

Zeitschrift: Die Staatsbürgerin : Zeitschrift für politische Frauenbestrebungen
Herausgeber: Verein Aktiver Staatsbürgerinnen
Band: 21 (1965)
Heft: 9

Artikel: Der Teilentscheid des Bundesrates
Autor: Weber, F. / G.H.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-846574>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 08.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Der Teilentscheid des Bundesrates

LE CONSEIL FEDERAL SUISSE

vu

le recours formé par Mmes Emma Kammacher et consorts contre un arrêté du Conseil d'Etat du canton de Genève en matière d'inscription sur les rôles électoraux fédéraux,

considérant :

I

En date du 11 février 1965, Mlle Emma Kammacher, avocate à Genève, et plus de cinq cents Suisses domiciliées dans le canton de Genève ont requis du Service cantonal compétent leur inscription sur les rôles électoraux fédéraux du canton, afin de pouvoir participer aux élections et votations fédérales. Leur requête a été rejetée le 16 février 1965 par le Chef du département cantonal de l'intérieur et de l'agriculture, puis le Conseil d'Etat genevois a confirmé ce refus par arrêté du 2 mars 1965.

C'est cet arrêté que Mmes Kammacher et consorts ont déféré au Conseil fédéral par écriture du 2 avril 1965, déposée en temps utile. Les recourantes demandent que l'arrêté cantonal attaqué soit annulé et que soit ordonnée leur inscription en qualité d'électrices sur les registres ou rôles électoraux fédéraux, cela au même titre que celle des électeurs du canton de Genève.

A la suite d'un échange de vues conformément à l'article 96 OJ, le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral ont constaté que le recours ressortit au Conseil fédéral dans la mesure où il pose des questions de droit fédéral et au Tribunal fédéral en tant qu'il allègue des violations du droit cantonal et du statut du Conseil de l'Europe. Il appartient au Conseil fédéral de statuer en premier lieu.

Dans ses observations du 14 juin 1965, le Conseil d'Etat du canton de Genève conclut au rejet du recours.

II

1. Selon l'article 127 OJ, le recours au Conseil fédéral contre une décision prise en dernière instance cantonale peut être formé pour violation du droit fédéral ou parce que la décision attaquée repose sur des constatations de fait inexactes ou incomplètes.

2. Les recourantes invoquent à l'appui de leur recours les articles 3, 5 et 7 de la loi fédérale du 19 juillet 1872 sur les élections et votations fédérales, les articles 4, 43 et 74 de la constitution fédérale (Cst.), les articles 2 et 41 de la constitution genevoise, les articles 1er et suivants, notamment 6 et 13 de la loi genevoise sur les élections et les votations, ainsi que les articles 1er et 3 du statut du Conseil de l'Europe. Elles se réfèrent en outre aux moyens invoqués dans leur recours au Conseil d'Etat. Seule la prétendue violation des dispositions de droit fédéral est de la compétence du Conseil fédéral.

3. a) Mmes Kammacher et consorts relèvent que l'article 74 Cst., conformément à l'opinion soutenue par le professeur Kägi et par le Conseil fédéral dans son arrêté du 13 décembre 1957 concernant le droit de vote en matière

fédérale demandé par un grand nombre de Suisses dans le canton de Vaud, est une disposition spéciale qui a le pas sur la disposition générale de l'article 4 Cst. Or les deux conditions posées par l'article 74, 1er alinéa, pour la participation aux élections et votations fédérales seraient remplies par les recourantes. En effet, depuis l'arrêté précité de 1957 un fait nouveau se serait produit: à partir du 6 mars 1960, les recourantes sont électrices à part entière sur le terrain cantonal.

Selon l'article 74, 1er alinéa, Cst., a le droit de prendre part aux élections et votations (fédérales) tout Suisse âgé de vingt ans révolus et qui n'est du reste point exclu du droit de citoyen actif par la législation du canton dans lequel il a son domicile. Certes, depuis l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle genevoise du 4 juillet 1959 sur l'exercice des droits politiques des femmes et en vertu de l'article 41 revisé de la constitution cantonale, les citoyens sans distinction de sexe, âgés de vingt ans révolus, et par conséquent les recourantes, ont dans le canton de Genève l'exercice des droits politiques en matière cantonale sous réserve de certaines exceptions qui n'entrent pas en ligne de compte ici. Mais cela n'est pas décisif. Il est en effet constant qu'à l'article 74, 1er alinéa, Cst. comme aussi dans les dispositions législatives qui s'y rapportent, notamment les articles 3, 5 et 7 de la loi fédérale du 19 juillet 1872 sur les élections et votations fédérales, le législateur n'a entendu mentionner par les mots „tout Suisse” ou „citoyen suisse” que les hommes seuls en excluant les femmes, le sachant et le voulant; il est également constant que ces dispositions ont toujours été interprétées et appliquées ainsi, l'article 74 Cst. depuis plus de cent ans (JAC 1957, no 11). Les recourantes ne sauraient tirer arguments des mots „qui n'est du reste point exclu du droit de citoyen actif par la législation du canton dans lequel il a son domicile”, puisque ces mots visent exclusivement les Suisses bénéficiant du droit de vote en matière fédérale et qu'en vertu de la législation fédérale les femmes n'ont pas ce droit pas plus à Genève qu'ailleurs en Suisse.

b. De l'avis des recourantes, cette interprétation de l'article 74, 1er alinéa, Cst. fondée sur la méthode „historique ou subjective” n'aurait plus sa raison d'être puisque le constituant cantonal aurait levé l'équivoque sur le sens du terme „tout Suisse” ou „tout citoyen”.

Cette manière de voir est erronée. En donnant aux femmes, en matière cantonale, l'exercice des droits politiques réservé jusqu'ici aux hommes, le constituant genevois a réglé le problème sur le plan cantonal. Sa décision est sans influence sur la signification du terme „tout Suisse” de l'article 74, 1er alinéa, Cst. qui est décisive pour résoudre la question de principe de la participation aux élections et votations fédérales.

c. Selon les recourantes, l'article 74, 1er alinéa, Cst. ne saurait aujourd'hui être interprété selon la méthode „historique ou subjective” proposée par Lüchinger (Die Auslegung der schweizerischen Bundesverfassung, Zürich, 1954). Par ailleurs l'opinion exprimée par le professeur Kägi en 1956 ne saurait être retenue, étant donné que depuis lors deux faits se sont produits: D'une part, la révision de l'article 41 de la constitution genevoise grâce à laquelle l'exercice des droits politiques en matière cantonale a été étendu aux

femmes; d'autre part, la Suisse est entrée dans le Conseil de l'Europe et a pris l'engagement de promouvoir les droits humains pour tous ses citoyens sans distinction de sexe. Les recourantes rappellent en outre qu'antérieurement déjà à l'arrêté du Conseil fédéral du 13 décembre 1957 le juge fédéral Stocker s'était opposé à l'interprétation historique des articles 4 et 74 Cst. et que lors de la délibération qui a précédé l'arrêt du Tribunal fédéral du 26 juin 1957, deux juges fédéraux étaient partisans de l'interprétation abjective et moderne de la constitution fédérale sur ce point.

Dans son ouvrage précité, Lüchinger expose pourquoi il faut en principe s'en tenir à la méthode subjective-historique lorsqu'il s'agit d'interpréter la constitution, étant entendu que le recours à d'autres méthodes est possible si la première ne permet pas de donner une solution ou du moins une solution claire (p. 90 s. en part. 121 et 122). Comme l'a relevé le Tribunal fédéral (ATF 68 II 111), dans les cas où la volonté du législateur est parfaitement claire, le juge doit se conformer à l'intention du législateur historique. A fortiori doit-il en être ainsi, de l'avis du Tribunal fédéral, lorsqu'une pratique absolument constante s'est prononcée en faveur du législateur historique, si bien qu'elle a acquis le caractère d'une sorte de coutume. Le juge est alors lié tout comme il l'est par une disposition qui ne souffre aucune interprétation parce quelle possède un sens absolument clair (ATF 83 I 173). Ces considérations s'appliquent en ce qui concerne l'article 74, 1er alinéa, Cst. comme aussi les articles 3, 5 et 7 de la loi fédérale précitée de 1872. L'introduction du suffrage féminin dans le canton de Genève en 1960 et l'adhésion de la Suisse au statut du Conseil de l'Europe en 1963 ne changent rien à cette manière de voir.

Quant à l'opinion exprimée par le professeur Kägi en 1956 (Le droit de la femme suisse à l'égalité politique, p. 64), à savoir que l'article 74, 1er alinéa, Cst. ne peut pas être interprété dans le sens désiré par les recourantes, elle a été énoncée à une époque où les conceptions sur la situation politique de la femme avaient déjà fortement évolué, même si le suffrage féminin n'avait pas encore été introduit dans le canton de Genève et si la Suisse n'avait pas encore adhéré au statut du Conseil de l'Europe. A cette époque, en effet, le professeur Kägi lui-même admettait que l'égalité politique de la femme suisse devait être admise pour la réalisation complète des principes et des idées fondamentales de notre régime constitutionnel (o. c. p. 65), mais qu'à cet effet la voie de l'interprétation de l'article 74 ne lui paraissait „ni juridiquement licite, ni politiquement praticable”, une revision partielle en bonne et due forme étant nécessaire.

L'opinion de feu le juge fédéral Stocker, exprimée en 1950, et celle des deux juges mentionnés par les recourantes ont été réfutées par l'arrêt du Tribunal fédéral du 26 juin 1957.

d. Les recourantes relèvent aussi que, dans certaines dispositions de la constitution fédérale, les termes „Suisse” et „citoyen” s'appliquent aux deux sexes (art. 4, art. 43, 3e, 4e, 5e et 6e al., art. 45 et 56 Cst.).

Il convient de rappeler à ce sujet que l'article 4 Cst. ne garantit l'égalité de traitement qu'en tant que des dispositions spéciales n'y dérogent pas. Or,

précisément l'article 74 est une disposition spéciale qui prime l'article 4 (Kägi, o. c. p. 63; message du Conseil fédéral du 22 février 1957, FF 1957 I 814).

De plus, tandis que l'article 74, 1er alinéa, règle par les termes „tout Suisse” la question de principe du droit de participer aux élections et votations fédérales, l'article 43, dans la mesure où il se rapporte à ces élections et votations, a un caractère subsidiaire par rapport à l'article 74, 1er alinéa.

Quant aux articles 45 et 56 Cst. ils ne traitent pas de l'exercice du droit de vote.

En bref, seul l'article 74, 1er alinéa, („tout Suisse”) fixe le principe du droit de prendre part aux élections et votations fédérales.

e. Mmes Kammacher et consorts relèvent que l'article 41 revisé de la constitution genevoise, selon lequel les citoyens sans distinction de sexe, âgés de 20 ans révolus, ont l'exercice des droits politiques, a obtenu la garantie fédérale. Cette disposition n'aurait donc rien de contraire à la constitution fédérale. Il s'ensuivrait que l'application au cas des recourantes des articles 43, 1er et 2e alinéas, et 74 Cst. serait implicitement admise.

Certes, la garantie fédérale a été accordée à la disposition constitutionnelle genevoise précitée (FF 1960 II 231). Cela signifie que cette disposition est compatible avec le droit fédéral, c'est-à-dire que rien, du point de vue du droit fédéral, ne s'oppose à ce que l'exercice des droits politiques en matière cantonale soit étendu aux femmes dans le canton de Genève. Mais c'est là tout le sens de cette garantie, qui est sans effet sur le principe de la qualité d'électeur en matière de votations et d'élections fédérales fixé par l'article 74, 1er alinéa, Cst. („tout Suisse”). L'article 43, 2e alinéa, Cst. est inapplicable aux Suisses domiciliées à Genève parce qu'elles ne peuvent pas justifier de leur qualité d'électrices en matière fédérale.

f. Un des arguments principaux des recourantes est, comme il ressort des considérations précédentes, tiré du fait que, depuis 1960, elles ont en matière cantonale l'exercice des droits politiques. Si le bien-fondé de cet argument était admis, il s'ensuivrait que les Suisses domiciliées dans les cantons de Vaud, Neuchâtel et Genève pourraient exercer tous les droits politiques en matière fédérale (éligibilité, électorat, droit de vote, droit de signer les demandes de référendum et d'initiative), tandis que les autres Suisses ne le pourraient pas. Les Suisses même non Vaudoises, Neuchâteloises ou Genevoises, domiciliées dans ces trois cantons bénéficieraient du suffrage féminin en matière fédérale, tandis que les Vaudoises, Neuchâteloises et Genevoises domiciliées hors de ces cantons seraient exclues. Une telle solution constituerait une flagrante inégalité de traitement.

g. Dans son message susdit du 22 février 1957 (FF 1957 I 693), le Conseil fédéral a relevé que deux voies entrent en considération pour instituer le suffrage féminin en matière fédérale, celle de l'interprétation et celle de la révision de la constitution et de la loi. Après avoir examiné ces deux possibilités (p. 806 s.), le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion qu'une seule voie est possible, celle de la révision constitutionnelle. Il a par conséquent proposé à l'Assemblée fédérale de réviser l'article 74, 1er alinéa, Cst. et d'adapter en conséquence différents autres articles de la constitution. Les Chambres fédérales

se sont ralliées à la manière de voir de principe du Conseil fédéral et ont pris un arrêté modifiant l'article 74 Cst. Mais en votation populaire du 1er février 1959, cet arrêté a été rejeté par la majorité du peuple et des cantons (FF 1959 I 374). C'est là un motif de plus d'admettre, comme l'avait déjà fait le Conseil fédéral dans son arrêté précité du 13 décembre 1957, que l'institution du suffrage féminin en matière fédérale ne peut se faire que par la voie de la révision constitutionnelle.

4. En ce qui concerne les frais de procédure, ils incombent à la partie qui succombe, soit dans le cas particulier aux recourantes (art. 156, 1er al., et art. 185 OJ). L'émolument d'arrêté est fixé à 300 fr. Quant aux frais de chancellerie, ils se montent à 15 fr. pour l'exemplaire de l'arrêté qui est notifié à la mandataire des recourantes. Les exemplaires supplémentaires que celles-ci pourraient désirer seraient facturés conformément au tarif de la Centrale fédérale des imprimés et du matériel à raison de 0,35 fr. par exemplaire.

Par ces motifs, arrête :

1. Le recours est rejeté.
2. Un émolument d'arrêté de 300 fr. et les frais de chancellerie s'élevant à 15 fr. sont mis à la charge des recourantes, avec solidarité entre elles.

3003 Berne, le 10 août 1965.

Par ordre du Conseil fédéral suisse:

Le vice-chancelier: *F. Weber*

Aus Gründen einer genauen Dokumentation ist vorstehend die Wiedergabe der wichtigsten Stücke im Rekurs der Genferinnen betreffend Zulassung zu den eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen in französischer Originalsprache erfolgt. Der Bundesrat hat in seinem Teilentscheid vom 10. August 1965 nur die Fragen eidgenössischen Rechts behandelt. Es wird also ein zweiter Teilentscheid des Bundesgerichts folgen über jene Rechtsfragen, welche das kantonale Recht und das von der Schweiz ratifizierte Statut des Europarates betreffen. Der Bundesrat hat den Rekurs abgewiesen mit der Begründung, nach der historischen Interpretation beziehe sich das Wort Schweizer in BV Art. 74 und Schweizerbürger in Art. 3, 5 und 7 des Bundesgesetzes über die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen nur auf die Männer unter Ausschluss der Frauen. Er hat andere, ebenso gute und ebenso berechtigte Interpretationsmöglichkeiten gar nicht in Erwägung gezogen, welche den Genferinnen Recht gegeben hätten. Vor allem hat er die Augen gewaltsam verschlossen vor der Tatsache, dass die Rechtslage der Frauen durch Einführung des integralen Frauenstimmrechts in den drei welschen Kantonen sich gesamtschweizerisch verändert hat.

G. H.

Redaktion: Dr. phil. L. Benz-Bürger, Richard Wagner-Str. 19, 8002 Zürich, Ø 23 38 99
Sekretariat: Fräulein Gertrud Busslinger, Sternenstr. 24, 8002 Zürich, Tel. 25 94 09

Druck: A. Moos, Ackersteinstrasse 159, 8049 Zürich, Telefon 56 70 37

Postcheckkonto des Frauenstimmrechtsverein Zürich 80 - 14151