 32 s. ; Göksu/Scyboz (note 54), p. 26 s.

90 Art. 56 Cst. GL.

91 Initiative parlementaire 99.457 du 7.12.1999 (Wyss).

92 Motion 00.3180 du 30.3.2000 (Commission des institutions politiques) « Droit de vote à 16 ans ».

93 Initiative parlementaire 07.456 du 22.6.2007 (CN Allemann) « Donner le droit de vote à 16 ans ».

94 Initiative parlementaire 17.429 du 17.3.2017 (CN Mazzone) « Introduire les droits politiques dès 16 ans pour renforcer la démocratie ».

95 Par exemple l'Autriche, l'Argentine ou le Brésil. Pour un panorama complet, cf. <http://globalcit.eu/> > Databases > Electoral Rights (14.5.2019).

- 36 Les arguments avancés contre l'abaissement de la majorité civique ne sont pas nouveaux : le lien avec la majorité civile, le manque de maturité politique des jeunes et leur faible taux de participation, qui prouverait leur manque d'intérêt.⁹⁶
- 37 En 1983, le philosophe Hans Saner, abondamment cité, proposait de renoncer à toute limite d'âge inférieure, notamment pour garantir un poids politique plus important aux familles et une meilleure prise au sérieux des enfants.⁹⁷
- 38 Bien que la doctrine majoritaire juge la suppression de tout âge limite tant incompatible avec le principe d'égalité politique – en ce sens que les parents de l'enfant bénéficieraient d'un double droit –⁹⁸ qu'avec la fonction même du droit de vote – en ce sens qu'il est considéré comme la manifestation strictement personnelle de la volonté politique –⁹⁹, la question de l'inclusion des mineur·e·s ne doit pas pour autant être abandonnée.¹⁰⁰ Du fait du vieillissement de la population, la composition du corps électoral évolue de manière telle que de plus en plus de personnes prennent des décisions dont les conséquences positives ou négatives n'auront aucun impact sur leur avenir.¹⁰¹ Selon nous, ce constat doit être questionné au regard du principe de la démocratie. Comme le rappelle le Conseil de l'Europe, une élection qui inclut les 16–17 ans est plus représentative¹⁰² et un abaissement du droit de vote permettrait de rétablir un certain équilibre entre la représentation des jeunes et des adultes.¹⁰³
- 39 En définitive, si l'on considère que plus le droit de vote est largement octroyé plus les décisions prises sont légitimes, un droit de vote généralisé devrait se justifier. Or on a vu qu'il soulève des difficultés au regard de l'égalité politique et du caractère strictement personnel de la volonté politique.

96 Cf. Discussions relatives à l'initiative Wyss (note 91) ou la motion de la Commission des institutions politiques du Conseil national (notion 96) : *Caroni* (note 54), p. 56. Voir également Explanatory memorandum by Mr Aligrudić, rapporteur, relatif au rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Expansion of democracy by lowering the voting age to 16, Mars 2011, Doc. 12546 (ci-après « Explanatory memorandum »), § 43.

97 *Hans Saner*, *Die Herde der Heiligen Kühe und ihre Hirten*, Bâle 1990, p. 16 ss.

98 Notamment *Caroni* (note 54), p. 57 et les références citées ; *Tschannen*, *Basler BV-Komm.*, Art. 136, N. 9. D'un autre avis, en droit allemand, cf. *Isabelle Rupprecht*, *Das Wahlrecht für Kinder*, Baden-Baden 2012, p. 175 ss, selon laquelle le principe de l'égalité politique n'entraîne pas de difficultés si les parents agissent en tant que représentants de l'enfant, ce qui nous paraît correct. Relevons pour le surplus que la question du « Familienwahlrecht » a fait l'objet de discussions approfondies en Allemagne, cf. par ex. *Werner Schroeder*, *Familienwahlrecht und Grundgesetz*, *Juristenzeitung* 2003, p. 917–922.

99 Notamment *Caroni* (note 54), p. 57 et les références citées ; *Tschannen*, *Basler BV-Komm.*, Art. 136, N. 9. Moins catégorique, *Rupprecht* (note 98), p. 181.

100 En 2011 déjà, le Conseil de l'Europe a décidé d'inviter les États à étudier la possibilité d'abaisser l'âge à 16 ans : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Expansion of democracy by lowering the voting age to 16, Mars 2011, Doc. 12546.

101 *Horlacher* (note 9), p. 66.

102 Explanatory memorandum (note 96), § 30.

103 Explanatory memorandum (note 96), § 39.

Fort de ce constat, un abaissement du droit de vote à 16 ans paraît représenter un compromis souhaitable : comme le relève le Conseil d'État neuchâtelois, les jeunes de 16 ans acquièrent la majorité religieuse (art. 303 al. 3 CC), terminent leur scolarité obligatoire, débutent, pour certain-ne-s, une activité professionnelle soumise à une imposition fiscale et bénéficient de la majorité sexuelle (187 CP).¹⁰⁴ Les études empiriques démontrent par ailleurs que le droit de vote à 16 ans est plus susceptible de permettre le développement d'habitudes de vote que lorsque le droit n'est accordé qu'à partir de 18 ans.¹⁰⁵ 40

5. Droit de vote des Suisse-sse-s de l'étranger

Le droit de vote des Suisse-sse-s de l'étranger se fonde sur le lien personnel qu'ont les individus avec l'État¹⁰⁶ et suscite à cet égard des critiques dans la mesure où il est en tension avec la conception territoriale de la démocratie.¹⁰⁷ Se pose en effet la question de la légitimité de l'inclusion de ces personnes dans le corps électoral fédéral, dès lors que ces dernières ne subissent que de manière limitée les conséquences des décisions politiques auxquelles elles ont pris part. Si différentes propositions ont été formulées de manière à limiter leur participation aux décisions politiques, la limitation temporelle semble la plus souvent avancée : l'absence du territoire national pendant une durée déterminée (par ex. 5 ans) aurait pour conséquence la perte des droits politiques.¹⁰⁸ 41

Il est intéressant de constater que la question du droit de vote des expatrié-e-s a été traitée de manière différenciée par la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour suprême du Canada. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'absence d'aménagement législatif permettant aux expatrié-e-s d'exercer leur droit de vote depuis l'étranger ne viole pas l'art. 3 du Protocole 1 CEDH.¹⁰⁹ Dans le cadre de cet examen, la Cour a rappelé qu'« en ce qui concerne les restrictions à l'exercice du droit de vote à l'étranger fondées sur le critère de la résidence de l'électeur, les organes de la Convention ont admis dans le passé que plusieurs raisons peuvent les justifier : premièrement, la présomption qu'un citoyen non résident est moins directement ou moins continuellement concerné par les problèmes quotidiens de son pays et les connaît moins bien ; deuxièmement, les citoyens résidant à l'étranger ont moins d'influence sur la sélection des candidats ou sur l'établissement de leurs programmes électoraux ; troisièmement, le lien étroit entre le droit de vote aux élections législatives et le fait 42

104 Rapport du Conseil d'État neuchâtelois au Grand Conseil du 5.11.2018, Droit de vote à 16 ans sur demande, n° 18.042, p. 5.

105 Explanatory memorandum (note 96), § 35 ss.

106 *Yvo Hangartner*, *Das Stimmrecht der Auslandschweizer*, in : Andreas Auer/Piermarco Zen-Ruffinen (éd.), *De la constitution, Études en l'honneur de Jean-François Aubert*, Bâle etc. 1996, p. 242 ; *Horlacher* (note 9), p. 59.

107 *Tschannen*, *Basler BV-Komm.*, Art. 40, N. 15 ; *Horlacher* (note 9), p. 59.

108 *Horlacher* (note 9), p. 198 ss et les références citées. Voir également Commission fédérale des migrations (note 39), p. 61 et les références citées.

109 Pour rappel, ce protocole n'est pas ratifié par la Suisse.

que l'on est directement touché par les actes des organes politiques ainsi élus ; et, quatrième-ment, le souci légitime que peut avoir le législateur de limiter l'influence des citoyens résidant à l'étranger sur des élections se rapportant à des questions qui, tout en étant assurément fondamentales, touchent au premier chef les personnes qui résident dans le pays ».¹¹⁰

- 43 Dans un arrêt du 19 janvier 2019, la Cour suprême du Canada a quant à elle jugé que la loi électorale du Canada, qui excluait les Canadien-ne-s expatrié-e-s du droit de vote aux élections fédérales après une absence de plus de cinq ans, est contraire à la Charte canadienne des droits et libertés.¹¹¹ Pour justifier une telle conclusion, la Cour canadienne a tout d'abord relevé qu'il n'existe aucune preuve du lien supposé entre la limitation du droit de vote et l'objectif poursuivi de garantir l'équité électorale. En effet, selon elle, la démonstration d'une corrélation entre le nombre d'années passées à l'étranger et l'ampleur de l'engagement politique envers le pays d'origine n'a pas été apportée. La Cour a ensuite souligné que malgré leur absence du territoire national, les expatrié-e-s restent concerné-e-s par différentes lois nationales. En définitive, la Cour est arrivée à la conclusion que la limitation temporelle est disproportionnée : les effets positifs de la mesure ne sont, selon elle, qu'hypothétiques alors que ses effets négatifs sont graves, ces personnes se voyant privées d'un droit démocratique fondamental.
- 44 En Suisse, le droit de vote des expatrié-e-s est justifié par la volonté de renforcer les liens de ces derniers/ères avec la Suisse.¹¹² Sur cette base, on pourrait juger qu'au-delà d'une période d'absence de 5 ans, les liens se seraient à ce point réduits que l'exclusion du corps électoral fédéral se justifierait.¹¹³ Si un tel critère de durée semble, de prime abord, suffisamment objectif pour justifier une exclusion, il n'est toutefois pas confirmé par les études empiriques. Il semble en effet que l'ancienneté de l'émigration n'ait pas d'impact sur l'implication politique des expatrié-e-s et donc sur leurs liens avec la Suisse ; c'est en revanche la distance qui jouerait un rôle, les émigrant-e-s résidant près de leur pays d'origine étant politiquement plus actif-ve-s.¹¹⁴
- 45 A cela s'ajoute le fait que l'exclusion du droit de vote des Suisse-sse-s de l'étranger est susceptible de poser problème au regard de l'ALCP lorsque leur résidence se situe dans un État de l'Union européenne (UE). Il ressort en effet de la jurisprudence de la Cour européenne de justice¹¹⁵ que les États membres ne peuvent pas adopter de mesures risquant de dissuader

110 Arrêt de Grande Chambre : CourEDH (GC), 15.3.2012, n° 42202/07, Sitaropoulos et Giakoumopoulos c. Grèce, § 69 et les références citées.

111 Judgments of the Supreme Court of Canada, Frank v. Canada (Attorney General), 11.1.2019, 1 R.C.S. 2019.

112 Mahon, La citoyenneté active en droit public suisse, in : Thürer/Aubert/Müller, Verfassungsrecht, § 20, N. 28.

113 Au vu des considérations qui précèdent, un tel aménagement serait conforme à la jurisprudence de la CourEDH mais nécessiterait une révision de l'art. 136 Cst.

114 Commission fédérale des migrations (note 39), p. 59.

115 Notamment CJUE, arrêt du 7.7.1992, C-370/90, Singh, § 19.

leurs ressortissant-e-s d'exercer leur droit à la libre circulation.¹¹⁶ Sur cette base, il y a lieu d'admettre que la privation des droits politiques en raison de la résidence dans un État de l'UE est susceptible de dissuader les ressortissant-e-s suisses de faire usage de leur droit à la libre circulation, et, partant, de violer l'ALCP.¹¹⁷

6. Droit de vote des doubles-nationaux/ales

Le nombre de doubles-nationaux/ales¹¹⁸ dans le monde n'a jamais été aussi élevé.¹¹⁹ En 2016, 46 elles/ils représentaient 23,9 % parmi les citoyen-ne-s suisses de plus de 15 ans.¹²⁰ Leur situation suscite des questions particulières. Le fait de bénéficier de plusieurs nationalités, et souvent par ricochet, de plusieurs droits de vote, constitue-t-il un privilège injustifié ? Par ailleurs, ce lien multiple à l'égard de plusieurs États est-il susceptible d'entraîner un conflit de loyauté ?

Comme on l'a vu,¹²¹ il y a lieu de remettre en cause l'exigence même de loyauté, « la conception moderne de la démocratie ne permet[ant] pas d'exiger des citoyens une loyauté au sens d'une < fidélité inconditionnelle > ». ¹²² Les études menées en Suisse ont par ailleurs permis de démontrer l'absence de différence entre le sentiment d'identification des mono- et binationaux/ales. Les binationaux/ales semblent même être plus enclin-e-s à défendre les intérêts suisses que les mononationaux/ales.¹²³ 47

S'agissant des privilèges dont bénéficieraient les titulaires d'une double nationalité, il est important de relever que tel n'est pas toujours le cas : en effet, si les binationaux/ales peuvent 48 bénéficier de plus de droits et/ou être soumis à moins de devoirs que les mononationaux/ales, le constat inverse est également possible.¹²⁴ Il n'en demeure pas moins qu'un avantage

116 *Véronique Boillet*, L'interdiction de discrimination en raison de la nationalité au sens de l'Accord sur la libre circulation des personnes, Bâle 2010, p. 194 s.

117 Dans le même sens s'agissant du droit de l'Union européenne, cf. *Eva-Maria Poptcheva*, Privation du droit de vote pour les citoyens de l'Union résidant à l'étranger, Service de recherche du Parlement européen 2014 (PE 542.183), p. 19.

118 La notion < doubles-nationaux/ales > inclut, ci-après, tous les ressortissant-e-s suisses possédant une ou plusieurs autres nationalités.

119 *Joachim Blatter*, Dual Citizenship and theories of democracy, in : *Citizenship Studies 2011*, p. 769 ss ; *Horlacher* (note 9), p. 101.

120 Commission fédérale des migrations (note 39), p. 18. 12,8 % des citoyen-ne-s résidant sur le territoire et trois quarts parmi ceux résidant à l'étranger possèdent plusieurs nationalités.

121 Cf. *supra* N. 34.

122 Commission fédérale des migrations (note 39), p. 67.

123 Commission fédérale des migrations (note 39), p. 62 et la référence citée.

124 Commission fédérale des migrations (note 39), p. 64. La Commission relève, à titre d'exemple, la situation des ressortissants helvético-grecs résidant en Suisse. S'ils ont le droit de vote en Suisse, tel n'est en revanche pas le cas en Grèce. Ils doivent par ailleurs payer leurs impôts et remplir leurs obligations militaires en Suisse, et risquent de se voir imposer l'obligation de servir en cas de séjour touristique en Grèce, cf. Commission fédérale des migrations (note 39), p. 57 et les références citées.

VI.2 Corps électoral fédéral (Boillet)

peut être observé. Dès lors que le principe *< one man, one vote >* n'est applicable qu'à l'égard d'un ordre juridique,¹²⁵ ce type d'avantages pose essentiellement problème au niveau supranational : en participant à la désignation – directe ou indirecte – de deux gouvernements nationaux, principaux acteurs sur la scène internationale, les titulaires de plusieurs nationalités sont susceptibles d'exercer plus d'influence que les mononationaux/ales à cette échelle.¹²⁶ S'agissant de la possibilité d'exclure du corps électoral les ressortissant-e-s nationaux/ales – plus particulièrement ici les binationaux/ales – *qui résident à l'étranger*, nous avons vu qu'elle est appréhendée de manière différenciée par la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour suprême du Canada¹²⁷ et qu'elle est susceptible de violer l'ALCP¹²⁸. En ce qui concerne les ressortissant-e-s suisses *résidant sur le territoire*, en exclure certain-e-s du bénéfice des droits politiques au motif qu'ils/elles possèdent une autre nationalité constituerait une différence de traitement injustifiable.¹²⁹ Relevons d'ailleurs à cet égard que la Cour européenne des droits de l'homme a jugé contraire à l'article 3 du Protocole 1 l'impossibilité pour les citoyen-ne-s possédant plusieurs nationalités de se porter candidat-e aux élections législatives.¹³⁰ La Cour juge en effet que « lorsque la plurinationalité est autorisée, la possession de plus d'une nationalité ne doit pas être un motif d'inéligibilité à la charge de député, même si la population présente une certaine diversité ethnique et que le nombre de députés plurinationaux risque d'être élevé. »¹³¹

III. Compétences du corps électoral fédéral

- 49 Conformément à l'art. 136 al. 2 Cst., tous les membres du corps électoral fédéral peuvent « prendre part à l'élection du Conseil national et aux votations fédérales et lancer et signer des initiatives populaires et des demandes de référendum en matière fédérale ». Il s'agit d'un catalogue exhaustif, seul le constituant ayant le pouvoir de modifier l'équilibre institutionnel entre les pouvoirs du peuple, du parlement et du gouvernement.¹³²
- 50 Si l'examen des compétences du corps électoral fédéral relève principalement du chapitre relatif aux droits politiques,¹³³ il paraît néanmoins justifié de traiter brièvement de cette question et de renvoyer pour le surplus audit chapitre.

125 *Horlacher* (note 9), p. 103.

126 Commission fédérale des migrations (note 39), p. 74. Voir également *Robert E. Goodin/Ana Tanasoca*, Double Voting, *Australasian Journal of Philosophy* 2014, p. 743 ss.

127 Cf. *supra* N. 43 ; *Frank v. Canada* (note 111).

128 Cf. *supra* N. 45.

129 *Horlacher* (note 9), p. 113. L'art. 136 al. 1 2^e phrase Cst. l'exclut par ailleurs expressément.

130 CourEDH (GC), 27.4.2010, n° 7/08, *Tănase c. Moldova*, § 180.

131 CourEDH (GC), 27.4.2010, n° 7/08, *Tănase c. Moldova*, § 172.

132 *Dubey*, *Droit fondamentaux II*, N. 4891.

133 Cf. *Pascal Mahon*, *Les droits politiques*, cet ouvrage, vol. 2, V.14, N. 1 ss.

1. Catalogue des compétences

Seul le Conseil national est élu par le corps électoral fédéral (136 al. 2 et 149 al. 2 Cst.). Les 46 51 membres du Conseil des États sont élus par les corps électoraux cantonaux¹³⁴ et le Conseil fédéral par l'Assemblée fédérale (art. 168 al. 1 Cst). Différentes initiatives ont tenté de proposer l'élection du Conseil fédéral par le peuple, elles ont cependant toutes échoué.¹³⁵

Le droit de participer à l'élection comporte deux volets : le volet actif permet aux citoyen-ne-s 52 d'élire leurs député-e-s selon le système proportionnel (art. 149 al. 2 Cst. et 16 à 57 LDP)¹³⁶ et le volet passif leur permet de se porter candidat-e-s à l'élection, à condition toutefois de ne pas présenter de motifs d'incompatibilité (art. 144 Cst. et 14 LParl).

Les membres du corps électoral fédéral peuvent participer aux votations fédérales (art. 136 53 al. 2 Cst.). Les art. 140 et 141 Cst. définissent les objets des dites votations. L'art. 140 Cst. précise les objets soumis au référendum obligatoire et distingue entre ceux qui exigent une majorité double du peuple et des cantons (art. 140 al. 1 Cst.) et ceux qui exigent une majorité simple du peuple (art. 140 al. 2 Cst.). L'art. 141 Cst. définit quant à lui les objets soumis au référendum facultatif, soit ceux dont la soumission à un vote nécessite que 50 000 citoyen-ne-s (ou 8 cantons) en fassent la demande. Une demande de référendum n'est possible que pour les objets expressément consacrés par l'art. 141 al. 1 Cst. et ne doit répondre à d'autres conditions que le dépôt d'une liste de 50 000 signatures de citoyen-ne-s ayant le droit de vote dans les 100 jours à compter de la publication de l'acte visé. Si ces conditions sont réunies, il appartient au Conseil fédéral d'organiser la votation populaire (art. 59c LDP).

Enfin, les citoyen-ne-s suisses bénéficient du droit de lancer et de signer des initiatives 54 populaires (art. 136 al. 2 Cst.). Ce droit est concrétisé par les art. 138 et 139 Cst. Il permet de proposer l'organisation d'un vote populaire sur une révision totale ou partielle de la Constitution fédérale.¹³⁷ Bien que ce droit vise uniquement à proposer des modifications de la Constitution fédérale, il peut néanmoins avoir tout contenu, aucune limite autonome inférieure n'étant prévue par les art. 138 et 139 Cst.¹³⁸ Les seules exigences à respecter sont l'unité de la forme, l'unité de la matière, les règles impératives du droit international (art. 139 al. 3, 193 al. 4 et 194 al. 2 Cst.) et l'exécutabilité.¹³⁹ Enfin, pour être déposée valablement et donner lieu à un scrutin populaire, une initiative doit être soutenue par 100 000 citoyennes

134 Cf. *Stéphane Grodecki*, *Le corps électoral dans les cantons et les communes*, cet ouvrage, vol. 3, VI.7, N. 1 ss.

135 Cf. Message relatif à l'initiative populaire « Élection du Conseil fédéral par le peuple », FF 2013 5931 ss.

136 Selon le système majoritaire lorsque seul un-e candidat-e doit être élu-e, art. 47 LDP.

137 *Dubey*, *Droit fondamentaux II*, N. 4931.

138 *Vincent Martenet*, *La validité des initiatives populaires fédérales*, in : *Andrea Good/Bettina Platipodis* (éd.), *Herausforderung zwischen Politik und Recht, Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag*, Berne 2013, p. 156 s.

139 *Auer/Malinverni/Hottelier*, *Droit constitutionnel I*, N. 787 s.

et citoyens ayant le droit de vote dans un délai de 18 mois à compter de sa publication officielle (art. 138 al. 1 et 139 al. 1 Cst.).

2. Évolution

- 55 Différentes propositions visant à modifier les compétences du corps électoral fédéral sont régulièrement élaborées.
- 56 S'agissant tout d'abord de l'élection du Conseil national, si le système proportionnel tel qu'il est actuellement organisé (art. 40 s. LDP) est jugé inconstitutionnel en raison des quorums naturels parfois très élevés¹⁴⁰ et fait l'objet de plusieurs propositions de modifications,¹⁴¹ il ne s'agit pas à proprement parler d'une remise en question d'une compétence du corps électoral fédéral, mais des modalités d'exercice de cette compétence. Un projet d'initiative dont le lancement est prévu pour le printemps 2019 vise le principe même de l'élection des députés au Conseil national par le corps électoral. Le projet – soutenu par un collectif indépendant de citoyen-ne-s¹⁴² a en effet pour objet le remplacement du système électoral par un tirage au sort. Considérant que le Parlement n'est pas suffisamment représentatif de la population, le collectif juge que seul un tel procédé permettrait de respecter les exigences de la démocratie.¹⁴³
- 57 L'initiative populaire fédérale « Élection du Conseil fédéral par le peuple » visait, comme son nom l'indique, à transférer au corps électoral fédéral la compétence d'élire le Conseil fédéral. Elle a été rejetée par le peuple et les cantons le 9 juin 2013.¹⁴⁴
- 58 Pour rappel, le droit d'initiative¹⁴⁵ a fait l'objet d'une extension en 2003 avec l'adoption d'une initiative populaire générale.¹⁴⁶ Il s'agissait d'offrir un droit d'initiative visant les niveaux constitutionnel et législatif de manière à s'assurer que seules des règles fondamentales puissent être consacrées au niveau constitutionnel.¹⁴⁷ Le Parlement n'ayant cependant pas été en mesure d'adopter une législation de mise en œuvre, l'initiative populaire générale a été supprimée lors du scrutin populaire du 27 septembre 2009.¹⁴⁸

140 *Weber* (note 9), p. 185.

141 Pour une analyse détaillée, cf. *Weber* (note 9), p. 184 ss.

142 Génération Nomination, cf. <https://www.genomi.ch/accueil/> (14.5.2019).

143 Cf. <https://www.genomi.ch/en-savoir-plus/argumentaire/> (14.5.2019).

144 FF 2013 5931.

145 Pour le surplus, s'agissant des projets de modification de ce droit, cf. *Pascal Mahon*, *Les droits politiques*, cet ouvrage, vol. 2, V.14, N. 38 ss.

146 L'ancien art. 139a Cst. L'initiative générale avait à l'époque été jugée plus adaptée que l'initiative législative rédigée, cette dernière posant trop de problèmes pratiques, cf. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) du 2.4.2001, Initiative parlementaire (Commission 96.091 CE). Suppression de carences dans les droits populaires, FF 2001 4590 ss, 4609 s. S'agissant de la création d'un droit d'initiative populaire en matière internationale au niveau fédéral, cf. *Guillaume Lammers*, *La démocratie directe et le droit international*, Berne 2015, p. 255 ss.

147 Explications du Conseil fédéral relatives à la votation du 27.9.2009, p. 16.

148 Arrêté fédéral portant suppression de l'initiative populaire générale, RO 2009 6409 ss.

59
 Finalement, le droit de référendum fait continuellement l'objet de propositions d'évo-
 lutions :¹⁴⁹ à titre d'exemples, peuvent être mentionnées l'initiative parlementaire « Plus
 de démocratie. Référendum constructif » du 26 septembre 2018¹⁵⁰ qui vise à ajouter au droit
 qu'ont 50 000 citoyen-ne-s (ou 8 cantons) de demander l'organisation d'un scrutin populaire,
 le droit de présenter un contre-projet ou les différentes propositions visant à introduire le
 référendum financier au niveau fédéral.¹⁵¹ Relevons enfin que la motion « Référendum obli-
 gatoire pour les traités internationaux ayant un caractère constitutionnel » a été adoptée par
 le Conseil fédéral.¹⁵² Un projet d'arrêté fédéral visant à modifier la Constitution fédérale
 dans ce but ainsi qu'un projet¹⁵³ visant à soumettre la dénonciation de certains traités in-
 ternationaux au peuple sont actuellement pendants. S'agissant du premier, il ne s'agirait
 en réalité pas d'une extension, dans la mesure où la nouvelle disposition codifierait un droit
 constitutionnel non écrit qualifié de « référendum obligatoire non écrit », de « référendum
 obligatoire extraordinaire écrit » ou de « référendum *sui generis* ». ¹⁵⁴ Si l'objectif du projet
 est de formuler précisément les conditions auxquelles un tel référendum peut être demandé
 de manière à « permettre de mieux prédire si un traité international concret est soumis au
 référendum obligatoire ou non », ¹⁵⁵ nous doutons qu'il soit atteint. Sans entrer dans une
 analyse détaillée de la nouvelle disposition, nous considérons en effet que le recours à la no-
 tion de « rang constitutionnel » n'offre pas la clarté escomptée, dès lors que la Constitution
 fédérale n'impose aucune limite autonome inférieure et, à ce titre, ne définit pas ce qu'il y a
 lieu de considérer comme entrant dans la notion de « rang constitutionnel ». ¹⁵⁶

149 S'agissant des propositions relatives au référendum en matière de traités internationaux, voir le ré-
 sumé du Conseil fédéral dans son Message relatif à l'initiative populaire « Pour le renforcement des
 droits populaires dans la politique étrangère (accords internationaux: la parole au peuple!) », FF
 2010 6361 ss.

150 Initiative parlementaire 18.446 du 26.9.2018 (CN Wermuth) « Plus de démocratie. Référendum
 constructif ».

151 Initiative parlementaire 18.417 du 16.3.2018 (CN Bäümle) « Introduire le référendum financier fa-
 cultatif au niveau fédéral »; Motion 17.4318 du 15.12.2017 (CE Minder) « Introduire le référendum
 financier facultatif au niveau fédéral »; Initiative parlementaire 17.446 du 6.5.2017 (CN Groupe
 UDC) « Instauration d'un référendum financier ». Ces propositions ont toutes été rejetées. Le
 Conseil fédéral considère que le référendum financier risque d'empêcher ou de retarder l'accomplis-
 sement de tâches prévues par la loi (avis du 21.2.2018 relatif à la motion 17.4318).

152 Motion 12.3557 du 15.6.2015 (CN Kaufmann) « Référendum obligatoire pour les traités internatio-
 naux ayant un caractère constitutionnel ».

153 Faisant suite à l'initiative parlementaire 16.456 du 25.8.2016 (CE Commission des institutions poli-
 tiques) « Dénonciation et modification des traités internationaux. Répartition des compétences ».

154 *Babette Brunner*, *Das Staatsvertragsreferendum, Ein Volksrecht im Wandel*, Zurich 2014, p. 61. L'Ac-
 cord sur l'Espace économique européen (EEE) en constituerait un exemple, cf. Office fédéral de la
 justice (OFJ), Rapport explicatif de l'avant-projet, Référendum obligatoire pour les traités interna-
 tionaux ayant un caractère constitutionnel; mise en œuvre de la motion 15.3557 Caroni,
 15.8.2018, p. 5.

155 OFJ (note 154), p. 13 s.

156 Dans le même sens, mais en lien avec la notion « d'importance intrinsèque », *Lammers* (note 146),

VI.2 Corps électoral fédéral (Boillet)

- 60 Le second prévoit qu'une décision de dénonciation d'un traité international devra respecter le parallélisme matériel des formes¹⁵⁷ et ainsi, suivant la portée de la dénonciation, faire l'objet d'un arrêté fédéral d'approbation de l'Assemblée fédérale sujet au référendum facultatif ou soumis au référendum obligatoire.¹⁵⁸ Le Conseil fédéral juge qu'une modification de la Constitution sur ce point est nécessaire.¹⁵⁹

IV. Conclusion

- 61 Dans une démocratie telle que la Suisse, les citoyen-ne-s forment collectivement l'organe suprême de la collectivité. Au-delà du droit d'élire leurs représentant-e-s et d'être élu-e-s, les citoyen-ne-s suisses bénéficient en effet d'un catalogue de compétences important, et toujours susceptible d'évoluer.
- 62 La composition de cet organe – le corps électoral fédéral – est fondamentale et n'est pas sans soulever, encore aujourd'hui, des difficultés. S'il paraît douteux de pouvoir exclure du droit de vote les interdit-e-s au regard de l'art. 29 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, il est en revanche admis de priver du droit de vote les mineur-e-s et les ressortissant-e-s étrangers/ères au niveau fédéral. Il n'en demeure pas moins que cette privation est hautement critiquable au regard des principes démocratiques et de l'égalité de traitement. La discrédence entre la population résidente et les personnes au bénéfice du droit de vote est toujours plus importante et nuit, de ce fait, à la légitimité des décisions politiques et, plus largement, au système démocratique dans son ensemble.
- 63 A une époque où des millions de jeunes se mobilisent pour le climat, il n'est plus admissible de les priver de manière indifférenciée du droit de vote en raison d'un manque supposé d'intérêt et de maturité politique. De même, à une époque où l'importance de la politique d'intégration des étrangers/ères est telle que la notion même d'intégration est entrée dans le titre de la loi sur les étrangers¹⁶⁰, l'inclusion des étrangers/ères dans le corps électoral fédéral devrait constituer une priorité politique.

p. 353 qui considère que « L'absence d'une définition de ce qui est matériellement constitutionnel dans l'ordre juridique suisse rend difficile l'utilisation du critère de l'importance intrinsèque ».

157 Avis du Conseil fédéral du 15.8.2018 relatif au Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des États du 14.5.2018 sur l'initiative parlementaire « Dénonciation et modification des traités internationaux. Répartition des compétences », FF 2018 5406 ss.

158 Avis du Conseil fédéral du 15.8.2018 (note 157), FF 2018 5413.

159 Avis du Conseil fédéral du 15.8.2018 (note 157), FF 2018 5415. Dans le même sens, *Lammers* (note 146), p. 354.

160 Devenue Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration à partir du 1^{er} janvier 2019 (LEI ; RS 142.20).