

Date de dépôt: 23 août 2004

Messagerie

Rapport

de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier l'initiative populaire 123 « J'y vis, J'y vote: la cadette » Droit de vote communal 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 |

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Pierre Kunz

Mesdames et
Messieurs les députés,

Il est rappelé en préambule que l'initiative IN 123 a été jugée valide formellement et matériellement aussi bien par le Conseil d'Etat (fin 2003) que par le Grand Conseil (printemps 2004). Il s'agissait donc pour la Commission des droits politiques de se prononcer sur le fond de ce texte.

Il n'a fallu à la commission qu'une séance de travail, le 2 juin 2004, pour traiter l'initiative populaire IN 123 (J'y vis, j'y vote : la cadette). Sous la présidence de M. Jean-Michel Gros, la commission a ce jour-là, avant de prendre sa décision, entendu M. Robert Cramer, président du Conseil d'Etat, et MM. Antonio Hodgers et Pierre Maudet, membres du comité d'initiative.

1. Les enjeux politiques

Comme le rappelait le Conseil d'Etat dans ses rapports du 13 novembre 2003, les initiatives IN 122 et IN 123 posent la question de la participation des étrangers à la vie démocratique de nos communes.

« J'y vis, j'y vote : la cadette » (IN 123) propose l'octroi aux ressortissants étrangers ayant leur domicile légal en Suisse depuis huit ans et résidant dans la commune depuis trois mois au moins, **d'exercer les droits de voter et de signer des initiatives et des référendums en matière communale** à leur lieu de domicile.

« J'y vis, j'y vote : l'aînée » (IN 122) propose l'octroi aux ressortissants étrangers ayant leur domicile légal en Suisse depuis huit ans et résidant dans la commune depuis trois mois au moins, **d'exercer les droits politiques complets en matière communale** à leur lieu de domicile.

2. Audition de M. Robert Cramer, président du Conseil d'Etat

Le président du Conseil d'Etat a souligné que le gouvernement genevois s'est clairement exprimé en faveur des deux initiatives et qu'il encourage la population à voter oui. En effet ces initiatives s'inscrivent dans le prolongement d'une démarche historique assez longue et ayant fait l'objet de nombreuses consultations populaires. M. Cramer en a dressé la liste.

Une première initiative, « Tous citoyens, tous citoyennes », accordant le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers sur les plans communal et cantonal à condition qu'ils aient résidé en Suisse depuis dix ans, a été rejetée en 1993 à la forte majorité de 71,3 %.

Simultanément le peuple a rejeté, par 55,4 % des votants, un contre-projet élaboré par le Grand Conseil visant à accorder aux étrangers le droit d'élire et d'être élus aux tribunaux de prud'hommes, un droit finalement accordé par le peuple aux étrangers en septembre 1997.

En novembre 1993, une deuxième initiative populaire, « Vivre ensemble, voter ensemble », dont l'objet était identique à la première mais qui se limitait au droit de vote cantonal et communal, était rejetée en votation populaire par 71,3 % des votants.

Le débat a été relancé dans les années 1995-1996 par une démarche issue des parlements de jeunes visant à accorder les droits politiques aux étrangers dans les communes uniquement, considérées comme le lieu privilégié de l'intégration. Ce mouvement s'est concrétisé politiquement dans plusieurs communes qui ont adressé au Grand Conseil des résolutions sur la question. Celui-ci, en 1998, a adopté une motion préconisant l'octroi des droits politiques aux étrangers sur le plan communal. C'est sur la base de cette invitation à agir que le Conseil d'Etat a élaboré et déposé un projet de loi constitutionnel (PL 7913) permettant aux communes qui le souhaitent d'accorder le droit de vote aux étrangers. Mais le Grand Conseil a décidé d'aller plus loin et de donner le droit de vote et d'éligibilité au plan communal à tous les ressortissants étrangers résidant en Suisse depuis huit ans au moins. En mars 2001, 52 % des Genevois rejetaient le projet de loi constitutionnel du Conseil d'Etat ainsi amendé.

Le Conseil d'Etat n'avait pas l'intention, a indiqué M. Cramer, de remettre cet objet à l'agenda trois ans déjà après le dernier vote. Mais comme il n'a pas changé d'avis, que de surcroît il constate une tendance à élargir l'exercice des droits politiques dans tous les cantons, il approuve les deux initiatives. Il souligne qu'en effet il s'agit « d'une extension des droits populaires qui n'est pas seulement bénéfique pour les nouveaux électeurs mais pour tous. [...] C'est un des éléments de la politique d'intégration qui

réduit les tensions sociales et qui permet une vie harmonieuse de la collectivité. »

3. Audition de MM. Antonio Hodgers et Pierre Maudet, initiants

Les deux représentants du comité d'initiative ont fait ressortir les points essentiels suivants :

- le mouvement ayant abouti aux deux initiatives a été enclenché par des jeunes, des élus communaux et des personnalités genevoises autant de gauche que de droite ;
- le but poursuivi est de favoriser l'intégration des résidents étrangers et pour cela de lier désormais le vote local au lieu de résidence et non plus à la nationalité ;
- selon eux, « la citoyenneté communale doit être considérée comme une démarche active, non plus liée au passeport national recouvrant un concept de citoyenneté passive, et cela à travers l'engagement local dans la vie, associative, sportive et autre ». Le partage des responsabilités collectives par l'ensemble des résidents, suisses et étrangers, favorise la prise de conscience de l'appartenance à une communauté ;
- au sein de l'Union européenne c'est la totalité des droits politiques communaux qui a, depuis 2001, été conférée aux étrangers résidents ;
- en Suisse plusieurs cantons ont accordé, certains depuis longtemps, des droits politiques communaux aux étrangers : à **Neuchâtel**, les étrangers votent en matière communale depuis 1849 et au plan cantonal depuis 2001 ; le canton du **Jura** offre depuis sa constitution le droit de vote aux étrangers aux plans cantonal et communal et le droit d'éligibilité peut être octroyé par les communes qui le désirent, telles que Porrentruy et Delémont en 2002 ; **Appenzell RE**, en 1995, a introduit dans sa constitution la possibilité pour les communes d'accorder le droit de vote aux étrangers et celle de Wald l'a fait récemment, les habitants de cette commune, pour leur coup d'essai, utilisant ce droit en élisant un étranger au sein de leur exécutif ; les cantons de **Vaud** et **Fribourg** ont accordé les droits politiques communaux complets aux étrangers en 2003 et 2004 respectivement à la faveur d'une refonte complète de leur constitution ;
- c'est parce que la perception de la population n'est à l'évidence pas la même s'agissant des droits de vote et ceux d'éligibilité que deux initiatives ont été lancées, la latitude étant ainsi laissée au peuple de se prononcer différemment sur les deux textes.

4. Questions et réponses

Lors des auditions puis au cours des débats plusieurs questions importantes ont été soulevées par des députés. Elles ont entraîné des réponses auxquelles la majorité de la commission s'est ralliée.

Pourquoi limiter le droit de vote et d'éligibilité au plan communal ?

Pour les initiants comme pour la majorité de la commission il ne saurait être question d'élargir ces droits au niveau cantonal. Comme avait coutume de le dire l'ancien maire de Genève et conseiller d'Etat M. G.-O. Segond, l'échelon communal est en effet le plus favorable à l'intégration recherchée car « la commune est le lieu où l'on s'occupe des personnes plutôt que des dossiers ».

L'échelon communal est également le plus adéquat pour conférer le droit d'éligibilité aux étrangers puisque les Conseils municipaux sont délibératifs et non pas législatifs et puisque les communes, n'étant pas soumises à une constitution, les votes à cet échelon n'affectent pas la substance de l'Etat.

Enfin, il n'existe pas sur le plan communal de devoirs auxquels sont astreints les citoyens suisses et dont restent exemptés les étrangers. Tous y paient des impôts communaux et y respectent les règlements municipaux. Quant à la participation des étrangers comme des Suisses aux associations et sociétés culturelles, sportives et de protection civile, elle n'est pas à démontrer.

Qu'en est-il des fonctionnaires internationaux ?

Les initiants n'ont opéré aucune distinction entre les fonctionnaires internationaux et les autres résidents étrangers. Le critère est celui du lieu de résidence, étant évidemment entendu que les diplomates sont exclus puisqu'ils n'ont pas le droit d'exercer de droits politiques dans le pays où ils occupent leurs fonctions.

Il convient de préciser à ce sujet que, contrairement à certaines idées reçues, les fonctionnaires internationaux paient indirectement des impôts en Suisse. Selon M. Cramer, 25 % de leur salaire est retenu par l'employeur et une partie de ce prélèvement est reversée à la Confédération.

Pourquoi renoncer à l'exigence de la naturalisation ?

Ceux qui posent cette question considèrent généralement qu'en accordant des droits politiques communaux aux étrangers Genève admettrait une sorte de « citoyenneté au rabais ». Diverses réponses sont opposées par la majorité de la commission à cet argument.

En premier lieu il est relevé qu'au cours de l'histoire même récente du canton, la notion de citoyenneté, celle qui en démocratie correspond pour le citoyen à la plénitude des droits politiques, a varié considérablement. Il s'agit donc d'une notion relative. Lors des deux derniers siècles, comme le mettait en évidence M. Cramer en décembre 2003 devant le Grand Conseil, Genève a connu le suffrage censitaire, puis une citoyenneté réservée seulement aux hommes, enfin tout récemment l'abaissement de 20 à 18 ans de l'âge de l'accès aux droits politiques.

On doit souligner en deuxième lieu que les droits de vote, d'élire et d'être élu au plan communal ne confèrent pas à l'étranger la citoyenneté helvétique avec son cortège de droits et de devoirs, celui notamment de servir sous les drapeaux. Cette citoyenneté, celle qui permet au citoyen de voter aux niveaux cantonal et fédéral, seule la naturalisation permet de l'acquérir.

Enfin et surtout, l'ambition d'accorder les droits de vote et d'éligibilité aux étrangers s'inscrit dans une perspective sans rapport direct avec celle ouverte par la naturalisation. Il s'agit ici de favoriser l'intégration des étrangers dans la communauté au sein de laquelle ils vivent au jour le jour avec leur famille, la communauté où ils perçoivent le plus clairement les liens qui unissent habitants et autorités. Or cette intégration est manifestement souhaitée par nombre d'étrangers établis chez nous alors qu'ils ne désirent pas être naturalisés.

5. Les enjeux profonds

Le débat relancé par les initiatives IN 122 et IN 123 n'est pas seulement politiquement important, il est socialement et historiquement essentiel. Il doit permettre aux Genevois

- d'une part de mesurer une fois de plus combien notre pays, Genève en particulier, a besoin de l'apport économique et culturel de la population étrangère résidante et combien nous avons intérêt à la faire participer encore davantage à la vie de notre communauté,
- d'autre part de mieux saisir que cette participation ne saurait s'inscrire dans une forme d'assimilation mais bien dans une intégration renforcée.

L'apport des immigrants à Genève

Il n'est pas nécessaire d'insister, tant les écoliers l'apprennent tôt, sur la quasi-dépendance que Genève a toujours connue à l'égard des immigrants qui s'y sont installés au fil des siècles. Des étrangers qui ont en permanence enrichi et transformé Genève autant par leurs apports financiers que grâce à

leur travail, leurs talents, leur culture et les idées qu'ils véhiculaient. La Genève de ce début de XXI^e siècle ne fait pas exception avec les 40 % de la population que forment les résidents étrangers et la part de 50 % de la main-d'œuvre qu'ils occupent.

Assimilation ou intégration ?

L'étymologie du mot assimilation indique un processus par lequel un être vivant en transforme un autre en sa propre substance. Yves Lacoste, dans son *Dictionnaire de la géopolitique*, note que l'assimilation fait l'objet de représentations contradictoires. « Pour les uns c'est un processus positif, preuve d'une réussite autant pour l'assimilé que pour le milieu qui l'assimile. [...] Pour les autres, l'assimilation est un processus *impérialiste* jugé négatif, elle est perçue comme un appauvrissement culturel, voire comme un anéantissement de la personnalité. [...] L'assimilation suppose dans l'une et l'autre des deux représentations un abandon total de la part de l'étranger de tout particularisme culturel, une adhésion complète par une conversion de son comportement aux normes, aux modes de vie, aux valeurs de la société d'accueil. Il est alors au sens premier du terme *naturalisé*, c'est-à-dire *naturel* ».

L'acte juridique qu'est la naturalisation ne saurait certes être comparé, surtout en Suisse, à une manifestation impérialiste des citoyens. Pourtant à l'évidence il s'agit pour l'étranger d'une rupture profonde, plus que symbolique, assimilatrice. Contrairement à ses enfants, souvent entièrement scolarisés dans leur pays d'accueil, il n'est généralement pas prêt à s'y soumettre, même s'il est établi chez nous depuis des lustres.

Pour Yves Lacoste « le terme d'intégration ne suscite pas des représentations aussi contradictoires. [...] L'intégration signifie que chacun, en particulier l'immigré, accepte de faire volontairement partie du tout et s'engage à respecter l'intégrité de l'ensemble : il y a donc adhésion et participation à la communauté. L'idée d'intégration sous-entend aussi une dynamique d'échange : l'immigré participe aux activités économiques et adhère aux valeurs de la société d'accueil, et celle-ci se trouve enrichie par ce nouvel apport de population. »

Les initiants et la majorité de la commission sont convaincus que la prospérité de Genève au cours des siècles est très largement fondée sur sa capacité permanente d'accueillir et d'intégrer les immigrants qui s'installaient dans la ville. Elle repose grandement sur l'aptitude de ses habitants à considérer l'étranger comme une source d'enrichissement non seulement économique mais aussi culturel.

Cette ouverture et cette disponibilité à l'échange présupposent évidemment la conviction d'appartenir à une communauté culturellement forte, sûre de ses valeurs morales et institutionnelles. Les initiants et la majorité de la commission ne doutent pas que ces prérequis existent aujourd'hui à Genève comme ils étaient présents hier et qu'ils sont solidement ancrés.

6. Conclusion

Genève n'a jamais cherché à assimiler les résidents étrangers. Au fil du temps et des mutations sociales, économiques ou politiques elle a avec constance, humanisme et intelligence suivi, avec le succès que l'on sait, la voie de l'intégration. C'est à l'éclairage de cet historique et avec les mêmes ambitions d'harmonie sociale que la majorité de la commission a décidé de soutenir les deux initiatives. Elle est de surcroît convaincue que la vie de nos communes ne peut que s'enrichir de la participation politique des résidents étrangers.

Une deuxième raison a guidé les commissaires dans leur choix. Elle est plus générale et liée à l'évolution du monde globalisé. Si dans les décennies à venir les démocraties entendent conserver leur niveau de vie élevé et leurs libertés, elles devront en priorité relever le défi de l'intégration des populations immigrantes. De cette volonté et de cette capacité dépendront en effet non seulement leur croissance économique, leur rayonnement culturel et leur puissance politique mais aussi leur paix intérieure et la pérennité de leurs Etats sociaux. Les deux initiatives s'inscrivent dans cette volonté.

En dernier lieu, les initiants comme la majorité de la commission considèrent qu'accorder, aux conditions fixées dans les initiatives, les droits politiques communaux aux étrangers ne revient pas à octroyer un privilège à ces derniers. Il s'agit en réalité de contribuer ainsi à la construction d'un rempart contre l'émergence du communautarisme, cet éclatement et cette miniaturisation de l'espace communautaire en cellules confinées. Un risque nouveau, né de l'amplification des mouvements migratoires de populations culturellement de plus en plus différentes de la nôtre. Un risque qui requiert donc un effort d'intégration supplémentaire à l'égard des nouveaux arrivants et c'est dans ce sens aussi qu'il faut apprécier les initiatives IN 122 et IN 123.

En vertu de ce qui précède, la majorité de commission des droits politiques, par

9 oui (2 AdG, 2 S, 2 R, 2 Ve, 1 PDC)

contre –

4 non (1 UDC, 3 L)

vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, d'approuver l'IN 123.

Secrétariat du Grand Conseil

IN 123

Lancement d'une initiative

L'Association «J'y vis, J'y vote» a lancé une initiative populaire intitulée «J'y vis, J'y vote: la cadette» Droit de vote communal des résidents étrangers, qui a abouti.

Le tableau ci-dessous indique les dates ultimes auxquelles cette initiative doit être traitée aux différents stades du processus d'examen des initiatives prévus par la loi.

- | | |
|---|-------------------------|
| 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 |

Initiative populaire

« J'y vis, J'y vote: la cadette »

Droit de vote communal des résidents étrangers

Les soussigné-e-s, électrices et électeurs dans le canton de Genève, en application de l'article 65A de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, et des articles 86 à 93 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative de révision partielle de la constitution, ayant la teneur suivante:

Article 1

La constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, est modifiée comme suit:

Art. 42 Droits de vote et de signer des initiatives et des référendums en matière communale des étrangers (nouveau)

¹ Les ressortissants étrangers, ayant leur domicile légal en Suisse depuis 8 ans au moins, exercent les droits de voter et de signer des initiatives et des référendums en matière communale à leur lieu de domicile.

² Pour le surplus, les législations tant fédérale que cantonale en la matière s'appliquent.

Article 2 Acceptation des deux initiatives

En cas d'acceptation tant de l'initiative «J'y vis, J'y vote: l'aînée» que de l'initiative «J'y vis, J'y vote: la cadette», l'initiative «J'y vis, J'y vote: l'aînée» l'emporte.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Etendre l'exercice des droits politiques communaux aux résidents étrangers qui vivent en Suisse depuis au moins huit ans, c'est encourager la participation de tous les habitants à la vie de la cité.

Une citoyenneté active

La citoyenneté n'est pas un état passif déterminé par la simple possession d'un passeport: elle concrétise une démarche personnelle active en faveur de la collectivité. Au niveau local, c'est l'engagement de tous les résidents, qu'ils soient Suisses ou non, qui animent la vie associative, culturelle, sportive ou artistique de la commune.

Un partage des responsabilités

Les résidents étrangers représentent à Genève près de 40% de la population et plus de 50% des personnes actives. La grande majorité d'entre eux sont Européens, vivent et paient des impôts en Suisse depuis de nombreuses années. Il est dès lors normal que, pour des questions touchant à l'aménagement concret du cadre de vie de sa commune, son village ou son quartier, chacun puisse prendre part au débat et, indépendamment de son passeport, partager la responsabilité des décisions que prend la collectivité locale. Au niveau communal, tout le monde a les mêmes devoirs, il est donc logique que tout le monde ait les mêmes droits.

L'intégration de la diversité, une particularité genevoise

L'histoire de Genève se caractérise par une immigration constante et une capacité des Genevois à intégrer les nouveaux résidents. Notre ville est riche de ses diversités, car elle a toujours favorisé l'intégration économique, culturelle et sociale entre habitants d'horizons parfois très différents. Les droits politiques sont un instrument d'intégration.

Les cantons de Neuchâtel, Jura, Vaud et Appenzell (Rhodes-Extérieures) ont déjà octroyé des droits politiques aux résidents étrangers et Fribourg et le Valais œuvrent dans ce sens. Si nous voulons faire perdurer l'« Esprit de Genève », il nous appartient aujourd'hui d'intégrer les résidents étrangers à la vie politique communale.

La proposition de « J'y vis, J'y vote »: les initiatives sœurs

Deux initiatives populaires cantonales ont été lancées: l'aînée, avec les droits de vote et d'éligibilité communaux, et la cadette, avec uniquement le droit de vote communal. Ces droits seraient accordés aux habitants étrangers de Genève après huit ans de résidence en Suisse. Voter et faire voter les initiatives sœurs, c'est soutenir une démocratie locale plus forte de la participation de toutes et de tous.

Date de dépôt : 7 septembre 2004

Messagerie

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M. Patrice Plojoux

Mesdames et
Messieurs les députés,

Nous avons toujours admis l'importance et le rôle favorable joué par les étrangers pour notre canton. Cette importance qui n'est pas seulement numérique ou économique est indiscutable et il est vrai que bon nombre des grands hommes qui ont fait l'histoire de Genève se trouvent parmi eux. Il est également certain que nous avons un devoir d'accueil envers cette tranche de notre population et que nous devons largement faciliter son intégration. S'il nous paraît évident que cette intégration passe par une large participation à la communauté, sur les plans associatifs, culturels ou sportifs, nous ne pensons pas qu'il soit pour cela nécessaire d'exercer une fonction élective.

Doit-on utiliser les droits politiques comme instrument d'intégration ?

Comme nous le rappelait Michel Halpérin lors du débat de pré-consultation, il convient préalablement de déterminer le sens que nous donnons au terme de «citoyen». Etre citoyen ce n'est pas vivre dans une cité, ce n'est pas y voter, ce n'est pas y payer des impôts.

Etre citoyen c'est appartenir à une cité. C'est en reconnaître la juridiction, être habilité à jouir de ses droits et se soumettre aux contraintes ainsi qu'aux devoirs corollaires à ces droits. Il s'agit donc bien d'un acte d'adhésion qui suppose à la fois la volonté d'en être et la volonté de servir.

S'il est naturel qu'un pays, une fois que la personne a fait la démarche de venir s'installer sur son territoire, mette en action un processus d'intégration, il doit être donné la liberté à chacun de choisir le niveau auquel il désire se satisfaire. Ce libre choix va jusqu'à la possibilité d'acquérir la nationalité du pays. Celui qui ne va pas jusqu'à solliciter ce droit démontre qu'il n'en éprouve pas le besoin.

Si l'on octroie le droit de vote sans qu'il n'ait été demandé, celui-ci n'a pas la même valeur que si l'intéressé fait une démarche pour l'obtenir, et cette démarche passe, à notre avis, par la naturalisation.

Nous avons, de plus, toujours été favorables à rendre les procédures de naturalisation plus faciles mais nous estimons en revanche que le titre de citoyen doit être l'objet d'un désir mutuel et réciproque. L'abandonner c'est réduire cette citoyenneté à quelque chose qu'elle n'est pas et ne devrait pas devenir. La citoyenneté ne représente pas un moyen d'intégration mais le couronnement de l'intégration.

Est-il absurde de parler de réciprocité ?

La réciprocité c'est simplement la reconnaissance mutuelle.

Chacun peut penser que le concept de nationalité est démodé. N'empêche qu'il existe encore, et pas seulement en Suisse mais dans tous les pays qui nous environnent, y compris dans cette Europe qui se fait dans les balbutiements en vertu de ce principe de nationalité.

Si nous nous proposons de reconnaître des droits à ceux qui sont chez nous, il n'est pas absurde de suggérer que ceux des nôtres qui sont à l'étranger puissent bénéficier des mêmes droits, à l'occasion d'une négociation bilatérale qui sont devenues très courantes.

Il n'est pas acquis qu'une personne qui vit à l'étranger, même sous certaines conditions, bénéficie du droit de vote sur le plan communal. Cela est même vrai pour des citoyens de l'Union européenne qui vivent dans un autre pays que le leur dans cette même Union. Décider d'abattre tout seuls des éléments qui pourraient être utiles à la Suisse et aux négociateurs pour obtenir cette réciprocité n'est pas un grand service à leur rendre.

Par contre si ce principe était introduit, il pousserait la Confédération à engager des discussions et à favoriser ainsi toutes les réflexions qui peuvent être faites avec les autres cantons. Il s'agirait d'un processus précurseur et il serait facile d'amender les nombreux traités d'établissement que nous avons avec les autres pays pour faire bénéficier les Suisses de l'étranger des mêmes droits que ceux que nous voulons accorder.

Le respect de l'autonomie communale

Il eût été plus heureux de laisser chaque commune se prononcer après la votation. L'autonomie communale aurait été ainsi préservée, voir améliorée. Vouloir imposer les mêmes règles à l'ensemble des communes revient à nier leur droit à la différence et ne plus les autoriser à se forger leur identité. Au

contraire, le choix laissé aux communes les aurait incitées à ouvrir un large débat. Les réflexions ainsi obtenues auraient grandement contribué à la prise de conscience par leur population de l'importance qui doit être donnée à l'intégration des étrangers.

Mesdames et Messieurs les députés, c'est à l'appui de ces explications que nous vous invitons à donner un préavis négatif à cette initiative.

Date de dépôt : 7 septembre 2004

Messagerie

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de M. Jacques Pagan

Mesdames et
Messieurs les députés,

Nous contestons les conclusions du rapport de majorité pour les motifs qui sont, en substance, les suivants :

Les siamoises de la modernité

Les IN 122 et IN 123 ont été lancées simultanément et avec succès. La première vise à accorder le droit de vote et d'éligibilité communaux des résidents étrangers et s'intitule « j'y vis, j'y vote : l'aînée ». La seconde vise à accorder le seul droit de vote communal aux résidents étrangers et s'intitule « j'y vis, j'y vote : la cadette ». Toutes deux ont donné lieu à un rapport favorable du Conseil d'Etat tant en ce qui concerne leur validité formelle que leur validité matérielle. Ensemble, elles ont victorieusement franchi le cap de la sanction de la commission législative, laquelle, dans sa séance du 9 janvier 2004, a admis, par quatre voix favorables et une abstention, qu'elles satisfaisaient aux exigences des unités de forme, de genre et de matière et qu'elles étaient ainsi recevables. Dans sa séance du 2 juin 2004, la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a accepté les deux initiatives avec recommandation aux électeurs de voter oui à leur propos, ce par 9 voix (2 AdG, 2 S, 2 R et 1 PDC contre 4 (1 UDC, 3 L).

Une vraie fausse qualité de citoyen

Les deux initiatives ont chacune pour objet d'intégrer un nouvel article 42 dans la Constitution genevoise, sous le titre IV consacré à la « qualité de citoyen » (art. 41 à 45). L'IN 122 tend à compléter des droits politiques complets (vote et éligibilité) en matière communale aux ressortissants étrangers ayant leur domicile légal en Suisse depuis huit ans au moins, ce à leur lieu de domicile. L'IN 122 s'adresse au même cercle de personnes, mais

ne vise que le droit de vote et de signer des initiatives et des référendums en matière communale à leur lieu de domicile. Toutes deux ont le même cercle de bénéficiaires et un tronc commun - le droit de vote en matière communale -, ce qui fait de « l'aînée » comme de « la cadette » de ces initiatives des sœurs siamoises, ce qui constitue indiscutablement une innovation dans le domaine de l'élaboration des nouvelles normes constitutionnelles genevoises par le biais du droit d'initiative. Toutes deux contiennent la même clause selon laquelle, en cas d'acceptation des IN 122 et 123, seule « l'aînée » l'emporte. C'est à elle seule qu'a ainsi été octroyé le droit de survie en cas de naissance gémellaire.

Double bâtardise

Cette clause contenue dans chacune des initiatives siamoises viole manifestement le principe de l'unité de la matière, de sorte que les deux textes devaient être également déclarés irrecevables. En effet, les citoyens qui souhaiteraient donner leur suffrage exclusivement à la cadette, qu'ils préféreraient par hypothèse au statu quo, mais qui s'opposeraient à l'aînée, à laquelle il préféreraient en revanche le droit actuel, ne peuvent pas exprimer ce point de vue par leur vote, puisque, en cas d'acceptation des deux initiatives, ce n'est pas celle qu'ils auront préférée qui l'emportera, ni même, plus grave encore, celle des deux initiatives qui aura obtenu le plus de voix, mais uniquement la plus extrémiste des deux. En extorquant du citoyen qui approuverait un des textes, un vote qui, au final, fera adopter un texte différent, la présente problématique nous donne à connaître d'un cas particulièrement retord de violation du principe de l'unité de la matière, et partant d'escroquerie aux droits démocratiques.

Les dés sont pipés

Hélas, il aura suffi d'une seule séance de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil pour entériner ces deux initiatives siamoises et proposer au Conseil général de leur donner vie selon les modalités précitées. Avec la complicité paternelle du Conseil d'Etat, les dés étaient ainsi pipés d'avance.

La technique du salami

Au titre des techniques d'enfantement, celle du salami (ou du saucisson) semble vouloir faire ses preuves, en ce sens que, par le passé, le corps électoral genevois a régulièrement refusé de conférer aux ressortissants

étrangers du canton des droits politiques au niveau communal et cantonal. Or, à force de remettre incessamment l'ouvrage sur le métier, les auteurs de ces deux initiatives siamoises multiplient les chances de leur succès, l'idée étant que le corps électoral finira bien par se résoudre à accepter l'inéluctable. Il y a, dans ce processus d'accouchement, une idée de harcèlement, voire de viol électoral en tant qu'il fait singulièrement fi de la volonté populaire précédemment exprimée en 1993 et 2001.

Toute la logique de cette double entreprise se trouve résumée dans trois seuls principes, à savoir : la citoyenneté active (l'engagement civique ne doit pas être lié à la seule possession du passeport suisse), le partage des responsabilités (le fait de vivre et de payer des impôts en Suisse, donc d'assumer les mêmes devoirs au niveau communal, doit se traduire par l'allocation de droits politiques correspondants) et enfin l'intégration de la diversité (qui postule l'intégration des résidents étrangers à la vie politique communale).

L'influence du droit étranger

Le résultat des travaux de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil n'a pas permis de déboucher sur d'autres principes fondant la légitimité des deux initiatives. On y apprend toutefois au passage que l'éligibilité de juges étrangers dans les tribunaux de prud'hommes (1999) et l'application du traité européen de Maastricht (2001) ont eu leur importance dans la détermination des initiateurs de faire dépendre de la seule résidence durable (huit ans) l'octroi aux ressortissants étrangers des droits politiques fondamentaux communaux concernés. Ces deux initiatives trouvent ainsi leur origine non pas dans un cadre purement local, mais dans un contexte beaucoup plus large – celui de l'Union européenne – dont les institutions ne sont pas les nôtres. Les admettre revient donc à intégrer dans notre ordre juridique le droit étranger, ce qui n'est pas acceptable. La position des partis en présence est, en fin de compte, déterminée par l'élément ci-après : pour la majorité, l'intégration passe par l'octroi préalable de ces droits politiques communaux, alors que, pour la minorité, ce dernier ne doit être consacré que par l'obtention de la naturalisation genevoise et suisse, qui marque naturellement l'aboutissement du processus d'intégration. Dans cette perspective, la seule résidence, même durable, ne saurait légitimer l'attribution automatique des droits politiques. Parmi les problèmes soulevés dans le cadre de cette controverse, on citera celui des fonctionnaires internationaux qui figurent au nombre des bénéficiaires potentiels des initiatives, cela quand bien même leur affectation à Genève a, par principe, une durée provisoire. En outre, ces derniers ne

paient pas la totalité des impôts communaux, cantonaux et fédéraux auxquels sont soumis les résidents suisses et étrangers du canton.

La nationalité suisse bafouée

La minorité s'exprimant au travers du présent rapport, persiste à soutenir que les droits politiques fédéraux, cantonaux et communaux forment un tout rattaché à la seule nationalité suisse et qu'il est faux de vouloir scinder ces derniers en sous-catégories, comme le postulent les initiatives. La citoyenneté suisse, acquise d'abord par le droit de cité communal – lequel détermine celui du canton et, en fin de compte, l'appartenance au corps électoral suisse –, forme un tout indivisible. Alors que la Confédération entend abaisser à huit ans la durée de résidence autorisée en Suisse des étrangers pour permettre à ces derniers d'accéder à la naturalisation, les initiatives genevoises perdent toutes deux leur intérêt, dépassées qu'elles sont par l'évolution du droit fédéral. S'agissant du critère de l'intégration – que personne ne s'est attaché à définir, même en l'opposant à celui d'assimilation dont on ne perçoit pas non plus les contours spécifiques –, celui-ci est à prendre avec de sévères réserves. La tendance actuelle est d'en faire la panacée absolue, constituant non seulement la condition préalable de la naturalisation, mais aussi et surtout celle de l'obtention d'un permis de séjour en Suisse. L'intégration passe d'abord par la volonté de la pratiquer et de la mener à chef ; dans cette perspective, la naturalisation constitue l'aboutissement réussi de l'intégration, et vouloir refuser celle-là ne signifie pas autre chose que le processus n'est pas arrivé à son terme ; de ce fait, l'octroi de droits politiques, même limités à la commune, ne s'impose pas au niveau des intérêts de la communauté ; en pareil cas, la prise en compte de tels droits révélerait du point de vue de ses bénéficiaires une vision égoïste et réductrice de la citoyenneté genevoise, telle qu'elle est, notamment, définie au titre IV de la Constitution.

Atteinte aux droits politiques des citoyens

L'acceptation des deux initiatives se traduirait inmanquablement par une diminution corrélative de la force de vote et d'éligibilité des ressortissants suisses (au plan communal), ce qui serait inacceptable. La masse des étrangers résidant à Genève est considérable. Les 40 % avancés par le président du Conseil d'Etat ne sont nullement avérés ; d'aucuns penchent pour plus de 50%. Le fait est que les commissions n'ont reçu aucune information précise à ce sujet. En outre, le domicile légal auquel les IN 122 et 123 font référence est défini par les normes du Code civil suisse ; l'absence de titre de séjour ne constitue pas un obstacle dirimant à en établir la réalité,

la jurisprudence du Tribunal fédéral ayant même admis le principe de la naturalisation suisse à des requérants d'asile. Quoi qu'il en soit, ce dépouillement progressif des attributs qui donnent à la nationalité suisse sa pleine et entière signification, a de quoi inquiéter. Il n'est, au demeurant, pas le fait de ressortissants étrangers qui se plaindraient des conditions de vie insupportables qui leur seraient faites à Genève et auxquelles l'octroi des droits politiques communaux serait de nature à remédier, mais de citoyens suisses dont on peut se demander s'ils ont saisi la portée exacte de revendications qui ne les concernent en tout cas pas au premier chef et dont ils ne sont pas à même d'apprécier toutes les conséquences juridiques et politiques qu'elles généreraient si l'on devait y faire droit. A cet égard, les initiants sont totalement muets sur les avantages que la communauté en tant que telle pourrait retirer des innovations constitutionnelles projetées. Indépendamment de cet aspect des choses, les IN 122 et 123 ont un caractère déplaisant, en ce sens qu'elles laissent à penser que, jusqu'alors, les seuls citoyens suisses en charge des affaires communales n'auraient pas tenu compte dans leur gestion des intérêts de la communauté de la place que les résidents étrangers y occupent à nos côtés.

Le fric (l'impôt) ne fait pas tout

Pour la présente minorité, le seul fait de vivre à Genève et d'y payer des impôts ne constitue pas une condition suffisante pour conférer des droits politiques, même au niveau communal. Soutenir le contraire ne reviendrait pas à autre chose que de faire des entreprises sises à Genève des entreprises citoyennes, aptes à exercer de tels droits. D'un autre côté, le fait de ne pas payer d'impôts du tout poserait immanquablement la question de savoir s'il se justifie de maintenir ces mêmes droits au bénéfice des citoyens indigents. Ces dernières considérations comportent leur lot d'absurdités et doivent dès lors être accueillies comme telles par le lecteur. Elles trouvent toutefois leur fondement dans les exagérations mêmes que véhiculent les textes des deux initiatives et auxquelles il s'impose dès lors de répondre par un « non » catégorique.

Violation de l'unité de la matière

Quant à la clause contenue dans chacune des initiatives siamoises, à savoir qu'en cas d'acceptation des IN 122 et 123, seule « l'aînée » l'emporterait, répétons qu'elle viole le principe de l'unité de la matière. En effet, les citoyens qui souhaiteraient donner leur suffrage exclusivement à la cadette, qu'ils préféreraient par hypothèse au statu quo, mais qui

s'opposeraient à l'aînée, à laquelle il préféreraient le statu quo, ne peuvent pas exprimer ce point de vue, alors même qu'ils sont sollicités de le faire, puisqu'en cas d'acceptation des deux initiatives, ce n'est pas celle aura obtenu le plus de voix qui l'emportera. Cette technique viole le principe de l'unité de la matière et extorque du citoyen, qui approuverait une des initiatives, un vote, au final, en faveur d'un texte qu'il n'a pas choisi.

Pour l'ensemble de ces motifs notamment, la minorité vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à rejeter purement et simplement les deux initiatives siamoises 122 et 123 émanant de l'association « J'y vis, j'y vote » et de recommander au Conseil général de s'y opposer dans la même mesure.