

Date de dépôt: 13 novembre 2003

Messagerie

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de l'initiative populaire 122 « J'y vis, J'y vote : l'ainée »

Droits de vote et d'éligibilité communaux des résidents étrangers

1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le **5 septembre 2003**
2. Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, **au plus tard le** **5 décembre 2003**
3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, **au plus tard le** **5 juin 2004**
4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, **au plus tard le** **5 mars 2005**
5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, **au plus tard le** **5 mars 2006**

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de cette initiative par un arrêté du 27 août 2003, publié dans la Feuille d'avis officielle du 5 septembre 2003. De cette date courent une série de délais successifs qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits populaires.

Le premier de ces délais a trait au débat de préconsultation, qui doit intervenir dans un délai de trois mois suivant la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 119A de la loi portant règlement du Grand Conseil (B 1 01). En l'espèce, ce délai arrive à échéance le 5 décembre 2003. Le Grand Conseil devra donc traiter cet objet lors de sa session des 4 et 5 décembre 2003. C'est en vue de ce débat que le Conseil d'Etat vous soumet le présent rapport.

A. Validité de l'initiative

1. Recevabilité formelle

1.1. Unité de la matière

Le respect du principe de l'unité de la matière postule en substance que l'on présente au suffrage du corps électoral une question unique à laquelle il peut être répondu par « oui » ou par « non ».

Ce principe, garanti par le droit constitutionnel fédéral, implique que des objets différents, qui ne sont pas réunis entre eux par un lien réel et objectif, ne doivent pas faire l'objet d'une question unique à soumettre au peuple. Le principe de l'unité de la matière a trouvé une concrétisation explicite dans l'article 66, alinéa 2, de la Constitution genevoise.

Ce principe n'exclut donc pas qu'une initiative contienne plusieurs propositions. Elles doivent toutefois avoir entre elles un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule initiative et une seule question soumise au vote.

Par ailleurs, les exigences de l'unité de la matière sont plus élevées sur le plan constitutionnel qu'au niveau législatif; elles sont également plus strictes pour les initiatives rédigées de toutes pièces que pour les initiatives non formulées.

En l'espèce, l'initiative 122 propose de reconnaître aux ressortissants étrangers, ayant leur domicile légal en Suisse depuis 8 ans au moins,

l'exercice des droits politiques complets en matière communale à leur lieu de domicile.

En conséquence, cette initiative porte sur un seul sujet, objet d'une unique question. L'initiative 122 satisfait dès lors au principe de l'unité de la matière.

1.2. Unité de la forme

Le principe de l'unité de la forme (article 66, alinéa 1 de la Constitution genevoise) impose aux initiants de choisir soit l'initiative non formulée (article 65 de la Constitution genevoise), soit l'initiative formulée (articles 65A et 65B de la Constitution genevoise), mais pas un mélange des deux formes, faute de quoi le traitement de l'initiative serait difficile, voire impossible, compte tenu des dispositions légales applicables.

S'agissant en l'espèce d'une initiative constitutionnelle formulée et rédigée comme telle, au sens de l'article 65A de la Constitution genevoise, l'unité de la forme est respectée.

1.3. Unité du genre

L'unité du genre, ou unité normative (article 66, alinéa 1, de la Constitution genevoise), exige que l'initiative soit du niveau d'une norme législative ou de celui d'une norme constitutionnelle, sans mélange des deux.

Dans le présent cas, l'unité du genre est respectée, puisque l'initiative est conçue exclusivement comme une modification constitutionnelle, par l'adoption d'un nouvel article 42.

2. Recevabilité matérielle

2.1. Conformité au droit supérieur

Selon ce principe, une initiative cantonale doit avoir un contenu conforme au droit supérieur, c'est-à-dire compatible avec l'ordre juridique fédéral (force dérogatoire du droit fédéral), voire intercantonal ou international. Une initiative ne peut cependant être invalidée sous ce rapport que si elle ne se prête à aucune interprétation compatible avec le droit supérieur.

En principe, il ne suffit pas que l'objectif poursuivi par l'initiative soit conforme au droit supérieur, il faut encore que les moyens proposés pour atteindre cet objectif ne soient pas contraires à ce droit. Dans le cas d'une initiative rédigée en termes généraux, il faut prendre en considération la latitude d'appréciation dont dispose le législateur lors de la concrétisation

ultérieure du texte. Il appartient alors au législateur de choisir parmi les solutions possibles pour atteindre les objectifs fixés par les initiants celles qui sont conformes au droit fédéral.

En outre, l'initiative doit être interprétée de manière conforme à la Constitution fédérale. L'initiative ne peut être déclarée contraire au droit supérieur que si elle ne se prête pas à une telle interprétation.

En matière de droits politiques, l'article 39 de la Constitution fédérale prévoit que la Confédération règle leur exercice au niveau fédéral (cf. article 136 de la Constitution fédérale) et que les cantons règlent ces droits aux niveaux cantonal et communal. Cette disposition prévoit encore que, sauf exceptions prévues par la Confédération et les cantons, les droits politiques s'exercent au lieu du domicile, que nul ne peut exercer ses droits politiques dans plus d'un canton et encore que les cantons peuvent prévoir que les personnes nouvellement établies ne jouiront du droit de vote aux niveaux cantonal et communal qu'au terme d'un délai de trois mois au plus. Il apparaît donc que les compétences cantonales sont relativement étendues dans ce domaine.

Dans le présent cas, l'initiative 122 en accordant les droits politiques complets en matière communale aux résidents étrangers demeure dans le large cadre de la compétence cantonale et ne heurte en aucune façon le droit fédéral ou intercantonal.

Dès lors, cette initiative ne s'avère pas contraire au droit supérieur.

2.2. Exécutabilité

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une initiative cantonale doit pouvoir être réalisée dans la pratique, être exécutée, faute de quoi elle doit être considérée comme invalide. Le Tribunal fédéral précise cependant que l'inexécutabilité doit être manifeste, ce qui signifie qu'aucune interprétation soutenable de l'initiative ne permet d'envisager, même dans des conditions difficiles, son exécutabilité. La décision sur ce point appartient au peuple et non pas aux seules autorités.

Dans le cas particulier, l'initiative 122 ne pose pas de problème d'exécutabilité.

B. Prise en considération de l'initiative

Les initiatives 122 « J'y vis, J'y vote : l'aînée » et 123 « J'y vis, j'y vote : la cadette » posent la question de la participation des étrangers à la vie démocratique de nos communes : l'aînée propose l'octroi aux ressortissants étrangers, ayant leur domicile légal en Suisse depuis 8 ans au moins, **d'exercer les droits politiques complets en matière communale** à leur lieu de domicile, tandis que la cadette propose l'octroi aux ressortissants étrangers, ayant leur domicile légal en Suisse depuis 8 ans au moins, **d'exercer les droits de voter et de signer des initiatives et des référendums en matière communale** à leur lieu de domicile.

3. Les tentatives dans le passé

La question de l'octroi des droits politiques aux résidents étrangers a déjà fait, tant en Europe et en Suisse qu'à Genève, l'objet d'un large débat politique et de nombreuses consultations populaires.

Dans le canton de Genève, les citoyens ont rejeté en votation populaire le **6 juin 1993**, par 71,35 %, l'initiative « **Toutes citoyennes, tous citoyens!** », qui proposait d'accorder aux étrangers, sans distinction de sexe, âgés de 18 ans révolus, l'exercice des droits politiques complets (vote et éligibilité sur le plan communal et cantonal), à condition qu'ils aient résidé en Suisse depuis dix ans. **Le contreprojet du Grand Conseil** qui se limitait à accorder aux étrangers le droit d'élire et d'être élus aux tribunaux de prud'hommes a également été rejeté par le peuple à 55,4 %. Ces droits ont cependant été accordés par le peuple le **26 septembre 1999** à 73,89 %, octroyant le droit d'élire et d'être élus aux tribunaux de Prud'hommes aux employeurs et salariés étrangers ayant exercé pendant 10 ans au moins leur activité professionnelle en Suisse, dont la dernière année au moins dans le canton.

Une deuxième initiative populaire, « **Vivre ensemble, voter ensemble** » dont l'objet était identique à celui de la première, mais se limitait au seul droit de vote cantonal et communal a été rejetée en votation populaire le **28 novembre 1993**, par 71,3 % des votants.

Tirant les leçons de ces échecs, plusieurs conseils municipaux de communes genevoises¹ ont relancé le débat, en 1996 et 1997, saisissant le Grand Conseil de résolutions visant à ce que les communes puissent accorder **le droit de vote et d'éligibilité à leurs résidents étrangers domiciliés en Suisse depuis plus de dix années**. Dans le même temps, le Grand Conseil était saisi de la motion M 1117 de M^{me} Fabienne Bugnon concernant le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants étrangers au niveau communal.

Dans ce contexte, des consultations ont été effectuées par le service des votations et élections auprès des élus communaux dont il est ressorti que la majorité de ceux-ci n'était pas opposée à l'octroi de droits politiques aux étrangers. En réponse à cette motion, et tenant compte de la volonté exprimée par plusieurs communes du canton, le Conseil d'Etat a déposé en date du 6 octobre 1998 **un projet de loi constitutionnelle visant à permettre à chaque commune, dont la population le désirerait, d'octroyer le droit de vote aux étrangers résidents titulaires du permis d'établissement** (droit de voter, droit d'élire et droit de signer des initiatives et des référendums, à l'exclusion du droit d'être élu)². Le Conseil d'Etat souhaitait ainsi privilégier la politique des « petits pas » et donner ainsi de meilleures chances à une évolution souhaitable et qu'il considère comme inéluctable, vers une intégration progressive et meilleure des étrangers dans leur lieu de résidence.

Le projet a été amendé par le Grand Conseil, qui a estimé pouvoir proposer aux électrices et aux électeurs **l'octroi du droit de vote et d'éligibilité au niveau communal aux ressortissants étrangers, domiciliés sur le territoire cantonal et résidant en Suisse depuis huit ans au moins**. Le Conseil d'Etat, prenant acte de cette décision, s'est finalement rallié à cette proposition, souhaitant que les étrangers domiciliés en Suisse depuis 8 ans au moins puissent participer pleinement à la vie politique communale dans leur lieu de domicile.

En date du **4 mars 2001**, le corps électoral a refusé par 51,98 % cette proposition de modification constitutionnelle.

¹ Il s'agit de 9 communes (Bardonnex, Carouge, Chancy, Genève, Meyrin, Onex, Plan-les-Ouates, Vernier, Versoix), représentant 274 919 habitants, soit les 68,5 % de la population du canton, qui se sont prononcées dans le même sens, étant précisé que la résolution de la commune de Versoix avait trait au seul droit de vote, alors que les résolutions votées par les autres communes portaient également sur le droit d'éligibilité.

² PL 7913.

4. Situation actuelle en Suisse et en Europe

4.1 En Suisse:

Le premier des cantons suisses à avoir accordé des droits politiques aux résidents étrangers est le **canton de Neuchâtel**. Sur le plan communal, les étrangers bénéficient depuis 1849 du droit de vote. Cette situation est due à une interprétation très libérale donnée aux clauses d'égalité de traitement des traités d'établissement, qui a abouti à accorder aux étrangers les mêmes droits politiques qu'aux confédérés. Au niveau cantonal, le droit de vote des étrangers a connu une évolution en dents de scie : introduit lors de la naissance de la République, il a été supprimé par la suite, puis rétabli en 1874 pour être abrogé en 1888. A l'heure actuelle, les droits politiques dont bénéficient les étrangers résultent de la nouvelle Constitution du 24 septembre 2000 et de la nouvelle loi sur les droits politiques du 19 juin 2001: sur le plan cantonal, les étrangers ne bénéficient pas de l'éligibilité, tandis qu'ils jouissent du droit de vote s'ils sont au bénéfice d'une autorisation d'établissement et sont domiciliés dans le canton depuis au moins 5 ans. Sur le plan communal, les étrangers ne sont pas éligibles. Cependant, ils bénéficient du droit de vote s'ils bénéficient d'une autorisation d'établissement et sont domiciliés dans le canton depuis au moins une année.

Dans le **canton du Jura**, les étrangers bénéficient du droit de vote en matière cantonal s'ils sont domiciliés dans le canton depuis 10 ans sans interruption. Ils n'ont cependant pas le droit de participer aux scrutins concernant la Constitution cantonale. Ils ne sont pas éligibles, sauf aux Conseils des Prud'hommes et au Tribunaux des baux. Sur le plan communal, le droit de vote est accordé si l'étranger a domicile dans le canton depuis 10 ans, et dans la commune depuis 30 jours. L'éligibilité dans les Conseils de ville ou les Conseils généraux a été reconnue par la loi du 9 décembre 1998. Cela concerne en fait 4 communes : Delémont, Porrentruy, Bassecourt et Les Bois. En novembre 2000, 4 étrangers ont été élus au Conseil de ville de Delémont (un Espagnol et trois Italiens).

Dans le **canton de Vaud**, le peuple avait massivement rejeté en 1992 deux initiatives prévoyant l'octroi des droits politiques aux étrangers. Dans le cadre de la révision totale de la Constitution, l'Assemblée Constituante s'est penchée sur cette problématique. A l'origine, le projet soumis à la consultation prévoyait le droit de vote et d'éligibilité tant sur le plan cantonal que communal. Compte tenu des critiques émises, le texte soumis à la votation populaire ne reconnaissait aux étrangers domiciliés dans la commune qui résident en Suisse au bénéfice d'une autorisation depuis dix ans au moins et domiciliés dans le canton depuis trois ans au moins que l'accès au corps

électoral communal, soit la participation aux élections et votations, l'éligibilité ainsi que la signature des demandes d'initiative en matière communale et, dans les communes à conseil communal, de référendum.

Le 24 septembre 2002, la nouvelle Constitution a été acceptée à 57 %.

En Suisse alémanique, le **canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures** octroie aux communes, depuis le 30 avril 1995, la faculté d'accorder le droit de vote aux étrangers domiciliés en Suisse depuis 10 ans et dans le canton depuis 5 ans. Seule la commune de Wald a fait usage de cette faculté. Selon la Constitution du **canton de Thurgovie**, les étrangers peuvent participer avec voix consultative aux affaires communales. Les communes de Langriekenbach et de Lengwil ont fait usage de cette faculté. A préciser que ce canton avait connu auparavant une politique plus libérale en matière de droits politiques des étrangers. Dans la Constitution de 1869, le droit de vote et d'éligibilité était garanti aux étrangers établis. Cette faculté a été immédiatement exercée, ainsi, de 1870 à 1904, les étrangers établis depuis une année étaient admis à la vie politique.³

Au regard de ce tour d'horizon, il faut relever que l'initiative proposée se distingue des législations des cantons de Neuchâtel et du Jura, dans la mesure où elle ne porte que sur l'octroi de droits politiques en matière communale. En ce qui concerne les conditions de résidence, l'initiative considère une durée de séjour en Suisse de 8 ans au moins et, par renvoi à la législation cantonale, un domicile de 3 mois au moins dans la commune.⁴

4.2 En Europe :

L'étranger ressortissant d'un Etat membre de l'**Union européenne** bénéficie, en application du principe de la libre circulation des personnes, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat. La **Suède**, la **Norvège**, le **Danemark**, les **Pays-Bas** et l'**Irlande** accordent de manière générale le droit de vote en matière communale aux étrangers établis depuis un certain délai, de six mois à cinq ans. La **Finlande**, l'**Islande**, la **Grande-Bretagne** et le **Portugal** accordent également le droit de vote en matière communale, mais seulement aux ressortissants de certains Etats. Enfin, en **Espagne**, la Constitution accorde le droit de vote en matière communale aux ressortissants des Etats qui accordent la réciprocité.

³ cf. Nguyen Minh Son, *Droit public des étrangers*, éditions Staempfli, 2003, avec sources, données et références.

⁴ Art. 3 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (A 5 05).

A noter aussi que le Land allemand de **Schleswig-Holstein** accorde à tous les **Suisses** les droits politiques actifs et passifs. Ces droits sont fondés historiquement en raison des droits politiques accordés aux étrangers par Neuchâtel et le Jura, et ont été étendus à l'ensemble des ressortissants suisses établis.

Le 6 décembre 2001, le Comité des Ministres du **Conseil de l'Europe**, dont la Suisse fait partie depuis le 6 mai 1963, a recommandé aux Etats membres de promouvoir la participation active des étrangers à la vie de la collectivité locale sur une base non discriminatoire, en suivant les prescriptions de la Convention du Conseil de l'Europe de 1992 sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.⁵

5. Position du Conseil d'Etat

L'histoire démontre que la notion même d'étranger est évolutive, de même que le cercle des bénéficiaires des droits politiques : en ce qui concerne l'octroi de ceux-ci à diverses catégories de la population, l'on doit rappeler par exemple qu'à Genève, dans les années 1870, le débat était vif de savoir s'il fallait ou non concéder aux Confédérés résidant dans notre canton les droits politiques. Aujourd'hui, cette question semble intrinsèquement absurde. Une autre catégorie de la population, et non des moindres, a été longtemps privée des droits politiques : à Genève, c'est depuis 1960 que les femmes bénéficient de ceux-ci, et depuis 1971 sur le plan fédéral. Là aussi, cette ancienne discrimination paraît aujourd'hui choquante. Ailleurs et en matière de discrimination relative aux droits politiques, il est intéressant de rappeler que dans 22 Etats qui forment les Etats-Unis, jusqu'à la Première Guerre mondiale, on accordait aux étrangers le droit de vote aux élections locales, étatiques et fédérales, alors que ni les Noirs, ni les femmes américaines ne disposaient du droit de vote. On peut encore rappeler que c'est en 1980 que la majorité civique a été abaissée de 20 à 18 ans sur le plan cantonal, et en 1991 sur le plan fédéral.

⁵ Recommandation REC (2001) 19 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, 5.

En ce qui concerne particulièrement Genève, il convient de relever qu'en 2002, la proportion de la population étrangère s'élevait à 38,4 %⁶. Celle-ci est plus élevée à Genève que sur le plan national. En même temps, le débat relatif à la présence étrangère y est plus serein que dans d'autres régions. C'est l'histoire qui veut cela: les plaques des rues évoquent, comme partout, les grands personnages qui ont construit Genève, et parmi eux, beaucoup sont d'origine étrangère. Le Mur des Réformateurs rend hommage aux théologiens auxquels la Genève actuelle doit tant : ils sont Allemands, Ecossais, Français, Tchèque, et aucun d'entre eux n'est Genevois. Depuis quatre siècles – à l'exception de la période comprise entre les deux guerres mondiales (de 1920 à 1945 où ce chiffre s'est abaissé à 15 %) – la population étrangère du canton a toujours représenté plus de 30 % de la population totale du canton. 52 % des habitants du canton sont nés étrangers; 66 % des habitants de Genève ont un parent, au moins, de nationalité étrangère. C'est dire que les étrangères et étrangers représentent une part importante de la population active de notre canton. **Ils contribuent ainsi, pour une part essentielle, à la prospérité commune. Notre intérêt, nul ne le conteste, est de favoriser leur intégration.** Faciliter la naturalisation participe naturellement de cet objectif; **accorder, sous condition de séjour, des droits politiques sur le plan communal**, également. Il s'agit là d'une évolution historique tant en Suisse qu'en Europe. Cette évolution est d'ailleurs celle que le Grand Conseil préconise lui-même dans le préambule de la loi sur l'intégration des étrangers où il considère qu'il est de **la responsabilité des autorités cantonales de promouvoir une politique de l'intégration qui favorise la participation la plus large possible des étrangers à la vie communale**⁷, en encourageant la recherche et l'application de solutions propres à favoriser l'intégration des étrangers et **l'égalité des droits et des devoirs**⁸.

Par la suite, le pas suivant pourra être accompli par l'étranger lui-même, lorsqu'il sollicitera sa **naturalisation suisse et genevoise**, s'il souhaite s'intégrer davantage encore à notre pays et participer pleinement à sa vie

⁶ A fin 2002, la population résidente du canton de Genève comptait 427 700 habitants qui se répartissent ainsi selon l'origine: 139 000 Genevois (32,5 % du total), 124 600 Confédérés (29,1 %) et 164 100 étrangers (38,4 %). Parmi les Confédérés, les Vaudois sont les plus nombreux (25 900); ils précèdent les Bernois (19 800), les Fribourgeois (18 000) et les Valaisans (14 300).

Les étrangers résidant sur sol genevois représentent plus de 180 nationalités. Néanmoins, si la palette des nationalités est vaste, trois étrangers sur quatre proviennent d'un pays européen (75 %) et plus de la moitié sont originaires d'Espagne, de France, d'Italie ou du Portugal (54 %) (OCSTAT).

⁷ A 2 55.

⁸ Art. 1.

politique. A une époque où la double nationalité, largement admise, permet à l'étranger de considérer sa naturalisation comme un enrichissement et non comme un reniement de ses origines, le Conseil d'Etat estime naturel de favoriser ce second pas, qui sera d'ailleurs largement facilité par l'intégration active que représente la participation à la vie publique communale.

La proximité des étrangers d'avec la collectivité publique communale est aujourd'hui de nature à justifier à ceux-ci l'octroi de droits politiques sur le plan communal.

C. Conclusion

Le Conseil d'Etat estime dès lors que l'initiative 122 « J'y vis, J'y vote : l'aînée » est recevable formellement et matériellement. Il considère, comme il l'avait indiqué à l'occasion de la votation du 4 mars 2001, qu'il ne convient pas de faire de distinction entre le droit de vote et le droit d'éligibilité en matière communale. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat est favorable à celle-ci. Elle exprime l'idée juste que les étrangères et étrangers résidant dans le canton de Genève doivent aujourd'hui être amenés à parfaire leur intégration dans notre collectivité, en bénéficiant des droits politiques complets en matière communale.

Au vu de ce qui précède le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à accepter l'initiative 122.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Laurent Moutinot