

Zeitschrift:	Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV
Herausgeber:	Schweizerischer Juristenverein
Band:	78 (1959)
Artikel:	L'exercice du droit de vote
Autor:	Castella, Jean
DOI:	https://doi.org/10.5169/seals-896001

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: 21.02.2026

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

L'EXERCICE DU DROIT DE VOTE

rapport présenté par

JEAN CASTELLA

Avocat, Privat-docent à la Faculté de Droit, Fribourg

INTRODUCTION

C'est par l'entremise des droits politiques que, dans une démocratie, les citoyens participent au pouvoir. Les règles qui régissent l'exercice de ces droits revêtent dès lors une grande importance, car elles influent sur le fonctionnement des institutions démocratiques. Elles doivent tendre notamment à assurer au plus grand nombre possible de citoyens la faculté de prendre part aux élections, votations, procédures d'initiative populaire ou de référendum et à garantir la libre expression de la volonté du corps électoral. Il n'est en effet de vraie démocratie, incluant la liberté dans le rapport politique, que là où les citoyens actifs sont en mesure de participer effectivement à l'aménagement de la puissance publique et où leur volonté peut s'exprimer de manière indépendante.

Il existe un lien étroit entre la liberté individuelle et les droits politiques. Ces droits constituent en effet des moyens d'une efficacité particulière pour garantir la liberté de l'homme. Appelé à collaborer à l'établissement des règles auxquelles sont soumises ses relations avec le pouvoir, le citoyen est en mesure de veiller à ce que l'ordre juridique assure la sauvegarde de la personnalité humaine et le respect de la liberté qui en forme un des éléments essentiels. Historiquement d'ailleurs, l'affirmation des droits politiques coïncide généralement avec la reconnaissance des droits

individuels, et les violations de ces droits vont de pair avec la négation des libertés politiques ou la dégradation des institutions démocratiques. Les dispositions concernant l'exercice du droit de vote ont ainsi une portée qui dépasse largement les problèmes techniques qu'elles peuvent poser: à travers les droits politiques dont elles réglementent le fonctionnement, elles ont en définitive des incidences sur la protection de la liberté de l'homme et de sa personnalité.

En choisissant comme sujet de discussion l'exercice du droit de vote, le Comité de la Société suisse des juristes n'entendait pas ouvrir un débat de doctrine sur ce thème, mais susciter un échange de vues sur l'état de notre législation en la matière et sur les modifications ou compléments éventuels qu'il y aurait lieu d'y apporter. En regard à l'étendue de la tâche qui leur était assignée, les rapporteurs sont convenus de se diviser le travail. S'ils ont l'un et l'autre examiné le droit fédéral, ils se sont en revanche partagé les cantons. M. MARTIN USTERI s'est occupé de la Suisse allemande, à l'exception du canton de Berne, tandis que le rapporteur de langue française s'est consacré aux cantons romands, de Berne et du Tessin.

Malgré cette division du travail, il n'était pas possible aux rapporteurs d'étudier toutes les questions concernant l'exercice du droit de vote. Aussi nous sommes-nous borné à certains problèmes qui nous ont paru particulièrement dignes d'attention. En aucune des parties de notre travail nous n'avons prétendu épuiser, par une étude complète, les questions envisagées. Destinée, conjointement avec le rapport de M. MARTIN USTERI, à introduire une discussion entre les membres de la Société suisse des juristes, notre étude est limitée à quelques questions choisies, et n'est ni un exposé exhaustif du droit positif en vigueur ni une étude systématique de tous les problèmes que pose le droit électoral au point de vue du droit désirable.

Quant au plan, nous avons commencé par rappeler la notion et le contenu du droit de vote. Nous avons abordé ensuite successivement le domicile politique, la liberté et le

secret du vote, les mesures destinées à faciliter l'exercice du droit de vote (vote anticipé, vote des militaires, vote des absents), pour terminer par quelques conclusions.

Nous tenons à exprimer ici nos plus vifs remerciements à Monsieur le Chancelier de la Confédération qui a bien voulu répondre aux questions que nous lui avons posées et qui nous a fourni de précieux renseignements en particulier sur les travaux législatifs en cours concernant l'exercice du droit de vote en matière fédérale. Nous disons également notre gratitude à Messieurs les Chanceliers des cantons de Berne, Fribourg, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève, qui ont bien voulu mettre à notre disposition tous les textes que nous leur avons demandés. Nous exprimons enfin notre reconnaissance à Messieurs les Chefs des services cantonaux chargés des questions électorales pour les nombreuses indications qu'ils nous ont aimablement communiquées.

CHAPITRE PREMIER

LE DROIT DE VOTE

1. Notion

Pris au sens large, le terme droit de vote (*Stimmrecht*) désigne l'ensemble des droits politiques conférés aux citoyens. Il comporte, d'une façon générale, le droit de participer aux élections et votations populaires, le droit de signer les demandes d'initiative populaire et de referendum et le droit de déposer des listes de candidats pour les élections.

La nature juridique du droit de vote est controversée. Il ne nous appartient pas, dans le cadre de ce travail, de passer en revue les différentes conceptions défendues en doctrine

concernant la nature du droit de vote ni de prendre parti entre elles¹. Nous pouvons nous borner à rappeler, en nous référant à la jurisprudence du Tribunal fédéral, que le droit de vote est, d'une part, une fonction publique et, d'autre part, un droit.

Le droit de vote est, tout d'abord, une fonction publique². En participant aux élections et votations, le citoyen n'exerce pas seulement un droit mais accomplit une fonction publique. En matière fédérale, par exemple, il contribue à la désignation des membres du Conseil national, savoir d'une autorité prévue par la constitution, et à la nomination des jurés fédéraux, c'est-à-dire de personnes qui pourront être appelées à prendre part à l'administration de la justice pénale de la Confédération; il participe à la procédure de revision de la constitution et, en cas de referendum, à la procédure législative.

Les citoyens actifs constituent, pour l'accomplissement des fonctions publiques qui leur sont attribuées par la constitution ou la loi, un organe collectif de l'Etat. Sont automatiquement appelés à faire partie de cet organe, qui a ainsi un nombre constamment variable de membres, tous les citoyens qui remplissent les conditions prévues pour être titulaires du droit de vote. Cet organe – le peuple politique – est constitué par l'ensemble des citoyens actifs et non pas seulement par ceux qui prennent part effectivement à telle ou telle votation ou élection³. Le citoyen devient *ipso jure* membre du peuple au sens constitutionnel dès qu'il réunit dans sa personne les qualités fixées par l'ordre juridique; il ne peut pas renoncer à son statut de citoyen actif et ne le perd pas, même momentanément, lorsqu'il ne participe pas à un scrutin.

¹ Cf. AFFOLTER, Die rechtliche Stellung des Volkes in der Demokratie und der Begriff der politischen Rechte, p. 76 ss; TOBLER, Der Stimmzwang in den schweizerischen Kantonen, p. 41 ss.

² ATF 72 1946 I 169.

³ GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, p. 260; AFFOLTER, op. cit. p. 81; TOBLER, op. cit. p. 29.

En droit public tant fédéral que cantonal, le peuple constitue l'organe suprême de l'Etat, le souverain en matière constitutionnelle et dans le domaine législatif. Par les institutions de l'initiative populaire et du referendum, il détiennent le pouvoir suprême de décision pour tout ce qui touche à la constitution et aux lois. Dans les cantons romands, de Berne et du Tessin, il statue également en dernier ressort sur certaines dépenses, en vertu du referendum financier⁴.

En définissant le droit de vote comme une fonction publique, on n'en épouse cependant pas tous les aspects. Parce que les droits politiques sont liés à la liberté et qu'ils constituent des moyens efficaces pour la défendre, l'ordre juridique les assortit d'actions permettant au citoyen de les faire reconnaître et de les exercer librement. Considéré sous cet angle, le droit de vote est, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, un droit individuel garanti par la Constitution fédérale⁵, savoir un droit public subjectif⁶. C'est pour assurer la reconnaissance et la protection de ce droit que les voies de recours au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral sont ouvertes⁷.

2. *Le vote obligatoire*

Du caractère de fonction publique du droit de vote, on déduit que l'exercice de ce droit est un devoir civique. Ce principe est expressément affirmé par l'art. 12 al. 4 de la

⁴ Berne, art. 6 ch. 4 constitution; Fribourg, art. 28^{bis} al. 2 constitution; Tessin, art. 57 al. 2 constitution; Vaud, art. 27 al. 1 ch. 3 constitution; Valais, art. 30 ch. 4 constitution; Neuchâtel, art. 39 al. 3 constitution; Genève, art. 56 constitution.

⁵ ATF 42 1916 I 289, 49 1923 I 429, 71 1945 I 311, 74 1948 I 175–176.

⁶ ATF 45 1919 I 153. Contre la conception du droit de vote comme droit subjectif, cf. GIACOMETTI, op. cit. p. 208 ss; FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, p. 429; AFFOLTER, op. cit. p. 105 ss; TOBLER, op. cit. p. 41 ss.

⁷ Cf. ATF 83 1957 I 176.

constitution tessinoise⁸ et par l'art. 2 al. 2 de la loi bernoise concernant les votations et élections populaires⁹. En doctrine¹⁰ et en jurisprudence¹¹, il est admis aussi que, «de sa nature, 'le droit de vote' implique ... une obligation, peu importe que celle-ci soit ou non prévue par la loi, et qu'elle soit ou non sanctionnée par une pénalité».

Le droit fédéral n'attache aucune sanction à l'inexécution par le citoyen de son devoir de participer aux scrutins fédéraux. Les cantons sont en revanche libres d'instituer le droit de vote obligatoire, non seulement en matière cantonale et communale, mais encore pour les élections et votations fédérales¹².

Parmi les cantons romands, seul Vaud a connu de 1924 à 1948, uniquement pour les votations fédérales, l'obligation de voter sanctionnée par une pénalité en cas d'inexécution. La loi du 17 novembre 1924 sur l'exercice des droits politiques disposait ce qui suit :

«Vote obligatoire»

«Art. 49. – En matière constitutionnelle ou législative fédérale, l'exercice du droit de vote est obligatoire pour tout citoyen âgé de moins de 65 ans révolus, inscrit au rôle des électeurs.

Le citoyen qui n'a pas pris part au scrutin doit présenter, par écrit, une excuse à la municipalité, au plus tard le deuxième jour après la clôture des opérations. La municipalité transmet au préfet, dans les dix jours, la liste des défaillants et les excuses qui lui sont parvenues. Le préfet statue sans recours sur ces excuses. Il établit la liste définitive des citoyens soumis à la contribution

⁸ «L'esercizio del voto è un dovere civico.»

⁹ «L'exercice du droit de suffrage est un devoir civique, mais ne peut faire l'objet d'une contrainte.»

¹⁰ FLEINER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, p. 304; GIACOMETTI, op. cit. p. 208; FLEINER/GIACOMETTI, op. cit. p. 452; TOBLER, op. cit. p. 35 ss.

¹¹ ATF 72 1946 I 169.

¹² ATF 72 1946 I 168; SALIS III n° 1153 p. 275; BURCKHARDT II n° 390 p. 11, n° 565 p. 317.

prévue à l'art. 113 et l'adresse au receveur pour perception.

Un arrêté du Conseil d'Etat fixe les détails d'exécution. Pour chaque votation fédérale, cet article est inséré dans l'arrêté cantonal.»

«Vote obligatoire. Contribution»

«Art. 113. – Tout citoyen, âgé de moins de 65 ans, qui n'a pas pris part à une votation fédérale, sans excuse valable, est tenu de verser une contribution de deux francs. Ne sont considérés comme excuses valables que les cas de force majeure tels que l'absence nécessaire, le grand éloignement et la maladie.»

Pendant la mobilisation de 1939 à 1945, le Conseil d'Etat vaudois suspendit, en vertu de ses pleins pouvoirs, les dispositions concernant le vote obligatoire en matière fédérale. A la fin de la guerre, la suppression de l'obligation de voter lors des scrutins fédéraux et de la pénalité prévue contre les défaillants fut demandée au Grand Conseil¹³. Se ralliant à l'avis du Conseil d'Etat et de la majorité de sa commission, le Grand Conseil décida de maintenir cette obligation. Il considéra que le vote obligatoire était un moyen efficace de stimuler l'esprit civique, que selon les expériences faites le nombre des abstentionnistes était beaucoup plus faible dans le régime du vote obligatoire sanctionné par une légère pénalité que dans celui de la liberté et que, pour permettre au canton de Vaud, qui représente dans la minorité romande le canton le plus important, d'amener un gros contingent d'électeurs lors des votations fédérales, il fallait maintenir le système institué par la loi de 1924. Battus au Grand Conseil, les adversaires du vote obligatoire lancèrent une initiative populaire pour obtenir sa suppression. Leurs efforts furent couronnés de succès: les 31 janvier et le 1^{er} février 1948, le peuple vaudois décida, par 29.199 voix contre 22.202, d'abroger le vote obligatoire en matière fédérale. A

¹³ Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud, automne 1945, p. 951 et 952; printemps 1946, p. 327–337; automne 1946, p. 537–594.

la suite de ce scrutin, aucune disposition prévoyant l'obligation de voter, ni au cantonal ni au fédéral, n'a été introduite dans la nouvelle loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques du 17 novembre 1948.

Le droit tessinois ne connaît pas le vote obligatoire en matière fédérale ou cantonale. En revanche, la loi organique sur les communes¹⁴ institue l'obligation pour les citoyens de prendre part aux assemblées communales. L'art. 9 al. 2 de cette loi dispose expressément que la participation à l'assemblée communale est obligatoire. Son art. 10 prévoit que l'assemblée communale peut valablement délibérer lorsqu'elle réunit au moins le cinquième des citoyens actifs; si une assemblée n'atteint pas ce quorum, le conseil municipal en convoque une nouvelle pour une date située dans les huit jours suivants, avec avis qu'elle pourra délibérer quel que soit le nombre des citoyens présents et menace d'une amende de 2 francs contre ceux qui n'y participeraient pas; cette amende est prononcée sans recours par la municipalité, sauf si le défiant établit qu'il était absent pour l'un des motifs suivants: a) le service militaire; b) la maladie; c) l'absence prolongée de la commune; d) tout autre motif grave laissé à l'appréciation de la municipalité.

Loin de prévoir une sanction contre les citoyens qui n'accomplissent pas leurs obligations politiques, la loi bernoise concernant les votations et élections populaires (art. 2), après avoir affirmé que «l'exercice du droit de suffrage est un devoir civique», statue qu'il «ne peut faire l'objet d'une contrainte».

En droit fédéral, l'introduction du vote obligatoire a été discutée notamment en 1918–1919, au cours des débats des Chambres fédérales concernant la loi sur les élections au Conseil national selon le système de la représentation proportionnelle. Le projet ne contenait aucune disposition prescrivant le vote obligatoire. Le Conseil fédéral estimait en effet qu'il n'était pas «recommandable d'aborder ... des

¹⁴ Legge organica comunale, du 1^{er} mars 1950.

questions qui ne concernent pas directement la procédure à suivre pour les élections proportionnelles, comme, par exemple, celle du vote obligatoire»¹⁵. La commission du Conseil national décida de ne pas introduire de disposition instituant le vote obligatoire dans la loi concernant l'élection des conseillers nationaux, mais d'inviter le Conseil fédéral à étudier le problème à l'occasion de la révision à laquelle devait être soumise la loi sur les élections et votations fédérales du 19 juillet 1872¹⁶. Le Conseil national ne suivit cependant pas l'avis de sa commission et adopta une disposition proposée par le député Bühlmann et prévoyant que chaque citoyen actif est tenu de prendre part aux élections des conseillers nationaux, les prescriptions réglementant cette obligation étant du ressort des cantons¹⁷. Les partisans du vote obligatoire firent valoir en particulier qu'il était un corollaire indispensable de l'introduction de la proportionnelle. A leur avis, le jeu de la proportionnelle serait faussé si la participation aux élections n'était pas rendue obligatoire, car les partis disciplinés seraient avantagés par rapport à ceux dont les adhérents ne suivent qu'imparfaitement les consignes les invitant à se rendre aux urnes; or, comme la proportionnelle a pour but d'assurer la représentation des partis au parlement selon leurs forces effectives, il faut réaliser entre eux l'égalité et l'équilibre au stade du scrutin, par le vote obligatoire, afin que le résultat de l'élection corresponde vraiment à leur importance. Au Conseil des Etats, la proposition Bühlmann fut combattue et la disposition adoptée par le Conseil national supprimée. Les adversaires de l'introduction du vote obligatoire dans la loi sur l'élection du Conseil national défendirent en substance les arguments suivants¹⁸: la proportionnelle n'exige

¹⁵ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les élections au Conseil national d'après le principe de la proportionnalité, du 26 novembre 1918, FF 1918 V p. 120.

¹⁶ Bull. Stén. CN 1918 p. 496, 498.

¹⁷ Bull. Stén. CN 1918 p. 548–554.

¹⁸ Bull. Stén. CE 1919 p. 39, 40, 63–73.

nullement l'institution simultanée du vote obligatoire, ainsi qu'il résulte des expériences faites par de nombreux cantons qui connaissent la première mais non le second; la participation au scrutin sera nécessairement très forte dans les élections au Conseil national, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'astreindre sous sanction les citoyens à y prendre part; de toute façon, ce n'est pas à l'occasion d'une loi réglant seulement les élections au Conseil national que l'obligation du vote doit être statuée, et uniquement pour elles, mais lors de la révision de la législation fédérale concernant les élections et votations en général qu'il y aura lieu de trancher le problème. Le Conseil national se rallia finalement à la décision du Conseil des Etats¹⁹, et l'idée d'introduire le vote obligatoire en droit fédéral fut abandonnée.

Les arguments qui sont en général avancés en faveur du vote obligatoire sanctionné par une pénalité peuvent être en substance résumés de la façon suivante: Dans un Etat démocratique, le peuple politique est un organe essentiel dont dépendent directement les autres organes; le citoyen ne saurait avoir la liberté de s'abstenir d'exercer la fonction publique dont il est revêtu par la constitution ou la loi, car le fonctionnement de la démocratie pourrait être paralysé si l'abstention était générale. L'exercice du droit de vote étant une obligation à laquelle le citoyen ne doit pas se soustraire, il faut attacher une sanction à l'inexécution de cette obligation, à défaut de quoi le devoir de voter n'est qu'une *lex imperfecta*. Ces considérations théoriques sont soulignées et corroborées par la constatation pratique que la participation aux scrutins est en fait plus forte et le nombre des abstentions, partant, moins élevé sous le régime du droit de vote obligatoire assorti d'une pénalité, si légère soit-elle, que dans les cantons qui ne connaissent pas cette institution.

Ces arguments, dont nous ne méconnaissons pas la valeur, ne nous paraissent cependant pas décisifs. Comme le relève

¹⁹ Bull. Stén. CN 1919 p. 178–181.

avec raison le Tribunal fédéral dans l'arrêt Audéoud²⁰, c'est en définitive une question d'opportunité politique, qu'il appartient à chaque législateur de trancher, que de savoir s'il y a lieu ou non d'obliger les citoyens, sous la menace d'une sanction, de prendre part aux élections et votations²¹. Nous pensons personnellement que la sagesse politique doit plutôt amener le législateur à la résoudre négativement et à renoncer à imposer aux citoyens de participer aux scrutins par la contrainte psychologique que pourrait exercer sur eux la menace d'une peine. Certes, le citoyen exerce une fonction publique en votant et c'est pour lui une obligation civique que de prendre part aux affaires publiques. S'il est de son devoir de se laisser guider, lorsqu'il vote, par le souci du bien commun, il reste que le droit de vote est le moyen que la constitution et la loi mettent à sa disposition pour exprimer son avis personnel sur les problèmes politiques soumis à son appréciation et sur les personnes auxquelles il estime souhaitable de confier le pouvoir. Or, le citoyen peut n'avoir pas d'opinion et ne pas être parvenu à s'en faire une objective sur une question posée au peuple. Il est normal qu'il jouisse alors de la liberté de ne pas se prononcer. Sous le régime du vote obligatoire avec sanction, il peut, à la vérité, dans un tel cas déposer un bulletin blanc dans l'urne. Il est cependant sans intérêt pour le fonctionnement de la démocratie d'obliger le citoyen à émettre un vote blanc

²⁰ ATF 72 1946 I 169.

²¹ Sur le vote obligatoire, cf. notamment: DEPLOIGE, Le vote obligatoire en Suisse, Revue générale, tome LVII, 1893, p. 467 ss; DUTTWEILER, Das Stimmrecht in der Schweiz, p. 66 ss; FLEINER, op. cit. p. 304 ss; GIACOMETTI, op. cit. p. 232 ss; FLEINER / GIACOMETTI, op. cit. p. 451 ss; KNAPP, Réflexions sur le vote populaire: Faculté ou obligation? p. 137 ss; NAEF, Quelques réflexions sur le vote obligatoire en Suisse; NAVIASKY, Allgemeine Staatslehre, 2^e partie, vol. 1, p. 233 ss; OBRECHT, Die Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen, p. 111 ss; RYFFEL, Die schweizerischen Landsgemeinden, p. 277 ss; SCHOLLENBERGER, Der Stimmzwang in der Schweiz, Revue pénale suisse, X, 1897 p. 78 ss; SPIRA, Die Wahlpflicht; TOBLER, op. cit.

dont il n'est en définitive pas tenu compte. La présence aux urnes est peut-être formellement assurée, mais non la participation réelle à la consultation populaire. L'abstention n'est d'autre part pas complètement démunie de sanction, même lorsque le défaillant n'est frappé d'aucune pénalité. Comme on vient de le voir, le droit de vote confère à son titulaire la faculté d'influer sur l'aménagement des conditions de la vie collective et sur le fonctionnement de la puissance publique. En s'abstenant de l'exercer, le citoyen se prive de ce pouvoir : il y a là une sanction, à tout le moins indirecte, à son absence du scrutin. Quant à l'argument selon lequel, pour éviter la paralysie dont serait frappé l'Etat démocratique en cas d'abstention générale, il est justifié d'obliger les citoyens, au besoin par une peine, à prendre part aux élections et votations, s'il est valable sur le plan de la logique, il ne l'est guère du point de vue sociologique et politique. La démocratie est un régime politique qui exige la participation vécue et librement voulue des citoyens aux affaires publiques. Il n'est pas possible de promouvoir cette participation par la contrainte et par la menace de sanctions contre les défaillants. Ce n'est que si les citoyens se sentent responsables du sort de la communauté et s'intéressent, pour cette raison et de leur propre chef, aux affaires publiques que l'Etat démocratique peut non seulement fonctionner mais subsister. On est là cependant dans un domaine qui échappe à l'emprise du droit.

Le juriste doit être conscient des limites du droit. Pour indispensable et essentiel qu'il soit à la vie en communauté, le droit n'embrasse cependant qu'un aspect de tout le complexe des rapports sociaux dans lesquels l'homme est engagé. Si l'organisation de la collectivité étatique est objet de réglementation juridique, le fonctionnement des institutions politiques déborde considérablement le cadre du droit. La sagesse et la prudence commandent de ne pas chercher à résoudre par des moyens juridiques des questions qui ressortissent avant tout à d'autres domaines.

C'est, à notre avis, diminuer la valeur du droit de vote et porter atteinte à la dignité qui doit s'attacher à cette fonction publique que de chercher à en assurer l'exercice par la menace d'une pénalité consistant en une faible amende. La sanction n'est pas adéquate et nous semble de nature à affaiblir plutôt qu'à raffermir l'esprit civique véritable chez les citoyens. Sans doute, certains citoyens, pour échapper à l'amende qui leur serait infligée en cas de défaut aux urnes, vont-ils voter et le pourcentage des votants se trouve-t-il augmenté de ce fait. Nous ne pensons pas cependant que la démocratie y gagne. Seule la libre participation des citoyens au scrutin est conforme à l'esprit de la démocratie et constitue une force pour la vie publique. Ce n'est pas dans le gonflement des statistiques électorales que réside l'idéal démocratique, mais dans la participation aux consultations populaires de citoyens qui veulent, par leur vote, exprimer leur opinion d'homme libre sur les problèmes intéressant la collectivité et sur le choix des personnes appelées à exercer le pouvoir.

Quant aux moyens propres à réduire la désaffection des citoyens à l'égard des votations et élections populaires, nous pensons qu'ils doivent être recherchés notamment dans une meilleure préparation de la jeunesse à ses fonctions civiques, en particulier à l'intérieur de la famille et à l'école, dans une campagne de longue haleine qui devrait être entreprise par l'école, les organisations patriotiques et les partis politiques en vue de raffermir l'attachement du peuple aux institutions démocratiques, dans une information plus soignée des électeurs à l'occasion des divers scrutins et, enfin, dans un aménagement du droit électoral facilitant, dans toute la mesure possible, l'accès aux urnes.

CHAPITRE II

LE DOMICILE POLITIQUE

1. Notion

A. Droit applicable

L'art. 43 al. 2 Cst. féd. statue que tout citoyen suisse peut prendre part, au lieu de son domicile, aux élections et votations en matière fédérale. D'autre part, selon l'art. 3 de la loi fédérale sur les élections et votations fédérales, du 19 juillet 1872, le citoyen suisse exerce ses droits électoraux dans le lieu où il réside, soit comme citoyen du canton soit comme citoyen établi ou en séjour.

En matière cantonale et communale, l'art. 43 al. 4 Cst. féd. dispose que le Suisse établi jouit, au lieu de son domicile, de tous les droits des citoyens du canton et, avec ceux-ci, de tous les droits des bourgeois de la commune, la participation aux biens des bourgeois et des corporations et le droit de vote dans les affaires bourgeois étant cependant exceptés, à moins que la législation cantonale n'en décide autrement.

Quant à l'art. 43 al. 3 Cst. féd., il précise que nul ne peut exercer des droits politiques dans plus d'un canton.

Il résulte de ces dispositions, d'une part, que le droit de vote en matière fédérale, cantonale et communale, hormis les affaires bourgeois, dépend de l'existence d'un domicile dans une commune d'un canton et, d'autre part, que ce domicile est le lieu où le citoyen exerce ses droits politiques²².

Dans l'arrêt Bachmann, du 23 novembre 1923²³, le Tribunal fédéral expose de la façon suivante le fondement

²² GIACOMETTI, op. cit. p. 236; FLEINER/GIACOMETTI, op. cit. p. 448.

²³ ATF 49 1923 I 416.

du principe du domicile, qui domine le droit électoral suisse en matière tant cantonale et communale que fédérale: l'exercice des droits politiques n'est pas autre chose que la participation aux affaires publiques d'une communauté; il suppose en principe l'appartenance à cette communauté; cette qualité de membre des communautés publiques s'acquiert en droit suisse par le domicile, exception faite des affaires purement bourgeoisales; le citoyen qui appartient ainsi à une communauté doit pouvoir se prononcer sur les affaires qui la concernent, pourvu qu'il possède en outre les qualités personnelles requises; mais il ne peut être question d'une appartenance à une communauté que si aux liens extérieurs existant avec celle-ci s'ajoute la volonté d'en faire partie, ce que l'on exprime généralement en disant que l'intention de s'établir durablement dans un lieu déterminé doit accompagner la résidence dans cet endroit²⁴.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral²⁵, la notion de domicile politique ressortit exclusivement au droit fédéral tant pour les élections et votations cantonales et communales qu'en matière fédérale. L'exercice du droit de vote, dit le Tribunal fédéral dans l'arrêt Petermann²⁶, est réglé d'une manière uniforme non seulement pour le domaine fédéral mais aussi pour les affaires cantonales et communales – non bourgeoisales –: il ne peut s'accomplir de par le droit fédéral, savoir l'art. 43 Cst. féd., qu'au domicile au sens de cette disposition; de même que le vote dans un autre lieu est ainsi exclu en vertu du droit fédéral, la notion de

²⁴ ATF 49 1923 I 431 consid. 3.

²⁵ ATF 38 1912 I 466, 49 1923 I 416, 53 1927 I 276. Cette jurisprudence a été établie alors qu'aucun canton ne connaissait le suffrage féminin. Depuis que les femmes possèdent, dans le canton de Vaud, les droits politiques en matière cantonale et communale, leur domicile politique est régi par le droit cantonal vaudois. C'est uniquement le domicile politique des hommes qui est réglé uniformément par le droit fédéral pour les affaires fédérales, cantonales et communales.

²⁶ ATF 53 1927 I 278 consid. 2; cf. également ATF 49 1923 I 429.

domicile politique appartient en elle-même au droit fédéral; la législation cantonale ne peut ni l'étendre, en tenant pour domiciliées dans un lieu des catégories de personnes qui ne remplissent pas les conditions exigées par le droit fédéral, ni la restreindre en refusant le droit de vote, pour défaut de domicile, à d'autres catégories de personnes, bien que les dites conditions soient réunies; ce n'est que si elle concorde avec celle qui résulte de l'art. 43 Cst. féd. que la définition du domicile politique donnée par le droit cantonal peut subsister.

D'autre part, se ralliant à la jurisprudence du Conseil fédéral²⁷, le Tribunal fédéral a jugé²⁸ que le principe du vote au domicile statué à l'art. 43 al. 4 Cst. féd. s'applique, en matière cantonale et communale, non seulement aux Confédérés établis dans le canton, mais aussi aux ressortissants du canton; il a dès lors déclaré inconstitutionnelle la disposition d'une loi cantonale permettant au citoyen de voter à son choix dans la commune de son domicile ou dans celle où il est propriétaire ou exerce sa profession. L'art. 43 al. 4 Cst. féd. a ainsi une portée non seulement intercantionale mais également intracantonale.

Le principe du domicile statué par le droit fédéral vaut aussi pour les élections et votations en matière ecclésiastique, en tant qu'elles sont réglées par le droit cantonal; le droit de vote dans les affaires ecclésiastiques fait partie des droits dont les citoyens établis jouissent et qu'ils exercent au lieu de leur domicile en vertu de l'art. 43 al. 4 Cst. féd.²⁹.

L'art. 43 al. 4. Cst. féd. n'impose pas en revanche aux cantons le principe du domicile dans les affaires bourgeoises en ce sens qu'il leur est loisible d'accorder le droit de vote en cette matière à des citoyens qui ne sont pas domiciliés sur le territoire de la commune bourgeoise. Les cantons appliquent cependant, d'une manière générale, le principe

²⁷ SALIS III n° 1160 p. 284, n° 1161 p. 289, n° 1164 p. 291; FF 1891 III p. 931, 1910 II p. 595.

²⁸ ATF 38 1912 I 466.

²⁹ SALIS I n° 46 p. 208; GIACOMETTI, op. cit. p. 212, note 7.

du domicile également en matière bourgeoisiale, en lui apportant parfois certaines exceptions. L'art. 75 de la loi bernoise sur l'organisation communale, du 9 décembre 1917, reconnaît le droit de vote en matière bourgeoisiale à tous les bourgeois domiciliés dans la commune et habiles à voter en matière cantonale (al. 1); il autorise toutefois (al. 2) les communes bourgeoises à attribuer, dans leurs règlements, le droit de vote aux bourgeois demeurant hors de la commune. Le droit fribourgeois consacre sans réserve le principe du domicile: selon l'art. 10 de la loi sur les communes et paroisses, du 19 mai 1894, ont seuls droit de prendre part aux assemblées bourgeoisiales les bourgeois de la commune qui sont citoyens actifs et domiciliés dans la commune. La législation tessinoise (*legge organica patriziale*, art. 3) confère le droit de vote dans les affaires bourgeoisiales aux bourgeois domiciliés dans la commune et à ceux qui, sans y avoir leur domicile, y sont contribuables. Selon l'art. 6 de la loi valaisanne sur les élections et votations, du 1^{er} juillet 1938, sont électeurs en matière bourgeoisiale les bourgeois, citoyens actifs, domiciliés dans la commune dont ils possèdent la bourgeoisie et les bourgeois domiciliés dans le canton qui en ont fait la demande six mois à l'avance au président de la bourgeoisie; toutefois, seuls les bourgeois domiciliés peuvent participer aux élections. Le droit neuchâtelois ne distingue pas entre la commune bourgeoise et la commune des habitants; aux termes de l'art. 64 de la constitution neuchâteloise, «la commune réunit sous ce nom en une administration unique la commune des ressortissants ou commune proprement dite et la commune d'habitants ou municipalité; elle administre l'ensemble de leurs biens et gère les services publics locaux». Le principe du domicile est appliqué sans réserve par l'art. 3 de la loi neuchâteloise sur l'exercice des droits politiques du 21 novembre 1944, qui attribue la qualité d'électeurs en matière communale à tous les Suisses âgés de vingt ans révolus et domiciliés depuis plus de trois mois dans la commune et aux étrangers du même âge domiciliés depuis plus de cinq ans.

dans le canton et depuis plus d'un an dans la commune. Le canton de Vaud ne connaît également que la commune politique; comme à Neuchâtel, il n'y a pas dans le canton de Vaud d'affaires bourgeoisiales; quant au droit de vote en matière communale, il appartient aux citoyens domiciliés dans la commune et s'exerce à la commune. Dans le canton de Genève, la situation est la même; la législation genevoise ignore la distinction entre la commune politique et la commune bourgeoise et n'organise que la première; sont électeurs en matière communale les Genevois et les Confédérés qui jouissent de leurs droits politiques et sont domiciliés dans la commune depuis trois mois; le vote a lieu à la commune, sous réserve des art. 23 et 24 de la loi sur les votations et élections, du 29 avril 1950, qui permettent à tout électeur, domicilié dans la ville de Genève ou dans une autre commune, d'exercer son droit de vote, en matière communale, au local spécial ouvert à l'Hôtel de ville de Genève, moyennant un avis donné par écrit au service des rôles électoraux au plus tard le jeudi à 14 heures qui précède la date fixée pour les opérations électorales.

Que le droit de vote en matière bourgeoisiale soit lié ou non au domicile sur le territoire de la commune bourgeoise, le lieu de son exercice est cette commune.

Bien que le domicile politique soit une notion de droit fédéral, régie par ce droit en matière aussi bien cantonale et communale – hormis les affaires bourgeoisiales – que fédérale, les législations de certains cantons contiennent cependant des dispositions sur le domicile politique. Ainsi, l'art. 1^{er} al. 2 de la loi bernoise concernant les votations et les élections populaires statue que «le domicile d'un citoyen est à l'endroit (commune municipale) où il réside avec l'intention de s'y établir (art. 23 du code civil suisse)»³⁰.

³⁰ Cf. RUDOLF, Die Abstimmungs- und Wahlgesetzgebung des Kantons Bern, p. 3 et 4; HALBEISEN, Bernisches Wohnsitzrecht, Monatsschrift für bernisches Verwaltungsrecht, 29, 1931, p. 369 ss; MEIER, Zum bernischen Wohnsitzrecht, Monatsschrift für bernisches Verwaltungsrecht, 30, 1932, p. 97 ss.

La loi fribourgeoise sur les communes et paroisses prescrit à son art. 12 que le domicile est déterminé par les dispositions du titre I, chapitre IV, de l'ancien code civil cantonal. La nouvelle législation sur l'exercice des droits politiques actuellement en préparation dans le canton de Fribourg rattache le domicile politique au domicile civil. La définition du domicile politique donnée par la loi tessinoise sur l'exercice du droit de vote, les votations et les élections, du 23 février 1954, se recouvre également avec celle du domicile civil selon le code civil; aux termes de l'art. 5 al. 1 de cette loi, est domicilié dans le canton ou dans une commune le citoyen qui y réside avec l'intention de s'y établir d'une manière durable³¹. De son côté l'art. 18 al. 2 de la loi genevoise sur les votations et élections considère «comme domicile politique le lieu où l'électeur réside et où il a le centre de ses relations». Quant à l'art. 5 de la loi neuchâteloise sur l'exercice des droits politiques, il dispose que «le domicile électoral est établi par le dépôt des papiers de légitimation au bureau de la police des habitants». La législation valaisanne ne renferme pas de disposition définissant le domicile politique; elle se borne à prévoir (art. 1^{er}, 2 et 3 de la loi sur les élections et votations) que le droit de vote appartient aux citoyens domiciliés dans une commune du canton et qu'il est exercé au domicile politique. Pour sa part, la loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques assimile complètement le domicile politique au domicile civil; c'est ainsi que son art. 2 reconnaît la qualité de citoyen actif aux Vaudois et aux Confédérés qui ont leur domicile civil dans le canton et qui réunissent en outre les autres conditions dont dépend la jouissance des droits politiques; son art. 12 ordonne d'autre part l'inscription

³¹ «È domiciliato nel Cantone o in un Comune il cittadino che vi risiede con l'intenzione di stabilirvisi durevolmente» (Legge sull'esercizio del diritto di voto, sulle votazioni e sulle elezioni, art. 5). Cf. également art. 5 de la loi sur l'organisation communale qui donne la même définition du domicile que la disposition précitée.

dans le rôle des électeurs de tous les citoyens actifs qui ont leur domicile civil dans la commune.

Les dispositions édictées par les cantons concernant le domicile politique sont sans effet dans la mesure où elles sont contraires au droit fédéral, lequel règle cette matière d'une façon uniforme pour les affaires aussi bien cantonales et communales que fédérales. Elles sont en revanche valables sans réserve en tant qu'elles s'appliquent au domaine bourgeoisial qui échappe à cet égard au droit fédéral. Les prescriptions des législations bernoise, fribourgeoise, tessinoise, vaudoise et genevoise qui rattachent le domicile politique au domicile civil sont conformes, d'une manière générale, à ce qui est la règle en droit fédéral où les deux domiciles coïncident en principe. Mais les exceptions à cette norme prévues par la jurisprudence fédérale priment les dispositions cantonales. Quant à la règle du droit neuchâtelois prévoyant que le domicile politique est établi par le dépôt des papiers, elle est incompatible avec le droit fédéral dans la mesure où ce seul dépôt suffirait à créer le domicile politique; mais elle n'est pas en opposition avec le droit fédéral en tant qu'elle prescrit le dépôt des papiers de légitimation au lieu où le citoyen fixe son domicile politique.

Etant réglée d'une manière uniforme par le droit fédéral pour toutes les matières, à l'exception seulement des affaires bourgeoisiales, la question du domicile politique est soumise au libre examen du Tribunal fédéral dans le cadre du recours de droit public ouvert par l'art. 85 litt. a OJ³².

B. Domicile politique et domicile civil

Le domicile politique selon l'art. 43 Cst. féd. concorde, d'une façon générale, avec le domicile civil au sens de l'art. 23 CC³³. Il exige la réunion de deux éléments, savoir le fait de la résidence dans un lieu et l'intention de s'y créer des attaches d'une certaine force et d'une certaine durée, d'en

³² ATF 53 1927 I 278.

³³ FF 1909 II 324; ATF 49 1923 I 429, 53 1927 I 279.

faire le centre de ses relations et de ses intérêts³⁴. Dans l'arrêt Bachmann du 23 novembre 1923³⁵, le Tribunal fédéral a précisé qu'il ne suffit pas d'habiter dans une commune depuis trois mois pour pouvoir y exercer le droit de vote, mais qu'il faut encore avoir l'intention de s'y établir; à l'élément objectif doit s'ajouter l'élément subjectif. Ce sont les circonstances du cas concret qui sont déterminantes pour décider si une telle intention doit être admise. Le fait que la durée du séjour est limitée d'avance n'exclut pas d'emblée la possibilité de l'existence d'un domicile. Mais il est nécessaire que la résidence dans un lieu déterminé soit voulue pour elle-même et qu'elle ait sa raison d'être en elle-même pour qu'il puisse être question de domicile. En application de ses principes, le Tribunal fédéral a jugé³⁶ que des personnes qui s'étaient établies dans une commune uniquement pour participer à des élections n'y avaient pas acquis un domicile politique leur permettant de voter et que ces valets électoraux (*Wahlknechte, Stimmknechte*) devaient être éliminés des registres civiques.

L'art. 9 de la loi fédérale sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération, du 26 mars 1934, assigne aux membres du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral, ainsi qu'au chancelier de la Confédération, un domicile légal tant politique que civil dans le canton où ils ont droit de cité; c'est dans leur commune d'origine qu'ils exercent leurs droits politiques en matière fédérale, cantonale et communale³⁷. S'ils possèdent plusieurs droits de cité, il y a lieu d'appliquer par analogie l'art. 9, 2^e phrase, de la loi précitée et de les considérer comme citoyens du canton où ils avaient leur domicile lors de leur élection et, s'ils n'étaient domiciliés dans aucun de ces cantons, comme citoyens de celui où leur droit de cité a été acquis en dernier lieu.

³⁴ ATF 53 1927 I 279.

³⁵ ATF 49 1923 I 430.

³⁶ ATF 49 1923 I 416.

³⁷ FLEINER/GIACOMETTI, op. cit. p. 580.

Si le domicile politique correspond en règle générale au domicile civil, il y a toutefois des exceptions à ce principe. C'est ainsi que la règle de l'art. 24 al. 1 CC, selon lequel toute personne conserve son domicile aussi longtemps qu'elle ne s'en est pas créé un nouveau, ne s'applique pas au domicile politique. Le citoyen qui a quitté son domicile sans s'en constituer un nouveau dans un autre lieu ne peut exercer son droit de vote dans la commune où il était précédemment domicilié: il ne possède plus de domicile politique et ne peut dès lors pas voter. De même, les citoyens qui voyagent en Suisse d'un lieu à un autre, sans se fixer dans un endroit avec l'intention d'en faire, même pour un temps, le centre de leurs relations et de leurs intérêts, n'ont pas de domicile politique et, partant, ne peuvent pas voter³⁸.

En raison de l'inapplicabilité au domicile politique du principe énoncé à l'art. 24 al. 1 CC pour le domicile civil, il est «indiqué d'admettre avec moins de sévérité l'intention de s'établir dans le cas du domicile politique que dans celui du domicile civil», comme le relève le Conseil fédéral dans son Message complémentaire à l'Assemblée fédérale au sujet du projet de loi facilitant l'exercice du droit de vote en matière fédérale³⁹. S'agissant du domicile politique, il y a lieu d'accorder une importance particulière à l'abandon du précédent domicile pour déterminer si un citoyen a l'intention de choisir un endroit comme centre de sa vie, à tout le moins pour un temps⁴⁰.

Selon la pratique du Conseil fédéral, le droit cantonal peut statuer, comme le fait par exemple l'art. 6 de la loi tessinoise sur l'exercice du droit de vote, les votations et les élections, que le citoyen qui change de domicile à l'intérieur du canton exerce, dans la commune de son précédent domicile, ses droits politiques en matière cantonale et communale durant les trois mois qui doivent s'écouler avant qu'il

³⁸ FLEINER/GIACOMETTI, op. cit. p. 440.

³⁹ FF 1950 I p. 1292.

⁴⁰ BURCKHARDT, Kommentar, p. 366; FF 1950 I p. 1292.

puisse voter à son nouveau domicile⁴¹; l'exercice du droit de vote au précédent domicile ne peut cependant être prévu pour une période supérieure à trois mois, car cela serait contraire à l'art. 43 al. Cst.féd.⁴². L'art. 14 al. 2 de la loi fribourgeoise sur les communes et paroisses, selon lequel le citoyen «conserve, pendant les dix jours qui suivent son départ, le droit de vote dans la commune délaissée», est également conforme à la jurisprudence du Conseil fédéral.

Pour les étudiants et les apprentis, il n'y a pas non plus nécessairement concordance entre le domicile civil et le domicile politique. Selon l'art. 26 CC, le séjour dans une localité en vue d'y fréquenter les écoles ne constitue pas le domicile civil. Après avoir estimé que les étudiants ne pouvaient pas avoir leur domicile politique au lieu de leurs études⁴³, le Conseil fédéral a jugé, le 7 mars 1896, dans la cause Bielmann et Bourgknecht, que «l'on ne saurait contester en principe aux étudiants la faculté d'exercer leur droit de vote à l'endroit où ils étudient, pourvu qu'à cet endroit ils soient effectivement établis et aient obtenu un permis d'établissement en règle⁴⁴». Se ralliant à la jurisprudence du Conseil fédéral, le Tribunal fédéral a prononcé, dans l'arrêt Petermann du 8 juillet 1927⁴⁵, que, si le domicile politique concorde en règle générale avec le domicile civil, les deux notions ne se recouvrent pas absolument, et que les étudiants peuvent en particulier se constituer un domicile politique au lieu de leurs études, bien que le séjour en un lieu déterminé en vue d'étudier soit impropre à créer

⁴¹ SALIS III n° 1149 p. 272, n° 1220 II p. 384; BURCKHARDT II n° 386 V p. 5.

⁴² BURCKHARDT II n° 386 IV p. 4, VII p. 6.

⁴³ SALIS, 1^{re} édition, II p. 653 ch. 4.

⁴⁴ SALIS III n° 1166 p. 292.

⁴⁵ ATF 53 1927 I 279. Sur le domicile politique des étudiants, cf. en outre BLUMENSTEIN, Das Stimmrecht der Studenten, Monatsschrift für bernisches Verwaltungsrecht, 21, 1923, p. 257 ss; Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 3, 1902/1903, p. 164; 12, 1911, p. 96; 39, 1938, p. 149; 50, 1949, p. 105.

le domicile de droit civil; le domicile politique de l'étudiant est au lieu de ses études dès l'instant où ses relations avec cette localité sont plus durables et plus intimes que celles existant avec l'endroit où ses parents sont domiciliés et où il se rend pendant les vacances, et qu'il a conféré à sa résidence au lieu de ses études le caractère d'un domicile politique en demandant un permis d'établissement qui corresponde mieux à sa situation et à son intention qu'un simple permis de séjour. C'est à la lumière des mêmes principes que doit être déterminé le domicile politique des apprentis⁴⁶.

Le canton de Vaud a édicté des dispositions particulières concernant le domicile politique des étudiants. L'arrêté du Conseil d'Etat du 27 février 1917 statue à cet égard ce qui suit: le domicile politique de l'étudiant suisse, citoyen actif fréquentant un établissement d'instruction du canton de Vaud, est au lieu de domicile de ses parents ou, à défaut de ceux-ci au lieu de sa résidence antérieure; toutefois, il est loisible à l'étudiant de fixer son domicile politique au lieu de ses études; il doit en faire la demande expresse à la municipalité de ce lieu qui, après l'avoir inscrit au registre civique, en avise l'autorité de la commune de domicile des parents ou de la résidence antérieure. Le domicile politique étant une notion de droit fédéral, régie par ce droit tant pour les élections et votations cantonales et communales qu'en matière fédérale, les dispositions de l'arrêté du Conseil d'Etat vaudois relatives au domicile politique de l'étudiant sont sans effet juridique en tant qu'elles ne concordent pas avec les principes qui découlent en ce domaine de l'art. 43 Cst. féd. et qui ont été précisés par la jurisprudence du Conseil fédéral, puis du Tribunal fédéral. Dans le canton de Vaud, comme dans tous les autres cantons, l'étudiant a son domicile politique au lieu de ses études en tant que ses attaches avec cet endroit sont plus durables et plus intimes que ses relations avec le domicile de ses parents, où il passe

⁴⁶ BURCKHARDT, Kommentar, p. 368.

ses vacances, et qu'il a donné à sa résidence au lieu de ses études le caractère d'un domicile politique en y requérant un permis d'établissement. Le domicile politique de l'étudiant ne saurait en revanche être fixé, en principe et indépendamment des circonstances du cas concret, au domicile des parents, comme le prescrit l'arrêté du Conseil d'Etat vaudois. En outre, il ne peut se trouver au lieu de la résidence antérieure à l'établissement dans la localité des études si l'étudiant n'a plus de liens avec ce lieu.

Quant aux gendarmes, il est de jurisprudence qu'ils ont leur domicile politique non pas au lieu de leur stationnement mais à celui où se trouve leur famille et où ils rentrent régulièrement après leur service⁴⁷. Il en est de même des gardes des forts⁴⁸. Cette règle est adéquate lorsque l'intéressé est marié. Elle ne l'est point, en revanche, lorsque le gendarme ou le garde de fortification n'ont pas de famille propre; dans ce cas, il faut, à notre avis, examiner les circonstances concrètes: le lieu de stationnement constitue le domicile politique, si l'intéressé n'a pas de relations plus intimes avec un autre endroit, par exemple avec celui où ses parents sont domiciliés; en revanche, si le gendarme ou le garde de fortification conserve des liens serrés et durables avec le lieu où se trouvent ses parents et qu'il y rentre régulièrement, il peut fixer son domicile politique dans cet endroit et y exercer son droit de vote.

Les autorités fédérales se sont occupées à plusieurs reprises des problèmes concernant l'exercice des droits politiques en matière fédérale des citoyens qui ont une activité saisonnière dans un lieu. A la suite d'une intervention du Conseil d'Etat tessinois, qui s'était plaint que certains cantons n'admettaient pas les ouvriers saisonniers tessinois travaillant sur leur territoire à prendre part aux élections et votations fédérales, le Conseil fédéral adressa aux gouvernements cantonaux une circulaire, du 13 novembre

⁴⁷ BURCKHARDT II n° 394 p. 17, n° 563 p. 315.

⁴⁸ BURCKHARDT II n° 395 p. 21.

1925⁴⁹, pour les inviter à appliquer le principe suivant : «l'électeur suisse qui s'annonce dans une commune suisse comme citoyen en séjour, en y déposant des papiers de légitimation réguliers, et qui n'est pas sous le coup d'une mesure qui l'exclut du droit de citoyen actif, doit être admis à exercer dans cette commune son droit de vote en matière fédérale, à la condition qu'il soit biffé du registre électoral de son précédent domicile»⁵⁰.

En octobre 1935, le gouvernement schwyzois refusa l'accès aux urnes, pour l'élection du Conseil national, à 250 ouvriers zurichois qui étaient occupés aux travaux de l'Etzel, bien qu'ils eussent rempli les conditions déterminées par la circulaire précitée. Cette décision ne fit l'objet d'aucun recours. Le Conseil fédéral fut cependant amené à revoir les règles qu'il avait posées en 1925. Par une nouvelle circulaire, du 4 octobre 1937⁵¹, il abrogea celle du 13 novembre 1925 ; il estima qu'en subordonnant l'exercice du droit de vote au simple dépôt de papiers de légitimation la circulaire de 1925 s'écartait de la doctrine et de la jurisprudence, qui, d'une façon générale, assimilent le domicile politique au domicile de droit civil ; il pria en conséquence les gouvernements cantonaux «de n'autoriser l'électeur à exercer son droit de vote en matière fédérale qu'au lieu où il réside»⁵².

Le 23 mai 1950, le Conseil fédéral, donnant suite à une motion qui émanait du Conseil des Etats, présenta aux Chambres fédérales un projet de loi concernant le droit de vote des saisonniers, accompagné d'un message de la même date⁵³. Cette procédure législative aboutit à l'introduction, dans la loi sur les élections et votations fédérales, d'un article 3^{bis} ainsi conçu : «Tout citoyen suisse acquiert un domicile politique, en matière fédérale, au lieu de son

⁴⁹ FF 1925 III p. 337.

⁵⁰ FF 1925 III p. 338.

⁵¹ FF 1937 III p. 153.

⁵² FF 1937 III p. 153–154.

⁵³ FF 1950 I p. 1288 ss.

séjour, pourvu qu'il n'ait pas des liens plus forts avec un autre lieu et qu'il ait déposé au lieu de séjour son acte d'origine au moins dix jours avant la votation». Cette disposition vise les citoyens en séjour qui n'ont pas de domicile civil et, partant, pas de domicile politique dans un autre lieu que celui de leur séjour. Elle s'applique en particulier aux employés et ouvriers saisonniers qui n'ont pas ailleurs qu'au lieu de leur séjour le centre principal de leurs relations personnelles et de leurs affaires⁵⁴. Elle est en revanche inapplicable au citoyen qui a des relations plus intimes avec un autre endroit que celui où il est en séjour, notamment pour un travail temporaire; tel est le cas, par exemple, du citoyen marié qui exerce, pour un temps, une activité lucrative dépendante en un lieu et y séjourne, alors que sa famille demeure toujours au même endroit: il possède son domicile civil et son domicile politique au lieu où se trouve sa famille et c'est exclusivement dans ce lieu qu'il peut exercer ses droits politiques. Si les employés et les ouvriers saisonniers sont particulièrement visés par l'art. 3^{bis} de la loi fédérale sur les élections et votations, ils ne sont pas les seuls à en bénéficier. Tout citoyen qui, pour quelque motif que se soit, ne possède pas, dans un autre lieu que celui de son séjour, le centre principal de ses relations personnelles et de ses intérêts, acquiert dans ce lieu son domicile politique en matière fédérale moyennant le dépôt de son acte d'origine au moins dix jours avant la votation⁵⁵. La disposition nouvelle peut, par exemple, être appliquée aux patients et convalescents obligés de séjourner à la montagne, pourvu qu'ils ne soient pas rattachés à un autre endroit que celui de leur séjour par des liens plus forts⁵⁶.

La règle statuée à l'art. 3^{bis} de la loi fédérale sur les élections et votations est dans la ligne de la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de domicile politique. L'arrêt

⁵⁴ Bull. Stén. CN 1950 p. 561.

⁵⁵ FF 1950 I p. 1294.

⁵⁶ FF 1950 I p. 1295.

Bachmann⁵⁷ fait allusion à la situation des employés saisonniers des hôtels et expose ce qui suit au sujet de leur domicile politique: Les employés d'hôtel qui ne séjournent dans une commune que pendant une saison font partie de cette commune si des liens plus forts ne les attachent pas à une autre ..., et c'est pourquoi ils ont été avec raison considérés comme domiciliés et comme ayant droit de vote à cet endroit.

L'art. 3^{bis} de la loi fédérale sur les élections et votations fédérales précise, dans son texte même, qu'il vaut seulement en matière fédérale. Il constitue cependant l'explicitation, pour le domaine fédéral, d'un principe applicable d'une manière générale au domicile politique. Il y a dès lieu lors d'admettre, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral⁵⁸, que le citoyen qui ne possède pas, dans une autre commune que celle où il s'est fixé temporairement, le centre de ses relations personnelles et de ses intérêts, a son domicile politique dans cette commune et peut y voter en matière cantonale et communale, pour autant qu'il remplisse les autres conditions prévues pour l'exercice des droits politiques, en particulier quant à la durée de l'établissement. Ainsi, l'électeur qui réside temporairement dans une commune d'un canton dont il n'est pas originaire et qui n'a pas de liens plus forts avec un autre lieu acquiert, dans cette commune, un domicile politique en matière cantonale et communale trois mois au maximum après le dépôt de sa requête tendant à l'octroi d'un permis d'établissement.

La condition que le citoyen ait déposé son acte d'origine au moins dix jours avant la votation, prévue par l'art. 3^{bis} précité, crée une inégalité, nous semble-t-il, entre les électeurs visés par cette disposition et ceux auxquels s'applique le régime ordinaire de l'art. 3. Aux termes de l'art. 6 de la loi fédérale sur les élections et votations, les registres électoraux sont clos au plus tôt trois jours avant la votation. Le

⁵⁷ ATF 49 1923 I 433.

⁵⁸ ATF 49 1923 I 433.

citoyen qui se fixe, par exemple, dans un lieu avec sa famille et y acquiert un domicile politique pourra voter dans cet endroit en matière fédérale, de par l'art. 3 de la loi fédérale sur les élections et votations, pourvu qu'il se soit fait inscrire dans le registre civique avant sa clôture⁵⁹; c'est ainsi qu'il pourra voter, s'il dépose ses papiers le quatrième jour avant la votation et que l'autorité communale l'inscrive dans le rôle des électeurs. Le citoyen soumis à l'art. 3^{bis} se trouve dès lors dans une situation sensiblement moins favorable, puisque, pour pouvoir acquérir un domicile politique au lieu de son séjour et y exercer son droit de vote, il doit déposer son acte d'origine au moins dix jours avant la votation. Le but que le législateur a voulu atteindre en instituant ce délai de dix jours, savoir empêcher qu'un citoyen ne soit en mesure de voter à deux endroits⁶⁰, peut l'être par un autre moyen simple, applicable non seulement dans le cas de l'art. 3^{bis} mais aussi dans celui de l'art. 3, lorsque l'autorité a des doutes au sujet d'un éventuel double vote: il suffit que l'autorité du lieu dans lequel un électeur fixe son domicile politique demande à l'intéressé une attestation de l'autorité de la commune d'où il vient établissant qu'il n'a pas voté dans cet endroit, qu'il est radié du registre électoral ou qu'il n'y a jamais été inscrit, ou qu'elle se renseigne d'office à cet égard. Ce moyen évite l'inégalité qui résulte du délai prévu à l'art. 3^{bis}.

C. Domicile politique, établissement et séjour

Bien qu'elles aient des liens entre elles, les notions de domicile politique, d'établissement et de séjour doivent être distinguées⁶¹. L'établissement ou le séjour constituent des rapports de droit administratif, spécialement de droit

⁵⁹ FLEINER/GIACOMETTI, op. cit. p. 440; STAUB, Das Stimmregister im schweizerischen Recht, p. 32.

⁶⁰ Bull. Stén. CE 1950, p. 460–464.

⁶¹ BURCKHARDT, Kommentar, p. 367; GIACOMETTI, op. cit. p. 215.

de police, entre une personne et la commune qui lui a accordé un permis d'établissement ou de séjour.

L'art. 47 Cst.féd. statue qu'«une loi fédérale déterminera la différence entre l'établissement et le séjour et fixera en même temps les règles auxquelles seront soumis les Suisses en séjour quant à leurs droits politiques et civils». La loi prévue par cette disposition n'a jamais été édictée, les tentatives faites pour exécuter la volonté du constituant ayant toutes échoué⁶². Dans les cantons qui distinguent établissement et séjour, la différence entre les deux situations repose sur la durée de la résidence et l'intensité des liens avec le lieu de cette résidence, qui sont considérées comme devant être plus grandes pour l'établissement que pour le séjour. Toutefois, ainsi que le Conseil fédéral l'expose dans son message à l'Assemblée fédérale concernant le projet d'une loi fédérale sur les droits politiques des citoyens suisses, du 2 juin 1882⁶³, l'art. 45 Cst.féd. accorde à tout citoyen suisse le droit de s'établir sur un point quelconque du territoire suisse et ne lui impose nullement comme condition la permanence et la durabilité de son établissement; il en résulte qu'il dépend entièrement de la volonté du citoyen qui se fixe dans un endroit d'y prendre la position et les droits d'un établi, même s'il n'a l'intention d'y faire qu'un séjour temporaire. Cela étant, c'est avec raison que Burckhardt⁶⁴ estime que la loi prévue par l'art. 47 Cst.féd. n'est en réalité pas nécessaire: elle constituerait un retour en arrière si elle enlevait aux personnes qui peuvent aujourd'hui demander et obtenir l'établissement la possibilité de le faire; son objet ne pourrait être que de faciliter les conditions auxquelles serait subordonné l'octroi du séjour; mais cela n'a guère d'intérêt dès l'instant où le citoyen peut exiger une autorisation d'établissement, même pour une résidence temporaire.

⁶² DELESSERT, L'établissement et le séjour des étrangers, p. 333 ss.

⁶³ FF 1882 III p. 6–7.

⁶⁴ Kommentar, p. 434.

Bien que la distinction entre établissement et séjour ne soit pas aisée à déterminer et que son utilité puisse être discutée, il reste qu'il existe une différence entre ces notions et celle de domicile politique. Le domicile politique est un fait auquel l'ordre juridique attache des conséquences⁶⁵, mais qui n'est pas nécessairement assorti de ce rapport de droit administratif que constitue l'établissement ou le séjour. Un citoyen peut avoir son domicile politique dans un lieu sans y posséder un permis d'établissement ou de séjour⁶⁶. A l'inverse, il est possible qu'un citoyen soit au bénéfice d'une autorisation d'établissement ou de séjour dans un endroit mais n'y ait pas son domicile politique. D'autre part, la même personne peut avoir simultanément plusieurs établissements ou séjours dans des lieux différents⁶⁷, tandis qu'elle ne peut avoir qu'un seul domicile politique. Le droit électoral suisse consacre le principe de l'unicité du domicile politique⁶⁸, comme le droit civil la règle de l'unicité du domicile civil (art. 23 al. 2 CC). Le citoyen ne peut exercer son droit de vote qu'au lieu de son domicile politique en matière fédérale, cantonale et communale; pour les affaires bourgeoisiales, les cantons ont en revanche la faculté d'admettre, comme on l'a vu⁶⁹, que des citoyens qui ne sont pas domiciliés sur le territoire de la commune bourgeoise puissent y voter.

En matière fédérale, le citoyen exerce ses droits politiques au lieu où il a son domicile politique soit comme citoyen du canton soit comme citoyen établi ou en séjour; il n'y a pas de différence entre les citoyens qui possèdent un permis d'établissement et ceux qui ne sont au bénéfice que d'un permis de séjour.

⁶⁵ GIACOMETTI, op. cit. p. 215, note 19; FLEINER/GIACOMETTI, op. cit. p. 438.

⁶⁶ FLEINER/GIACOMETTI, op. cit. p. 438.

⁶⁷ BURCKHARDT, Kommentar, p. 367.

⁶⁸ BURCKHARDT, Kommentar, p. 368.

⁶⁹ Cf. ci-dessus p. 526a–527a.

Pour les affaires cantonales et communales, l'art. 43 al. 4 Cst.féd. n'oblige les cantons à accorder les droits politiques qu'aux Suisses établis: l'établissement est une condition de l'acquisition du droit de vote en plus du domicile politique⁷⁰. Les cantons peuvent d'autre part ne pas exiger l'établissement et octroyer les droits politiques en matière cantonale et communale aux citoyens qui sont seulement en séjour.

Selon l'art. 3 de la constitution bernoise, les citoyens suisses âgés de vingt ans révolus et domiciliés dans le canton de Berne votent en matière cantonale après un établissement de trois mois et un séjour de six mois. D'autre part, l'art. 7 de la loi bernoise sur l'organisation communale statue que tous les citoyens bernois ou suisses qui sont habiles à voter en matière cantonale et qui sont domiciliés depuis trois mois dans la commune ont le droit de vote en matière communale. Selon les renseignements qui nous ont été obligamment fournis par la Direction des affaires communales, il n'est en pratique pas fait de distinction, dans le canton de Berne, entre établissement et séjour en ce qui concerne l'exercice des droits politiques. C'est le domicile qui est déterminant: le citoyen vote en matière cantonale et communale au lieu où il a son domicile politique qui coïncide avec le domicile civil; le délai de trois mois imposé aux Confédérés court dès la fixation effective du domicile dans un endroit, laquelle peut être antérieure au dépôt des papiers de légitimation auprès de l'autorité de police, et non pas à partir de ce dépôt.

Les cantons de Fribourg et du Valais se fondent également sur l'existence d'un domicile politique, qui correspond au domicile civil, pour reconnaître aux citoyens le droit de vote en matière cantonale et communale, sans s'arrêter aux différences faites en droit administratif entre l'établissement et le séjour. C'est dans ce sens que, d'après les indications qu'elles nous ont aimablement communi-

⁷⁰ BURCKHARDT, Kommentar, p. 367.

quées, leurs autorités interprètent en pratique les dispositions constitutionnelles et légales applicables, savoir pour Fribourg l'art. 25 de la constitution⁷¹ et les articles 14⁷² et 249⁷³ de la loi sur les communes et paroisses, pour le Valais les art. 2⁷⁴ et 3⁷⁵ de la loi sur les élections et votations.

⁷¹ «Sont citoyens actifs, c'est-à-dire habiles à voter dans les assemblées politiques et électorales:

1. tous les Fribourgeois laïques:
 - a) qui ont vingt ans accomplis,
 - b) qui ont leur domicile dans le canton,
 - c) qui jouissent de leurs droits civils et politiques;
2. tous les Suisses domiciliés dans le canton depuis un an, aux mêmes conditions que les Fribourgeois, sous réserve de dispositions concernant les élections fédérales.»

⁷² «La date des récépissés et déclarations prévus aux art. 249 et 251 sert de point de départ pour calculer la durée du domicile préalable de trois mois, nécessaire au citoyen actif pour prendre part aux élections et votations en matière cantonale et communale.

Il conserve, pendant les dix jours qui suivent son départ, le droit de vote dans la commune délaissée.» (En vertu du droit fédéral, le délai de trois mois au terme duquel le citoyen d'un autre canton est admis à voter doit être calculé à compter du jour du dépôt de la demande d'établissement; BURCKHARDT II, n° 386 III, p. 4, VII p. 6, n° 393 I p. 15.)

⁷³ «Tout étranger à la commune, qui veut y habiter, doit déposer au bureau de recensement, dans les dix jours dès son arrivée dans la commune qu'il se propose d'habiter:

- a) S'il est Fribourgeois, son acte d'origine, dûment légalisé, ou le récépissé du dépôt de son acte d'origine dans un bureau de recensement du canton.
- b) S'il est étranger au canton, le récépissé du permis d'établissement ou de séjour délivré par la Direction de la Police centrale et déposé à un bureau de recensement du canton, ou, contre récépissé, les papiers de légitimation nécessaires pour obtenir l'un de ces permis.

Le récépissé porte indication du nouveau domicile. Dans le cas où il est opéré le dépôt du récépissé seulement, il est délivré au requérant un nouveau récépissé, avec mention de la commune où il se propose d'établir son nouveau domicile.

Sont réservées les dispositions des art. 15 à 27 de l'arrêté du 5 septembre 1893 sur l'établissement et le séjour.

Tout citoyen actif qui transfère son domicile dans une autre

Le Tessin, en revanche, tient compte de la distinction entre l'établissement et le séjour: tandis qu'en matière fédérale, conformément à l'art. 43 al. 3 Cst. féd. et aux art. 3 et 3^{bis} de la loi fédérale sur les élections et votations fédérales, tout citoyen actif suisse domicilié dans le canton y exerce ses droits politiques, qu'il soit établi ou en séjour (art. 4 de la loi tessinoise sur l'exercice du droit de vote, les votations et les élections⁷⁶), le droit de vote dans les affaires cantonales et communales n'est reconnu qu'aux électeurs qui sont établis (art. 3 litt. a de la loi précitée)⁷⁷, sous réserve des droits conférés aux Tessinois à l'étranger (art. 3 litt. b). Cette interprétation fondée sur le texte des art. 3 et 4 de la loi sur l'exercice du droit de vote, les votations et les élections nous a été confirmée par le Département de l'Intérieur du canton du Tessin.

Les législations vaudoise et genevoise ne font pas de différence entre les citoyens établis et ceux qui sont en séjour: les Confédérés domiciliés dans une commune du canton de Vaud ou de Genève y exercent leurs droits politiques en matière cantonale et communale s'ils sont au bénéfice d'un permis soit de séjour soit d'établissement

commune du canton doit, en outre, déposer une attestation, constatant sa radiation au registre civique de la commune de son précédent domicile.»

⁷⁴ «Sont électeurs en matière cantonale les citoyens suisses âgés de 20 ans révolus, domiciliés dans la commune depuis trois mois.»

⁷⁵ «Sont électeurs en matière communale, les citoyens suisses âgés de 20 ans révolus, domiciliés dans la commune depuis trois mois.»

⁷⁶ «Ha diritto di voto in materia federale ogni cittadino svizzero di venti anni compiuti, domiciliato o dimorante nel Cantone, che sia in possesso dei diritti politici e non li eserciti in nessun altro Cantone.»

⁷⁷ «Ha diritto di voto in materia cantonale e comunale, salvo i casi di esclusione previsti dalla legge: a) ogni cittadino ticinese o confederato di venti anni compiuti, domiciliato da tre mesi in un Comune del Cantone...»

(art. 23 de la constitution vaudoise⁷⁸, art. 2⁷⁹ et 3⁸⁰ de la loi genevoise sur les votations et élections).

Le canton de Neuchâtel ne distingue pas, quant à l'exercice des droits politiques, entre établissement et séjour: le citoyen qui fixe son domicile dans une commune et y dépose ses papiers de légitimation reçoit un permis de domicile; il exerce dans cette commune son droit de vote en matière cantonale et communale.

Tous les cantons romands, de même que Berne et le Tessin, ont fait usage du droit prévu par l'art. 43 al. 4 Cst. féd. de subordonner l'exercice des droits politiques en matière cantonale et communale, à tout le moins pour les Confédérés, à un délai de trois mois dès la fixation du domicile politique dans un endroit.

⁷⁸ «Sont citoyens actifs tous les Suisses, hommes et femmes, âgés de vingt ans révolus établis ou en séjour dans le canton depuis trois mois et n'exerçant pas leurs droits politiques dans quelque autre Etat de la Confédération ...»

⁷⁹ «Sont électeurs en matière cantonale:

- a) les citoyens genevois âgés de 20 ans révolus qui jouissent de leurs droits politiques et ne les exercent pas dans un autre canton;
- b) les citoyens confédérés âgés de 20 ans révolus qui jouissent de leurs droits politiques et ne les exercent pas dans un autre canton et qui, au moment où ils atteignent leur majorité ou après l'avoir atteinte, sont domiciliés dans le canton depuis trois mois au moins et sont au bénéfice d'un permis de séjour ou d'établissement accordé sur dépôt de leur acte d'origine, d'une déclaration d'origine délivrée par l'autorité compétente du canton dont ils sont ressortissants, ou d'autres pièces d'identité.»

⁸⁰ «Sont électeurs en matière communale:

- a) les citoyens genevois âgés de 20 ans révolus qui jouissent de leurs droits politiques et qui sont domiciliés dans la commune depuis trois mois au moins;
- b) les citoyens confédérés âgés de 20 ans révolus qui jouissent de leurs droits politiques et ne les exercent pas dans un autre canton et qui, au moment où ils atteignent leur majorité ou après l'avoir atteinte, sont domiciliés dans la commune depuis trois mois au moins et sont au bénéfice d'un permis de séjour ou d'établissement accordé sur dépôt de leur acte d'origine, d'une déclaration d'origine délivrée par l'autorité compétente du canton dont ils sont ressortissants, ou d'autres pièces d'identité.»

D. Domicile politique de la femme

Alors que le peuple suisse et les cantons ont rejeté, le 1^{er} février 1959, l'introduction du suffrage féminin en matière fédérale, les citoyens vaudois ont accepté, le même jour, la révision de la constitution cantonale conférant les droits politiques aux femmes pour les affaires cantonales et communales. D'autre part, dans les cantons de Genève et de Neuchâtel, des procédures de révision constitutionnelle visant à accorder aux femmes le droit de vote et l'éligibilité sont actuellement en cours.

Comme le droit fédéral ne connaît pas le suffrage féminin, le domicile politique des Suissesses en matière cantonale et communale ne peut être régi que par le droit cantonal. La détermination du domicile politique des femmes par le droit cantonal obéit cependant aux mêmes principes que ceux qui sont appliqués pour le domicile politique des hommes. Le domicile politique de la femme doit être, en règle générale, au lieu où se trouve son domicile civil. Pour la femme mariée, il coïncide avec le domicile du mari, les époux exerçant leurs droits politiques dans le même lieu. La femme mariée qui a un domicile civil personnel, en conformité de l'art. 25 al. 2 CC, possède également à cet endroit un domicile politique propre. C'est selon ces principes qu'est réglé le domicile politique de la femme dans le canton de Vaud, qui, comme on l'a vu, rattache sans réserve le domicile politique au domicile civil⁸¹.

2. Le registre électoral

A. Droit applicable

Tandis que le domicile politique est régi par le droit fédéral pour les affaires non seulement fédérales mais aussi cantonales et communales – mais non bourgeoisiales –, le registre électoral n'est que partiellement réglementé par le

⁸¹ Cf. ci-dessus p. 529a–530a.

droit fédéral, même en matière fédérale. Les art. 5, 6 et 7 de la loi fédérale sur les élections et votations fédérales se bornent à prescrire la tenue de registres électoraux par les communes, l'inscription dans ces registres des citoyens actifs qui ont leur domicile politique dans la commune, la faculté pour les électeurs de prendre connaissance des registres avant les élections et votations, la clôture des registres et le recours au Conseil fédéral dans les cas prévus. Pour le reste, le registre électoral est réglementé par la législation cantonale.

B. Organisation

Pour que les élections et votations se déroulent régulièrement et qu'en particulier les citoyens exercent leurs droits politiques au lieu de leur domicile, il est nécessaire que les autorités communales tiennent un état des électeurs habiles à voter.

L'art. 5 de la loi fédérale sur les élections et votations fédérales, selon lequel tout citoyen suisse domicilié dans une commune doit être inscrit d'office sur le registre électoral de cette commune, presuppose l'existence dans chaque commune d'un tel registre. Toutes les lois électorales des cantons prescrivent aux communes la tenue de registres électoraux et contiennent à cet égard des dispositions plus ou moins détaillées.

Que ce soit en matière fédérale, cantonale ou communale, seul peut voter le citoyen qui est dûment inscrit dans le registre électoral de la commune où il a son domicile. Cette inscription est opérée d'office sur la base des registres des bourgeois, des registres de l'état civil, des contrôles des citoyens établis ou en séjour.

⁸² Berne, art. 9 de l'ordonnance sur le registre électoral; Fribourg, art. 22 de la loi sur les communes et paroisses; Tessin, art. 11 de la loi sur l'exercice du droit de vote, les votations et les élections; Valais, art. 13 de la loi sur les élections et les votations; Vaud, art. 12 de la loi sur l'exercice des droits politiques; Neuchâtel, art. 7 de la loi sur l'exercice des droits politiques; Genève, art. 6 al. 1 de la loi sur les votations et élections.

Tous les cantons romands, ainsi que Berne et le Tessin, prévoient l'inscription d'office des citoyens dans les registres civiques⁸². A Genève, il est fait toutefois une distinction entre les citoyens genevois et confédérés qui ont déposé au bureau du contrôle de l'habitant un acte d'origine ou une déclaration d'origine délivrée par l'autorité compétente et les confédérés qui ont remis d'autres pièces d'identité: les premiers sont inscrits d'office dans les rôles électoraux, tandis que les seconds ne le sont que sur présentation d'une attestation de la commune du dernier domicile certifiant qu'ils jouissent de leurs droits politiques et qu'ils ne les exercent pas sur son territoire⁸³.

En matière fédérale, l'art. 5 de la loi fédérale sur les élections et votations fédérales prévoit également l'inscription d'office des citoyens dans le registre électoral de la commune où ils ont leur domicile politique. Cette loi, qui porte la date du 19 juillet 1872, est antérieure à la Constitution fédérale du 29 mai 1874, laquelle dispose, à l'art. 43 al. 2, que le citoyen peut prendre part, au lieu de son domicile, à toutes les élections et votations fédérales, après avoir dûment justifié de sa qualité d'électeur. Statuant, le 31 janvier 1876, sur le recours interjeté par la commune de Dürnten, le Conseil fédéral a résolu de la façon suivante les questions posées par ces deux dispositions: la preuve du droit de vote doit être considérée comme fournie par la production d'une attestation constatant la qualité de citoyen actif et l'âge de vingt ans révolus; il n'est permis de faire dépendre l'inscription d'un citoyen d'un autre canton dans le registre électoral de la preuve qu'il n'est pas privé du droit de vote, notamment de la remise d'un certificat de bonnes mœurs, que dans le cas où il existe des raisons sérieuses de douter qu'il jouisse de ses droits politiques. Saisie d'un recours contre l'arrêté du Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale ne put cependant prendre une décision, les deux Chambres étant d'avis différents et ayant main-

⁸³ Art. 6 al. 2 de la loi genevoise sur les votations et élections.

tenu finalement chacune leur point de vue, les 7 et 11 février 1878. Tandis que le Conseil national se rallia à l'opinion du Conseil fédéral et jugea que le recours devait être rejeté, le Conseil des Etats se prononça pour l'admission de celui-ci, estimant que l'art. 5 de la loi du 19 juillet 1872 avait été abrogé par l'art. 43 al. 2 de la Constitution du 29 mai 1874 et que cette dernière disposition avait été adoptée en connaissance de cause à la suite de la suppression, par l'art. 45 Cst. féd., de l'obligation de produire un certificat de bonnes mœurs pour obtenir l'autorisation d'établissement⁸⁴.

La pratique du Conseil fédéral est restée dans la ligne qu'il avait fixée en la cause commune de Dürnten: en matière fédérale, tout citoyen domicilié dans une commune doit être inscrit d'office sur le registre électoral de cette commune, à moins que l'autorité compétente ne possède la preuve qu'il est exclu du droit de citoyen actif par la législation du canton; l'art. 43 Cst. féd. ne signifie pas que le constituant ait entendu augmenter les exigences requises par la loi de 1872 sur les élections et les votations fédérales; le citoyen n'a pas à formuler une demande spéciale en vue d'obtenir son inscription dans le registre électoral; il est présumé avoir le droit de vote et ne peut être tenu de faire la preuve de sa qualité de citoyen actif que si des raisons particulières justifient un doute à cet égard⁸⁵.

Avec raison, BURCKHARDT estime que cette solution est raisonnable et qu'elle n'est pas en contradiction avec la Constitution fédérale; comme il le relève pertinemment, lors des débats sur la nouvelle constitution, la portée exacte de l'art. 43 quant à l'inscription des citoyens établis sur les registres électoraux n'a pas été entrevue, sans quoi la difficulté de concilier son texte avec l'art. 5 de la loi de 1872 n'eût pas passé inaperçue. En outre, ainsi que le souligne GIACOMETTI, qui estime pourtant que l'art. 43 Cst. féd. a abrogé l'art. 5 précité, seul le système de l'inscription

⁸⁴ Cf. SALIS III n° 1167 p. 293–297; BURCKHARDT, Kommentar, p. 374–375.

⁸⁵ SALIS III n° 1168 p. 297; BURCKHARDT II n° 397 p. 23–24.

d'office des citoyens dans les registres électoraux est conforme à la conception selon laquelle le droit de vote est une fonction publique⁸⁶.

Lorsqu'il existe des doutes sur la qualité d'électeur d'un citoyen qui arrive dans un endroit et y fixe son domicile politique, en particulier sur le point de savoir si le motif pour lequel il était exclu du droit de vote au précédent domicile vaut aussi au nouveau, l'autorité de la commune où il s'établit recueille les renseignements utiles à cet égard auprès de la commune du dernier domicile ou de la commune d'origine. Cette règle est expressément énoncée à l'art. 13 de l'ordonnance bernoise sur le registre électoral, du 30 octobre 1918. Elle est en général également appliquée dans les cantons qui ne la prescrivent pas de façon explicite dans leur législation.

Les radiations sont, comme les inscriptions, opérées d'office. La loi fédérale sur les élections et votations fédérales ne contient aucune disposition à cet égard, mais le principe de la radiation d'office des électeurs qui n'exercent plus leurs droits politiques dans la commune est une conséquence nécessaire de l'obligation des autorités communales de tenir à jour le registre électoral.

Dans tous les cantons romands, ainsi que dans ceux de Berne et du Tessin, les registres sont tenus de façon continue et non pas seulement établis à l'occasion d'une votation ou élection; les inscriptions et radiations sont opérées dès que les faits qui les motivent sont connus de l'autorité chargée d'y procéder. Avant chaque élection ou votation fédérale, cantonale ou communale, les registres électoraux sont soumis à une revision⁸⁷.

⁸⁶ Op. cit. p. 224; FLEINER/GIACOMETTI, op. cit. p. 441.

⁸⁷ Berne, art. 15 de l'ordonnance sur le registre électoral; Fribourg, art. 22 de la loi sur les communes et paroisses; Tessin, art. 9 de la loi sur l'exercice du droit de vote, les votations et les élections; Valais, art. 14 de la loi sur les élections et les votations; Vaud, art. 13 de la loi sur l'exercice des droits politiques; Neu-

Les registres électoraux peuvent être consultés par les intéressés. L'art. 6 de la loi fédérale sur les élections et votations fédérales prescrit qu'ils doivent être exposés publiquement pendant au moins deux semaines avant l'élection ou la votation. Les cantons de Berne⁸⁸, Valais⁸⁹, Genève⁹⁰ et Neuchâtel⁹¹ prévoient que les rôles des électeurs peuvent être consultés en tout temps. La loi tessinoise distingue deux publications des registres électoraux en matière cantonale et communale: chaque année, ces registres sont publiés pendant vingt jours dès le premier samedi du mois de décembre; ils sont en outre publiés durant trente jours avant les votations et les élections cantonales et communales⁹². Le canton de Vaud⁹³ prescrit le dépôt du rôle des électeurs au greffe municipal pendant les deux semaines qui précèdent l'opération électorale⁹⁴. Dans le canton de Fribourg, les registres électoraux sont déposés au secrétariat communal immédiatement après leur première clôture qui a lieu trois semaines avant le scrutin⁹⁵. Dans la commune de Fribourg, le registre électoral clôturé est reproduit sur des tableaux électoraux imprimés, distincts pour les différents quartiers et affichés dans chacun d'eux⁹⁶; dans les communes de plus de 2000 âmes de population, il est affiché, immédiatement après la clôture, dans un local mis à la disposition du public⁹⁷. L'art. 13 de la loi genevoise

châtel, art. 9 de la loi sur l'exercice des droits politiques; Genève, art. 5 de la loi sur les votations et élections.

⁸⁸ Art. 11 de l'ordonnance sur le registre électoral.

⁸⁹ Art. 14 de la loi sur les élections et les votations.

⁹⁰ Art. 12 de la loi sur les votations et élections.

⁹¹ Art. 10 de la loi sur l'exercice des droits politiques.

⁹² Art. 13 et 14 de la loi sur l'exercice du droit de vote, les votations et les élections.

⁹³ Art. 14 de la loi sur l'exercice des droits politiques.

⁹⁴ Cf. art. 4 de la loi précitée.

⁹⁵ Art. 23 de la loi sur les communes et paroisses.

⁹⁶ Art. 6 al. 5 de l'arrêté du Conseil d'Etat, du 13 avril 1923, fixant les dispositions de portée générale applicables aux votations fédérales.

⁹⁷ Art. 6 al. 4 de l'arrêté précité.

sur les votations et élections prescrit également l'affichage des rôles électoraux dans les divers arrondissements avant chaque opération électorale pendant une période de quinze jours qui prend fin le jeudi à midi précédent le scrutin. En Valais, cinquante jours avant les élections périodiques, fédérales, cantonales ou communales, le conseil communal établit et fait afficher l'état nominatif des électeurs, tel qu'il ressort du registre électoral mis au point⁹⁸; pour les élections partielles ce délai est réduit à vingt jours. On distingue ainsi, dans le canton du Valais, entre le registre électoral et la liste électorale; c'est l'inscription sur la liste électorale qui est déterminante pour l'admission au scrutin⁹⁹.

L'art. 6 de la loi fédérale sur les élections et votations fédérales prescrit que les registres électoraux peuvent être clos, en matière fédérale, au plus tôt trois jours avant la votation; lorsque le scrutin est ouvert déjà la veille, en conformité de l'art. 1^{er} de la loi fédérale facilitant l'exercice du droit de vote et simplifiant les opérations électORALES, du 30 mars 1900, la clôture du registre électoral peut avoir lieu trois fois vingt-quatre heures avant l'ouverture du scrutin la veille du jour fixé pour l'élection ou la votation¹⁰⁰. Les cantons peuvent abréger ce délai et prévoir que le registre électoral sera clos la veille ou même le jour de l'élection. Pour les élections et votations fédérales, les dispositions qui prescrivent la fermeture des rôles électoraux plus de trois jours avant l'opération électorale sont sans effet; elles valent en revanche en matière cantonale et communale.

La clôture des registres électoraux est fixée à la veille du scrutin dans les cantons de Berne¹⁰¹, Vaud¹⁰² et Valais¹⁰³.

⁹⁸ Art. 15 de la loi sur les élections et les votations.

⁹⁹ Art. 18 de la loi précitée.

¹⁰⁰ BURCKHARDT II n° 564 p. 316.

¹⁰¹ Art. 16 de l'ordonnance sur le registre électoral.

¹⁰² Art. 16 de la loi sur l'exercice des droits politiques.

¹⁰³ Art. 18 de la loi sur les élections et les votations.

Elle a lieu, dans le canton de Neuchâtel¹⁰⁴, quarante-huit heures avant l'ouverture du scrutin. Dans le canton de Fribourg¹⁰⁵, il faut distinguer deux clôtures: la première est fixée à trois semaines avant la date de la votation; elle n'est que provisoire, puisque des demandes d'inscription ou de radiation, qui sont portées dans un livre-journal, peuvent être adressées au conseil communal jusqu'au mardi précédent l'opération électorale, en matière cantonale et communale, et jusqu'au jeudi avant un scrutin fédéral; le registre électoral, complété et rectifié en conformité des décisions prises par le conseil communal et le bureau électoral, est clos définitivement la veille de l'élection avant midi par le conseil communal. Dans le canton de Genève¹⁰⁶, le bureau de la commission électorale procède à la clôture des rôles des électeurs le jeudi à midi précédant l'opération électorale.

Les citoyens qui se trouvent inscrits dans le registre électoral à la date de sa clôture ou dont l'inscription a été ordonnée par l'autorité de recours peuvent seuls prendre part à la votation¹⁰⁷. Les cantons de Neuchâtel et Valais admettent cependant que des citoyens qui n'ont pas été portés dans le registre civique puissent voter. Selon l'art. 13 de la loi neuchâteloise sur l'exercice des droits politiques,

¹⁰⁴ Art. 11 de la loi sur l'exercice des droits politiques.

¹⁰⁵ Art. 23 à 30 de la loi sur les communes et paroisses; art. 2 à 8 de la loi électorale, du 13 mai 1896, modifiant quelques dispositions de la loi du 22 mai 1861 pour la nomination des députés au Grand Conseil et de la loi sur les communes et paroisses du 19 mai 1894; art. 6 à 13 de l'arrêté du Conseil d'Etat, du 13 avril 1923, fixant les dispositions de portée générale applicables aux votations fédérales.

¹⁰⁶ Art. 17 al. 2 de la loi sur les votations et élections.

¹⁰⁷ Berne, art. 16 de l'ordonnance sur le registre électoral; Fribourg, art. 4 de la loi électorale du 13 mai 1896; Tessin, art. 8 de la loi sur l'exercice du droit de vote, les votations et les élections; Vaud, art. 16 de la loi sur l'exercice des droits politiques; Valais, art. 18 de la loi sur les élections et les votations; Genève, art. 5 al. 3 de la loi sur les votations et élections.

«le bureau électoral admet au vote et inscrit au registre les citoyens qui, bien que non portés sur le registre civique, justifient de leur droit de vote; cette inscription supplémentaire est motivée et attestée par le bureau». En Valais, le bureau électoral, conformément aux art. 19 et 31 de la loi sur les élections et votations, peut également admettre au vote un citoyen non inscrit sur la liste électorale ou non muni de la carte civique, s'il y a erreur évidente; sa décision motivée est portée au procès-verbal. Ce système a certes des avantages pour l'électeur qui peut obtenir, même au moment du scrutin, la rectification d'erreurs et la reconnaissance de son droit de vote. Il présente cependant moins de sécurité que celui de la clôture absolue du registre civique, puisque la question de l'admission au vote d'un citoyen, qui ne figure pourtant pas sur le registre et qui par conséquent ne devrait normalement pas participer à la votation, relève du bureau électoral; ce bureau étant appelé à trancher rapidement et pendant le scrutin, les risques d'erreurs sont augmentés. Le choix entre les deux systèmes relève non pas de considérations juridiques mais de l'opportunité politique. En définitive, l'un et l'autre peuvent avoir des effets favorables suivant la façon dont ils sont appliqués. Nous pensons que la clôture absolue est cependant préférable en raison de la sécurité qu'elle garantit. Or, cette sécurité est d'une importance essentielle lorsqu'il s'agit de scrutins disputés, en particulier d'élections. Comme un choix doit être fait entre les deux systèmes, pour valoir dans toutes les élections et votations, celui de la clôture absolue nous paraît le meilleur.

Lors du scrutin, le contrôle de la qualité de citoyen ayant le droit de participer à la votation ou à l'élection est effectué sur la base du registre électoral. Dans les cantons de Berne, Fribourg, Vaud, Valais et Neuchâtel, les citoyens inscrits dans le registre civique reçoivent une carte d'électeur qu'ils produisent aux organes électoraux chargés du contrôle. Ces cartes peuvent être valables soit seulement

pour un scrutin¹⁰⁸ soit pour une certaine période¹⁰⁹; dans le premier cas, elles sont envoyées aux citoyens avant chaque élection ou votation; dans le second, elles sont renouvelées périodiquement. Les cantons de Genève¹¹⁰ et Tessin¹¹¹ ne connaissent pas le système de la carte électo-

¹⁰⁸ Berne, art. 7 du décret concernant le mode de procéder aux votations et élections populaires, du 10 mai 1921. La carte de vote de validité permanente est admissible pour les scrutins communaux, mais non pour les élections et votations fédérales et cantonales; l'introduction de la carte civique permanente exigerait la modification de l'art. 7 du décret précité (*Monatsschrift für bernisches Verwaltungsrecht*, 51, 1953, p. 97).

Fribourg, art. 32 de la loi sur les communes et paroisses. Dans la commune de Fribourg, des cartes civiques, valables un an ou deux, sont remises aux citoyens; elles ne valent que pour les votations. Dans toutes les autres communes et en ville de Fribourg pour les élections, les citoyens reçoivent une carte de capacité électorale avant chaque scrutin. Le projet d'une loi sur l'exercice des droits politiques actuellement en préparation prévoit une carte civique permanente.

Valais, art. 31 de la loi sur les élections et les votations, selon lequel les communes sont autorisées à introduire la carte civique, celle-ci étant alors remise à chaque citoyen inscrit sur la liste électorale.

¹⁰⁹ Vaud, art. 17 de la loi sur l'exercice des droits politiques. Les cartes civiques sont renouvelées avant chaque élection générale au Grand Conseil. Une carte civique spéciale est délivrée au citoyen, inscrit dans le rôle des électeurs, qui n'a pas encore trois mois de domicile dans la commune, pour les votations et élections fédérales et, si le citoyen était précédemment domicilié dans une autre commune du canton, pour l'élection des membres du Grand Conseil, du Conseil d'Etat et du Conseil des Etats; cette carte civique spéciale n'est valable que pour la votation ou l'élection pour laquelle elle a été délivrée; elle est retirée par le bureau électoral lorsque le citoyen exerce son droit de vote.

Les femmes reçoivent, d'autre part, des cartes civiques différentes de celles des hommes.

Neuchâtel, art. 16 de la loi sur l'exercice des droits politiques.

¹¹⁰ Art. 25 de la loi sur les votations et élections.

¹¹¹ Art. 70 ss de la loi sur l'exercice du droit de vote, les votations et les élections; art. 4 de la loi sur les élections politiques (legge

rale : lorsqu'il se présente au bureau de vote, le citoyen décline son identité et, au besoin, la justifie; dans le canton de Genève, il reçoit ensuite une estampille qu'il colle sur le bulletin de vote à l'emplacement réservé à cet effet.

C. Réclamations et recours

Les législations des cantons romands et de Berne prévoient toutes que les registres électoraux peuvent faire l'objet de réclamations: tout citoyen qui n'a pas été inscrit, alors qu'il aurait dû l'être, ou qui a été radié indûment ou qui conteste les inscriptions ou radiations d'autres électeurs peut s'adresser à l'autorité compétente à l'effet d'obtenir la rectification du registre électoral¹¹². Ces réclamations sont portées devant l'autorité communale dans les cantons de Berne, Fribourg, Valais, Neuchâtel et Vaud ; dans le canton de Genève, elles sont en revanche tranchées par le service des rôles électoraux; elles peuvent soit lui être adressées directement, soit être remises, à son intention, pour la ville de Genève, au conseil administratif, et, pour les autres communes, aux mairies; la commission électorale, chargée de veiller à l'établissement et à la tenue des rôles électoraux, peut être appelée à donner un préavis au service des rôles électoraux sur toutes les réclamations relatives à ces rôles¹¹³.

sulle elezioni politiche) du 30 octobre 1958; art. 19 du règlement d'application des lois électORALES (regolamento di applicazione delle leggi elettorali) du 7 janvier 1959.

¹¹² Berne, art. 12 et 14 de l'ordonnance sur le registre électoral; Fribourg, art. 24 ss de la loi sur les communes et paroisses; Vaud, art. 15 de la loi sur l'exercice des droits politiques; Valais, art. 15 de la loi sur les élections et les votations; Neuchâtel, art. 10 de la loi sur l'exercice des droits politiques; Genève, art. 14 de la loi sur les votations et élections.

¹¹³ Art. 15 et 17 de la loi sur les votations et élections. La commission électorale est composée de trois membres nommés par le Conseil d'Etat, cinq membres nommés par le Grand Conseil, cinq membres nommés par le Conseil municipal de la ville de Genève, deux membres nommés par le Conseil municipal de Carouge et un

Les décisions des autorités communales concernant les registres électoraux peuvent faire l'objet de recours au Conseil d'Etat¹¹⁴. Dans le canton de Berne, les recours contre les décisions du conseil communal sont, en matière communale, portés tout d'abord devant le préfet; les prononcés des préfets sont susceptibles de recours au Conseil d'Etat¹¹⁵; en matière fédérale et cantonale, les recours contre les décisions du conseil communal sont tranchés directement par le Conseil d'Etat¹¹⁶. Dans le canton de Fribourg, il y a recours, en premier lieu, au bureau électoral contre les prononcés du conseil communal¹¹⁷; les décisions du bureau électoral peuvent être déférées au Conseil d'Etat¹¹⁸. Au Tessin, c'est le Conseil d'Etat qui, saisi par voie de recours, tranche les difficultés et contestations concernant les registres électoraux¹¹⁹.

Les décisions des autorités cantonales relatives aux registres électoraux sont susceptibles de recours au Conseil fédéral ou au Tribunal fédéral. Selon l'art. 7 de la loi fédérale sur les élections et votations fédérales, «on peut recourir au Conseil fédéral contre les autorités cantonales pour refus ou suppression d'inscription» dans le registre électoral, ainsi que pour toute violation de cette loi. D'autre part, en vertu de l'art. 85 litt. a OJ, le Tribunal fédéral con-

membre nommé par les conseils municipaux de chacune des autres communes.

¹¹⁴ Berne, art. 19 de l'ordonnance sur le registre électoral; Vaud, art. 15 de la loi sur l'exercice des droits politiques; Valais, art. 16 de la loi sur les élections et les votations; Neuchâtel, art. 12 de la loi sur l'exercice des droits politiques; Genève, art. 14 de la loi sur les votations et élections.

¹¹⁵ Art. 20 de l'ordonnance sur le registre électoral.

¹¹⁶ Art. 19 de l'ordonnance sur le registre électoral.

¹¹⁷ Art. 27 de la loi sur les communes et paroisses; art. 2 de la loi électrale du 13 mai 1896.

¹¹⁸ Art. 5 de la loi électrale du 13 mai 1896.

¹¹⁹ Art. 102 et 103 de la loi sur l'exercice du droit de vote, les votations et les élections, pour les affaires cantonales et communales; art. 104, pour le registre électoral en matière fédérale.

naît des recours de droit public concernant le droit de vote des citoyens, et de ceux qui ont trait aux élections et votations cantonales. Dans l'arrêt Quinche du 26 juin 1957¹²⁰, le Tribunal fédéral a jugé que, dans la mesure où l'autorité cantonale refuse de reconnaître au recourant le droit de vote en matière fédérale et de l'inscrire pour cela sur le rôle des électeurs, sa décision ne peut faire l'objet que d'un recours au Conseil fédéral; si c'est le droit de vote en matière fédérale, cantonale et communale qui est en jeu, le recours rentre dans la compétence du Conseil fédéral en tant qu'il concerne les affaires fédérales et dans celle du Tribunal fédéral dans la mesure où il a trait au domaine cantonal et communal; dans un tel cas, le recours adressé au Tribunal fédéral est transmis par lui au Conseil fédéral en tant qu'il relève de sa compétence, conformément à l'art. 96 OJ. D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral¹²¹, le recours prévu à l'art. 85 litt. a OJ est ouvert lorsque l'autorité cantonale ne porte pas dans le registre électoral un citoyen qui possède le droit de vote ou lorsqu'elle inscrit une personne qui ne devrait pas y figurer; un citoyen actif peut exiger qu'une personne qui n'a pas les droits politiques soit exclue du registre civique dès que celle-ci est inscrite ou maintenue dans les rôles électoraux; le droit de vote du citoyen actif est alors violé et peut donner lieu à un recours, indépendamment d'une élection ou votation déterminée à laquelle la personne inscrite sur le registre électoral, mais ne possédant pas le droit de vote, pourrait participer.

¹²⁰ ATF 83 1957 I 176, consid. 1. Le Professeur HANS HUBER élève des doutes au sujet de cette jurisprudence et fait les observations suivantes auxquelles nous nous rallions: «Diese Entscheidung steht nicht außer allem Zweifel, denn OG Art. 85 lit. a spricht allgemein von Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung (gegen kantonale Verfügungen), und Art. 17 des Gesetzes vom 19. Juli 1872 stammt noch aus der Zeit, da eben dieser Rekurs noch allgemein an den Bundesrat ging.» (Die staats- und verwaltungsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts im Jahre 1957, Revue de la Société des juristes bernois, 94, 1958, p. 467.)

¹²¹ ATF 53 1927 I 120, 276.

3. Le lieu d'exercice du droit de vote

Comme on l'a vu¹²², seul le citoyen qui a un domicile politique possède le droit de vote et c'est à ce domicile qu'il l'exerce: dans la commune où se trouve son domicile politique, le citoyen prend part aux élections et votations et peut, en outre, signer les initiatives populaires et les demandes de référendum.

Sans l'énoncer de façon explicite, le droit fédéral est fondé sur le principe que les droits politiques s'exercent en général à la commune¹²³. Ainsi, l'art. 14 de la loi fédérale concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la constitution fédérale, du 27 janvier 1892, présuppose que le vote a lieu à la commune, puisqu'il prescrit en particulier que les procès-verbaux des votations doivent indiquer le nombre d'électeurs de la commune; il en est de même de l'art. 4 de cette loi, aux termes duquel le président de commune doit attester que les signataires de l'initiative populaire exercent leurs droits politiques dans la commune, de l'art. 4 de l'ordonnance pour l'exécution de la loi fédérale concernant l'élection du Conseil national, du 8 juillet 1919, qui prescrit l'organisation de bureaux de vote communaux, et du titre qui précède les art. 5 à 14 de cette ordonnance, où il est question de la «constatation par communes du résultat de l'élection». Il est vrai que l'art. 12 de la loi fédérale concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux prévoit l'établissement d'un procès-verbal «dans chaque commune ou cercle». GIACOMETTI¹²⁴ en déduit que le droit fédéral n'impose pas le vote à la commune pour les élections et votations fédérales, mais exige seulement que le citoyen puisse exercer son droit de vote

¹²² Cf. ci-dessus p. 524a.

¹²³ Cf. art. 3 et 3^{bis} de la loi fédérale sur les élections et votations fédérales.

¹²⁴ FLEINER/GIACOMETTI, op. cit. p. 449–450; cf. également SALIS III n° 1188 p. 524; STAUB, op. cit. p. 30, note 1.

aussi près que possible de son domicile. Il n'est cependant pas nécessaire de trancher ce point en ce qui concerne les cantons romands et ceux de Berne et du Tessin, car la règle du vote à la commune y est d'une façon générale appliquée¹²⁵.

Le principe du vote au domicile, ainsi que l'expose le Tribunal fédéral dans l'arrêt Héridier¹²⁶, «est le seul qui sauvegarde l'ordre, la clarté et la sûreté qui doivent régner dans tout système électoral». Il permet tout d'abord d'empêcher qu'un citoyen ne vote plusieurs fois à divers endroits lors d'un même scrutin et n'abuse ainsi de ses droits politiques. Dans les relations intercantionales, il assure à cet égard l'application de l'art. 43 al. 3 Cst. féd., selon lequel «nul ne peut exercer des droits politiques dans plus d'un canton»¹²⁷.

En matière fédérale, la règle du vote au domicile protège les cantons contre l'altération des résultats des scrutins qu'entraînerait la participation de citoyens sans liens étroits avec le canton: dans les votations portant sur la Constitution fédérale, les votes des cantons en tant qu'Etats jouent en effet un rôle déterminant¹²⁸ et le résultat de la votation populaire dans chaque canton est considéré comme le vote de l'Etat; d'autre part, pour les élections des députés au Conseil national, chaque canton forme un arrondissement électoral¹²⁹. C'est évidemment pour éviter que les élections

¹²⁵ Berne, art. 4 de la loi concernant les votations et élections populaires; Fribourg, art. 22 al. 6 de la constitution; Tessin, art. 21, 25 et 26 de la loi sur l'exercice du droit de vote, les votations et les élections; Vaud, art. 22 de la constitution; art. 1^{er} de la loi sur l'exercice des droits politiques; Valais, art. 4 et 10 de la loi sur les élections et les votations; Neuchâtel, art. 18 de la loi sur l'exercice des droits politiques; Genève, art. 18 de la loi sur les votations et élections.

¹²⁶ ATF 38 1912 I 476.

¹²⁷ BURCKHARDT II n° 563 III p. 315–316.

¹²⁸ Art. 123 Cst. féd.

¹²⁹ Art. 1^{er} de la loi fédérale concernant l'élection du Conseil national, du 14 février 1919.

ne soient faussées par les voix de citoyens qui n'avaient pas d'attaches véritables avec le canton que le gouvernement schwyzois refusa d'admettre au scrutin, en 1935, 250 ouvriers zurichois occupés aux travaux de l'Etzel: la participation de ces ouvriers, qui n'avaient pas leur domicile politique dans le canton de Schwyz, était en effet de nature à modifier sensiblement la composition du corps électoral et, partant, les résultats du scrutin.

L'importance du principe du vote au domicile n'est pas moins grande en matière intracantonale: il est notamment une garantie contre les manœuvres qui tendraient à influer indûment sur des élections ou votations, en particulier communales, par le déplacement de «valets électoraux»¹³⁰.

La règle du vote au domicile est enfin également en faveur du citoyen: l'électeur est appelé à participer aux affaires publiques à l'endroit où il a fixé le centre de ses relations personnelles; il prend part à l'aménagement de la puissance publique et donne son avis sur les questions intéressant la collectivité dans le cadre de la communauté où il vit.

En raison de l'ordre et de la sécurité qu'il garantit dans l'exercice des droits politiques et des avantages qu'il assure au citoyen, c'est avec raison que le principe du vote au domicile constitue un des fondements de notre droit électoral.

4. Les Suisses à l'étranger

A. Droit tessinois

Le canton du Tessin accorde aux Tessinois à l'étranger le droit de vote en matière cantonale et communale. L'art. 11 de la constitution tessinoise statue que les Tessinois à l'étranger qui font partie d'un foyer (fuoco) inscrit dans le registre des foyers d'une commune du canton exercent leur droit de vote dans cette commune, sous réserve des cas d'ex-

¹³⁰ Cf. ATF 49 1923 I 416.

clusion prévus par la loi¹³¹. Introduite dans la constitution tessinoise par une loi constitutionnelle du 16 juin 1893, qui fut acceptée en votation populaire le 5 novembre 1893, cette disposition a reçu la garantie fédérale par arrêté fédéral du 25 mars 1896¹³².

Pour conserver aux Tessinois qui émigrent à l'étranger leur droit de vote dans le canton du Tessin, la constitution tessinoise institue en leur faveur un domicile politique légal¹³³ où ils peuvent exercer leurs droits électoraux. Les Tessinois à l'étranger sont inscrits d'office dans les registres des foyers et la qualité d'électeur leur appartient de droit. Selon l'art. 22 de la loi sur l'exercice du droit de vote, les votations et élections¹³⁴, les citoyens tessinois à l'étranger qui font partie d'un foyer porté dans les registres de deux ou plusieurs communes doivent être inscrits dans le registre électoral de leur commune d'origine, à moins que leur famille ne soit domiciliée dans une autre commune du canton; dans ce cas, ils sont inscrits dans le registre électoral de la commune de domicile de leur famille; ils exercent leurs droits politiques dans leur commune d'origine ou dans celle où leur famille est domiciliée, selon l'inscription dans le registre électoral.

De l'avis de BURCKHARDT¹³⁵, dont l'argumentation concorde avec celle qu'exposait le Conseil fédéral dans son mes-

¹³¹ Art. 11 al. 2 de la constitution tessinoise: «I ticinesi all'estero che fanno parte di un fuoco iscritto sul Registro dei fuochi di un Comune del Cantone esercitano il loro diritto di voto in detto Comune, salvo i casi di esclusione previsti dalla legge.»

¹³² FF 1895 III p. 200; Bull. Stén. AF 1895 V, p. 543–585, 1896 VI, p. 137–180; SALIS I n° 84 p. 349.

¹³³ SALIS III n° 1154 p. 276.

¹³⁴ «I cittadini ticinesi all'estero che fanno parte di un fuoco iscritto nei registri di due o più Comuni devono essere iscritti nel catalogo del loro Comune di origine, a meno che la loro famiglia sia domiciliata in altro Comune del Cantone, nel qual caso saranno iscritti nel catalogo di questo Comune. Essi esercitano il loro diritto di voto nel Comune di origine o in quello di domicilio della famiglia, secondo l'iscrizione in catalogo.»

¹³⁵ BURCKHARDT, Kommentar, p. 372–373.

sage du 31 mai 1895¹³⁶ et que suivit la majorité des Chambres fédérales, la réglementation tessinoise n'est pas contraire au droit fédéral: l'art. 43 Cst. féd. ne vise que les relations des cantons entre eux, ou des communes entre elles, et ne peut pas être étendu aux rapports essentiellement différents des Suisses à l'étranger avec leur canton d'origine; la disposition accordant aux Tessinois établis à l'étranger les droits politiques en matière cantonale et communale au lieu où ils sont inscrits ne viole pas non plus les art. 4 et 60 Cst. féd., car les règles du droit fédéral selon lesquelles les Suisses domiciliés à l'étranger n'ont pas le droit de vote dans le domaine fédéral ne sont pas déterminantes pour les cantons en ce qui concerne les affaires de leur ressort. Nous adhérons à cette opinion, qui nous paraît d'autant plus justifiée qu'elle est conforme à la structure fédéraliste de notre pays et respecte les droits des cantons¹³⁷.

Le canton du Tessin est le seul qui accorde le droit de vote en matière cantonale et communale à ses ressortissants établis à l'étranger. C'est là une question d'opportunité politique. Si légitime qu'il soit de vouloir conférer aux citoyens originaires d'un canton fixés à l'étranger la faculté de prendre part à sa vie publique, la solution adoptée par le Tessin ne laisse pas de poser des problèmes. Suivant l'usage qui peut en être fait, l'institution du droit de vote des ressortissants du canton à l'étranger risque en particulier de fausser le fonctionnement du régime démocratique. Pour influer sur les résultats de votations ou d'élections dans le canton ou dans des communes, les groupements politiques peuvent faire rentrer au pays, en assumant les frais de leur déplacement, des électeurs dont les voix seront de nature à assurer au parti qui les a mobilisés un poids ne correspondant pas

¹³⁶ FF 1895 III p. 200.

¹³⁷ Sur le droit de vote des Tessinois à l'étranger, cf. en outre SALIS, Le droit de vote des Tessinois habitant à l'étranger, mémoire présenté au Grand Conseil du canton du Tessin (traduction française, Bellinzona 1894); GHISLER, Der Begriff des fuoco im Tessiner öffentlichen Recht und sein Verhältnis zum Bundesrecht.

à son importance dans la population de résidence. D'autre part, s'ils ne sont pas aidés par un parti, seuls les citoyens qui ont les moyens de payer leur voyage dans la commune où ils sont inscrits, ou qui s'y trouvent fortuitement ou qui sont établis à proximité de la frontière, ont la possibilité d'exercer leurs droits politiques. Le danger existe enfin que les électeurs vivant à l'étranger n'aient pas une connaissance suffisante des questions soumises au peuple. A l'appui du droit de vote des ressortissants du canton établis à l'étranger, on peut cependant faire valoir que ceux d'entre eux qui veulent prendre part aux affaires publiques ont la possibilité de s'informer par la presse et par la radio. En outre, les moyens de communication modernes leur offrent des facilités pour se rendre au lieu fixé par la loi pour l'exercice de leurs droits politiques.

Nous n'entendons pas prendre ici position à l'égard de la réglementation tessinoise du droit de vote des ressortissants du canton à l'étranger en matière cantonale et communale. Comme la question relève de l'opportunité politique, nous ne sommes guère en mesure de l'apprécier et de nous prononcer sur elle, car nous n'avons pas une connaissance personnelle des conditions particulières du Tessin.

B. Droit fédéral

La question du droit de vote des Suisses à l'étranger s'est posée à plusieurs reprises aux autorités fédérales. Le Conseil fédéral eut à s'en occuper pour la première fois à l'occasion de la votation populaire du 19 avril 1874 sur la Constitution fédérale revisée. Les Suisses de Milan et de Mulhouse avaient exprimé le vœu d'être admis à participer à ce scrutin et avaient demandé au Conseil fédéral de prendre les mesures nécessaires pour faciliter le vote dans les localités suisses situées à la frontière. Le Conseil fédéral leur répondit¹³⁸, le 8 avril 1874, qu'il ne pouvait donner suite à leur requête, car elle se heurtait à l'art. 3 de la loi fédérale du 19 juillet 1872 sur les élections et votations fédérales, selon lequel le citoyen

¹³⁸ SALIS III n° 1189 p. 345.

doit exercer ses droits politiques au lieu où il réside soit comme ressortissant du canton soit comme citoyen établi ou en séjour. La même argumentation fut opposée par le Conseil fédéral, le 21 décembre 1881, à une demande d'Antoine Rossi¹³⁹.

Au printemps 1920, la colonie suisse de Milan demanda au Conseil fédéral de prendre des mesures pour que ses membres pussent participer aux élections fédérales. La légation de Suisse à Rome appuya la requête et proposa que les Suisses à l'étranger fussent autorisés à expédier leur bulletin par la poste. Le Département fédéral de justice et police objecta que, selon les art. 43, al. 2 et 3, et 74 al. 1 Cst. féd., le droit de vote devait s'exercer dans un canton, savoir le canton du domicile, ce qui excluait le vote à l'étranger; il releva que la loi fédérale du 19 juillet 1872 sur les élections et votations fédérales reposait sur le même principe; il observa en outre qu'en ce qui concerne l'élection du Conseil national l'exclusion des Suisses habitant l'étranger ressortait aussi de l'art. 73 al. 1 Cst. féd.¹⁴⁰; il fit valoir enfin que *de lege ferenda* l'exercice du droit de vote sur territoire étranger était contraire au principe de la souveraineté territoriale.

Par la suite, le Conseil fédéral, dans sa circulaire du 13 novembre 1925¹⁴¹, donna une interprétation large de la notion du domicile politique et invita les gouvernements cantonaux à reconnaître le droit de vote en matière fédérale aux électeurs suisses qui s'annonçaient dans une commune suisse comme citoyens en séjour et y déposaient des papiers de légitimation réguliers. En conformité de cette circulaire, les Suisses à l'étranger furent mis en mesure de voter dans les affaires fédérales en déposant leurs papiers de légitimation dans n'importe quelle commune suisse¹⁴².

¹³⁹ SALIS III n° 1196 p. 352.

¹⁴⁰ BURCKHARDT II n° 388 I p. 8; cf. dans le même sens n° 388 II p. 9.

¹⁴¹ FF 1925 III p. 337.

¹⁴² FLEINER/GIACOMETTI, op. cit. p. 439, note 15.

Cette pratique fut abandonnée à la suite de l'abrogation de la circulaire du 13 novembre 1925 par celle du 4 octobre 1937¹⁴³, dans laquelle le Conseil fédéral précisa expressément : «Les Suisses à l'étranger, qui avaient été admis à se faire inscrire au tableau électoral de n'importe quelle localité suisse en déposant leurs papiers – acte d'origine ou passeport – ne pourront plus participer aux scrutins fédéraux.» A l'appui des nouvelles instructions données aux cantons, le Conseil fédéral fit valoir en particulier que la circulaire de 1925 n'était pas conforme à la doctrine et à la jurisprudence, selon lesquelles le domicile politique concorde, d'une manière générale, avec le domicile civil.

En ce qui concerne le droit de vote des fonctionnaires fédéraux obligés par leur service de résider à l'étranger, le Conseil fédéral autorisa, le 25 octobre 1907¹⁴⁴, les agents des douanes stationnés à Waldshut à participer à la votation fédérale du 3 novembre; le Département fédéral de justice et police estima que, la question n'étant pas réglée par la loi, il était équitable que les fonctionnaires fédéraux tenus de vivre à l'étranger pussent exercer leur droit de vote en matière fédérale. Après un nouvel examen, le département constata cependant que l'art. 3 de la loi fédérale sur les élections et votations fédérales ne parlait pas expressément du droit de vote des citoyens qui n'ont pas de domicile en Suisse. Jugeant que la reconnaissance du droit de vote en matière fédérale aux fonctionnaires résidant à l'étranger n'était pas compatible avec la loi précitée, le Conseil fédéral décida d'ajourner, jusqu'à ce qu'elle fût revisée, toute décision sur cette question. En 1921¹⁴⁵, il rejeta une requête des agents des douanes stationnés à Singen tendant à ce qu'ils fussent admis à prendre part aux votations fédérales dans le canton de Schaffhouse, considérant que la loi de 1872 s'y opposait.

¹⁴³ FF 1937 III p. 153.

¹⁴⁴ BURCKHARDT II n° 561 p. 313.

¹⁴⁵ BURCKHARDT II n° 388 IV p. 9.

Pour les agents diplomatiques suisses à l'étranger qui bénéficient de l'extritorialité, la pratique admet en revanche qu'ils ont un domicile politique dans leur canton d'origine et qu'ils peuvent y voter¹⁴⁶. Les consuls suisses à l'étranger ne jouissent pas de cette faveur, car ils ne sont pas exterritorialisés¹⁴⁷.

Durant les deux guerres mondiales, le Conseil fédéral, en vertu de ses pleins pouvoirs, reconnut le droit de vote aux Suisses de l'étranger qui étaient rentrés au pays pour y accomplir le service actif et décida que leurs voix devaient être attribuées à leur canton d'origine¹⁴⁸. Actuellement, l'art. 10 de l'arrêté du Conseil fédéral concernant la participation des militaires aux votations et élections fédérales, cantonales et communales, du 10 décembre 1945, statue que «les Suisses de l'étranger, c'est-à-dire les militaires revenus de l'étranger pour faire leur service et qui n'ont pas de domicile en Suisse, n'ont pas le droit de participer aux votations fédérales (voir l'art. 43 Cst.)».

Le droit fédéral en vigueur ne permettant pas d'admettre la participation des Suisses de l'étranger aux élections et votations fédérales, le Conseil national, à l'occasion de la discussion du projet de loi relatif à l'exercice du droit de vote par les citoyens absents de leur domicile, adopta, le 19 juin 1948, une motion invitant le Conseil fédéral «à étudier les conditions dans lesquelles les Suisses de l'étranger pourront participer aux votations et élections fédérales et à présenter un projet de loi à ce sujet»¹⁴⁹. Cette motion faisait suite aux vœux exprimés par plusieurs colonies suisses à l'étranger, en particulier celle de Londres. Le Conseil des Etats¹⁵⁰ rejeta la motion, mais adopta un postulat demandant au Conseil fédéral de «présenter un rapport précisant

¹⁴⁶⁻¹⁴⁷ BURCKHARDT II n° 681, p. 555; FLEINER/GIACOMETTI, op. cit. p. 439, note 16.

¹⁴⁸ FF 1939 II p. 612; FLEINER/GIACOMETTI, op. cit. p. 439, note 17.

¹⁴⁹ Bull. Stén. CN 1948 p. 113, 115, 179, 180.

¹⁵⁰ Bull. Stén. CE 1949 p. 561–562.

si et éventuellement à quelles conditions les Suisses de l'étranger pourraient participer aux élections et votations fédérales»¹⁵¹.

Le Conseil fédéral n'a pas encore présenté aux Chambres fédérales le rapport qu'elles lui avaient demandé sur le droit de vote des Suisses de l'étranger. Le désir de nos compatriotes établis en dehors de nos frontières de pouvoir prendre part activement à notre vie publique est une preuve de leur attachement au pays et de l'intérêt qu'ils lui portent. Il est en soi fort sympathique. Il pose toutefois des problèmes difficiles. La commission du Conseil national qui s'en est occupée, lors de l'examen du projet de loi sur le droit de vote des citoyens en séjour, n'est pas parvenue à les résoudre et s'est limitée, pour ce motif, à les renvoyer au Conseil fédéral pour étude¹⁵². Nous n'avons pas la prétention de proposer ici une solution définitive à des questions particulièrement délicates sur lesquelles les autorités fédérales ne se sont pas prononcées, mais entendons nous borner à quelques réflexions.

Selon la pratique constante du Conseil fédéral¹⁵³, les étrangers fixés en Suisse ne sont pas admis à exercer, sur notre sol, les droits électoraux que la loi de leur pays leur reconnaît; la participation d'étrangers, sur territoire suisse, aux opérations électORALES de leur Etat est incompatible avec la souveraineté de la Suisse. Comme elle refuse aux étrangers la faculté de prendre part, à l'intérieur de ses

¹⁵¹ En 1925, lors de la discussion de la gestion du Conseil fédéral durant l'année 1924, le Conseil national rejeta un postulat de la commission ainsi conçu: «Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il y a lieu de présenter aux Chambres fédérales un projet de modification de la loi du 19 juillet 1872 concernant les élections et votations fédérales en vue d'accorder le droit de vote en matière fédérale aux citoyens suisses établis à l'étranger, du moins pour les cantons où ce droit leur est accordé en matière cantonale et communale.» Cf. BURCKHARDT II n° 388 p. 9; Bull. Stén. CN 1925 p. 481–483, 489, 492–494.

¹⁵² Bull. Stén. CN 1948 p. 113, 179–180.

¹⁵³ BURCKHARDT I n° 23 p. 37–38.

frontières, à des élections et votations concernant leur pays, la Suisse ne saurait organiser, pour ses ressortissants, des scrutins dans ses consulats à l'étranger.

L'exercice des droits politiques sur sol étranger se heurtant à la conception de la souveraineté que la Suisse défend à l'égard des autres Etats, nos compatriotes de l'étranger ne pourraient être admis à voter qu'en Suisse. A cet effet, il serait nécessaire d'abandonner, en ce qui concerne les Suisses de l'étranger, le principe du vote au domicile effectif et de modifier dans ce sens la Constitution fédérale, en particulier l'art. 43, et les lois fédérales régissant les droits politiques en matière fédérale. Il faudrait ensuite rattacher les Suisses de l'étranger à une commune d'un canton où ils exerceraient leur droit de vote. A cet égard, on ne saurait, nous semble-t-il, leur laisser la liberté d'élire un domicile politique dans n'importe quel lieu, par exemple dans une localité frontière avec laquelle ils n'ont aucun lien et dont la physionomie politique pourrait être faussée par leur participation, s'ils étaient nombreux à y voter. Le critère qui pourrait être utilisé est celui de l'origine: les Suisses de l'étranger voterait dans leur commune d'origine et, s'ils possèdent le droit de cité de plusieurs communes, dans l'une d'entre elles qu'ils désigneraient, leur choix étant définitif. Mais le rattachement des Suisses de l'étranger à leur commune d'origine ne serait guère satisfaisant à certains égards: nos compatriotes pourraient être obligés par là de se rendre, pour voter, dans une commune éloignée de la frontière et dont ils ne connaîtraient peut-être pas la langue.

La nécessité pour les Suisses de l'étranger de rentrer au pays pour voter aurait, d'autre part, pour conséquence d'empêcher pratiquement ceux d'entre eux qui sont établis à de grandes distances de nos frontières d'exercer les droits qui leur seraient reconnus. Et, même parmi nos compatriotes fixés dans des pays voisins, seuls ceux qui seraient en mesure d'assumer les frais du voyage en Suisse pourraient prendre part aux scrutins.

L'organisation dans les communes suisses du vote par

correspondance pour les Suisses de l'étranger qui leur seraient rattachés ne saurait guère être envisagée, en raison des complications qu'elle comporterait. Il faudrait notamment envoyer à l'étranger le matériel électoral, ce qui augmenterait le travail déjà important des administrations communales lors des scrutins populaires et impliquerait des frais. D'autre part, le retour des enveloppes électorales devrait être assuré par les citoyens eux-mêmes; or, il est probable que beaucoup d'entre eux ne s'en soucieraient guère et que les votes réguliers exercés de cette façon seraient peu nombreux. Enfin, pour les pays d'outre-mer, où il serait pourtant le plus utile, le vote par correspondance se heurterait à des difficultés particulières eu égard aux distances et à la durée des courriers.

En plus de ces problèmes techniques ou pratiques, une autre question se pose. Faudrait-il accorder aux Suisses de l'étranger tous les droits politiques appartenant aux citoyens domiciliés dans le pays ou seulement certains de ces droits ? Serait-il opportun, par exemple, qu'ils pussent prendre part aux élections du Conseil national, au risque que la députation de leur canton d'origine, à la suite de leur participation, ne correspondît pas à la force respective des groupes politiques dans la population de résidence ? Apparaîtrait-il admissible que des initiatives constitutionnelles ou des demandes de référendum contre des lois et arrêtés fédéraux fussent lancées par des citoyens établis à l'étranger, qui n'auraient peut-être pas la même optique que les Suisses vivant au pays ? On pourrait songer à limiter aux questions touchant la révision de la Constitution fédérale le droit de vote de nos compatriotes de l'étranger, mais on en ferait alors des citoyens ne jouissant pas de la plénitude des droits politiques.

La question du droit de vote des Suisses de l'étranger relève en définitive de l'opportunité politique¹⁵⁴. Bien que

¹⁵⁴ Cf. en faveur de l'octroi du droit de vote aux Suisses de l'étranger, suivant certaines modalités: KRAFFT, *Le droit de vote*

nos compatriotes établis hors de nos frontières puissent s' informer, par la presse et la radio, sur les objets des votations populaires, il reste qu'ils n'ont pas, tout au moins pour le plus grand nombre d'entre eux, une connaissance des conditions et des besoins du pays comparable à celle des citoyens domiciliés en Suisse et suffisante pour apprécier les problèmes soumis au peuple. Le droit de vote est, comme nous l'avons vu, une fonction publique, et les citoyens actifs constituent un organe collectif de l'Etat. Dans notre régime de démocratie directe, il est indispensable que les membres de cet organe soient en mesure de se former, sur les questions proposées à leur décision, une opinion qui tienne compte de l'ensemble des intérêts du pays. C'est une des raisons pour lesquelles notre droit électoral actuel fait dépendre le droit de vote non seulement de la possession de la nationalité suisse mais encore de l'existence d'un domicile effectif en Suisse. Pour être familiarisé avec les institutions politiques d'un pays et pour pouvoir se prononcer en connaissance de cause sur les problèmes touchant l'aménagement du bien commun, il faut en effet y vivre. N'ayant pas en Suisse le centre de leurs relations personnelles et de leurs intérêts, les Suisses établis à l'étranger, tout au moins la plupart d'entre eux, ne nous semblent dès lors pas remplir les conditions nécessaires pour faire partie d'un organe de l'Etat et exercer cette fonction publique qu'est le droit de vote. Si séduisante qu'elle puisse paraître à certains de nos concitoyens, soucieux en particulier de resserrer les liens unissant les Suisses de l'étranger à leur pays d'origine, l'idée de leur reconnaître le droit de vote en matière fédérale, hormis les problèmes techniques qu'elle pose, ne correspond pas, pensons-nous, aux exigences de l'opportunité politique.

CHAPITRE III
LIBERTÉ ET SECRET DU VOTE

1. Notion

La liberté du vote vise à garantir la libre expression de la volonté du corps électoral en sauvegardant, par des mesures appropriées, l'indépendance des citoyens dans l'exercice de leurs droits politiques. Elle est intimement liée au secret du vote, qui assure l'électeur que le contenu de son vote ne sera pas connu de tiers. Le secret du scrutin est conçu comme un moyen de protéger la liberté du vote: l'indépendance de l'électeur n'est en effet entière que si elle n'est pas entravée par la perspective que son vote sera connu directement ou indirectement¹⁵⁵.

La liberté du vote et le secret du scrutin sont des principes fondamentaux de notre droit électoral, et leur violation peut entraîner l'annulation d'une élection ou d'une votation. Il est de jurisprudence qu'un scrutin peut être cassé s'il a été influencé par des moyens répréhensibles portant atteinte à la liberté et au secret du vote, de sorte qu'il y a lieu d'admettre que le résultat ne correspond pas à la volonté libre de la majorité du corps électoral¹⁵⁶.

2. Droit fédéral

Le principe du secret du vote est statué par l'art. 8 de la loi fédérale sur les élections et votations fédérales, selon lequel «les élections au Conseil national et les votations sur des changements à la constitution se font par écrit et au scrutin secret». Il vaut également pour les votations sur les lois et arrêtés fédéraux, soumis au peuple à la suite d'un

¹⁵⁵ ATF 75 1949 I 240.

¹⁵⁶ SALIS III n° 1211 p. 365 ss; BURCKHARDT II n° 411 III p. 51 ss; ATF 49 1923 I 318; 75 1949 I 240; PICENONI, Die Kassation von Volkswahlen und Volksabstimmungen in Bund, Kantonen und Gemeinden, p. 96 ss.

referendum: l'art. 11 de la loi fédérale du 17 juin 1874, qui régit la matière, dispose en effet que «chaque canton organise la votation sur son territoire d'après les prescriptions de la législation fédérale sur les votations fédérales». D'autre part, l'art. 11 de la loi fédérale concernant l'élection du Conseil national, du 14 février 1919, qui laisse aux cantons une certaine latitude quant aux bulletins mis à la disposition des électeurs, précise à l'alinéa 3 que «le secret du scrutin doit être assuré dans tous les cas».

La législation fédérale ne prévoit une exception à la règle du secret du vote que pour l'élection des jurés fédéraux, qui peut se faire à mains levées (art. 8 al. 1 de la loi fédérale sur les élections et votations fédérales).

Le droit fédéral ne se borne pas à statuer le principe du secret du vote pour les affaires fédérales. Il place en outre la liberté et le secret du vote sous la protection de la loi pénale. Les art. 279 à 284 du code pénal suisse répriment les violences et menaces envers l'électeur, la corruption électorale, la fraude électorale et la violation du secret du vote. Ces dispositions visent les élections, votations, demandes de referendum et demandes d'initiative etc., non seulement fédérales mais aussi cantonales et communales¹⁵⁷.

Le secret du scrutin n'est assuré que si le vote a lieu par écrit au moyen de bulletins déposés dans des urnes par les électeurs. C'est dès lors selon le système du vote aux urnes que se déroulent les élections et votations fédérales; d'autre part, les citoyens exercent leur droit de vote, non pas réunis ensemble en assemblée, mais en se rendant individuellement dans les bureaux de vote pendant les heures d'ouverture du scrutin.

Les élections et votations fédérales ont lieu d'après les prescriptions des lois cantonales, sous réserve des dispositions du droit fédéral (art. 1^{er} de la loi du 19 juillet 1872).

L'organisation des scrutins fédéraux incombe aux cantons, la législation fédérale ne contient pas de prescriptions

¹⁵⁷ Logoz, Commentaire du code pénal suisse, Partie spéciale, vol. II, p. 638 ss.

détaillées concernant les mesures propres à assurer la liberté et le secret du vote; ce sont les lois électorales cantonales qui font règle à cet égard.

Toutefois, pour les élections au Conseil national, la loi du 14 février 1919 édicte quelques dispositions concernant les bulletins de vote en vue de garantir la liberté, le secret et la sincérité du scrutin. Aux termes de l'art. 11, les cantons peuvent, à leur choix, soit autoriser l'emploi de bulletins de vote imprimés reproduisant une des listes officielles publiées soit envoyer d'office aux électeurs les différentes listes pour qu'elles servent de bulletins de vote, cette expédition devant se faire jusqu'au vendredi avant le scrutin au plus tard; pour que les électeurs puissent voter librement et composer leur liste selon leur volonté, les gouvernements cantonaux sont tenus de leur envoyer officiellement ou de mettre à leur disposition dans le local électoral un bulletin de vote en blanc d'une dimension permettant d'inscrire la dénomination d'une liste et les noms des candidats¹⁵⁸. A l'effet

¹⁵⁸ En vertu de l'art. 6 ch. 5 de l'ordonnance pour l'exécution de la loi fédérale concernant l'élection du Conseil national, du 8 juillet 1919, les bulletins qui ne répondent pas aux exigences des prescriptions cantonales sur la validité des bulletins sont nuls. L'art. 12 du décret bernois concernant le mode de procéder aux votations et élections populaires prescrit (al. 1) que, pour les votations et élections, les électeurs reçoivent des bulletins officiels dont la chancellerie fixe la couleur, le texte et le format; pour les votations il n'admet (al. 3) que les bulletins officiels remplis à la main; pour les élections il autorise (al. 4) l'emploi de bulletins non officiels, qui ne doivent cependant pas être imprimés au verso, ni se distinguer des bulletins officiels d'une manière propre à compromettre le secret du vote; ces bulletins sont munis de la désignation «bulletin non officiel» et indiquent l'élection pour laquelle ils sont en usage. Lors des élections au Conseil national de 1951, le gouvernement bernois déclara nuls des bulletins utilisés dans le Jura parce qu'ils n'étaient pas conformes aux prescriptions légales: il s'agissait de bulletins prétendument officiels qui avaient été imprimés à Biel à la demande de particuliers et se distinguaient des véritables bulletins officiels par la qualité du papier et l'impression; ces bulletins blancs, imprimés et distribués par des particuliers, contenaient des noms de candidats écrits à la main. Con-

d'assurer la liberté de l'électeur, l'art. 13 al. 1 l'autorise à se servir soit d'un bulletin blanc, qu'il a rempli entièrement ou partiellement, soit d'un bulletin imprimé, auquel il peut apporter de sa main les modifications, suppressions et adjonctions qu'il entend. Le deuxième alinéa de cette disposition vise à empêcher les manœuvres propres à vicier la libre volonté du corps électoral et statue que les bulletins de vote multipliés par des moyens mécaniques sont nuls s'ils portent les noms de candidats figurant sur des listes différentes. L'art. 13^{bis} tend au même but: il réprime pénallement¹⁵⁹ le fait de recueillir, remplir ou modifier systématiquement des bulletins de vote et la distribution de bulletins ainsi remplis ou modifiés. Les bulletins visés par cette disposition ne sont cependant pas nuls de par le droit fédéral¹⁶⁰.

3. Droit cantonal

Les principes de la liberté et du secret du vote sont à la base du droit électoral des cantons, notamment des cantons romands, de Berne et du Tessin. Le secret du scrutin

formément à l'avis donné par la Chancellerie fédérale à la commission de validation, le Conseil national estima que le gouvernement bernois avait considéré, à juste titre, ces bulletins comme nuls (Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, 21, 1951 n° 8 p. 21–22).

¹⁵⁹ La sanction est l'amende jusqu'à 5000 francs ou l'emprisonnement pour un mois au plus, les deux peines pouvant être cumulées.

¹⁶⁰ Au Tessin, quelques centaines de bulletins écrits ou modifiés par la même main ont été trouvés dans les urnes à l'occasion des élections au Conseil national de 1951. Ces bulletins ne furent pas considérés comme nuls par les autorités, tant cantonales que fédérales, mais comptés dans le calcul des suffrages valablement exprimés. L'art. 13^{bis} punit certes le fait de remplir ou de modifier systématiquement des bulletins, mais il ne les déclare pas nuls; en 1922, un postulat de la commission de validation tendant à la nullité de tels bulletins fut rejeté par le Conseil fédéral, en raison des difficultés que présenteraient les preuves et de l'atteinte au secret du vote que comporteraient les enquêtes (Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, 21, 1951, n° 8 p. 22).

est statué par les constitutions fribourgeoise¹⁶¹, tessinoise¹⁶², vaudoise¹⁶³ et genevoise¹⁶⁴. Il est affirmé d'autre part dans les lois cantonales régissant les élections et votations¹⁶⁵.

¹⁶¹ Art. 29 al. 3. «Le scrutin est secret».

¹⁶² Art. 12 al. 2. «Il voto è segreto. Questo segreto è inviolabile.»

¹⁶³ Art. 28. «La loi détermine quand et comment les assemblées de commune sont convoquées; elle en règle l'organisation.

Dans ces assemblées, le vote a lieu au scrutin secret.»

¹⁶⁴ Art. 48 al. 2. «Les élections cantonales ont lieu au scrutin secret et de liste.»

¹⁶⁵ Berne, art. 6, 2^e phrase, de la loi concernant les votations et élections populaires: «Tant dans les votations que dans les élections, c'est le principe du vote libre et secret qui fait règle pour le suffrage du citoyen.» Art. 5 al. 1 du décret concernant le mode de procéder aux votations et élections populaires: «Le conseil municipal fait de même le nécessaire afin que des locaux appropriés et aménagés ainsi qu'il convient soient disponibles pour le scrutin; il veillera en particulier à ce que le secret du vote soit assuré par les installations voulues.»

Vaud, art. 26 de la loi sur l'exercice des droits politiques: «Le scrutin est secret. Il doit avoir lieu dans des locaux disposés de manière à assurer l'indépendance et le secret du vote. Le bureau s'assure que l'aménagement des locaux répond à ces conditions et que, notamment, des isoloirs conformes aux prescriptions du Conseil d'Etat y sont aménagés.»

Neuchâtel, art. 20 de la loi sur l'exercice des droits politiques: «Les locaux sont disposés de manière à assurer l'indépendance, la facilité et le secret du vote.

Ils comprennent, autant que possible, deux salles: dans la première siège le bureau chargé de délivrer les bulletins de vote; dans la seconde, une section du bureau veille à ce que chaque électeur puisse voter librement et secrètement.

Des cabines d'isolement, permettant à chaque électeur de voter à l'abri de tout regard, sont installées dans la salle de vote.»

Genève, art. 33 de la loi sur les votations et élections: «Les locaux de vote doivent être aménagés de manière à assurer l'indépendance de l'électeur, la facilité et le secret du vote. Des isoloirs sont disposés à cet effet.»

Valais, art. 28 al. 1 de la loi sur les élections et les votations: «Les Conseils communaux et bourgeois doivent établir dans la salle de vote un couloir d'isolement, couloir assurant l'absolue liberté de vote, où se trouveront les bulletins à choix et par lequel l'électeur doit se rendre à l'urne.»

Pour assurer la liberté et le secret du vote, diverses mesures sont prévues. Le vote est tout d'abord exercé au moyen de bulletins mis à la disposition des citoyens. Les cantons de Fribourg et du Tessin n'autorisent que l'utilisation de bulletins officiels¹⁶⁶. Les partis politiques ou groupes d'électeurs ont la faculté de commander auprès de l'autorité compétente des bulletins imprimés portant les candidats qu'ils présentent pour une élection ou la réponse qu'ils proposent pour une votation.

Tessin, art. 58 de la loi sur l'exercice du droit de vote, les votations et les élections: «Ogni Ufficio elettorale deve disporre di almeno una cabina dove ogni elettore si reca a esprimere il voto.

La cabina deve garantire la segretezza del voto.

In via eccezionale e previa autorizzazione del Consiglio di Stato può essere utilizzato come cabina un locale adiacente a quello in cui ha luogo lo scrutinio.

I requisiti della cabina e del locale adibito a tale scopo sono stabiliti dal regolamento.»

Dans le canton de Fribourg, les lois électorales actuellement en vigueur ne contiennent pas de dispositions semblables à celles qui sont citées ci-dessus. La nouvelle législation sur l'exercice des droits politiques, qui est en préparation, prévoit que les locaux de vote sont disposés de manière à assurer l'indépendance, la facilité et le secret du vote, et prescrit qu'ils doivent être pourvus d'un ou de plusieurs isoloirs ou couloirs d'isolement permettant au citoyen de préparer son bulletin de vote et de l'introduire dans l'enveloppe électorale à l'abri de tout regard.

¹⁶⁶ Fribourg, art. 37 de la loi électorale du 22 mai 1861, art. 10 de la loi du 19 mars 1921 concernant l'élection des députés au Grand Conseil. Ce système est maintenu dans la nouvelle loi sur l'exercice des droits politiques actuellement en préparation. Pour les élections fédérales, les élections au Conseil d'Etat, les votations fédérales et cantonales, les bulletins doivent être commandés à la Direction de l'Intérieur; ils le sont auprès des préfectures pour les élections au Grand Conseil et de la Direction des communes et paroisses pour les scrutins communaux et paroissiaux.

Tessin, art. 62, 67 et 72 de la loi sur l'exercice du droit de vote, les votations et les élections, art. 12 ss du règlement d'application des lois électorales du 7 janvier 1959. Les bulletins doivent être commandés à la Chancellerie d'Etat pour les élections et votations fédérales et cantonales et à l'autorité municipale dans les autres cas.

Dans le canton de Berne, les bulletins officiels, qui doivent être remplis à la main, sont seuls admis pour les votations¹⁶⁷. Des bulletins non officiels désignés comme tels par une mention expresse, peuvent en revanche être utilisés pour les élections; ils ne doivent pas se distinguer des bulletins officiels d'une manière propre à compromettre le secret du vote¹⁶⁸. En matière communale, les communes ont la faculté d'autoriser, dans leurs règlements, l'emploi de bulletins non officiels à côté des bulletins officiels pour les scrutins selon le système du vote aux urnes; si le règlement communal ne prévoit que des bulletins officiels, ils sont seuls admis et des bulletins non officiels ne peuvent être utilisés¹⁶⁹.

Dans le canton de Neuchâtel, selon les renseignements qui nous ont été donnés par la Chancellerie d'Etat¹⁷⁰, des bulletins non officiels imprimés par les soins des partis ou groupements politiques sont en usage pour les élections cantonales et communales; les électeurs peuvent en outre, pour ces scrutins, voter en se servant de bulletins établis par eux-mêmes. Pour les votations cantonales et communales, des bulletins blancs officiels sont imprimés et mis à la disposition des citoyens par l'autorité. En matière d'élections au Conseil national, des bulletins blancs officiels et des bulletins non officiels de partis peuvent être utilisés.

Le Valais connaît, pour les élections au Conseil national et les élections cantonales, des bulletins blancs officiels et des bulletins non officiels portant les noms des candidats présentés par les partis; il en est de même pour les élections communales selon le système de la représentation proportionnelle. Les bulletins ne sont soumis à aucune forme et sont non officiels en matière d'élections communales d'après le système majoritaire. Pour les votations fédérales, canto-

¹⁶⁷ Art. 12 al. 3 du décret concernant le mode de procéder aux votations et élections populaires.

¹⁶⁸ Art. 12 al. 4 du décret précité.

¹⁶⁹ Monatsschrift für bernisches Verwaltungsrecht, 38, 1940, p. 79.

¹⁷⁰ Cf. en outre notamment les art. 38, 62 ss, 70, 86, 87, 99, 108 de la loi sur l'exercice des droits politiques.

nationales et communales, les bulletins sont officiels et doivent être remplis par les citoyens. Telles sont les indications que le Département valaisan de l'Intérieur a bien voulu nous fournir¹⁷¹.

Dans le canton de Vaud, d'après les renseignements qui nous ont été communiqués par le Département de Justice et Police¹⁷², des bulletins blancs officiels sont mis à la disposition des citoyens pour les élections et votations fédérales, cantonales et communales. En matière de votations, seuls ces bulletins sont admis; ils doivent être remplis par les citoyens. Pour les élections, des bulletins non officiels sont imprimés par les partis politiques qui les déposent dans les greffes municipaux et les envoient directement aux électeurs.

Le canton de Genève connaît, pour les élections et votations fédérales, cantonales et communales, des bulletins officiels et des «bulletins de partis ou groupements»¹⁷³; les premiers doivent être remplis personnellement et à la main par les électeurs; les seconds peuvent porter une vignette qui les distingue des autres, mais ne doivent pas être d'un format supérieur à celui du bulletin officiel. Les listes ou projets de bulletin sont remis à l'autorité¹⁷⁴ qui vérifie s'ils correspondent aux prescriptions légales; lorsqu'ils n'y sont pas conformes, ils doivent être rectifiés, sous peine d'être annulés. Les bulletins qui n'ont pas fait l'objet d'un dépôt officiel sont nuls¹⁷⁵.

¹⁷¹ Cf. en outre notamment les art. 29, 63, 99, 122 de la loi sur les élections et les votations.

¹⁷² Cf. en outre notamment les art. 28, 29, 31, 62 à 64, 65, de la loi sur l'exercice des droits politiques.

¹⁷³ Art. 47, 61 à 64 de la loi sur les votations et élections.

¹⁷⁴ Cette autorité est, en matière d'élections communales selon le système proportionnel, le Conseil administratif pour la ville de Genève et la mairie pour les autres communes (art. 188 de la loi précitée), la Chancellerie d'Etat pour les autres élections et votations (art. 47, 194, 199).

¹⁷⁵ Art. 74 lettre a de la loi sur les votations et élections.

Dans les cantons de Berne¹⁷⁶, Fribourg¹⁷⁷ et Tessin¹⁷⁸, les bulletins officiels sont envoyés aux citoyens avant le scrutin et déposés également dans les locaux de vote. Ils sont mis à la disposition des électeurs lorsque ceux-ci se présentent pour voter, dans les cantons de Vaud¹⁷⁹, Neuchâtel¹⁸⁰, Valais¹⁸¹ et Genève¹⁸².

Dans les cantons qui les admettent, les bulletins non officiels peuvent être distribués aux électeurs avant le scrutin par les partis politiques et sont déposés dans les locaux de vote.

A l'effet d'assurer la liberté du vote, les législations cantonales prévoient que l'électeur qui utilise, pour les élections, un bulletin imprimé peut y apporter de sa main les modifications qui sont admissibles dans le cadre de la loi et qu'il juge opportunes¹⁸³. D'autre part, pour empêcher les manœuvres qui seraient de nature à vicier la libre volonté du corps électoral, les bulletins portant des modifications

¹⁷⁶ Art. 12 du décret concernant le mode de procéder aux votations et élections populaires, art. 10 de la loi concernant les votations et élections populaires.

¹⁷⁷ Art. 32 de la loi sur les communes et paroisses.

¹⁷⁸ Art. 66 de la loi sur l'exercice du droit de vote, les votations et les élections.

¹⁷⁹ Art. 30 de la loi sur l'exercice des droits politiques.

¹⁸⁰ Art. 38 de la loi sur l'exercice des droits politiques.

¹⁸¹ Art. 28 de la loi sur les élections et les votations.

¹⁸² Art. 62 de la loi sur les votations et élections.

¹⁸³ Berne, art. 11 de la loi concernant les votations et élections (élection du Grand Conseil et de l'Assemblée constituante); Fribourg, art. 37 de la loi électorale, art. 11 de la loi concernant l'élection des députés au Grand Conseil, art. 53 de la loi sur les communes et paroisses; Tessin, art. 4 de la loi sur les élections politiques; Vaud, art. 36 et 74 de la loi sur l'exercice des droits politiques; Valais, loi sur les élections et les votations, art. 63 (élections au Grand Conseil) et 105 (élections des conseils communaux et bourgeoisiaux selon le système de la représentation proportionnelle); Neuchâtel, loi sur l'exercice des droits politiques, art. 70 (élection du Grand Conseil) 108 (élection du Conseil général selon le système de la représentation proportionnelle); Genève, art. 74, lettres b et c de la loi sur les votations et élections.

non manuscrites sont déclarés nuls dans les cantons de Berne, Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève¹⁸⁴. En matière d'élections selon le système de la représentation proportionnelle, «les bulletins multipliés par des procédés mécaniques, qui ne sont pas conformes à l'une ou l'autre des listes déposées» sont considérés comme nuls en Valais¹⁸⁵; il en est de même, dans le canton de Neuchâtel, des «bulletins multipliés par des procédés mécaniques ou autres s'ils portent les noms de candidats qui figurent sur des listes différentes ou même s'ils ne sont pas identiques à l'une des listes déposées»¹⁸⁶. Le canton de Vaud¹⁸⁷ frappe notamment de nullité les listes reproduites par un autre procédé que l'impression, les listes imprimées qui n'auraient pas été déposées en conformité de la loi, pour les élections selon le système majoritaire ou proportionnel, les listes présentant des suppressions, adjonctions ou modifications qui n'ont pas toutes été apportées de la même main ou qui ne sont pas de la main de l'électeur et ont été apportées systématiquement. L'avant-projet de loi sur l'exercice des droits politiques actuellement à l'examen dans le canton de Fribourg dispose, de son côté, que les bulletins de vote multipliés par des moyens mécaniques et qui ne sont pas conformes au bulletin officiel sont nuls.

Pour assurer la liberté et le secret du vote, les cantons du Valais¹⁸⁸ et du Tessin¹⁸⁹ prescrivent, tant pour les vo-

¹⁸⁴ Berne, art. 11 de la loi concernant les votations et élections; Vaud, art. 36 et 77 ch. 3^{bis} de la loi sur l'exercice des droits politiques; Valais, art. 64 lettre a de la loi sur les élections et les votations; Neuchâtel, art. 46 lettre e de la loi sur l'exercice des droits politiques; Genève, art. 74 lettres b et c de la loi sur les votations et élections.

¹⁸⁵ Art. 64 lettre c de la loi sur les élections et les votations.

¹⁸⁶ Art. 70 de la loi sur l'exercice des droits politiques.

¹⁸⁷ Art. 77 ch. 1, 2 et 3^{bis} de la loi sur l'exercice des droits politiques.

¹⁸⁸ Art. 28 al. 2 de la loi sur les élections et les votations.

¹⁸⁹ Art. 64 ss de la loi sur l'exercice du droit de vote, les votations et les élections; art. 2 al. 5 de la loi sur les élections politiques.

tations que pour les élections, l'emploi d'une enveloppe qui est remise à l'électeur et dans laquelle celui-ci introduit son bulletin. La nouvelle loi sur l'exercice des droits politiques, qui est en préparation dans le canton de Fribourg, prévoit également l'enveloppe électorale pour chaque élection ou votation. Les cantons de Vaud¹⁹⁰ et Neuchâtel¹⁹¹ limitent l'usage d'enveloppes aux élections. Les enveloppes sont officielles et mises à la disposition des citoyens par les organes électoraux. Selon la jurisprudence¹⁹², les dispositions prescrivant l'utilisation d'enveloppes pour les scrutins ne sont pas de simples prescriptions d'ordre; elles visent à empêcher la fraude électorale et ont en outre principalement pour but de garantir le secret du vote et d'éviter toute pression sur la volonté des électeurs; elles constituent dès lors des règles essentielles de la procédure électorale. Les lois vaudoise¹⁹³ et tessinoise¹⁹⁴ déclarent expressément nuls les bulletins qui ne sont pas renfermés dans des enveloppes officielles. Selon le droit neuchâtelois¹⁹⁵, sont nuls, en matière d'élections, les bulletins contenus dans des enveloppes non timbrées.

Il est d'autre part de jurisprudence¹⁹⁶ que l'utilisation de bulletins ou d'enveloppes munis de marques distinctives permettant de contrôler les votes constitue une atteinte à la liberté et au secret du vote; dès le moment où l'électeur pouvait avoir de sérieuses raisons de penser que son vote serait ainsi contrôlé, même si un pointage n'a en réalité pas eu lieu, des irrégularités de ce genre sont de nature à faire annuler une élection; la preuve, souvent impossible à rap-

¹⁹⁰ Art. 28 et 31 de la loi sur l'exercice des droits politiques.

¹⁹¹ Art. 38 de la loi sur l'exercice des droits politiques.

¹⁹² SALIS III n° 1179 p. 32; ATF 49 1923 I 318.

¹⁹³ Art. 77 ch. 8 de la loi sur l'exercice des droits politiques.

¹⁹⁴ Art. 80 lettre c de la loi sur l'exercice du droit de vote, les votations et les élections.

¹⁹⁵ Art. 46 lettre a de la loi sur l'exercice des droits politiques.

¹⁹⁶ ATF 75 1949 I 234 et les arrêts cités. Cf. en outre Monatschrift für bernisches Verwaltungsrecht, 34, 1936, p. 274; 35, 1937, p. 273.

porter, qu'elles ont eu effectivement une influence sur le résultat du scrutin n'est pas nécessaire; il suffit qu'on puisse admettre que, dans le cours normal des choses, ces irrégularités aient pu altérer l'expression fidèle de la volonté du corps électoral.

Les lois du Tessin et des cantons romands, à l'exception de Fribourg, statuent d'autre part que des iso-loirs doivent être installés dans les locaux de vote, afin de garantir l'indépendance et le secret du vote¹⁹⁷. Le décret bernois concernant le mode de procéder aux votations et élections populaires dispose de son côté (art. 5) que le conseil municipal doit veiller à ce que le secret du vote soit assuré par les installations voulues. L'avant-projet de loi sur l'exercice des droits politiques actuellement à l'étude dans le canton de Fribourg prescrit également que les locaux de vote doivent être pourvus d'un ou plusieurs iso-loirs. Destinées à assurer la libre expression de la volonté du peuple politique en protégeant l'indépendance des citoyens dans l'exercice du droit de vote et le secret du scrutin, les dispositions prévoyant que les électeurs doivent pouvoir préparer leurs bulletins dans un iso-loir, à l'abri de tout contrôle de la part de tiers, notamment des membres du bureau, sont, d'après la jurisprudence¹⁹⁸, des règles essentielles de la procédure électorale et non de simples prescriptions d'ordre; leur violation entraîne l'annulation de l'opération électorale dans la mesure où la possibilité n'est pas absolument exclue, d'après les circonstances du cas, que l'irrégularité ait eu une influence sur le résultat du scrutin.

¹⁹⁷ Tessin, art. 58 de la loi sur l'exercice du droit de vote, les votations et les élections; Vaud, art. 26 de la loi sur l'exercice des droits politiques; Valais, art. 88 de la loi sur les élections et les votations; Neuchâtel, art. 20 al. 3 de la loi sur l'exercice des droits politiques; Genève, art. 33 de la loi sur les votations et élections.

¹⁹⁸ Arrêt non publié du Tribunal fédéral, du 6 novembre 1957, dans la cause Stockalper contre Grand Conseil du canton du Valais; cf. en outre ATF 42 1916 I 57, 49 1923 I 328, 75 1949 I 243.

En vue de protéger la liberté du vote, certains cantons¹⁹⁹ interdisent expressément la propagande électorale, la distribution de manifestes ou de bulletins de partis, le pointage des votants et les discussions entre électeurs dans les locaux de vote.

Les élections et votations ont lieu dans les cantons romands, de Berne et du Tessin selon le système du vote aux urnes: les citoyens se rendent individuellement dans

¹⁹⁹ Tessin, art. 61 de la loi sur l'exercice du droit de vote, les votations et les élections: «Nell'edificio e nei locali dove si svolgono votazioni o elezioni è proibita la distribuzione di schede e l'esposizione o la distribuzione di programmi o manifesti relativi alla votazione o all'elezione.

È vietato di accompagnare il cittadino oltre la soglia dell'edificio in cui hanno luogo le operazioni di scrutinio o nella cabina elettorale.

In deroga a quanto stabilito dal precedente capoverso, nel caso in cui un cittadino, per evidente constatata incapacità fisica non è in grado di esprimere da solo il proprio voto, può farsi accompagnare nel locale della votazione e nella cabina da una persona di propria fiducia, col consenso dell'Ufficio elettorale.

Il nome dell'elettore e di chi lo accompagnano sono in tal caso menzionati nel verbale.

È vietato ai cittadini, dopo aver esercitato il diritto di voto, sostare nell'edificio dove ha luogo la votazione o ritornarvi fino a spoglio ultimato.»

Neuchâtel, art. 32 de la loi sur l'exercice du droit de vote: «Toute discussion entre électeurs, toute délibération autre que celles du bureau, toute distribution de bulletins, toute opération de pointage des votants sont interdites dans les locaux de vote.»

Genève, art. 40 de la loi sur les votations et élections: «Chaque électeur doit pouvoir exercer son droit de vote librement.

Il est interdit d'introduire dans le local de vote d'autres bulletins de vote que ceux qui ont fait l'objet d'un dépôt officiel.

Toute manifestation de propagande électorale est interdite à l'intérieur du local de vote.

Celui qui trouble les opérations électorales peut être évacué du local.»

Valais, art. 39 de la loi sur les élections et les votations: «Toutes discussions entre électeurs, toutes délibérations autres que celles du bureau, toute distribution de bulletins, toute opération tendant à capter des suffrages sont interdites dans le bâtiment électoral.»

les locaux de vote pendant les heures d'ouverture du scrutin et déposent leur bulletin dans une urne²⁰⁰. Selon les lois des cantons de Berne, Tessin, Neuchâtel et Genève, le citoyen introduit lui-même dans l'urne, en présence du bureau électoral, son bulletin ou l'enveloppe qui le contient²⁰¹. Dans les cantons de Fribourg, Vaud et Valais, l'électeur remet son bulletin ou son enveloppe à un membre du bureau qui le dépose dans l'urne²⁰². Le secret du vote implique que le bulletin introduit dans l'urne ne peut plus être repris²⁰³.

Le système du vote aux urnes avec remise des bulletins par les électeurs qui se présentent individuellement dans les

²⁰⁰ Berne, art. 5 de la loi concernant les votations et élections populaires; Tessin, art. 67 ss de la loi sur l'exercice du droit de vote, les votations et les élections; Vaud, art 25 ss de la loi sur l'exercice des droits politiques; Valais, art. 20 ss de la loi sur les élections et les votations; Neuchâtel, art. 15 ss de la loi sur l'exercice des droits politiques; Genève, art. 25 ss de la loi sur les votations et élections. Dans le canton de Fribourg, pour l'élection du Grand Conseil, la loi du 22 mai 1861 prévoit (art. 34 ss) que les citoyens de chaque section se réunissent en assemblée électorale et procèdent, sous la direction du bureau, au scrutin secret, sans discontinue, à la désignation des députés attribués au cercle dont dépend la section; en pratique, la forme des assemblées électORALES a changé: pour les élections et votations, les citoyens se rendent au local électoral pendant les heures d'ouverture du scrutin et votent individuellement; l'avant-projet de loi sur l'exercice des droits politiques actuellement à l'examen consacre ce système.

²⁰¹ Berne, art. 13 du décret concernant le mode de procéder aux votations et élections populaires; Tessin, art. 71 de la loi sur l'exercice du droit de vote, les votations et les élections; Neuchâtel, art. 39 de la loi sur l'exercice des droits politiques; Genève, art. 25 de la loi sur les votations et élections.

²⁰² Fribourg, art. 33 de la loi sur les communes et paroisses, art. 37 de la loi électORALE du 22 mai 1861; Vaud, art. 31 de la loi sur l'exercice des droits politiques; Valais, art. 28 de la loi sur les élections et les votations. L'avant-projet de loi sur l'exercice des droits politiques qui est présentement à l'étude dans le canton de Fribourg prévoit en revanche que l'électeur introduit lui-même dans l'urne l'enveloppe électORALE contenant le bulletin de vote.

²⁰³ ATF 80 1954 I 229–230.

locaux de vote pendant les heures d'ouverture du scrutin présente de nombreux avantages : il assure en particulier la liberté et le secret du vote et facilite d'autre part l'exercice des droits politiques en rendant possible la décentralisation des bureaux électoraux et en permettant aux citoyens de s'y rendre au moment qui leur convient durant les heures d'ouverture²⁰⁴.

Ce système est appliqué sans réserve dans les cantons romands, de Berne et du Tessin pour les élections et votations fédérales et cantonales. Dans le canton de Genève, il l'est également pour tous les scrutins communaux²⁰⁵. En revanche, le système de l'assemblée réunissant les citoyens de la commune est en vigueur, pour certaines communes, dans les autres cantons dont nous nous occupons : c'est le cas, dans le canton de Berne pour les communes peu populeuses qui n'ont pas institué un conseil général²⁰⁶ ou conseil de ville, dans le canton de Fribourg pour toutes les communes, à l'exception de celles de Fribourg, Bulle, Morat, Romont, Estavayer et Châtel-St-Denis, qui ont un conseil général²⁰⁷, dans le canton du Tessin pour les communes qui n'ont pas de conseil communal, savoir les petites communes²⁰⁸, dans le canton de Vaud pour les communes qui ne comptent pas 800 âmes et ne possèdent pas de conseil communal²⁰⁹, dans le canton du Valais pour

²⁰⁴ Cf. NAWIASKY, op. cit. p. 221–223; GIACOMETTI, op. cit. p. 250 ss; FLEINER/GIACOMETTI, op. cit. p. 451.

²⁰⁵ Art. 171 ss de la loi sur les votations et élections.

²⁰⁶ Art. 5 ss de la loi sur l'organisation communale.

²⁰⁷ Art. 67 ss, 84 ss de la loi sur les communes et paroisses.

²⁰⁸ Art. 7 ss et 35 de la loi sur l'organisation communale; selon cette dernière disposition, les communes qui ont au moins 300 habitants peuvent instituer un conseil communal (*Consiglio comunale*) qui exerce les attributions de l'assemblée communale, sous réserve du référendum et de l'initiative.

²⁰⁹ Art. 85 constitution, art. 4 ss de la loi sur les communes. Les communes dont la population n'excède pas 800 âmes peuvent, avec l'autorisation du Conseil d'Etat, substituer à leur conseil général un conseil communal de trente membres au moins (art. 85 al. 2 constitution; cf. en outre art. 17 de la loi sur les communes).

les communes qui n'ont pas de conseil général²¹⁰, c'est-à-dire celles qui ont moins de 700 habitants, dans le canton de Neuchâtel pour les communes dont la population ne dépasse pas 400 habitants et qui n'ont pas institué un conseil général²¹¹. Ces assemblées communales délibèrent sur les objets portés à l'ordre du jour, chaque citoyen présent pouvant y exprimer son avis, et les votations ont lieu en général au scrutin public, par assis ou debout ou à mains levées, sous réserve des cas où le scrutin secret est ordonné²¹².

Les élections communales se font en revanche généralement, quelle que soit l'importance de la commune, au scrutin secret selon le système du vote aux urnes avec remise individuelle des bulletins par les électeurs pendant les heures d'ouverture des bureaux de vote ou en assemblée. Dans les communes qui ont un «parlement» communal (conseil général, conseil de ville, conseil communal), les votations populaires ont lieu en général suivant le système du vote aux urnes.

L'assemblée de commune avec scrutin public n'assure certes pas la liberté du vote comme le scrutin secret aux urnes. Elle constitue cependant, à l'échelon des petites communautés locales, une forme de la démocratie directe qui fonctionne de façon satisfaisante : les citoyens délibèrent sur les affaires intéressant la collectivité et se font d'ordinaire leur opinion au cours de la discussion ; de ce fait, le caractère de fonction publique du droit de vote est mieux marqué que dans le système du vote aux urnes avec dépôt individuel des bulletins au local électoral pendant les heures d'ouverture du scrutin. Des pressions directes ou indirectes sur cer-

²¹⁰ Art. 73 constitution, art. 108 de la loi sur les élections et les votations.

²¹¹ Art. 66 constitution, art. 103 ss de la loi sur l'exercice des droits politiques.

²¹² Cf. par exemple art. 9 de la loi bernoise sur l'organisation communale, art. 24 de la loi tessinoise sur l'organisation communale, art. 67 du règlement-type pour les conseils généraux du canton de Vaud.

tains électeurs peuvent, à la vérité, être exercées lors de scrutins publics en assemblée. Ce n'est cependant pas un motif pour renoncer à cette institution de la démocratie directe que constitue l'assemblée de commune, d'autant que le scrutin secret peut être décidé, lorsque l'assemblée l'estime nécessaire, et que, dans certains cas, il est prescrit par la loi ou le règlement communal²¹³.

²¹³ Cf. par exemple art. 24 de la loi tessinoise sur l'organisation communale, qui prévoit que l'assemblée communale prend ses décisions au scrutin secret lorsque la majorité des votants le décide, sous réserve des cas où la loi prescrit le système de vote; selon l'art. 60 les votations se font au scrutin secret en matière de demandes d'initiative et de référendum communaux.

Le règlement-type pour les conseils généraux du canton de Vaud, c'est-à-dire les assemblées de commune, dispose (art. 67 al. 7) que la votation a lieu à l'appel nominal ou au scrutin secret à la demande d'un conseiller appuyé par cinq membres et que le vote au bulletin secret a la priorité.

CHAPITRE IV

MESURES DESTINÉES A FACILITER
L'EXERCICE DU DROIT DE VOTE*1. Notion*

Une des tâches du droit électoral, dans une démocratie, est d'aménager les conditions de l'exercice du droit de vote de façon que le plus grand nombre possible de citoyens puissent prendre part aux opérations électorales²¹⁴. Les mesures instituées à cet effet concernent principalement le lieu et le temps prévus pour les élections et votations; elles visent en particulier à rendre aisé l'accès aux urnes et à permettre aux électeurs qui ne peuvent pas s'y présenter de voter notamment soit avant l'ouverture du scrutin, soit par correspondance, soit par l'intermédiaire d'un représentant muni d'une procuration.

2. Le lieu du vote

Comme on l'a vu²¹⁵, c'est dans la commune où se trouve son domicile politique que le citoyen exerce son droit de vote. Le vote au domicile constitue une première facilité pour l'électeur, qui peut ainsi prendre part aux scrutins populaires au lieu où il a fixé le centre de sa vie et de ses relations. Les communes sont au besoin divisées en plusieurs sections et des locaux de vote installés dans les différentes

²¹⁴ L'art. 5 de la constitution bernoise statue expressément que l'exercice du droit de vote doit être «facilité par la loi autant que possible».

²¹⁵ Cf. ci-dessus p. 559a ss.

subdivisions électORALES du territoire communal, afin que les citoyens puissent y accéder aisément²¹⁶.

Le canton de Berne prévoit²¹⁷ d'autre part que, «dans les localités à grande circulation», un local de vote doit être établi à la gare ou à proximité de celle-ci. En raison du principe du vote au domicile, seuls les citoyens domiciliés dans la commune ont la faculté de voter dans ce local. La mesure n'en reste pas moins utile, car elle permet aux électeurs qui voyagent le jour du scrutin d'exercer leurs droits politiques avant de quitter le lieu de leur domicile. Son introduction dans les cantons qui ne la connaissent pas pourrait rendre des services, alors même que d'autres modalités sont prévues pour les citoyens qui s'absentent de leur domicile. L'établissement d'un bureau de vote à la gare est au surplus, pour l'électeur, un rappel de ses devoirs civiques.

A Genève²¹⁸ un local de vote spécial est ouvert à l'Hôtel de Ville où tout électeur qui a son domicile politique dans le canton peut exercer son droit de vote: l'électeur doit simplement en informer par écrit le service des rôles électoraux au plus tard le jeudi qui précède le scrutin; il n'est pas autorisé à voter dans un autre local. Ce système, qui correspond aux conditions particulières d'un canton-ville comme Genève, ne semble guère susceptible d'être étendu aux autres cantons romands ou à ceux de Berne et du Tessin.

Les lois des cantons de Vaud et Neuchâtel prévoient que les malades et les infirmes qui se trouvent dans leur commune de domicile mais ne sont pas en mesure de se

²¹⁶ Berne, art. 4 de la loi concernant les votations et élections populaires, décret du 21 mars 1924 concernant les circonscriptions politiques; Fribourg, art. 35 de la loi sur les communes et paroisses; Tessin, art. 57 de la loi sur l'exercice du droit de vote, les votations et les élections; Vaud, art. 8 de la loi sur l'exercice des droits politiques; Valais, art. 23 de la loi sur les élections et les votations; Neuchâtel, art. 18 de la loi sur l'exercice des droits politiques; Genève, art. 21 et 22 de la loi sur les votations et élections.

²¹⁷ Art. 5 al. 5 du décret concernant le mode de procéder aux votations et élections populaires.

²¹⁸ Art. 23 et 24 de la loi sur les votations et élections.

rendre au local électoral peuvent demander que leurs votes soient recueillis auprès d'eux par les soins du bureau électoral²¹⁹. Ce système est applicable aux scrutins tant fédéraux²²⁰ que cantonaux et communaux. Le canton de Vaud prescrit d'autre part, pour les malades hospitalisés²²¹, que les communes où il existe des hôpitaux, cliniques ou établissements analogues doivent prendre les mesures nécessaires à l'effet de permettre aux malades ayant leur domicile dans la commune de prendre part à toutes les élections et votations, savoir fédérales, cantonales et communales, aux malades domiciliés dans une autre commune du canton de

²¹⁹ Vaud, art. 32 de la loi sur l'exercice des droits politiques: «Les malades (cas de maladies contagieuses réservés) et les infirmes sont admis à voter à domicile, sauf si ce domicile est très éloigné et d'un accès trop difficile. Ils doivent à cet effet informer la municipalité, au plus tard la veille de l'ouverture du scrutin, de leur volonté de participer aux opérations électorales, en justifiant de leur incapacité de se rendre au bureau électoral. Une déclaration médicale peut être exigée par la municipalité.

Il est remis à l'électeur, par les soins de la municipalité, un bulletin de vote ou, en cas d'élection, un exemplaire de chacune des listes légalement déposées et admises comme bulletin de vote ainsi qu'une liste blanche.

Le jour de la votation, le citoyen malade ou infirme introduit son enveloppe ou son bulletin dans une urne fermée à clef, en présence de deux personnes désignées par le bureau pour recueillir les bulletins ou les enveloppes, et leur remet en même temps sa carte civique.

Le bureau enregistre l'entrée et la sortie de la carte civique et l'enveloppe ou le bulletin est versé dans l'urne générale. La carte civique est renvoyée à son titulaire immédiatement après la votation.»

Neuchâtel, art. 42 de la loi sur l'exercice des droits politiques:

«Les bureaux électoraux sont tenus de faire recueillir à domicile, par une délégation composée de deux membres au moins, les votes des infirmes et des malades qui sont incapables de se rendre au scrutin et qui, en justifiant de cette incapacité, font connaître au président du bureau électoral, jusqu'au dimanche matin à 9 heures au plus tard, leur intention de voter.»

²²⁰ FLEINER/GIACOMETTI, op. cit. p. 456.

²²¹ Art. 33 de la loi sur l'exercice des droits politiques.

participer aux votations cantonales et aux élections des membres du Conseil d'Etat et du Conseil des Etats, et aux malades ayant leur domicile dans une autre commune du cercle de prendre part à l'élection du Grand Conseil; dans tous ces cas, les bulletins de vote sont recueillis par deux personnes désignées par le bureau électoral.

En vue de faciliter l'exercice du droit de vote, l'art. 23 de la loi tessinoise sur l'exercice du droit de vote, les votations et élections, admet le vote au lieu de résidence pour les votations et élections cantonales, dans lesquelles le canton constitue un arrondissement unique, et pour les votations et élections fédérales²²². De son côté, l'art. 5 de la loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques autorise les électeurs à voter dans toute commune du canton pour l'élection des membres du Conseil d'Etat et du Conseil des Etats et pour les votations cantonales, et dans toute commune du cercle pour l'élection des députés au Grand Conseil²²³. Ces dispositions ne sont cependant pas compatibles avec le principe de droit fédéral du vote au domicile²²⁴.

3. Les jours de scrutin – Le vote anticipé

A. Droit fédéral

L'art. 9 de la loi fédérale concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux, du 17 juin 1874, qui

²²² «In caso di votazioni o di elezioni cantonali a circondario unico o di votazioni o di elezioni federali, l'elettore ha facoltà di esercitare il diritto di voto nel Comune dove giustifica di risiedere, purchè ne faccia domanda al Municipio del Comune di residenza entro le ore 18 del martedì antecedente la votazione, presentando il certificato di capacità elettorale.»

²²³ Pour éviter les votes multiples, l'art. 5 al. 2 prescrit que la carte civique est retenue par le bureau électoral de la commune où le citoyen a voté et qu'elle est transmise au greffe municipal de la commune de domicile, «où l'on vérifie s'il n'en a pas été fait double usage».

²²⁴ FLEINER/GIACOMETTI, op. cit. p. 449; GIACOMETTI, op. cit. p. 247; BURCKHARDT II n° 563 p. 315–316.

s'applique, selon la jurisprudence du Conseil fédéral, à toutes les élections et votations fédérales²²⁵, statue que les scrutins fédéraux ont lieu le même jour dans toute l'étendue de la Confédération. En vue de faciliter l'exercice du droit de vote, le Conseil fédéral fixe le jour du scrutin à un dimanche²²⁶. Pour les élections générales au Conseil national, la loi du 14 février 1919 dispose elle-même expressément que le scrutin a lieu le dernier dimanche du mois d'octobre. Pour rendre le vote encore plus aisé, la loi fédérale facilitant l'exercice du droit de vote et simplifiant les opérations électorales, du 30 mars 1900, autorise les cantons, dans les élections et votations fédérales, à ouvrir le scrutin dès la veille du jour fixé pour l'opération électorale, soit pour tout le territoire du canton soit pour une partie seulement; elle prescrit d'autre part que, dans les cantons où, en matière cantonale, le scrutin est ouvert dès la veille, il doit l'être aussi pour les élections et votations fédérales. D'après la pratique du Conseil fédéral²²⁷, le scrutin peut être ouvert pendant toute la journée du samedi.

L'art. 4 de la loi fédérale sur les élections et votations fédérales, modifié par la loi du 20 décembre 1888, prescrit que les citoyens qui se trouvent en service militaire lors d'élections ou votations fédérales, ainsi que les fonctionnaires et employés des postes, des télégraphes, des péages, des chemins de fer, des bateaux à vapeur, des établissements et des corps de police cantonaux, doivent pouvoir participer à ces élections et votations; il laisse le soin aux cantons de prendre des mesures à cet effet et se borne à préciser qu'elles doivent être publiées deux semaines avant le scrutin et respecter la règle du vote au domicile (art. 3) et le principe du vote écrit au scrutin secret (art. 8). Le vote des militaires est actuellement réglé par l'arrêté du Conseil fédéral du 10 décembre 1945. Quant aux autres électeurs visés par l'art. 4 précité, les cantons peuvent, suivant les besoins, prévoir des

²²⁵ SALIS III n° 1208 p. 359.

²²⁶ SALIS III n° 1208 II p. 360; BURCKHARDT II n° 567 III p. 320.

²²⁷ FF 1925 II p. 149–150; BURCKHARDT II p. 320–321.

heures d'ouverture du scrutin leur permettant de voter ou les autoriser à déposer personnellement leurs bulletins sous pli fermé auprès d'une autorité²²⁸.

Les dispositions de la loi fédérale du 30 mars 1900 constituaient, à l'époque où elles ont été édictées, des mesures adéquates pour faciliter l'exercice du droit de vote. Elles sont insuffisantes aujourd'hui en raison de la pratique de plus en plus généralisée de la semaine de cinq jours et des nombreux déplacements qui ont lieu de ce fait dès le samedi et même le vendredi soir. Lors des débats sur le projet de loi relatif à l'exercice du droit de vote par les citoyens absents de leur domicile, du 20 août 1947, les Chambres fédérales estimèrent donc nécessaire d'introduire dans la loi nouvelle un chapitre consacré à l'ouverture avancée du scrutin et au vote anticipé : les dispositions sorties des délibérations des Conseils autorisaient en particulier les cantons à ouvrir le scrutin, en matière fédérale, pour tous les citoyens, deux jours avant le dimanche fixé pour la votation, savoir le vendredi, et prévoyaient le vote anticipé dans les cantons où le scrutin ne serait pas ouvert le vendredi, pour les électeurs empêchés de se rendre aux urnes. Comme on le sait, après avoir fait plusieurs fois la navette entre les deux Chambres²²⁹, la loi fut rejetée en vote final par le Conseil des Etats, le 30 juin 1952, alors qu'elle avait été adoptée par le Conseil national.

²²⁸ FLEINER/GIACOMETTI, op. cit. p. 456, note 48; SALIS III n° 1190 p. 345 ss. – Cf. par exemple art. 9 du décret bernois concernant le mode de procéder aux votations et élections populaires, selon lequel les conseils municipaux peuvent fixer des heures de scrutin particulières; art. 33 de la loi valaisanne sur les élections et les votations, qui prévoit la remise personnelle, sous pli fermé et contre reçu, du bulletin de vote au président de la commune; art. 17 de la loi neuchâteloise sur l'exercice des droits politiques qui charge le Conseil d'Etat de prendre les mesures nécessaires.

²²⁹ Sur les débats des Chambres fédérales concernant ce projet de loi, cf. Bull. Stén. CN 1948 p. 110 ss, 146 ss, 1950 p. 129 ss, 1951 p. 664 ss, 1952 p. 242 ss, 461; CE 1948 p. 327 ss, 1949 p. 544 ss, 1951 p. 153 ss, 503 ss, 1952 p. 189 ss, 222.

Soucieuse de ne pas laisser sans solution les problèmes posés par le vote des citoyens qui s'absentent en fin de semaine, la Chancellerie fédérale élabora en 1956 un avant-projet de loi fédérale concernant l'institution du vote anticipé en matière fédérale et le soumit aux cantons. Cet avant-projet a la teneur suivante:

Article premier

¹ Les cantons sont autorisés à instituer en matière fédérale le scrutin anticipé pour un ou plusieurs des trois jours précédant le dimanche de la votation, soit pour tout le territoire cantonal soit pour certaines communes.

² Là où le vote anticipé est prévu pour les votations cantonales, il doit être institué pour les votations fédérales dans une mesure semblable, mais seulement dans la limite des trois jours précédant le dimanche de la votation.

³ Pour les votations fédérales, le vote anticipé doit, dans tous les cas, être institué pour au moins deux des jours précédant le dimanche de la votation dans les communes comptant plus de 150 citoyens actifs et dans les autres communes où cette facilité est demandée au plus tard quatorze jours avant la votation par au moins quinze citoyens actifs.

Article 2

Pour le scrutin anticipé, le droit cantonal peut prévoir que les urnes seront en tout ou partie ouvertes pendant un certain temps ou que le citoyen remettra personnellement son bulletin, dans une enveloppe fermée, à une autorité.

Article 3

Le Conseil fédéral fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Est abrogée à cette date la loi du 30 mars 1900 facilitant l'exercice du droit de vote et simplifiant les opérations électorales.

Les représentants des cantons réunis en conférence à Berne par la Chancellerie fédérale, le 25 février 1959, se rallieront en principe à cet avant-projet.

Les dispositions proposées par la Chancellerie fédérale nous paraissent constituer des mesures adéquates pour fa-

ciliter, en matière fédérale, l'exercice du droit de vote aux citoyens, toujours plus nombreux, qui s'absentent de leur domicile en fin de semaine. Elles sont simples, pratiques et laissent aux cantons la latitude nécessaire pour adapter le système du vote anticipé à leurs conditions particulières.

Le vote anticipé est actuellement déjà prévu par le droit fédéral pour les militaires qui entrent en service après que les imprimés électoraux ont été distribués aux électeurs de leur commune de domicile: selon l'art. 9 al. 1 de l'arrêté du Conseil fédéral du 10 décembre 1945, ils doivent en effet avoir l'occasion d'exercer leur droit de vote avant d'entrer au service.

B. Droit cantonal

Dans les cantons romands, de Berne et du Tessin, les élections et votations cantonales ont lieu le dimanche et, pour les communes d'une certaine importance, le scrutin est ouvert le samedi²³⁰. Il en est de même des élections et votations communales qui se déroulent selon le système du vote aux urnes. Quant aux assemblées communales, elles peuvent être fixées à d'autres jours.

Les législations bernoise et vaudoise prévoient que le gouvernement peut décider l'ouverture du scrutin dès le vendredi: dans le canton de Berne, cette mesure peut être

²³⁰ Berne, art. 8 du décret concernant le mode de procéder aux votations et élections populaires. Fribourg, art. 2 de la loi du 19 mars 1921 concernant l'élection des députés au Grand Conseil, art. 2 de la loi du 13 mai 1921 sur l'élection des membres du Conseil d'Etat, art. 22 ss de la loi sur les communes et paroisses qui impliquent la fixation du scrutin à un dimanche; le scrutin est ouvert déjà le samedi dans les chefs-lieux des districts et dans la ville de Fribourg. Tessin, art. 68 de la loi sur l'exercice du droit de vote, les votations et les élections. Vaud, art. 25 de la loi sur l'exercice des droits politiques; cette disposition ne précise pas que les scrutins ont lieu le dimanche et le samedi, mais en pratique ils sont fixés à ces jours. Valais, art. 22 et 32 de la loi sur les élections et les votations. Neuchâtel, art. 15 de la loi sur l'exercice des droits politiques. Genève, art. 24 de la loi sur les votations et élections.

prise par voie d'ordonnance si le droit fédéral autorise les cantons à l'introduire pour les votations et élections fédérales²³¹; le Conseil d'Etat vaudois peut, pour sa part, d'office ou sur demande motivée, autoriser tout ou partie des municipalités à ouvrir le scrutin le vendredi²³².

Le vote anticipé est en vigueur dans les cantons du Tessin, de Vaud, Valais et Neuchâtel.

Selon l'art. 69 de la loi tessinoise sur l'exercice du droit de vote, les votations et élections, dans les communes où le scrutin n'est ouvert que le dimanche, les citoyens employés d'un service public doivent pouvoir voter l'après-midi du samedi s'ils sont empêchés de se présenter au scrutin le dimanche; d'autre part, le Conseil d'Etat peut autoriser les citoyens qui en font la demande motivée à voter le samedi matin (art. 69 précité, art. 17 du règlement d'application des lois électorales).

En Valais²³³, les citoyens qui sont empêchés de participer au vote en raison de fonctions ou d'emplois publics ou d'occupations dans des fabriques «à travail continu», peuvent remettre personnellement le samedi, sous pli fermé et contre reçu, l'enveloppe contenant leur bulletin au président de la commune; les enveloppes électorales sont extraites des plis par le bureau électoral qui les met dans l'urne sans les ouvrir.

Dans le canton de Neuchâtel²³⁴, les électeurs qui, pour des raisons professionnelles ou des motifs impérieux, doivent quitter, le samedi et le dimanche, la localité où ils ont leur domicile politique, peuvent exercer exceptionnellement leur droit de vote le vendredi et le samedi matin jusqu'à dix heures dans un bureau désigné par le conseil communal, en justifiant par écrit leur absence pendant les heures d'ouverture du scrutin.

²³¹ Art. 8 al. 3 du décret concernant le mode de procéder aux votations et élections populaires.

²³² Art. 25 al. 2 de la loi sur l'exercice des droits politiques.

²³³ Art. 33 de la loi sur les élections et les votations.

²³⁴ Art. 15 al. 4 de la loi sur l'exercice des droits politiques.

Le canton de Vaud²³⁵, pour les élections cantonales et communales, autorise les citoyens qui doivent s'absenter pendant la durée du scrutin à voter dans les dix jours précédent la votation au greffe municipal de leur commune de domicile; pour les élections des députés au Conseil des Etats et des membres du Conseil d'Etat, ainsi que pour les autres élections selon le système majoritaire dans lesquelles les listes doivent être déposées six jours avant le scrutin, le Conseil d'Etat peut réduire jusqu'à cinq jours le délai du vote anticipé. Le citoyen qui veut voter par anticipation doit déposer sa carte civique et reçoit le matériel électoral; il met son bulletin de vote ou l'enveloppe contenant la liste électorale de son choix dans une urne scellée.

Le vote anticipé ouvert à tous les citoyens qui doivent s'absenter de leur domicile pendant l'ouverture du scrutin, tel qu'il existe dans le canton de Vaud, constitue une mesure adéquate pour faciliter l'exercice des droits politiques, en particulier aux citoyens qui voyagent en fin de semaine. Ce système présente d'autre part l'avantage de respecter la règle du vote au domicile et le principe du vote personnel, et d'assurer le secret du vote. Les cantons auraient intérêt, pensons-nous, à introduire dans leur législation électorale une réglementation semblable à celle du canton de Vaud.

4. Le vote par correspondance

A. Droit fédéral

A l'exception du vote des militaires, le droit fédéral n'admet pas actuellement le vote par correspondance. Selon la pratique des autorités fédérales, le vote par la poste est assimilé au vote par procuration, qui est interdit par l'art. 8 al. 2 de la loi fédérale du 19 juillet 1872 sur les élections et votations fédérales²³⁶.

²³⁵ Art. 31^{bis} de la loi sur l'exercice des droits politiques.

²³⁶ SALIS III n° 1187 p. 341, n° 1188 p. 342, n° 1197 p. 353; BURCKHARDT II n° 567 II p. 319.

Pour permettre aux citoyens absents de leur domicile de voter, tout en maintenant le principe du vote au domicile, le Conseil fédéral soumit à l'Assemblée fédérale, avec un message du 14 décembre 1936²³⁷, un projet de loi permettant aux cantons d'introduire le vote par correspondance et d'autoriser, sur demande motivée, les citoyens empêchés de se présenter au scrutin à envoyer leur bulletin de vote par la poste. Ce projet se heurta à l'opposition des Chambres, qui décidèrent de ne pas entrer en matière²³⁸.

Le problème du vote des absents restait cependant posé. Le vote par la poste ayant été rejeté par le parlement, le Conseil fédéral lui proposa, le 20 août 1947, une réglementation inspirée de celle instituée pour le vote des militaires et que l'on appela «système secrétariat communal/poste»²³⁹. Le projet du Conseil fédéral prévoyait en résumé ce qui suit: le citoyen absent de son domicile peut voter le lundi avant le jour fixé pour le scrutin au bureau compétent de la commune où il se trouve; il place son bulletin dans une enveloppe et introduit celle-ci dans une enveloppe de transmission dont il remplit les rubriques relatives à sa personne; il remet l'enveloppe de transmission au fonctionnaire compétent de la commune de présence qui, après avoir vérifié la concordance des indications figurant sur cette enveloppe avec les pièces d'identité produites, l'envoie à la commune de domicile. Le Conseil national estima notamment que cette réglementation était trop compliquée et, avec l'accord du Conseil fédéral, revint au vote par la poste qui avait été écarté en 1936. Le Conseil des Etats se rallia à ce système mais, en vote final, rejeta le projet²⁴⁰.

La Chancellerie fédérale se remit à l'ouvrage et soumit aux cantons, en automne 1958, divers avant-projets concernant le vote des absents. L'un de ces textes, qui reprend les dispositions sur le vote par la poste contenues dans le projet

²³⁷ FF 1936 III p. 449 ss.

²³⁸ Bull. Stén. CN 1937 p. 33–44, CE p. 166–188.

²³⁹ FF 1947 II p. 764 ss.

²⁴⁰ Cf. ci-dessus p. 594a note 229.

issu des délibérations des Chambres fédérales de 1952, a la teneur suivante:

Article premier

¹ L'électeur qui, en raison de l'exercice de sa profession ou du fait qu'il est malade, est retenu hors de son domicile politique, peut voter par la poste conformément aux articles 2 à 4.

² Le vote par la poste ne peut être effectué à l'étranger.

Article 2

¹ L'électeur qui désire voter par la poste demande à temps les imprimés électoraux à l'autorité compétente de son canton de domicile; il se sert à cet effet d'une formule de demande, dont il remplit exactement les rubriques et sur laquelle il indique en particulier la cause de l'empêchement. L'électeur empêché peut aussi faire sa demande sous forme d'une lettre ou d'une carte ordinaire, à condition qu'elle contienne les indications requises.

² Les formules de demande peuvent être obtenues dans tous les bureaux de poste.

Article 3

¹ L'autorité compétente en vertu du droit cantonal pour contrôler la qualité d'électeur examine si le requérant a le droit de vote dans la commune et si les conditions prévues par les articles 1 et 2 pour le vote par la poste sont remplies. Si tel est le cas, elle pourvoit à l'envoi sans délai des imprimés suivants à l'adresse indiquée sur la formule de demande:

- a) Le ou les bulletins valables pour la votation ou l'élection et, le cas échéant, les autres imprimés électoraux;
- b) Une enveloppe neutre portant les mots «enveloppe pour bulletin de vote»;
- c) Une enveloppe de transmission portant l'adresse de l'autorité à laquelle le bulletin rempli doit être renvoyé.

² Les demandes adressées tardivement ne seront prises en considération que si les mesures prévues pour empêcher les doubles votes peuvent être prises. Lorsque les cartes électORALES ont déjà été distribuées, il ne pourra être donné suite à une demande que si la carte électORALE est rendue en même temps.

Article 4

¹ Après avoir rempli le bulletin, l'électeur l'enferme dans l'«enveloppe pour bulletin de vote», puis enferme cette enveloppe dans

l'enveloppe de transmission, dont il remplit exactement les rubriques. Il envoie cette enveloppe à l'autorité indiquée, pourvoyant à ce qu'elle arrive à destination au plus tard le samedi de la votation. Les bulletins arrivant plus tard sont nuls.

² L'électeur qui, contrairement à son attente, se trouve à son lieu de domicile le jour de la votation peut y voter dans les formes ordinaires en restituant les imprimés électoraux qu'il a reçus en vertu de l'article 3.

Article 5

¹ En comparant les indications de l'enveloppe de transmission et celles de la formule de demande, l'autorité chargée du contrôle du droit de vote constate si l'électeur a été autorisé à voter par la poste et si l'enveloppe de transmission a été remise au lieu indiqué dans la formule de demande. S'il en est ainsi, elle l'atteste en y apposant son sceau; dans le cas contraire, elle annule le bulletin au moyen d'une inscription sur l'enveloppe de transmission.

² L'autorité chargée du contrôle transmet, fermées, toutes les enveloppes de transmission au bureau de dépouillement assez tôt pour qu'elles lui parviennent avant la clôture du scrutin.

Article 6

¹ Le bureau de dépouillement élimine tout d'abord les enveloppes de transmission portant une inscription constatant la nullité du bulletin.

² Les autres enveloppes de transmission sont ensuite ouvertes. Les enveloppes contenant les bulletins de vote ne doivent être ouvertes que lors du dénombrement des bulletins du scrutin ordinaire.

La procédure du vote par correspondance prévue par ce texte nous paraît satisfaisante au point de vue technique. Quant au fond, nous pensons que, dès l'instant où l'on introduit le vote par la poste, il y a lieu d'en faire bénéficier tous ceux qui sont en fait absents de leur domicile pendant le scrutin et qui ne peuvent pas voter par anticipation dans la localité où ils exercent leurs droits politiques. D'une part, en ouvrant le vote par correspondance à certaines catégories de citoyens retenus loin de leur domicile au moment du scrutin et en le refusant à d'autres, on créerait des inégalités qui seraient difficilement comprises par le peuple, même si

elles étaient justifiées eu égard aux différentes situations envisagées. D'autre part, il est particulièrement malaisé de faire le choix entre les électeurs absents admis à voter par correspondance et ceux qui ne jouiraient pas de cette faculté. En outre, en retenant le simple fait de l'absence comme motif justifiant le vote par la poste, on éviterait des contestations sur le point de savoir si la raison invoquée par l'électeur existe ou si elle rentre dans les cas prévus par la loi. Enfin, le système du vote par correspondance étant admis, il est opportun de l'appliquer d'une manière libérale et d'en faire bénéficier le plus grand nombre possible d'électeurs. La disposition (art. 1^{er}) déterminant les citoyens admis à voter par correspondance devrait dès lors, à notre avis, avoir la teneur suivante : «L'électeur qui est empêché de se rendre aux urnes pour cause d'absence et qui ne peut pas voter par anticipation est admis à voter par la poste conformément aux articles suivants.» Ce texte exclurait du vote par la poste les citoyens qui ne s'absentent qu'en fin de semaine et sont en mesure d'user du vote anticipé, mais permettrait à tous les autres citoyens absents, pour quelque motif que ce soit, de voter par correspondance.

Nous n'ignorons pas que le vote par la poste se heurte à des objections. La première concerne la sécurité du vote. Cette sécurité n'est certes pas aussi garantie que dans la procédure ordinaire ; des bulletins pourraient notamment être sous-traités ou modifiés soit par la personne que l'électeur chargera de mettre l'enveloppe de transmission à la poste soit par les membres des bureaux électoraux. Nous pensons cependant que le citoyen qui prendra la peine de faire les démarches nécessaires pour pouvoir voter par correspondance expédiera lui-même le pli contenant son bulletin ou le remettra à une personne dans laquelle il peut avoir confiance. Quant aux membres des bureaux électoraux, on est en droit d'admettre qu'ils accompliront leur tâche avec correction ; le risque de manœuvres de leur part n'est d'ailleurs pas plus à craindre que dans la procédure du vote des militaires. Une seconde objection contre le vote par la poste a trait aux

pressions ou contrôles dont l'électeur pourrait être l'objet. Sur ce point encore, nous croyons que, si la liberté du vote n'est pas assurée dans le vote par la poste d'une manière aussi efficace que dans la procédure ordinaire, le danger n'est pas tel qu'il doive conduire à renoncer au système; on peut faire confiance à l'esprit d'indépendance des citoyens et admettre qu'en règle générale les tiers respecteront la liberté d'opinion des votants. On fait en outre grief au vote par la poste de ne pas assurer le secret du vote, car l'enveloppe contenant le bulletin peut être ouverte lors de son arrivée au secrétariat de la commune de domicile. Le risque de violation du secret du vote n'est cependant pas plus grand qu'en matière de vote des militaires dans les cantons où le dépouillement est opéré par les communes et non à la Chancellerie d'Etat. Enfin, on prétend que la possibilité de voter par la poste est une incitation à la paresse. Cette objection n'est pas fondée dès l'instant où le vote par la poste est limité aux citoyens absents de leur commune de domicile. D'autre part, l'électeur qui désirera voter par la poste devra demander à l'autorité de son domicile les imprimés électoraux, remplir les rubriques de l'enveloppe de transmission et pourvoir à l'expédition de celle-ci, toutes opérations qui exigent un effort incontestable.

En vue de permettre aux citoyens absents de leur domicile pendant le scrutin, qui ne peuvent pas voter par anticipation, de prendre part aux élections et votations fédérales, nous pensons dès lors que le vote par la poste devrait être introduit dans la législation fédérale.

B. Droit cantonal

Parmi les cantons romands, de Berne et du Tessin, seuls Vaud, Neuchâtel et Genève connaissent le vote par correspondance. Ce système ne s'applique qu'aux élections et votations cantonales et communales²⁴¹.

²⁴¹ Cf. ci-dessus p. 598a.

La législation neuchâteloise²⁴² limite le vote par la poste aux électeurs hospitalisés dans un asile et aux électeurs malades en traitement hors de leur commune de domicile. Dans le canton de Genève²⁴³, sont admis à voter par correspondance les députés aux Chambres fédérales, les conseillers d'Etat, les électeurs en service militaire ou en service public, s'ils se trouvent empêchés par leurs fonctions de se rendre au bureau de vote de leur arrondissement, ainsi que les électeurs qui, pour cause de maladie, d'infirmité, d'âge²⁴⁴, de pratique de la profession d'infirmier ou par suite de mesure de police sanitaire, ne peuvent pas voter au local électoral. Le canton de Vaud autorise à voter par la poste les électeurs empêchés de se rendre aux urnes pendant la durée du scrutin, notamment pour cause de maladie, d'infirmité, d'âge avancé, de mesures spéciales d'épidémie ou d'épizootie ou d'absence prolongée²⁴⁵.

L'électeur qui désire voter par correspondance adresse une demande écrite à l'autorité compétente de son domicile, savoir dans le canton de Vaud au greffe municipal, dans le canton de Neuchâtel au contrôle communal des habitants et dans le canton de Genève au service cantonal des rôles électoraux; il y joint au besoin les attestations prescrites par la législation cantonale: Genève exige une déclaration médicale pour les malades et les infirmes²⁴⁶, Neuchâtel une attestation de la direction de l'asile pour les électeurs hospitalisés dans un tel établissement et un certificat médical pour les malades. Les législations vaudoise et genevoise précisent que la requête doit parvenir à l'autorité compétente le lundi précédent le scrutin²⁴⁷. Dans les can-

²⁴² Art. 17 al. 3 de la loi sur l'exercice des droits politiques.

²⁴³ Art. 28 de la loi sur les votations et élections.

²⁴⁴ Est considéré comme empêché par l'âge, l'électeur qui a accompli sa soixante-dixième année (art. 28 précité).

²⁴⁵ Art. 31^{ter} de la loi sur l'exercice des droits politiques.

²⁴⁶ Art. 29 de la loi sur les votations et élections; en cas d'infirmité l'attestation n'est exigée que pour la première requête.

²⁴⁷ Vaud, art. 31^{quater} de la loi sur l'exercice des droits politiques; Genève, art. 29 de la loi sur les votations et élections.

tons de Vaud et Neuchâtel, l'autorité communale envoie à l'électeur les imprimés électoraux avec une enveloppe électorale et une enveloppe de transmission; le votant introduit son bulletin dans la première et utilise la seconde pour expédier, à l'autorité communale de son domicile, sa carte civique et l'enveloppe électorale. Dans le canton de Genève, les imprimés électoraux, les estampilles et les enveloppes sont adressés aux votants par le département cantonal de l'intérieur et de l'agriculture; les enveloppes contenant les bulletins sont retournées à cette autorité.

La nouvelle législation électorale en préparation dans le canton de Fribourg prévoit le vote par correspondance pour les citoyens empêchés de se rendre personnellement aux urnes par suite de maladie, d'infirmité, d'hospitalisation à l'intérieur du canton ou pour tout autre motif reconnu valable par le Conseil d'Etat.

Le vote par correspondance, qui présente l'avantage d'être simple, fonctionne de façon satisfaisante et n'a pas donné lieu à des abus dans les cantons romands où il est en vigueur. Nous pensons dès lors que son introduction dans les législations des autres cantons serait opportune et qu'il devrait être largement ouvert. Même si le nombre de ceux qui en font usage actuellement n'est pas très élevé, il nous paraît important que, dans une démocratie, les citoyens empêchés de se rendre aux urnes possèdent la faculté de voter selon une procédure adéquate et qu'ils n'aient pas le sentiment d'être tenus à l'écart des affaires publiques et d'être privés du droit d'y participer.

5. Le vote des militaires

Le vote des militaires est réglé par l'arrêté du Conseil fédéral concernant la participation des militaires aux votations et élections fédérales, cantonales et communales, du 10 décembre 1945.

Si la Confédération possède la compétence de réglementer le vote des militaires pour les élections et votations fédérales,

dérales, elle ne peut pas «prescrire directement telle ou telle procédure pour la participation des militaires aux votations cantonales et communales. En vertu du pouvoir que l'autorité fédérale possède sur l'armée, elle a toutefois le droit de prescrire la forme sous laquelle l'armée pourra prêter son concours à ces votations, les cantons demeurant libres d'instituer une procédure qui ne comporte pas le concours des organes militaires (vote par correspondance pur et simple).»²⁴⁸ Dans les cantons romands et du Tessin, les militaires prennent part aux votations et élections cantonales et communales selon l'arrêté du Conseil fédéral du 10 décembre 1945. En vertu de l'ordonnance du Conseil exécutif bernois, du 15 mars 1946, les dispositions de cet arrêté sont applicables aux seuls scrutins cantonaux ; elles ne le sont en matière communale que dans la mesure où les communes bernoises en ont ainsi décidé dans leurs règlements.²⁴⁹

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral²⁵⁰, les dispositions de l'arrêté du Conseil fédéral du 10 décembre 1945 règlent d'une manière complète la participation des militaires aux élections et votations ; les cantons ne peuvent dès lors pas édicter des prescriptions qui s'en écarteraient et ne sont autorisés qu'à adapter leurs lois électorales à la réglementation fédérale.

La procédure du vote des militaires est fondée sur le système du vote par la poste, mais comporte l'intervention d'un officier électoral désigné dans chaque unité ou cours d'instruction et chargé d'organiser les opérations électorales et d'en assurer l'exécution²⁵¹. Cet officier fait remettre au

²⁴⁸ Circulaire du Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux concernant la participation des militaires aux votations et élections fédérales, cantonales et communales, du 10 décembre 1945, FF 1945 II p. 760 ss.

²⁴⁹ Monatsschrift für bernisches Verwaltungsrecht, 53, 1955, p. 193.

²⁵⁰ ATF 70 1944 I 244.

²⁵¹ Cf. Der Wehrmann als Stimmbürger, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 47, 1946, p. 39 ss.

militaire une formule de demande qui est envoyée à la commune de domicile pour obtenir les imprimés électoraux. L'autorité communale vérifie la qualité d'électeur du requérant et lui adresse le matériel officiel de vote. Le militaire remplit son bulletin et le met dans une enveloppe électorale. Cette enveloppe est insérée dans une enveloppe de transmission qui est fournie par la troupe et dont les rubriques doivent être remplies par l'électeur²⁵². Les enveloppes de transmission sont recueillies par la troupe et l'officier électoral contrôle si les indications qu'elles portent correspondent à celles de l'état nominatif de l'unité. Si tel est le cas, le sceau de l'unité est apposé sur l'enveloppe de transmission, qui est envoyée à la chancellerie d'Etat du canton où l'électeur est domicilié au plus tard le mercredi précédent le jour de la votation. Les enveloppes de transmission qui parviennent à l'autorité chargée du dépouillement du scrutin après la constatation du résultat de la votation ne sont plus prises en considération. Les autorités cantonales n'ont pas le droit de tenir compte des votes de militaires arrivés après la constatation du résultat du scrutin²⁵³.

Les militaires qui n'ont pas pu prendre part à la votation avec la troupe avant leur licenciement votent dans leur commune de domicile; une déclaration constatant qu'ils n'ont pas participé au scrutin dans la troupe leur est remise à l'intention des organes électoraux de leur domicile. Quant aux militaires qui entrent au service après la distribution des imprimés électoraux dans leur commune de domicile, ils y votent avant leur départ.

Reprise pour l'essentiel de la réglementation qui avait fait ses preuves pendant le service actif de 1939 à 1945, la procédure instituée par l'arrêté du Conseil fédéral du 10 décembre 1945 donne satisfaction: elle assure la participation des militaires aux élections et votations populaires dans des conditions qui garantissent en particulier la liberté et le

²⁵² ATF 70 1944 I 246.

²⁵³ ATF 70 1944 I 245.

secret du vote par l'emploi de l'enveloppe électorale et de l'enveloppe de transmission.

6. Le vote par procuration

En droit fédéral, le vote par procuration est expressément interdit (art. 8 de la loi fédérale sur les élections et votations fédérales). Les cantons romands et du Tessin ne l'admettent pas non plus. Parmi les cantons dont nous nous occupons, seul celui de Berne autorise certaines catégories de citoyens à exercer leurs droits politiques par l'intermédiaire d'un représentant et crée en leur faveur une exception au principe du vote personnel: selon l'art. 11 al. 2 du décret bernois concernant le mode de procéder aux votations et élections populaires, peuvent voter par représentation en matière cantonale²⁵⁴ les citoyens âgés de soixante ans révolus, les malades et infirmes, les électeurs qui habitent à plus de cinq kilomètres du local de vote et ceux qui sont absents de la circonscription politique le jour du scrutin²⁵⁵; cette énumération est limitative.

L'électeur qui entend se faire représenter doit en charger un citoyen actif de sa circonscription politique et lui remettre une procuration écrite et signée; celle-ci doit indiquer le nom du représentant et le motif pour lequel l'électeur vote par représentation. La mention d'un motif inexact ou inexistant entraîne la nullité du suffrage. Un citoyen ne peut représenter qu'une seule personne.

Bien que, selon les autorités bernoises, le système du vote par procuration fonctionne dans leur canton de façon

²⁵⁴ Selon la Direction des affaires communales, le vote par procuration est exclu en matière communale; il est en revanche loisible aux communes d'instituer, par un règlement, une procédure permettant aux malades ou infirmes de participer aux scrutins et de charger des membres du bureau de vote de se rendre, avec une urne, auprès des intéressés pour recueillir leurs suffrages (*Monatsschrift für bernisches Verwaltungsrecht*, 56, 1958, p. 179).

²⁵⁵ Cf. RUDOLF, op. cit. p. 44 ss.

satisfaisante, nous ne pensons pas qu'il soit opportun de l'introduire d'une manière générale en droit fédéral. Il présente en effet des inconvénients parmi lesquels nous nous bornerons à mentionner les abus qui peuvent résulter des «chasses» aux procurations que les partis ou groupements politiques sont en mesure d'organiser et l'impossibilité de s'assurer que le représentant vote conformément à la volonté du représenté, puisque le secret du vote interdit aux organes électoraux tout contrôle à cet égard. D'autre part, le vote par procuration n'est admis que dans trois cantons (Berne, Zurich et Grisons): on ne saurait dès lors l'imposer, pour les scrutins fédéraux, aux autres cantons qui ne le pratiquent pas. On pourrait, en revanche, autoriser les cantons connaissant le vote par procuration à l'appliquer en matière fédérale à la place du vote par correspondance et même à en faire bénéficier des citoyens qui ne sont pas admis à voter par la poste selon les dispositions du droit fédéral. A défaut d'assurer un régime électoral uniforme en matière fédérale, cette solution serait conforme à la structure fédéraliste de notre pays.

7. L'information des citoyens par l'autorité

Il est parfois difficile pour les citoyens de saisir le sens et la portée des projets sur lesquels ils sont appelés à se prononcer en votation populaire. Pour assurer leur information et leur faciliter, par là, l'exercice du droit de vote, certains cantons, parmi lesquels figurent notamment Berne et Neuchâtel, prévoient que le Grand Conseil adresse aux électeurs un message destiné à les renseigner sur les projets qui leur sont soumis. Il est malaisé ou même impossible de déterminer l'influence exercée sur l'opinion publique par ces exposés émanant des pouvoirs constitués.

En matière fédérale, les Chambres furent saisies à cinq reprises de propositions tendant à ce que les projets soumis aux électeurs fussent accompagnés d'un texte explicatif rédigé par les autorités²⁵⁶. Le dernier postulat déposé dans

²⁵⁶ Cf. SALIS II n° 404 p. 219 ss; Bull. Stén. CN 1951 p. 594.

ce sens, le 10 décembre 1945, émanait de M. Haeberlin, député au Conseil national. Alors que ce postulat était à l'étude, les commissions chargées d'examiner le projet d'arrêté fédéral sur le régime financier de 1951 à 1954 exprimèrent le vœu qu'un commentaire fût joint au texte soumis à la votation populaire. Le Conseil fédéral déféra à ce désir et rédigea un exposé explicatif pour les deux projets sur lesquels les citoyens devaient se prononcer lors du scrutin du 3 décembre 1950, savoir le régime financier et la base électorale du Conseil national.

Par la suite, le Conseil fédéral présenta successivement à l'Assemblée fédérale, le 1^{er} décembre 1950, un rapport sur le postulat Haeberlin²⁵⁷ et, le 13 mars 1951, un projet de loi revisant l'art. 9 de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux et prévoyant en particulier la remise aux citoyens, avant chaque votation, d'un texte explicatif rédigé par une commission composée des présidents des deux conseils, des rapporteurs des commissions et du chef du département compétent²⁵⁸. Le Conseil national apporta quelques modifications au projet et décida notamment que le texte explicatif distribué aux électeurs serait préparé par le département compétent et approuvé par une commission composée des présidents des deux conseils et des rapporteurs des commissions²⁵⁹.

Contrairement à la proposition de sa commission, le Conseil des Etats n'entra pas en matière sur le projet²⁶⁰, qui fut radié de l'ordre du jour des Chambres fédérales²⁶¹.

La question de la remise aux citoyens d'un texte explicatif accompagnant les projets qui leur sont soumis relève de l'opportunité politique. Certes, dans une démocratie, il importe que le peuple possède une information suffisante

²⁵⁷ FF 1950 III p. 624 ss.

²⁵⁸ FF 1951 I p. 780 ss.

²⁵⁹ Bull. Stén. CN 1951 p. 594–596, 599–614.

²⁶⁰ Bull. Stén. CE 1951 p. 450–455.

²⁶¹ Bull. Stén. CN 1952 p. 474–482; CE 1952 p. 312–317.

sur les objets qu'il est appelé à trancher. On peut dès lors penser qu'il est utile, si ce n'est indispensable, que l'autorité législative lui adresse, avant les votations, un exposé des motifs à l'appui de ses propositions ou projets. Nous ne sommes toutefois personnellement pas partisan de ce système d'information officielle de la part des pouvoirs constitués. Il est à craindre tout d'abord que les textes explicatifs rédigés par l'autorité ne provoquent des polémiques, particulièrement lorsque les questions portées devant le peuple sont âprement discutées. Or, ces polémiques ne laisseraient pas d'atteindre le prestige des pouvoirs constitués. D'autre part, la ligne de démarcation entre l'information et la propagande est fort difficile à tracer. M. Haeberlin, l'auteur du postulat tendant à la remise d'exposés des motifs objectifs aux citoyens, admit lui-même que, lors de la première expérience faite en cette matière, le commentaire du Conseil fédéral à l'appui du régime financier n'avait pas évité l'écueil que nous signalons: à son avis, l'appel en faveur du projet qui terminait le texte explicatif du gouvernement constituait en effet de la propagande officielle. Il est enfin essentiel, en démocratie, que les citoyens n'aient pas le sentiment que l'autorité cherche à influencer leurs décisions. Or, des messages de l'Assemblée fédérale au peuple risqueraient d'éveiller le soupçon que l'autorité tente de diriger l'opinion publique. Même si cette impression n'était pas justifiée, elle provoquerait chez certains citoyens une réaction négative à l'égard des projets soumis à leur décision. Au lieu de servir à l'information des électeurs, les textes explicatifs pourraient en définitive rendre nombre d'entre eux méfiants à l'égard des propositions des pouvoirs constitués.

C'est avant tout aux partis politiques et à la presse qu'il incombe, pensons-nous, d'informer les citoyens. Sans doute, cette information n'est-elle pas toujours suffisante ni objective. Pour l'améliorer, il serait opportun que de larges conférences de presse fussent organisées, notamment avant les scrutins importants, au cours desquelles les autorités, en particulier les chefs des départements compétents, explique-

raient le but et la portée des projets soumis au peuple et répondraient aux questions posées. En outre, à l'effet de renseigner la presse, il serait utile que, non seulement les messages gouvernementaux à l'appui des projets présentés au législatif, mais aussi des résumés des débats parlementaires fussent mis à sa disposition. Cette information du peuple par l'intermédiaire des partis politiques et de la presse nous paraît préférable à la remise directe aux citoyens de textes explicatifs officiels.

CONCLUSION

Au seuil de notre rapport, nous nous sommes fixé comme but d'exposer, sur certaines questions choisies, l'état du droit fédéral et des législations des cantons romands, de Berne et du Tessin en matière d'exercice du droit de vote et de préparer une discussion sur les modifications ou compléments éventuels qu'il serait opportun d'y apporter. Parvenu au terme de notre travail qui, nous le rappelons, ne prétend pas épuiser les problèmes envisagés, nous croyons pouvoir affirmer que, dans l'ensemble, notre droit électoral, tant fédéral que cantonal, donne satisfaction et qu'il n'y a pas lieu de reviser les principes fondamentaux sur lesquels il repose. Il serait en revanche souhaitable, à notre avis, de faciliter encore davantage l'exercice des droits politiques par des procédures adéquates.

Les propositions résumant notre opinion sur les problèmes que nous avons abordés sont les suivantes:

I. Les citoyens ne doivent pas être obligés, sous la menace d'une sanction, de participer aux élections et votations.

A cet égard, il y a lieu de maintenir sans changement le régime prévu par la législation fédérale et par les lois des cantons romands, de Berne et du Tessin, qui ne connaissent pas le vote obligatoire.

II. Conformément au régime actuellement en vigueur, le droit de vote doit dépendre, en matière fédérale, cantonale et communale, de l'existence d'un domicile politique, coïncidant en règle générale avec le domicile civil, dans une commune d'un canton, et c'est à ce domicile qu'il doit être exercé.

Pour les affaires bourgeoisiales, rien ne s'oppose à ce que les cantons, comme le font actuellement Berne, Tessin et Valais, confèrent le droit de vote à des bourgeois qui ne sont pas domiciliés dans leur commune d'origine.

III. Du point de vue de l'opportunité politique, il n'y a pas lieu d'accorder aux Suisses de l'étranger le droit de vote en matière fédérale. Sur ce point également, le régime actuel doit être maintenu sans modification.

Comme nous n'avons pas une connaissance personnelle des conditions particulières du Tessin, nous n'entendons pas prendre position à l'égard de la réglementation du droit de vote des Tessinois de l'étranger dans les affaires cantonales et communales.

IV. Les mesures prévues par le droit fédéral et les législations cantonales pour assurer la liberté, le secret et la sincérité du vote (scrutin secret, vote aux urnes, dispositions concernant les bulletins de vote et les enveloppes électorales, isoloirs, etc.) sont adéquates et atteignent leur but.

V. Le scrutin anticipé doit être introduit dans la législation fédérale: en vue de faciliter l'exercice du droit de vote aux citoyens qui s'absentent en fin de semaine, il est nécessaire d'autoriser les cantons à instituer en matière fédérale le scrutin anticipé pour un ou plusieurs des trois jours précédant le dimanche de la votation; le scrutin doit au moins être ouvert dès le vendredi dans les communes comptant plus de 150 citoyens actifs, et dans les localités où quinze citoyens actifs le demandent au plus tard quatorze jours avant la votation.

Il y a lieu également de prévoir, dans les lois cantonales, pour les communes d'une certaine importance et pour celles où la requête en est faite par des citoyens, l'ouverture du scrutin dès le jeudi ou le vendredi précédent le dimanche des élections et votations cantonales et communales.

VI. Pour tous les citoyens absents de leur domicile politique pendant le scrutin, qui ne peuvent pas voter par anticipation, il y a lieu d'instituer le vote par correspondance en matière fédérale.

Les cantons qui, comme Berne, connaissent le vote par procuration doivent être autorisés à l'appliquer en matière fédérale à la place du vote par correspondance et même à en faire bénéficier des citoyens qui ne sont pas admis à voter par la poste selon les dispositions du droit fédéral.

Il est opportun que les cantons prévoient, selon des modalités correspondant à leurs conditions et besoins, le vote par la poste, en matière cantonale et communale, pour les citoyens empêchés d'exercer leurs droits politiques d'une autre manière.

VII. Les malades et les infirmes, qui se trouvent dans leur commune de domicile mais qui ne sont pas en mesure de se rendre au local électoral, doivent pouvoir demander que leurs votes soient recueillis auprès d'eux par les soins du bureau électoral, en matière fédérale, cantonale et communale, ainsi que le prévoient les lois vaudoise et neuchâteloise.

Il y a lieu d'introduire dans la législation fédérale et dans les lois des cantons qui ne connaissent pas cette procédure des dispositions la prescrivant expressément.

Les cantons qui admettent pour les malades et les infirmes le vote par correspondance ou le vote par procuration doivent cependant être autorisés à les appliquer en matière fédérale à la place de la procédure précitée.

VIII. La réglementation du vote des militaires actuellement en vigueur est adéquate et doit être maintenue.

IX. Le vote par procuration ne doit pas être introduit en matière fédérale. Toutefois, les cantons qui le pratiquent peuvent être autorisés à l'appliquer pour les scrutins fédéraux à la place du vote par correspondance ou de la procédure du vote des malades et infirmes se trouvant dans leur commune de domicile.

X. Il n'y a pas lieu de prévoir, en droit fédéral, la remise de textes explicatifs officiels aux citoyens avant les votations fédérales.

XI. Du point de vue de la technique législative, il est souhaitable que les dispositions fédérales concernant l'exercice des droits politiques, qui sont actuellement dispersées dans différentes lois, soient réunies dans une seule loi.

Nos propositions ne prétendent nullement apporter des solutions définitives aux questions abordées. Conscient qu'elles sont sujettes à discussion, nous n'avons cherché, en les formulant, qu'à fournir une contribution aux débats de la Société suisse des juristes sur l'exercice du droit de vote.

LISTE DES OUVRAGES CONSULTÉS

- AFFOLTER, URS:** Die rechtliche Stellung des Volkes in der Demokratie und der Begriff der politischen Rechte, Thèse Zurich 1948.
- BARTHÉLÉMY, JOSEPH:** Précis de droit constitutionnel, Paris 1938.
- BATTELLI, MAURICE:** Les institutions de démocratie directe, Thèse Genève 1932.
- BIRCHMEIER, W.:** Handbuch des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege, Zurich 1950.
- BLOCH, WERNER:** Das Niederlassungsrecht der Schweizer nach internem Bundesrecht, Revue de droit suisse, NS 23, 1904, p. 341 ss.
- BLUMENSTEIN, E.:** Das Stimmrecht der Studenten, Monatsschrift für bernisches Verwaltungsrecht 21, 1923, p. 257 ss.
- BONNARD, ROGER:** Précis de droit public, Paris 1937.
- BRIDEL, MARCEL:** Précis de droit constitutionnel et public suisse, Tome II, Les organes de l'Etat, Lausanne 1959.
- BURCKHARDT, WALTHER:** Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, Berne 1931 (cité Burckhardt, Kommentar).
- Le droit fédéral suisse, traduction française de George Bovet, Neuchâtel 1930–1935 (cité Burckhardt).
- BURDEAU, GEORGES:** La démocratie, Neuchâtel 1956.
- Traité de science politique, Tome III, Le statut du pouvoir, Paris 1950; Tome V, L'Etat libéral, Paris 1954; Tome VII, La démocratie gouvernante, ses formules gouvernementales, Paris 1957.
- CARRÉ DE MALBERG, R.:** Contribution à la théorie générale de l'Etat, 2 vol., Paris 1920–1922.
- CASTELLA, JEAN:** L'organisation des pouvoirs politiques dans les constitutions du canton de Fribourg, Thèse Fribourg 1953.
- DABIN, JEAN:** Doctrine générale de l'Etat, Bruxelles/Paris 1939.
- DELESSERT, CHARLES:** L'établissement et le séjour des étrangers, Thèse Lausanne 1924.
- DEPLOIGE, SIMON:** Le vote obligatoire en Suisse, Revue générale, Tome LVII, 1893, p. 467 ss.
- DUTTWEILER, MAX:** Das Stimmrecht in der Schweiz, Thèse Zurich 1907.
- DUVERGER, MAURICE:** Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris 1958.
- ESMEIN, A.:** Eléments de droit constitutionnel français et comparé, 8^e éd., revue par Henry Nézard, 2 vol., Paris 1927–1928.
- FAVRE, ANTOINE:** L'évolution des droits individuels de la constitution, Revue de droit suisse, NS 55, 1936, p. 291a ss.

- FISCH, HERMANN: Fragen aus dem Wahl- und Abstimmungsrecht, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 51, 1950, p. 497 ss.
- FLEINER, FRITZ: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923.
- FLEINER/GIACOMETTI: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zurich 1949.
- GHISLER, FRANZ: Der Begriff des fuoco im Tessiner öffentlichen Recht und sein Verhältnis zum Bundesrecht, Thèse Zurich 1922.
- GIACOMETTI, Z.: Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zurich 1941.
- Die Verfassungsgerichtsbarkeit des schweizerischen Bundesgerichtes, Zurich 1933.
- HALBEISEN, CHARLES: Bernisches Wohnsitzrecht, Monatsschrift für bernisches Verwaltungsrecht 29, 1931, p. 369 ss.
- HUBER, HANS: Die staats- und verwaltungsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts im Jahre 1957, Revue de la société des juristes bernois 94, 1958, p. 457 ss.
- Die Garantie der individuellen Verfassungsrechte, Revue de droit suisse, NS 55, 1936, p. 1a ss.
- JELLINEK, GEORG: L'Etat moderne et son droit, traduction française par Georges Fardis, 2 vol., Paris 1911–1913.
- KNAPP, CHARLES: Réflexions sur le vote populaire: Faculté ou obligation ? dans La liberté du citoyen en droit suisse, Zurich 1948, p. 137 ss.
- KRAFFT, AGÉNOR: Le droit de vote des suisses à l'étranger, Revue suisse de jurisprudence 21, 1925, p. 217 ss.
- LACHENAL, FRANCOIS: Le Parti politique, sa fonction de droit public, Thèse Bâle 1944.
- LOGOZ, PAUL: Commentaire du code pénal suisse, Partie spéciale, vol. II, Neuchâtel 1956.
- MEIER, OTTO: Zum bernischen Wohnsitzrecht, Monatsschrift für bernisches Verwaltungsrecht 30, 1932, p. 97 ss.
- NAEF, MARTIN: Quelques réflexions sur le vote obligatoire en Suisse, Genève 1928.
- NAWIASKY, HANS: Allgemeine Staatslehre, 2^e partie, vol. 1 et 2, Einsiedeln, Zurich, Cologne 1952, 1955.
- OBRECHT, MAX: Die Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen, dans Die Volksrechte, Einsiedeln et Cologne 1948.
- PICENONI, VITO: Die Kassation von Volkswahlen und Volksabstimmungen in Bund, Kantonen und Gemeinden, Thèse Zurich 1945.
- RUDOLF, A.: Die Abstimmungs- und Wahlgesetzgebung des Kantons Bern, Berne 1926.
- RYFFEL, HEINRICH: Die schweizerischen Landsgemeinden, Zurich 1903.

- DE SALIS, L.-R.: Le droit fédéral suisse, Traduction française de Eugène Borel, 2^e éd., Berne 1904–1907 (cité Salis).
- Le droit de vote des Tessinois habitant l'étranger, traduction française, Bellinzone 1894.
- SCHOLLENBERGER, J.: Der Stimmzwang in der Schweiz, Revue pénale suisse X, 1897, p. 78 ss.
- SPIRA, EMIL: Die Wahlpflicht, Vienne 1909.
- STAUB, GOTTFRIED: Das Stimmregister im schweizerischen Recht, Thèse Berne 1927.
- TOBLER, CHRISTOF: Der Stimmzwang in den schweizerischen Kantonen, Thèse Zurich 1945.
- VON WALDKIRCH, EDUARD: Die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung, Berne 1918.
- Die freie Bildung des Volkswillens, dans La liberté du citoyen en droit suisse, Zurich 1948, p. 117 ss.

TABLE DES MATIÈRES

<i>Introduction</i>	511a
---------------------	------

CHAPITRE I

Le droit de vote	513a
1. Notion	513a
2. Le vote obligatoire	515a

CHAPITRE II

Le domicile politique	524a
1. Notion	524a
A. Droit applicable	524a
B. Domicile politique et domicile civil	530a
C. Domicile politique, établissement et séjour	539a
D. Domicile politique de la femme	546a
2. Le registre électoral	546a
A. Droit applicable	546a
B. Organisation	547a
C. Réclamations et recours	556a
3. Le lieu d'exercice du droit de vote	559a
4. Les Suisses à l'étranger	561a
A. Droit tessinois	561a
B. Droit fédéral	564a

CHAPITRE III

Liberté et secret du vote	572a
1. Notion	572a
2. Droit fédéral	572a
3. Droit cantonal	575a

CHAPITRE IV

Mesures destinées à faciliter l'exercice du droit de vote	589a
1. Notion	589a
2. Le lieu du vote	589a
3. Les jours de scrutin – Le vote anticipé	592a
A. Droit fédéral	592a
B. Droit cantonal	596a
4. Le vote par correspondance	598a
A. Droit fédéral	598a
B. Droit cantonal	603a
5. Le vote des militaires	605a
6. Le vote par procuration	608a
7. L'information des citoyens par l'autorité	609a
<i>Conclusion</i>	612a
Liste des ouvrages consultés	616a