



Droits politiques des étrangers au niveau cantonal et/ou communal : un dilemme démocratique ?

MARLÈNE COLLETTE, dr. iur., avocate*

L'exercice des droits politiques par les étrangers au niveau cantonal et/ou communal est une question redondante ces dernières années dans un certain nombre de cantons. Cette question à forte connotation politique présente quelques aspects juridiques intéressants à relever. Cette contribution se propose d'en présenter quelques-uns et de faire un petit parallèle avec la question des droits politiques des Suisses de l'étranger.

Die Ausübung der politischen Rechte durch ausländische Staatsbürgerinnen und -bürger auf kantonaler und/oder kommunaler Ebene ist in den letzten Jahren in mehreren Kantonen immer wieder zur Sprache gekommen. Diese stark politisch geprägte Frage weist einige interessante rechtliche Aspekte auf, die es hervorzuheben gilt. Der vorliegende Beitrag soll zum einen einige dieser Aspekte vorstellen und zum anderen eine kurze Verbindung dieser Thematik zur Frage der politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und -schweizer ziehen.

Table des matières

I. Introduction	2
II. Aspects juridiques	3
1. Des droits politiques introduits par le biais d'initiatives populaires ou par décision des autorités.....	4
2. Une base formelle pas nécessairement constitutionnelle	5
3. Une introduction obligatoire ou facultative au niveau communal	6
4. Des droits politiques découplés.....	7
III. Distorsion dans la détermination du corps électoral entre les étrangers et les Suisses de l'étranger	8
IV. Conclusion	9
Bibliographie	10

Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
Av. Beauregard 1
CH-1700 Freiburg

Tel. +41 (0) 26 300 81 25

[Website](#)



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

* Collaboratrice scientifique à l'Institut du fédéralisme (marlene.collette@unifr.ch).

I. Introduction

La question de l'exercice des droits politiques des étrangers a été remise sur la table d'une part, dans le cadre des dernières élections communales de mars 2026 dans le canton de Fribourg, où il y a clairement eu une volonté politique de mobiliser la participation des étrangers à ces élections¹ et, d'autre part, avec la proposition des révisions partielles de la constitution cantonale bernoise et de la Loi sur les communes visant à introduire un droit de vote communal facultatif pour les personnes étrangères².

Rappelons en premier lieu, qu'il est intéressant de relever que ni la Constitution fédérale ni les lois fédérales ne définissent la notion d'étranger. Il faut donc se tourner vers la doctrine qui s'accorde pour considérer qu'est un étranger toute personne qui ne possède pas la nationalité suisse³. Au niveau fédéral, seuls les citoyens suisses disposent du droit de vote et d'éligibilité⁴. Par ailleurs, aucun accord international n'oblige la Suisse à accorder des droits politiques aux étrangers. Ainsi, l'art. 25 du Pacte II de l'ONU relatif aux droits civils et politiques (RS 0.103.2) ne garantit le droit de participer aux décisions politiques qu'aux citoyens de l'Etat concerné tandis que l'art. 16 CEDH permet aux Etats signataires d'exclure les étrangers des droits politiques⁵. Enfin, notons également que la Suisse n'a pas signé la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des

¹ Il apparaît en effet que la participation des étrangers reste très faible bien qu'une certaine nuance puisse être apportée au regard du pays d'origine des étrangers. Ainsi, les étrangers en provenance de pays de l'Union européenne auraient une participation plus importante (même si celle-ci reste relative) que les étrangers provenant des pays tiers, voir CIARINI P., MAYE S., *La participation des étrangers et étrangères aux élections communales dans le canton de Genève. Etude réalisée pour le compte du Bureau de l'intégration des étrangers (BIE) du canton de Genève, 2020.*

² Cette révision partielle est issue de la *motion 256-2023 « L'autonomie communale pour les droits politiques ! »* déposée en 2023. Adoptée par le Grand Conseil en 2025, cette motion prévoit que les communes auraient la possibilité d'octroyer le droit de vote aux habitants étrangers titulaires d'un permis d'établissement et vivant sans interruption depuis au moins 10 ans en Suisse, au moins 5 ans dans le canton de Berne et au moins 3 mois dans la commune concernée. La procédure de consultation s'est achevée en janvier 2026.

³ HEUSSER P., p.15. Les Suisses qui possèdent également une autre nationalité ne sont donc pas considérés comme des étrangers mais comme des citoyens suisses.

⁴ Lors de la révision de la Constitution fédérale, deux propositions relatives aux art. 127 al. 3 et 133 al. 2 ont été déposées par les Conseillers nationaux M. Jean-Claude Rennwald (JU) et M. Pierre Chiffelle (VD). Elles prévoyaient notamment que la loi règle le droit de vote et d'éligibilité des étrangers, en particulier celui des ressortissants des pays de l'Union européenne domiciliés en Suisse. Ces propositions seront rejetées par 97 voix contre 50, voir Tiré à part du Bulletin officiel « *Réforme de la Constitution fédérale* », 1998 CN, pp. 45-49 et p. 57. En soi, cela n'est pas choquant puisque, comme cela est joliment rappelé dans le Rapport de la commission « Constitution » au Grand Conseil à l'appui d'un projet de nouvelle Constitution cantonale du canton de Neuchâtel du 22 novembre 1999, « la Confédération, dans notre tradition politique, laisse d'ordinaire aux cantons le soin d'élargir les premiers les voies de la démocratie », p. 62. Enfin, en 2001, le *postulat 00.3512 Rennwald (Droit de vote des ressortissants étrangers sur le plan fédéral)* invitait le Conseil fédéral à étudier les modalités d'introduction du droit de vote sur le plan fédéral pour les ressortissants étrangers qui séjournaient depuis au moins dix ans en Suisse. Ce postulat a été rejeté par 84 voix contre 42 (*Bulletin officiel 2001 Conseil national*, pp. 1379-1380).

⁵ HEUSER P., p. 79 et DOLDE K.-P., p. 166. Les deux auteurs relèvent une certaine contradiction entre la règle de l'art. 16 CEDH et la systématique de la CEDH. Selon leur argumentation, l'égalité des étrangers avec les ressortissants nationaux, telle qu'elle découle des art. 10, 11 et 14 de la CEDH, n'est qu'apparente en matière politique car, en vertu de l'art. 16, les art. 10, 11 et 14 CEDH ne peuvent être interprétés de manière à interdire aux Etats parties de restreindre l'activité politique des étrangers. Cette réserve est en contradiction avec les autres intentions de la CEDH et constitue un retour à la logique du droit des étrangers que la CEDH cherchait précisément à surmonter. Cela montre les difficultés qui s'opposent à l'abandon des idées reçues lorsqu'il s'agit des droits politiques des étrangers.

étrangers à la vie publique au niveau local du 5 février 1992⁶. Par conséquent, l'octroi de droits politiques aux étrangers relève donc du seul droit national.

En vertu de l'art. 39 al. 1 Cst., les cantons disposent de la compétence de réglementer l'exercice des droits politiques au niveau cantonal et communal. De ce fait, rien ne leur interdit d'étendre le cercle des personnes titulaires de droits politiques aux étrangers résidant sur leur sol. Il faut aussi relever que les droits politiques recouvrent plusieurs formes de participation aux décisions politiques. Ils comprennent ainsi le droit de vote actif qui est le droit d'élire des candidats qui se présentent à une fonction politique et le droit de vote passif qui se conçoit comme le droit de se présenter soi-même à une fonction politique et d'être élu. De plus, le droit de vote inclut également le droit de s'exprimer sur un objet soumis au peuple, par exemple dans le cadre d'un référendum, mais aussi le droit de lancer, de signer et de voter sur des initiatives populaires.

Accorder des droits politiques aux étrangers est d'abord et avant tout une question politique mais qui ne peut se concevoir sans en appréhender les aspects juridiques (II). Enfin, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences au sens de l'art. 39 al. 1 Cst., les cantons peuvent accorder des droits politiques aux Suisses vivant à l'étranger, ce qui n'est pas sans provoquer une certaine distorsion dans la détermination du corps électoral entre les personnes étrangères et les Suisses de l'étranger (III).

II. Aspects juridiques

Dans le cadre des aspects juridiques relatifs à l'octroi de droits politiques aux étrangers plusieurs angles sont pertinents à relever : d'abord, qui propose d'accorder ces droits. Comme nous le constaterons, ce n'est en effet pas la même chose au niveau de l'acceptabilité d'une telle mesure par les citoyens suisses si, ces droits sont proposés au travers d'initiatives populaires cantonales ou bien si, cette proposition émane directement des autorités cantonales (1) puis, nous verrons que si une base formelle est nécessaire pour introduire l'exercice de droits politiques pour les étrangers elle ne doit pas obligatoirement être constitutionnelle (2) ensuite, nous relèverons que la décision d'ouvrir l'exercice des droits politiques au niveau communal peut être soit obligatoire soit facultative (3) et, enfin, nous constaterons que les droits politiques accordés aux étrangers peuvent se concevoir de manière découplés (4).

⁶ L'art. 6 de cette convention prévoit notamment que l'Etat signataire, « accorde le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales à tout résident étranger, pourvu que celui-ci remplisse les mêmes conditions que celles qui s'appliquent aux citoyens et, en outre, ait résidé légalement et habituellement dans l'Etat en question pendant les cinq ans précédant les élections ». L'Etat peut en outre déclarer qu'il entend accorder le seul droit de vote, voir [Série des traités européens - n° 144 Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local Strasbourg, 5.II.1992.](#)

1. Des droits politiques introduits par le biais d'initiatives populaires ou par décision des autorités

Un certain nombre d'initiatives populaires ont été lancées ces dix dernières années visant principalement à élargir le droit de vote (et parfois d'éligibilité mais pas systématiquement) aux étrangers pour les élections cantonales et/ou communales.

D'une façon générale, les arguments avancés par les initiateurs s'attachent essentiellement à l'idée de favoriser l'intégration de personnes étrangères qui vivent et travaillent depuis plusieurs années en Suisse mais aussi et surtout dans le canton et la commune concernés. Derrière cette idée se cache aussi la volonté d'associer de plus grandes couches de la population résidante aux processus de décisions politiques et, plus globalement, à la vie démocratique locale.

Toutefois, ces initiatives ont de plus en plus de mal à passer la rampe et sont balayées dans les urnes. Ainsi, que ce soit dans les cantons de Zurich en 2013, Schaffhouse en 2014 ou encore Soleure en 2021⁷, toutes ces initiatives qui proposaient d'accorder le droit de vote aux étrangers ont été rejetées à une large majorité. Plus récemment, en 2024, l'initiative populaire dans le canton de Genève, « Une Vie ici, une Voix ici... Renforçons notre démocratie ! » demandait à ce que les personnes étrangères résidant dans le canton aient, après 8 ans de domicile légal en Suisse, l'ensemble des droits politiques (droit d'être élu, d'élire, de voter et de signer des initiatives et des demandes de référendum) aux niveaux cantonal et communal a été largement rejetée à plus de 60%⁸.

Dans d'autres cas, ce sont les autorités cantonales elles-mêmes qui ont décidé de proposer d'octroyer des droits politiques aux étrangers, le peuple se prononçant lors d'un référendum obligatoire ou facultatif. Ces derniers temps, ce fut plutôt à travers la révision totale des constitutions cantonales que ces propositions ont été avancées⁹. Ainsi, dernièrement en mars 2024, les citoyens du canton du Valais se sont prononcés sur le projet de nouvelle constitution prévoyant le droit de vote et d'éligibilité des personnes étrangères en matière communale, une variante sans le droit de vote et d'éligibilité étant également proposée¹⁰. Le projet de nouvelle constitution cantonale valaisanne a été rejetée pour plusieurs raisons mais, il est notable de relever que le projet avec le droit de vote et d'éligibilité a reçu un pourcentage de votes négatifs supérieur à la variante sans le droit de vote et d'éligibilité. Enfin, un autre projet de révision cantonale avec la possibilité d'accorder un droit de vote aux étrangers est à mentionner. Ainsi, le 30 novembre 2025, les électeurs d'Appenzell Rhodes-Extérieures se sont prononcés en faveur du projet de nouvelle constitution en privilégiant la variante ne prévoyant pas le droit de vote des étrangers aux niveaux cantonal et communal¹¹.

⁷ Voir newsletters [Votations cantonales du 22 septembre 2013](#), [Votations cantonales du 28 septembre 2014](#), [Votations cantonales du 26 septembre 2021](#).

⁸ Voir newsletter [Votations cantonales du 9 juin 2024](#).

⁹ EHRENZELLER B., NOBS R., *Gemeinsamkeiten und Unterschiede der totalrevidierten Kantonsverfassungen*, p. 16.

¹⁰ Voir newsletter [Votations cantonales du 3 mars 2024](#).

¹¹ Voir newsletter [Votations cantonales du 30 novembre 2025](#). Pour rappel, l'ancienne constitution cantonale de 1995 prévoyait à son art. 105 al. 2 la possibilité d'accorder le droit de vote aux étrangers. Conformément à l'art. 114 Cst.-

Les autorités politiques lorsqu'elles décident de soumettre la question de l'ouverture de l'exercice des droits politiques aux personnes étrangères avancent aussi l'argument d'une meilleure intégration. Toutefois, d'autres motivations politiques parfois plus cachées ne sont pas exclues : accorder le droit de vote mais aussi d'éligibilité n'est pas sans arrières-pensées dans des communes où il devient parfois très compliqué de trouver des candidats ou bien, pour certains partis, d'en faire un argument de propagande électorale¹². Quoi qu'il en soit, que ce soit par les initiatives ou par la révision de constitutions cantonales, le taux d'échec lié à l'introduction de droits politiques pour les étrangers durablement installés reste élevé.

2. Une base formelle pas nécessairement constitutionnelle

Au niveau formel, la question d'une éventuelle révision constitutionnelle cantonale permettant d'accorder des droits politiques aux personnes étrangères dépend surtout des dispositions constitutionnelles elles-mêmes en particulier quand elles déterminent la notion de citoyen actif par rapport à la qualité de national suisse.

C'est ainsi que la question s'est posée dans le canton de Fribourg lorsque celui-ci a souhaité élargir les droits politiques aux étrangers en matière communale. En effet, l'ancienne constitution du canton désignait à son art. 25 les citoyens actifs habilités à voter mais un doute subsistait sur la possibilité de déterminer si cette qualité de citoyen actif basé sur la nationalité suisse se rapportait uniquement au niveau cantonal ou bien si cette qualité pouvait également englober le niveau communal¹³.

Par principe, l'ouverture des droits politiques (actif ou passif) au niveau communal n'implique pas nécessairement une révision de la constitution cantonale. En effet, il est admis que les règles déterminant les procédures démocratiques doivent se trouver dans des lois au sens formel, une base constitutionnelle cantonale n'étant pas imposée¹⁴. Au niveau fédéral, la seule exigence posée par l'art. 164 al. 1 Cst. est que le niveau normatif doit être suffisant pour garantir l'exercice des droits politiques¹⁵. Au niveau cantonal, certaines constitutions contiennent des dispositions similaires prescrivant que les réglementations importantes doivent être inscrites dans une loi¹⁶. De ce fait, une loi est tout à fait pertinente pour conférer un contenu pratique aux droits politiques. Par conséquent, une base légale est certes obligatoire mais n'emporte pas nécessairement une disposition constitutionnelle. La jurisprudence du Tribunal fédéral abonde également dans ce sens: le contenu concret des droits politiques ne découle pas de la Constitution

AR, le canton examine tous les 20 ans s'il souhaite se doter d'une nouvelle constitution. La nouvelle constitution cantonale issue de la votation du 30 novembre 2025 entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2027.

¹² Ainsi, par exemple lors des dernières élections communales à Bulle en mars 2026, certaines listes affichaient des candidats étrangers (détenteurs d'un permis C) pour le Conseil général de la ville de Bulle : PS – 6 candidats ; Les Vert-e-s et Jeunes Vert-e-x-s – 1 candidat ; le Centre – 4 candidats ; PLR – 5 candidats et UDC – 2 candidats. (Source personnelle de l'auteur).

¹³ RIBORDY A., « Le canton de Fribourg peut-il accorder des droits civiques aux étrangers sans modifier sa constitution ? », p. 217 qui considérait à l'époque qu'il n'était pas nécessaire de modifier la constitution cantonale, avec un avis contraire du Prof. Marco Borghi en fin d'article, pp. 218-221.

¹⁴ Voir CR Cst.- Gutzwiller C., art. 39 N 13 ; aussi ATF 104 Ia 226 c. 2c (JT 1980 I 473) et ATF Ia 343 c. 3b.

¹⁵ Voir BSK BV-Wyttenbach/Wyss, art. 164 N 24 et N 25; ATF 136 I 376 c. 4.1, ATF 139 I 195 c. 2, ATF 136 I 352 c. 2.

¹⁶ Par exemple, art. 93 al. Cst.-FR et art. 69 al. 4 Cst.-BE.

fédérale, mais du droit d'organisation des cantons¹⁷. Enfin, il est bon de rappeler que les constitutions neuchâteloises et jurassiennes ont bénéficié de la garantie accordée par l'Assemblée fédérale alors qu'elles prévoient que c'est la loi qui accorde le droit de vote aux étrangers¹⁸.

3. Une introduction obligatoire ou facultative au niveau communal

Dans ce cadre de l'art. 39 al. 1 Cst., un canton, lorsqu'il entend étendre l'exercice des droits politiques, peut soit rendre cette extension obligatoire soit laisser aux communes la possibilité d'accorder ou pas ce droit aux étrangers. Sur ce point, l'étude des différentes législations cantonales montre une certaine « Röstigraben » puisque les cantons romands ont plutôt eu tendance à introduire ces droits politiques de manière obligatoire pour les communes alors qu'en Suisse alémanique, cette introduction a surtout été envisagée de manière facultative laissant ainsi la décision revenir à la commune, sous respect de certaines conditions de durée de résidence et de catégorie de permis de séjour. Ainsi, les cantons de Genève et de Fribourg ont introduit directement dans leurs constitutions cantonales le droit de vote et d'éligibilité au niveau communal des personnes étrangères¹⁹, tandis que les communes du canton d'Appenzell Rhodes-externes ont la possibilité d'accorder le droit de vote aux personnes étrangères sous réserve d'une résidence de dix en Suisse et de cinq ans dans le canton. A noter que dans ces communes, la personne étrangère qui souhaite bénéficier du droit de vote doit le demander, le droit de vote au niveau communal n'étant donc pas automatiquement accordé²⁰. La constitution du canton des Grisons prévoit, quant à elle, à son art. 9 al. 4 que les communes peuvent accorder aux personnes de nationalité étrangère le droit de vote et d'éligibilité en matière communale²¹, tout comme dans le canton de Bâle-Ville²². Enfin, la constitution du canton de Thurgovie est plus originale puisqu'elle prévoit que les étrangers peuvent participer avec voix consultative aux affaires communales²³.

La commune est le domaine par excellence de la démocratie territoriale et des scrutins de proximité. Il est donc logique que l'octroi de droits politiques aux étrangers au niveau communal fasse sens. Qu'un canton décide que ces droits politiques soient octroyés pour l'ensemble des communes ou qu'il choisisse une approche différenciée en laissant les communes en décider, importe surtout vis-à-vis de l'autonomie communale puisque dans le premier cas, la commune doit appliquer le droit cantonal alors que dans le second cas, le canton lui reconnaît une marge de manœuvre dans la détermination de son corps électoral.

¹⁷ ATF 143 I 211, c.3.1.

¹⁸ Ainsi, l'art. 95 al. 5 Cst.-NE délègue à la loi la détermination du corps électoral communal.

¹⁹ Art. 48 al. 2 et 3 Cst.-GE (rsGE A 2 00) et art. 48 al. 1 let. b Cst.-FR (RSF 10.1).

²⁰ Art. 105 al. 2 Cst.-AR. (bGS 111.11). A noter que dans la nouvelle Constitution cantonale qui entrera en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2027, l'art. 124 al. 2 précise simplement que les communes peuvent « accorder le droit de vote aux ressortissants étrangers qui résident en Suisse depuis dix ans sans interruption et qui remplissent les autres conditions requises pour exercer ce droit ».

²¹ Art. 9 al. 4 Cst.-GR (BR 110.100).

²² § 40 al. 2 Cst.-BS (SG 111.100).

²³ § 19 Cst.-TG (RB 101).

4. Des droits politiques découplés

S'agissant de l'exercice des droits politiques pour les étrangers, on s'aperçoit nettement que ces droits sont accordés de façon différenciée entre le niveau cantonal et communal et qu'ils sont souvent découplés. Ainsi, l'octroi du droit de vote ne s'accompagne pas nécessairement du droit d'éligibilité. En effet, dans la majorité des cantons ayant accordé des droits politiques aux étrangers, c'est essentiellement le droit de vote et non d'éligibilité dont il est question. Au niveau communal, le droit d'éligibilité est cependant un peu plus courant.

Au niveau cantonal, comme énoncé précédemment, rien dans la Constitution fédérale n'interdit aux cantons d'élargir l'exercice des droits politiques aux étrangers (art. 39 Cst.). Par conséquent, si un canton choisit d'élargir l'exercice des droits politiques aux étrangers et, dans la mesure où le droit cantonal ne prévoit pas d'exception, les étrangers peuvent aussi participer à l'élection au niveau fédéral du Conseil des Etats²⁴. Ainsi par exemple, le canton de Neuchâtel autorise, sous certaines conditions, les étrangers à participer aux élections au Conseil des Etats²⁵.

Si nous tentons une petite synthèse et de classer du plus généreux au plus restrictif parmi les cantons romands, les différents droits accordés (vote et/ou éligibilité), le canton de Neuchâtel arrive en première position en autorisant, sous conditions de durée de résidence, le droit de vote et d'éligibilité en matière communale ainsi que le droit de vote en matière cantonale²⁶. Au Jura, les personnes étrangères disposent en plus du droit de vote et d'éligibilité au niveau communal²⁷, de la qualité d'électeur en matière cantonale sauf dans les scrutins touchant à la matière constitutionnelle²⁸. Le canton de Fribourg est dans « la moyenne » en accordant les droits politiques complets aux étrangers au niveau communal sans les étendre au niveau cantonal. Enfin, le canton de Genève accorde aux étrangers, sous conditions de résidence, le seul droit de vote au niveau communal²⁹.

Il est intéressant de remarquer qu'aucun canton qu'il soit romand ou alémanique n'a pensé à accorder aux personnes étrangères uniquement le droit de signer des référendums ou des initiatives populaires même au niveau communal (et ceci, en dehors de tout droit de vote et/ou d'éligibilité) alors qu'il n'existe aucun obstacle juridique spécifique à le faire.

²⁴ TANQUEREL, p. 195.

²⁵ [Art. 37 al.1 let c Cst.-NE.](#)

²⁶ Le droit de vote au niveau cantonal a été accordé lors de la révision de la constitution cantonale en 2002.

²⁷ S'agissant de l'éligibilité au niveau communal, celle-ci est cependant limitée au législatif. Les personnes étrangères ne sont pas éligibles aux exécutifs communaux.

²⁸ Art. 3 al. 2 de la Loi sur les droits politiques du 26 octobre 1978 ([RS/JU 161.1](#)).

²⁹ Art. 48 Cst.-GE ([rsGE A 2 00](#)).

III. Distorsion dans la détermination du corps électoral entre les étrangers et les Suisses de l'étranger

Même si le Conseil de l'Europe recommande de développer les droits politiques des ressortissants expatriés³⁰, les Etats n'ont aucune obligation d'instaurer l'exercice du droit de vote pour leurs citoyens et citoyennes installés à l'étranger.

Au niveau fédéral, les droits politiques des Suisses de l'étranger sont reconnus par l'art. 40 al. 2 Cst et par la Loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger³¹. Cette loi permet notamment aux Suisses de l'étranger de prendre part aux votations et aux élections fédérales, de signer des référendums et des initiatives ou encore, être élus (art. 16 LSEtr).

Si nous nous intéressons plus spécifiquement à la détermination du corps électoral, nous pouvons constater une certaine distorsion entre les étrangers durablement installés qui parfois se voient refuser les droits politiques et les Suisses de l'étranger qui, parce qu'ils sont domiciliés à l'étranger, peuvent se voir priver d'une partie de leur droit de vote par leur canton d'origine. En effet, contrairement aux élections au Conseil national, l'art. 150 al. 3 Cst. stipule que les élections au Conseil des Etats sont du ressort des cantons. A l'étude des dispositions cantonales, nous remarquons qu'en l'état actuel, pratiquement la moitié des cantons suisses (12 sur 26) n'accordent aucun de droit de vote aux Suisses de l'étranger pour l'élection au Conseil des Etats³².

Les conditions d'appartenance au corps électoral s'articulent essentiellement autour des critères de nationalité et de domicile. Pour les opposants à l'idée d'accorder le droit de vote aux Suisses de l'étranger au Conseil des Etats, cette décision est essentiellement motivée, d'une part, par l'absence de « lien territorial » et, d'autre part, par le fait que les Suisses de l'étranger seraient moins au fait des réalités locales. Cette position démontre d'un certain paradoxe car, on refuse d'accorder l'exercice de droits politiques aux étrangers installés depuis de nombreuses années dans un canton au motif que ces droits politiques doivent être réservés à ceux qui ont un lien spécifique avec l'Etat, c'est-à-dire la nationalité³³ et, on inverse les critères pour les Suisses de l'étranger. Cette distorsion s'est retrouvée de façon évidente lors des dernières votations cantonales dans le canton de Vaud. En 2025, deux objets portant sur l'exercice du droit de vote ont été soumis au vote populaire³⁴ : l'un visant à faciliter l'accès aux droits politiques communaux pour les

³⁰ Résolution 1459 (2005), Abolition des restrictions au droit de vote, point 7. Au niveau de l'Union européenne, la Recommandation de la Commission du 29 janvier 2014 « Remédier aux conséquences de la privation du droit de vote pour les citoyens de l'Union exerçant leur droit à la libre circulation » (2014/53/UE), invite les Etats membres à « renforcer le droit de participation à la vie démocratique de l'Union et des Etats membres des citoyens européens qui exercent leur droit de libre circulation dans l'Union » (n°4) pour faire face à la problématique rencontrée par certains citoyens européens qui perdent leur « droit de participer aux élections nationales (privation du droit de vote) dans l'Etat membre dont ils sont ressortissants s'ils résident dans un autre Etat membre pendant une certaine durée » (n°5).

³¹ Loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (LSEtr, RS 195.1).

³² Valais, Saint-Gall, Thurgovie, Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures, Lucerne, Obwald, Nidwald, Uri, Zoug, Glaris et Schaffhouse (à noter de façon anecdotique que, dans ce canton, l'art. 23 al. 2 Cst.-SH stipule que la participation aux votes et aux élections est obligatoire !).

³³ MALINVERNI G., HOTTELIER M., HERTIG RANDALL M., FLÜCKIGER A., Droit constitutionnel suisse, n° 681, p. 233.

³⁴ Voir newsletters [Votations cantonales du 28 septembre 2025](#) et [Votations cantonales du 30 novembre 2025](#).

étrangers et l'autre, pour permettre aux Vaudois domiciliés à l'étranger de pouvoir voter au Conseil des Etats. A la lecture des résultats, il faut noter une proportion pratiquement égale entre le « non » pour les étrangers et le « oui » pour les Vaudois de l'étranger³⁵.

Force est de constater que si le critère de la nationalité est une condition d'appartenance au corps électoral, il est souvent complété par le critère du domicile. La problématique est que l'articulation entre ces deux conditions conduit parfois à une situation paradoxale. Les étrangers se voient ainsi, au nom du critère de la nationalité, exclus du corps électoral alors que certains d'entre eux résident depuis de nombreuses années en Suisse, voire sont durablement installés dans une commune et, dans le même temps, c'est le critère de domiciliation qui fait défaut aux Suisses de l'étranger pour se voir accorder un droit de vote au niveau cantonal pour les élections du Conseil des Etats. Même si juridiquement, les étrangers et les Suisses de l'étranger sont dans des situations objectivement différentes, et donc, peuvent ne pas être traitées de manière identique, il y a lieu malgré tout de tenir compte du principe démocratique qui doit, à notre sens, toujours primer et qui reste le principe cardinal dans l'attribution des droits politiques.

IV. Conclusion

La constitutionnalité du principe d'exclusion des étrangers dans l'exercice de droits politiques, même au niveau local, est admise. Politiquement, la question des droits politiques des étrangers est toujours très sensible. Mais même dans les cas où les étrangers bénéficient de droits politiques, l'étude des différentes législations cantonales démontre clairement que les exigences à remplir pour que les étrangers puissent obtenir le droit de vote et/ou d'éligibilité restent très élevées. En effet, les cantons qui accordent certains droits politiques aux étrangers prévoient des conditions impératives de durée minimale de résidence mais aussi la nécessité d'être titulaire d'un permis d'établissement (permis C).

Parmi les opposants à l'idée d'accorder des droits politiques aux étrangers, même limité au droit de vote au niveau communal, beaucoup argumentent que les étrangers peuvent se faire naturaliser. Nonobstant le fait, que la procédure de naturalisation en Suisse peut être particulièrement difficile pour certains, voire coûteuse, il ne faut pas non plus oublier qu'un étranger peut souhaiter conserver un attachement avec son pays d'origine, attachement qui pourrait aussi être mis à mal si ce pays d'origine n'autorise pas la détention d'autres nationalités en plus de la sienne. Enfin, certains avancent également l'argument que la participation aux élections et aux votations politiques suppose la maîtrise de la langue officielle. La condition liée à la nécessité d'être détenteur d'un permis C présuppose déjà une bonne intégration et, par voie de conséquence, une bonne maîtrise de la langue. Quant aux enjeux politiques, les autorités organisent des séances d'information (comme dans le canton de Fribourg en mars 2026) ouvertes aux

³⁵ 64.95 % de oui en faveur de l'extension du droit de vote aux Vaudois et Vaudoises de l'étrangers et 56.15 % de non pour faciliter l'accès des étrangers aux droits politiques communaux.

étrangers mais aussi aux jeunes Suisses et Suissesses qui n'ont également pas toujours une parfaite connaissance du système électoral et des enjeux politiques locaux.

Il n'en reste pas moins que l'essence même du principe démocratique est « de faire participer au pouvoir politique ceux qui en supportent les effets »³⁶. Malgré le net arrêt ces dernières années dans l'octroi de droits politiques aux étrangers, la voie d'une ouverture progressive au niveau communal reste la meilleure option permettant petit à petit quelques avancées même si le chemin de l'acceptation s'annonce encore long.

Bibliographie

AUER A., Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 2016 ; Canton de Neuchâtel, Rapport de la commission « Constitution » au Grand Conseil à l'appui d'un projet de nouvelle Constitution cantonale du canton de Neuchâtel du 22 novembre 1999 ; CIARNI P., MAYE S., La participation des étrangers et étrangères aux élections communales dans le canton de Genève. étude réalisée pour le compte du bureau de l'intégration des étrangers (BIE) du canton de Genève, 2020; DOLDE K.-P., Die politischen Rechte der Ausländer in der Bundesrepublik, 1972 ; EHRENZELLER B., NOBS R., « Gemeinsamkeiten und Unterschiede der totalrevidierten Kantonsverfassungen » in ZBI, 2009, pp. 1-31 ; GIACOMETTI, Z., Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 1979; GRISEL E., Initiative et référendum populaires, 3^{ÈME} éd., 2004 ; GUTZWILLER C., Art. 39 in Commentaire romand de la Constitution fédérale, 2021; HEUSER P., Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer, Dissertation, 2001; MAHON P., PULVER B., «Droits politiques des étrangers et constitutions cantonales: l'exemple de Neuchâtel» in RDAF 2001 I, pp. 197-233; MAHON P., «La citoyenneté active en droit public» in THÜRER D., AUBERT J-F., MÜLLER J., Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse, 2001, §20, pp. 335-347 ; MALINVERNI G., HOTTELIER M., HERTIG RANDALL M., FLÜCKIGER A., Droit constitutionnel suisse, vol I : l'Etat, 2021 ; MARTENET V., L'autonomie constitutionnelle des cantons, 1999; RIBORDY A., «Le canton de Fribourg peut-il accorder des droits civiques aux étrangers sans modifier sa Constitution ?» in RFJ, 1996, pp. 197-221; TANQUEREL T., « Les électeurs étrangers » in Rapports suisses présentés au XVIII^{ÈME} Congrès international de droit comparé, Washington du 25 juillet au 1^{ER} août 2010, 2010, pp. 179-219 ; TSCHANNEN P., Stimmrecht und politische Verständigung, 1995 ; WERTENSCHLAG R., Grundrechte der Ausländer in der Schweiz eine Studie zur Entwicklung und Zustand der politischen Freiheit im Bundesstaat, 1980 ; WYTENBACH J., WYSS K-M., Art. 164 in Bundesverfassung (BV), 2025.

³⁶ MAHON P., La citoyenneté active en droit public, p. 344.