



ARRÊTÉ

relatif au recours de A_____

22 juillet 2021

LE CONSEIL D'ÉTAT

Vu le recours n° 3680-2021 déposé le 6 juillet 2021 par A_____, domiciliée en France, à l'encontre de la décision du service des votations et élections (ci-après : SVE) du 1^{er} juillet 2021;

Considérant ce qui suit :

I. EN FAIT

1. A_____ (ci-après : la requérante) est originaire du canton de Genève. Elle y a vécu jusqu'au 1^{er} février 2017, date à laquelle elle a déménagé dans la ville de Gland.
2. Elle a vécu à Gland jusqu'au 15 mars 2019, date à laquelle elle a déménagé à son adresse actuelle en France.

3. Par courrier du 19 mai 2021, le Consulat général de Suisse à Lyon a fait parvenir au SVE une demande de la recourante visant à l'obtention, par cette dernière, des droits politiques conformément à la loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger, du 26 septembre 2014 (Loi sur les Suisses de l'étranger, LSEtr ; RS 195.1) et à l'ordonnance sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger, du 7 octobre 2015 (Ordonnance sur les Suisses de l'étranger, OSEtr ; RS 195.11) et à son inscription sur le registre des électeurs du canton de Genève.

4. Dans cette demande, il était indiqué que la dernière commune de résidence de la recourante était celle d'Onex, dans le canton de Genève.

Le SVE était prié d'inscrire la recourante dans son registre électoral et de lui remettre son matériel de vote en langue française directement à l'adresse susmentionnée. La confirmation d'inscription devait être directement envoyée à la recourante et l'inscription dans le registre électoral était valable dès le 18 mai 2021.

5. Par courrier du 31 mai 2021 au Consulat général de Suisse à Lyon, le SVE a informé ce dernier qu'il n'avait pas l'intention de donner suite à la demande qui lui avait été adressée. En effet, après vérification auprès de l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM), la recourante n'était pas domiciliée sur le territoire genevois lors de son départ pour l'étranger et n'était pas originaire du canton de Genève.

Le SVE indiquait pour le surplus avoir informé la recourante qu'elle devrait s'inscrire dans le canton de son dernier domicile, ou, si elle n'en avait pas, dans son canton d'origine.

Le SVE concluait en indiquant qu'il rendrait une décision formelle le 1^{er} juillet 2021 et remerciait le Consulat général de Suisse à Lyon de lui faire part d'éventuelles observations dans l'intervalle.

6. Le même jour, le SVE a envoyé un courrier recommandé de contenu identique à la recourante.

7. Ni le Consulat général de Suisse à Lyon, ni la recourante n'ont fait parvenir d'observations au SVE suite aux courriers précités.

8. Par décision du 1^{er} juillet 2021, transmise par courrier recommandé, le SVE a informé la recourante que sa demande d'inscription sur le registre des électeurs du canton de Genève était refusée.

Il l'informait qu'un éventuel recours concernant cette décision devait parvenir au Conseil d'Etat par pli recommandé dans un délai de 3 jours après la notification de la décision ou être remis à son adresse à un bureau de poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse au plus tard le dernier jour du délai avant minuit.

Le recours devait indiquer, sous peine d'irrecevabilité, le document attaqué, les conclusions du recourant, les motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire.

9. La recourante a reçu la décision du SVE le 3 juillet 2021. Elle a recouru contre cette dernière par courrier recommandé du 6 juillet 2021 adressé à la section des recours au Conseil d'Etat et déposé à la poste de Carouge le même jour.

10. A _____ indiquait recourir car la décision du SVE mentionnait qu'elle n'entraînait pas dans les conditions pour pouvoir exercer ses droits politiques en Suisse. Or, elle était née à Genève et y avait vécu jusqu'en 2018.

Elle était suisse, d'origine genevoise, et n'avait vécu que deux ans dans le canton de Vaud, les conditions du logement à Genève étant très complexes en rendant la possibilité de s'y loger presque impossible, même avec un bon salaire.

Elle était énormément déçue de ne pas pouvoir voter dans son pays et d'être pénalisée pour un élément lié à l'environnement et aux conditions actuelles. Elle était genevoise

depuis toujours et se voyait enlever ses droits en tant que genevoise. Elle demandait donc au Conseil d'Etat de revenir sur sa décision.

11. Par courrier du 12 juillet 2021, la section des recours au Conseil d'Etat s'est adressée au SVE, avec copie à la recourante, et l'a prié de lui faire parvenir sa détermination éventuelle ainsi que le dossier complet.

La section des recours au Conseil d'Etat a adressé un courrier recommandé le même jour à l'office du contrôle des habitants de Gland, avec copie à la recourante et au SVE. Elle lui a demandé de lui confirmer l'inscription de la recourante dans ses registres, avec la date d'arrivée et la date de départ de cette dernière, et de lui indiquer si cette dernière était au bénéfice des droits politiques dans ladite commune.

Enfin, par courrier recommandé du même jour, la section des recours au Conseil d'Etat s'est adressée à la recourante, avec copie au SVE. Il a été indiqué à cette dernière qu'il ressortait de l'extrait du fichier de la base de données de l'office cantonal de la population la concernant qu'elle avait quitté le canton de Genève le 1^{er} février 2017 pour la Ville de Gland dans le canton de Vaud. Afin d'instruire son recours, elle lui demandait de lui indiquer :

- si cette information était correcte;
- les raisons/le but de son déménagement dans le canton de Vaud;
- si elle avait été au bénéfice des droits politiques cantonaux et communaux dans le canton de Vaud;
- la date à laquelle elle avait quitté la Ville de Gland;
- si elle avait habité dans d'autres cantons ou communes suisses avant de quitter la Suisse pour la France.

12. Par courrier du 13 juillet 2021, le service de la population de l'office du contrôle des habitants de la Ville de Gland a confirmé que la recourante était arrivée dans la commune le 1^{er} février 2017, en provenance d'Onex, et qu'elle était partie le 15 mars 2019 pour son adresse actuelle en France.

13. Par courrier du même jour, le secrétariat municipal de la Ville de Gland a confirmé que la recourante était au bénéfice des droits politiques dans la commune en question, et ceci, du 1^{er} février 2017 jusqu'à son départ le 15 mars 2019. Ces courriers ont été adressés à la recourante et au SVE (anticipé par courriel).

14. Le SVE s'est déterminé par courrier du 13 juillet 2021. Il confirmait maintenir sa décision de ne pas inscrire la recourante dans le registre des Suisses de l'étranger du canton de Genève, les courriers reçus de la commune de Gland confirmant les informations contenues dans le système d'information de l'OCPM.

15. Par courrier du 15 juillet 2021, la section des recours au Conseil d'Etat a transmis à la recourante la détermination et les pièces fournies par le SVE, octroyant à cette dernière un dernier délai au 20 juillet à 14h pour déposer d'éventuelles observations complémentaires.

16. Le 19 juillet 2021, la recourante a répondu qu'elle était née et avait grandi et étudié à Genève. Elle avait dû quitter son dernier logement dans le canton, à Onex, en un mois, sa régie ne lui ayant pas permis de reprendre comme locataire principale le logement qu'elle occupait en tant que sous-locataire. Vu ce délai très court et la crise du logement à Genève, accentuée par le côté peu rassurant de son dossier pour les régies, elle n'avait eu d'autre choix que de rechercher un domicile dans le canton de Vaud. Même si elle habitait à Gland, elle a fini ses études à Genève et y a débuté sa carrière. Elle trouvait très injuste et très triste de ne pas pouvoir exercer ses droits politiques à Genève alors qu'elle n'avait pas vraiment eu le choix de chercher un logement en-dehors du canton et qu'il lui tenait à cœur de participer à la vie politique de son canton.

II. EN DROIT

A. Recevabilité

1. Aux termes de l'article 11, alinéa 2 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (E 5 10 ; LPA), l'autorité saisie examine d'office sa compétence.
2. La recourante est domiciliée actuellement à l'étranger et conteste une décision du SVE lui refusant le droit d'exercer ses droits politiques dans le canton de Genève.
3. Conformément à l'article 1 LSEtr, cette dernière règle notamment les droits politiques des Suisses de l'étranger.
4. L'article 61 LSEtr précise que les voies de droit sont régies par les dispositions générales de la procédure fédérale. Conformément au rapport du 27 janvier 2014 de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats quant à l'initiative parlementaire « Pour une loi sur les Suisses de l'étranger » (FF 2014 1851, 1898), sauf dispositions contraires, les voies de recours ordinaires définies selon les dispositions générales de la loi fédérale sur la procédure administrative, de la loi sur le Tribunal administratif fédéral et de la loi sur le Tribunal fédéral sont applicables.
5. En vertu de l'article 15 LSEtr relatif au droit applicable en matière de droits politiques, sauf dispositions contraires de la présente loi ou de ses dispositions d'exécution, la législation relative aux droits politiques des Suisses s'applique aux Suisses de l'étranger (al. 1). Le droit cantonal est réservé en ce qui concerne les droits politiques en matière cantonale et communale (al. 2).
6. Conformément à l'article 3 de la loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976 (LDP ; RS 161.1), le vote s'exerce au domicile politique, à savoir la commune où l'électeur habite et s'est annoncé à l'autorité locale (al. 1). Celui qui dépose dans une commune d'autres papiers (certificat de nationalité, papiers provisoires, etc.) que son acte d'origine n'y acquiert le domicile politique qu'à la condition de prouver qu'il n'est pas inscrit au registre des électeurs du lieu où l'acte d'origine a été déposé (al. 2).
7. La LDP prévoit en outre, à son article 77, alinéa 1, lettre a, que le recours au gouvernement cantonal est recevable contre la violation des dispositions sur le droit de vote selon les articles 2 à 4, l'article 5, alinéas 3 et 6, et les articles 62 et 63 (recours touchant le droit de vote).
8. A Genève, conformément à l'article 101 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE; A 2 00), le Conseil d'Etat exerce le pouvoir exécutif. De plus, selon l'article 6, alinéa 1, lettre e LPA, le Conseil d'Etat est autorité de recours de première instance lorsque le droit fédéral ou cantonal le prévoit.
9. Le Conseil d'Etat est donc bien compétent pour connaître du recours de la recourante.
10. La procédure de recours devant le Conseil d'Etat en matière de votations et élections fédérales est régie par la LDP ainsi que par les articles 34 à 38 et 61, alinéa 2 de la loi fédérale sur la procédure administrative, du 20 décembre 1968 (PA ; RS 172.021). Pour le surplus, le droit cantonal – et plus particulièrement la LPA – est applicable (article 83 LDP).
11. Conformément à l'article 77, alinéa 2 LDP, le recours doit être déposé par lettre recommandée dans les trois jours qui suivent la découverte du motif du recours. Les mémoires de recours doivent être motivés par un bref exposé des faits (article 78 LDP).
12. Les délais sont réputés observés lorsque l'acte de recours est parvenu à l'autorité ou a été remis à son adresse à un bureau de poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse au plus tard le dernier jour du délai avant minuit (art. 17, al. 4 LPA).

13. A par ailleurs la qualité pour recourir la partie à la procédure qui a abouti à la décision attaquée (art. 60, al. 1, let. a LPA).
14. En l'espèce, la recourante est bien partie à la procédure qui a abouti à la décision litigieuse du SVE.

Elle a reçu le courrier recommandé du SVE le 3 juillet 2021 et a déposé son recours en date du 6 juillet 2021 auprès d'un bureau de la Poste Suisse.

15. Le recours est donc recevable.
16. Le gouvernement cantonal tranche le recours dans les dix jours qui suivent son dépôt (art. 79, al. 1 LDP). Il notifie sa décision sur recours et les autres mesures prises conformément aux art. 34 à 38 et 61, alinéa 2 de la PA et les communique aussi à la Chancellerie fédérale (article 79, alinéa 3 LDP).

B. Au fond

17. En sus de l'article 15 LSEtr susmentionné, l'article 18 LSEtr prévoit que les Suisses de l'étranger exercent leur droit de vote dans leur dernière commune de domicile (al. 1). Les Suisses de l'étranger qui n'ont pas de commune de domicile exercent leur droit de vote dans leur commune d'origine (al. 2, 1^{ère} phrase).
18. Conformément à l'article 20, alinéa 1 LSEtr, chaque canton tient le registre des électeurs des Suisses de l'étranger de manière centralisée au sein de l'administration cantonale ou au sein de l'administration communale du chef-lieu.
19. En vertu de l'article 7 OSEtr, les Suisses de l'étranger qui entendent exercer leurs droits politiques en font la demande soit par écrit, soit en se présentant en personne à la représentation compétente (al. 1).

Lors du dépôt de la demande, les Suisses de l'étranger fournissent les données suivantes (al. 3) :

- a. leur(s) nom(s) et leur(s) prénom(s);
- b. leur lieu et leur date de naissance;
- c. leur sexe;
- d. leur adresse;
- e. leur dernière commune de domicile et, s'il diffère de cette dernière, leur dernier domicile politique;
- f. leurs communes et cantons d'origine.

La représentation transmet la demande d'exercice des droits politiques à la commune de vote (al. 4).

20. L'article 8 OSEtr précise qu'est considérée comme commune de vote la dernière commune de domicile en Suisse (al. 1). Si un Suisse de l'étranger n'a jamais été domicilié en Suisse, sa commune d'origine est considérée comme commune de vote. S'il a plusieurs communes d'origine, il choisit l'une d'elles comme commune de vote lors de l'inscription (al. 2).
21. Le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, du 27 janvier 2014, quant à l'initiative parlementaire pour une loi sur les Suisses de l'étranger mentionne (FF 2014 1851, 1873-1874) : « L'art. 18 simplifie la détermination de la commune de vote (cf. commentaire de l'art. 19, ci-dessous) qui, sous le régime actuel, peut être librement choisie entre une commune de domicile antérieure ou la/une commune d'origine. L'idée qui sous-tend la rédaction de cet article est que la situation du Suisse de l'étranger doit être identique à celle de l'électeur résidant sur le territoire national : le premier ne saurait

bénéficier d'un traitement privilégié par rapport au second, qui n'est pas non plus libre du choix de l'endroit où il souhaite exercer ses droits politiques. Le Suisse établi sur le territoire national vote dans sa commune de domicile; le Suisse de l'étranger figure dans le registre des électeurs de la commune de son dernier domicile en Suisse, ou, s'il n'a jamais été domicilié en Suisse, dans le registre des électeurs de sa commune d'origine. S'il a plusieurs communes d'origine, il indique au moment de son inscription celle où il souhaite voter, et ne peut plus en changer ensuite. L'alignement des droits des Suisses de l'étranger et de Suisse pour ce qui est du choix de la commune de vote et du domicile politique, ainsi que l'impossibilité de changer de commune de vote après l'inscription visent à prévenir le double vote consécutif à la double inscription d'un Suisse de l'étranger. »

22. L'article 1 de l'ordonnance sur les droits politiques, du 24 mai 1978 (ODP ; RS 161.11) ajoute que peuvent en particulier se constituer un domicile politique qui ne correspond pas au domicile tel que le définit le droit civil :
 - a. les personnes sous tutelle;
 - b. les personnes séjournant à leur lieu de travail durant la semaine, notamment les étudiants;
 - c. les époux qui, avec l'accord de leur conjoint, parce que le juge le leur a ordonné ou que la loi les y autorise directement, résident, avec l'intention de s'y établir, ailleurs qu'au domicile du ménage commun.
23. Conformément à l'article 9, alinéa 1 OSEtr, après réception de la demande d'inscription, la commune de vote enregistre le Suisse de l'étranger dans son registre des électeurs (al. 1). La commune de vote confirme au Suisse de l'étranger son inscription au registre des électeurs (al. 2). Si la commune de vote a l'intention de refuser l'inscription, elle en informe la personne concernée et la représentation par une notification dûment motivée (al. 3).
24. Sur le plan du droit cantonal, l'article 48 Cst-GE indique que sont titulaires des droits politiques sur le plan cantonal les personnes de nationalité suisse âgées de 18 ans révolus domiciliées dans le canton, ainsi que les personnes domiciliées à l'étranger qui exercent leurs droits politiques fédéraux dans le canton (al. 1). Sont titulaires des droits politiques sur le plan communal les personnes de nationalité suisse âgées de 18 ans révolus domiciliées dans la commune (al. 2).
25. L'article 4 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP ; A 5 05), mentionne que les Suisses de l'étranger sont inscrits sur un rôle électoral ad hoc tenu à jour par le service des votations et élections conformément à la loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger, du 26 septembre 2014 (al. 2). Les rôles électoraux font autorité pour chaque opération électorale (al. 3).
26. L'article 3, alinéa 2 du règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 12 décembre 1994 (REDP ; A 5 05.01), précise que le rôle électoral des Suisses de l'étranger et le registre des élus communaux sont tenus par le service des votations et élections, qui en assure la mise à jour régulière.
27. Par ailleurs, l'article 17, alinéa 2 LEDP indique que le Suisse ou la Suisse de l'étranger exerce son droit de vote conformément à la loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger, du 26 septembre 2014.
28. En l'espèce, il a été démontré que la dernière commune de domicile de la recourante avant son départ pour la France était celle de Gland, dans le canton de Vaud.
29. Elle y était non seulement domiciliée durant plus de deux ans mais y était également au bénéfice des droits politiques durant ce laps de temps.
30. Comme cela transparaît du rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats cité plus haut, le législateur a sciemment et volontairement supprimé la

possibilité, pour les Suisses de l'étranger, de choisir entre l'une de leurs communes d'origine ou de précédent domicile.

31. Conformément aux dispositions précitées et aux considérants qui précèdent, c'est à bon droit que le SVE a refusé l'inscription de la recourante dans son registre des électeurs. Cela ne préterite toutefois en rien l'exercice des droits politique de la recourante, qui devra toutefois s'adresser aux autorités compétentes du canton de Vaud, dans lequel elle avait son dernier domicile avant de quitter la Suisse.
32. Le recours sera dès lors rejeté.
33. Conformément à l'article 86, alinéa 1 LDP, le présent arrêté est rendu sans frais.

Par ces motifs,

ARRÊTE :

A la forme

1. Le recours déposé par Madame A_____ (3680-2021) à l'encontre de la décision du service des votations et élections du 1^{er} juillet 2021 est recevable.

Au fond

2. Le recours est rejeté.
3. Aucun émolument n'est perçu.

Conformément aux articles 42, 48, alinéa 1, 82, lettre c, 88, alinéa 1, lettre b, 100, alinéa 1, lettre b de la loi sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005 (LTF ; RS 173.110), et 80, alinéa 1 de la loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976 (LDP ; RS 161.1), le présent arrêté est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral **dans les 30 jours** qui suivent sa notification, par la voie du recours en matière de droit public. L'acte de recours doit être remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14). Il peut également être adressé par voie électronique aux conditions de l'article 42, alinéa 4 LTF et du règlement du Tribunal fédéral sur la communication électronique avec les parties et les autorités précédentes, du 20 février 2017 (RCETF ; RS 173.110.29). Il doit contenir les conclusions, les motifs et moyens de preuve, et porter la signature des recourants ou de leur mandataire. Les pièces dont disposent les recourants, invoquées comme moyens de preuve, doivent être jointes à l'envoi.

Certifié conforme,

Le Vice-chancelier d'Etat :

[Signature du Vice-chancelier d'Etat]