



Commission 2

« Les droits politiques
(y compris révision de la Constitution) »

Rapport sectoriel 201

Titularité des droits politiques

Rapporteur: Murat Julian Alder

30 avril 2010

Version finale

Table des matières

Introduction.....	5
201.1 Les droits politiques des étrangers.....	7
201.2 Les droits politiques des Suisses de l'étranger	17
201.3 L'âge de la majorité civique	19
201.4 La privation des droits politiques.....	24
201.5 Quelques critères spécifiques en matière d'éligibilité.....	28
Conclusions	30
Liste des annexes disponibles sur internet (www.ge.ch/constituante).....	31
Table des thèses.....	33

Version finale

Introduction

Le présent rapport sectoriel de la commission thématique 2 « Les droits politiques (y compris révision de la Constitution) » (ci-après « la commission ») porte sur la question de la titularité des droits politiques, c'est-à-dire la composition du corps électoral.

Le **corps électoral** est l'organe institutionnel constitué de l'ensemble des personnes physiques ayant la qualité de citoyens, et dont la tâche consiste à participer à la formation de la volonté étatique.

Si le terme de **citoyenneté** est couramment compris comme synonyme de nationalité, il désigne dans son acception scientifique un statut juridique conféré par l'ordre constitutionnel qui a précisément pour corollaire la titularité des droits politiques.

Les **droits politiques** sont l'ensemble des compétences que l'ordre constitutionnel reconnaît au corps électoral. On opère traditionnellement une distinction entre **jouissance** et **exercice des droits politiques**.

Également appelée **capacité civique passive** ou **droit d'éligibilité**, la jouissance des droits politiques confère à son titulaire le droit de se porter candidat à une élection, d'être élu et par conséquent de remplir un mandat politique.

L'exercice des droits politiques, aussi désigné par les termes de **capacité civique active** ou de **droit de vote**, contient l'ensemble des prérogatives permettant au citoyen de participer à la formation de la volonté populaire. En Suisse, la capacité civique active comprend les droits d'élire, de participer aux votations et de signer des initiatives populaires et des demandes de référendum.

Les cantons sont compétents pour régler les droits politiques aux niveaux communal et cantonal (art. 39 Cst. féd.), dans les limites fixées par le principe du suffrage universel et égal (art. 51 al. 1 et 8 Cst. féd.).

Seules des raisons objectives et sérieuses, commandées par un intérêt public prépondérant, permettent de dénier à un individu les droits politiques. À l'heure actuelle, ces motifs de refus sont la nationalité étrangère, l'âge inférieur à 18 ans révolus et l'interdiction civile pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit.

La Constitution fédérale impose implicitement un corps électoral cantonal minimal et impératif, composé de tous les hommes et de toutes les femmes de nationalité suisse domiciliés dans le canton et âgés de 18 ans révolus. Dans le cadre de ses travaux, l'Assemblée constituante genevoise est liée par ce corps électoral cantonal minimal.

Toutefois, rien n'empêche les cantons d'étendre leurs corps électoraux, en relation avec les critères de la nationalité suisse, du domicile et de l'âge. Par ailleurs, les cantons ont la faculté de renoncer à priver de leurs droits politiques les personnes faisant l'objet d'une interdiction civile.

En droit positif, le corps électoral genevois est composé de tous les Suisses et de toutes les Suissesses, domiciliés dans le canton de Genève et âgés de 18 ans révolus, à condition qu'ils ne soient pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit, et qu'ils ne soient pas « au service d'une puissance étrangère », ce dernier critère étant cependant tombé en désuétude (art. 40, 41 et 43 Cst. GE, art. 1 let. A, Loi sur l'exercice des droits politiques, ci-après LEDP).

Au niveau cantonal, le corps électoral genevois comprend également les citoyens suisses domiciliés à l'étranger pour autant qu'ils aient été antérieurement domiciliés dans une commune genevoise ou qu'ils en aient le droit de cité (art. 1 let. b LEDP, art. 5 de la Loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger). A Genève, les Suisses de l'étranger ne sont cependant pas titulaires des droits politiques au niveau communal (art. 3 LEDP *a contrario*).

Dans les communes genevoises, sont également citoyens et citoyennes les étrangers et les étrangères légalement domiciliés en Suisse depuis 8 ans au moins. Ils ne sont cependant pas éligibles au niveau communal et ne sont pas titulaires des droits politiques au niveau cantonal (art. 43 Cst. GE, art. 3 LEDP).

La commission a identifié cinq aspects de la titularité des droits politiques, soit :

1. la nationalité ;
2. le domicile ;
3. l'âge ;
4. la privation des droits politiques ;
5. les conditions générales d'éligibilité.

Le présent rapport s'articule en cinq chapitres correspondant aux cinq aspects précités :

- 201.1 Les droits politiques des étrangers
- 201.2 Les droits politiques des Suisses de l'étranger
- 201.3 L'âge de la majorité civique
- 201.4 La privation des droits politiques
- 201.5 Quelques critères spécifiques en matière d'éligibilité

201.1 Les droits politiques des étrangers

En raison de l'enjeu particulier que comporte la problématique des droits politiques des étrangers, la commission a jugé opportun de lui consacrer un rapport spécifique : le rapport préliminaire n°1 du 25 novembre 2009 rédigé par l'auteur du présent rapport sectoriel et traité sans vote par l'Assemblée constituante en séance plénière le 10 décembre 2009.

Le présent chapitre se contentera de reprendre les thèses adoptées par la commission et figurant dans ledit rapport préliminaire, et de présenter les thèses minoritaires.

201.11 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

201.11.a

Les étrangers et les étrangères âgés de 18 ans révolus domiciliés légalement depuis 8 ans en Suisse et qui habitent le canton de Genève ont le droit d'élire, de voter et de signer des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau communal.

Résultats des votes : 15 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

L'actuel délai de résidence de 8 ans en Suisse ne doit pas être réduit en matière de droit de vote communal (8 voix pour, 6 voix contre, 2 abstentions).

Aucun délai de résidence dans le canton de Genève à l'intérieur du délai de résidence de 8 ans en Suisse n'est exigé en matière de droit de vote communal (10 voix pour, 7 voix contre).

Aucun délai de résidence dans la commune de domicile à l'intérieur du délai de résidence de 8 ans en Suisse n'est exigé en matière de droit de vote communal (11 voix pour, 3 voix contre, 3 abstentions).

201.11.b

Les étrangers et les étrangères âgés de 18 ans révolus domiciliés légalement depuis 8 ans en Suisse et qui habitent le canton de Genève ont le droit d'éligibilité au sein des organes délibératifs communaux.

Résultats des votes : 11 voix pour, 5 voix contre.

L'actuel délai de résidence de 8 ans en Suisse ne doit pas être augmenté en matière de droit d'éligibilité au sein des organes délibératifs communaux (12 voix pour, 4 abstentions).

Aucun délai de résidence dans le canton à l'intérieur du délai de résidence de 8 ans en Suisse n'est exigé en matière de droit d'éligibilité au sein des organes délibératifs communaux (11 voix pour, 4 voix contre, 1 abstention).

Aucun délai de résidence dans la commune de domicile à l'intérieur du délai de résidence de 8 ans en Suisse n'est exigé en matière de droit d'éligibilité au sein des organes délibératifs communaux (11 voix pour, 4 voix contre, 1 abstention).

201.11.c

Les étrangers et les étrangères âgés de 18 ans révolus domiciliés légalement depuis 8 ans en Suisse et qui habitent le canton de Genève ont le droit d'éligibilité au sein des organes exécutifs communaux.

Résultats des votes : 10 voix pour, 6 voix contre.

L'actuel délai de résidence de 8 ans en Suisse ne doit pas être augmenté en matière de droit d'éligibilité au sein des organes exécutifs communaux (12 voix pour, 4 abstentions).

Aucun délai de résidence dans le canton à l'intérieur du délai de résidence de 8 ans en Suisse n'est exigé en matière de droit d'éligibilité au sein des organes exécutifs communaux (10 voix pour, 4 voix contre, 1 abstention).

Aucun délai de résidence dans la commune de domicile à l'intérieur du délai de résidence de 8 ans en Suisse n'est exigé en matière de droit d'éligibilité au sein des organes exécutifs communaux (11 voix pour, 4 voix contre, 1 abstention).

201.11.d

Les étrangers et les étrangères n'ont pas le droit de vote cantonal.

Résultats des votes : 8 voix pour, 8 voix contre, 1 abstention¹.

Dans l'hypothèse où le droit de vote cantonal devait néanmoins être accordé aux étrangers et aux étrangères, ce droit ne s'étendrait pas aux révisions de la Constitution cantonale (10 voix pour, 6 voix contre, 1 abstention).

Dans l'hypothèse où le droit de vote cantonal devait néanmoins être accordé aux étrangers et aux étrangères, le délai de résidence en Suisse serait identique à celui exigé en matière de droit de vote communal, soit 8 ans (9 voix pour, 3 voix contre, 5 abstentions).

Dans l'hypothèse où le droit de vote cantonal devait néanmoins être accordé aux étrangers et aux étrangères, un délai de résidence dans le canton à l'intérieur du délai de 8 ans de résidence en Suisse serait exigé (9 voix pour, 6 voix contre, 2 abstentions).

Dans l'hypothèse où le droit de vote cantonal devait néanmoins être accordé aux étrangers et aux étrangères, le délai de résidence dans le canton exigé à l'intérieur du délai de 8 ans de résidence en Suisse serait de 4 ans (8 voix pour, 6 voix contre, 3 abstentions).

¹ La commission a répondu à la question « Faut-il accorder le droit de vote aux étrangers en matière cantonale ? » par un vote dont les résultats sont : 8 voix pour, 8 voix contre et 1 abstention. Au vu de cette égalité des voix, la proposition d'étendre le droit de vote cantonal a, par conséquent, été rejetée. La thèse 200.11.d qui est présentée ici est donc la thèse de la majorité.

201.11.e

Les étrangers et les étrangères ne sont pas éligibles au sein de l'organe législatif cantonal.

Résultats des votes : 9 voix pour, 7 voix contre, 1 abstention.

201.11.f

Les étrangers et les étrangères ne sont pas éligibles au sein de l'organe exécutif cantonal.

Résultats des votes : 10 voix pour, 5 voix contre, 2 abstentions.

201.11.g

Les étrangers et les étrangères ne sont pas éligibles au Conseil des Etats suisse.

Résultats des votes : 11 voix pour, 4 voix contre, 2 abstentions.

Argumentaire

La majorité de la commission souhaite que les personnes étrangères qui disposent actuellement du droit de vote à l'échelon communal soient également éligibles dans les communes. Il s'agit donc d'accorder les droits de vote et d'éligibilité communaux à tous les étrangers et à toutes les étrangères âgés de 18 ans révolus, domiciliés en Suisse depuis 8 ans et qui habitent le canton de Genève, à condition qu'ils ne fassent l'objet d'aucune mesure de privation des droits politiques. En d'autres termes, la majorité adhère à l'innovation préconisée par l'initiative « J'y vis, j'y vote : l'aînée » qui avait été refusée par 52 % des votants le 24 avril 2005.

En revanche, elle entend réserver les droits politiques cantonaux aux citoyens et aux citoyennes suisses. En effet, le canton, à l'instar de la Confédération, c'est l'échelon étatique : le corps électoral cantonal élit les organes de l'Etat et les représentants du canton au Conseil des Etats suisse, et adopte des lois cantonales et des lois d'application du droit fédéral. Participer à la formation de la volonté étatique exige un lien spécifique avec l'Etat : la nationalité, laquelle constitue l'aboutissement d'un processus d'intégration et qui en certifie la réussite.

Si le seul effet de l'écoulement du temps devait suffire à l'obtention des droits politiques, sans aucune garantie juridique d'intégration ni demande explicite des personnes concernées, cela signifierait qu'il n'y aurait plus aucune obligation d'intégration pour accéder à la citoyenneté, ce que la majorité juge inacceptable s'agissant du niveau cantonal. L'alternative que pourrait offrir l'exigence d'un permis d'établissement (permis C), ce qui est le cas pour l'obtention du droit de vote cantonal dans les cantons du Jura et Neuchâtel, ne paraît guère envisageable dans le canton de Genève, puisqu'à l'échelon communal, le délai de résidence de 8 ans qui a été voulu par les auteurs des initiatives « J'y vis, j'y vote » s'applique indépendamment du type de permis dont les citoyens étrangers sont titulaires.

A l'inverse, la commune, c'est l'échelon de la proximité, c'est-à-dire le cadre de vie immédiat, où chacun a notamment ses loisirs, ses activités culturelles et sportives, la crèche et l'école de ses enfants. Contrairement aux cantons, les communes ne sont pas des Etats. Accorder les droits politiques communaux aux étrangers durablement établis dans la commune constitue un moyen de les encourager à prendre part aux affaires concernant leur collectivité publique de première instance, et peut être conçu comme une première initiation à la citoyenneté et un encouragement à la naturalisation. C'est cette vision de l'intégration par la proximité qui a amené l'Union européenne à instituer une citoyenneté européenne à l'échelon communal (art. 22 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) et le Conseil de l'Europe à adopter la Convention STE n°144 sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. C'est ce même raisonnement qui explique par ailleurs le fait que les Suisses de l'étranger ne sont pas titulaires des droits politiques à l'échelon communal à Genève.

Au vu du résultat très serré du vote (égalité des voix) à propos de l'octroi du droit de vote cantonal aux étrangers, la commission a décidé de prendre également position sur l'étendue et les conditions-cadres éventuelles de ce droit de vote.

La majorité estime qu'en tout état de cause, les révisions de la Constitution cantonale doivent rester du seul ressort des citoyens suisses, comme dans le canton du Jura. En effet, il serait inapproprié de permettre aux citoyens étrangers de voter ultérieurement sur leur propre éligibilité. De plus, en toutes circonstances, c'est aux citoyens suisses de décider de l'étendue et des modalités des droits politiques qu'ils entendent reconnaître aux étrangers. Par ailleurs, la majorité juge que les questions de rang cantonal sont d'une importance telle, qu'un délai de résidence dans le canton à l'intérieur du délai de résidence en Suisse peut être exigé. Bien que tel ne soit pas le cas au niveau communal, il sied de relever que le système neuchâtelois prévoit des délais de résidence dans le canton différents entre l'échelon communal et l'échelon cantonal.

En tout état de cause, la majorité estime que la solution finalement retenue, soit l'attribution aux étrangers de l'intégralité des droits politiques communaux à l'exclusion des droits politiques cantonaux, apparaît comme un juste équilibre conciliant ouverture, innovation, et prudence eu égard à la volonté populaire clairement exprimée à ce sujet depuis 1993 (cf. Rapport préliminaire n°1 du 25 novembre 2009, p. 15). Autrement dit, l'octroi de droits politiques cantonaux aux étrangers risque de compromettre le succès du projet constitutionnel en votation populaire en 2012 et dépasse le cadre d'une révision totale de la Constitution genevoise. Cette question revêt d'ailleurs une importance telle, qu'elle mériterait de faire l'objet d'un débat populaire à elle seule.

Traitement des propositions collectives relatives au chapitre

Le 16 juin 2009, l'association Camarada et le Centre de Contact Suisses-Immigrés (CCSI) ont déposé une proposition collective intitulée « Vivre ensemble, renforcer la cohésion sociale », laquelle invite l'Assemblée constituante notamment à accorder les droits de vote et d'éligibilité communaux et cantonaux à tous les étrangers et toutes les étrangères âgés de 18 ans révolus, au bénéfice d'une autorisation fédérale de séjour et domiciliés dans le canton de Genève depuis 5 ans au moins.

Le 30 septembre 2009, la commission a procédé à une audition publique des auteurs de cette proposition collective, ainsi que de la Ligue suisse des droits de l'homme et de la Maison Kultura. Le résumé de cette audition publique figure dans le Rapport préliminaire n° 1 du 25 novembre 2009, pp. 22-23.

La majorité juge que cette proposition collective va trop loin et dépasse le cadre de la révision totale de la Constitution genevoise. Au vu des résultats des votations autour de cette problématique depuis 1993, il apparaît plus que probable qu'une telle option pourrait compromettre le succès du projet constitutionnel lors du vote populaire en 2012.

La majorité estime par ailleurs qu'il n'est pas opportun d'abaisser le délai de résidence à 5 ans. L'actuel délai de 8 ans est le fruit d'un compromis entre les auteurs des deux initiatives « J'y vis, j'y vote » de 2005, ce qui a permis l'extension du corps électoral aux étrangers et aux étrangères indépendamment du permis dont ils sont titulaires.

Il convient enfin de relever que la proposition collective préconise une solution différente du statu quo en ce qui concerne le droit de vote communal, puisqu'elle préconise un délai de 5 ans dans le canton sans prévoir de délai de résidence en Suisse.

Liste des annexes éventuelles consultables

Rapport préliminaire n° 1 du 25 novembre 2009 et ses annexes.

201.12 Thèses et argumentaire de la minorité 1

Auteur : Pierre-Alain Tschudi

Signataires : Christiane Perregaux, Alfred Manuel, Claire Martenot, Florian Irminger, Thierry Tanquerel

En commission, plusieurs thèses concernant le droit de vote et d'éligibilité des étrangères et des étrangers au niveau cantonal ont été refusées par une faible majorité. La thèse proposant le droit de vote des étrangers au niveau cantonal a même obtenu une égalité de voix (8 pour, 8 contre, 1 abstention). Plutôt que de représenter l'ensemble de ces thèses refusées, nous les reformulons dans la thèse suivante.

Thèses, articles et résultats des votes

201.12.a

Les étrangers et les étrangères ont le droit de vote et d'éligibilité au niveau cantonal aux mêmes conditions qu'au niveau communal.

Argumentaire

Les arguments ayant été largement débattus lors de la séance plénière du jeudi 10 décembre 2009, nous nous contenterons de développer pourquoi nous, citoyens et citoyennes vivant à Genève, avons tout à gagner à octroyer le droit de vote et d'éligibilité aux étrangères et étrangers aux niveaux communal et cantonal.

N'est-il pas normal que dans une société, le canton de Genève par exemple, des personnes qui vivent ensemble, travaillent ensemble, se déplacent ensemble dans les transports publics et les bouchons, s'adonnent à des loisirs communs, participent également ensemble aux prises de décisions concernant tout ce qu'elles partagent au quotidien, indépendamment de leur appartenance nationale ?

Le droit de vote des étrangères et des étrangers n'est pas un cadeau que l'on donnerait par xénophilie, mais une responsabilité que nous souhaitons voir partager par tous dans le but d'améliorer notre vie en société. Comment peut-on exclure 40 % de la population de décisions qui la concernent au même titre qu'elles concernent les résidents suisses sans que cela n'ait des conséquences sur la vie démocratique ? Bien des étrangers vivant dans notre canton se sentent appartenir à la société genevoise dont ils font partie depuis plusieurs années et en connaissent parfaitement les rouages. Pourquoi n'auraient-ils pas le droit de participer aux prises de décisions sous prétexte qu'ils ne sont pas membres de l'Etat fédéral suisse ? La société genevoise a besoin que tous ses membres s'impliquent pour fonctionner au mieux.

Nous sommes certains que le vaste débat populaire autour de la nouvelle Constitution permettra de convaincre une majorité significative des électrices et des électeurs que non seulement la démocratie, mais surtout la cohésion sociale, sortiront renforcées d'une participation de toutes et de tous à la vie politique de notre canton. Nous sommes par conséquent persuadés que nous ne mettons pas la nouvelle Constitution en péril comme l'affirment certains, mais que nous contribuons à créer un vaste intérêt pour cet ouvrage.

201.13 Thèses et argumentaire de la minorité 2

Auteur : Jacques Pagan

Signataire : Pierre Schifferli

Thèses, articles et résultats des votes

201.13.a

Les droits politiques au plan communal et au plan cantonal genevois sont indissociables de la nationalité suisse.

201.13.b

Les étrangers disposant actuellement du droit de vote dans les communes n'y sont pas éligibles.

Argumentaire

Les droits politiques au plan communal et au plan cantonal genevois sont indissociables de la nationalité suisse. Celle-ci fait qu'un expatrié du pays doit pouvoir bénéficier du droit de vote et d'éligibilité dans sa commune d'origine ou dans celle de son dernier domicile. Il ne se justifie pas d'accorder un quelconque droit de vote et d'éligibilité à un résident étranger en matière communale et cantonale, sauf si l'intéressé en fait la demande et que son degré d'intégration dans la communauté genevoise permet de considérer qu'il sera à terme apte à acquérir la nationalité suisse ; en pareil cas, l'octroi préalable des droits politiques limités à la seule République et canton de Genève pourrait lui être officiellement accordé par celle-ci de manière autonome et dans la perspective de l'attribution subséquente de la nationalité suisse en fonction du droit fédéral alors en vigueur.

L'octroi automatique de droits civiques par la seule durée de la résidence et sans que le bénéficiaire ait à manifester une quelconque volonté d'être accepté au sein du corps électoral est une pure hérésie.

S'agissant, par ailleurs, des droits politiques des étrangers au plan communal, l'octroi de celui d'éligibilité est contesté.

En effet, la justification de l'octroi d'un tel droit est fondée sur l'allégation que les étrangers devraient pouvoir s'exprimer sur les questions politiques de proximité là où ils habitent et travaillent parce qu'après un certain temps ils s'y seraient bien intégrés.

Or, la condition fixée par la majorité de la commission au sujet de cette intégration ne correspond nullement à ladite justification alléguée puisqu'elle ne se réfère qu'à un séjour de 8 ans en Suisse.

Si l'on suivait le raisonnement de la majorité, il conviendrait au contraire d'exiger, pour preuve de l'intégration locale, un séjour de 8 ans dans la commune précisément où l'étranger devrait pouvoir être élu.

Un étranger ayant séjourné 8 ans à Bümpliz parlant parfaitement le suisse-allemand bernois, mais ne comprenant rien au français devrait-il être éligible à Carouge, Jussy ou en Ville de Genève au conseil municipal ou à la mairie (Conseil administratif) ? Cela semble totalement absurde.

Ce cas ne peut être comparé au citoyen bernois, soit à un Suisse arrivant à Genève, précisément parce que ce Bernois est citoyen suisse.

Il convient donc d'exiger, pour accorder le droit d'éligibilité à l'étranger au niveau communal, qu'il ait été domicilié au moins 8 ans dans la commune genevoise en question.

201.14 Thèses et argumentaire de la minorité 3

Auteur : Patrick-Etienne Dimier

Thèses, articles et résultats des votes

201.14.a

Les étrangers et les étrangères âgés de 18 ans révolus domiciliés légalement depuis 8 ans à Genève qui en font la demande ont le droit d'élire, de voter et de signer des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau communal.

Argumentaire

Le résultat actuel des votes de la commission fait que les Suisses de l'étranger ont moins de droits que les étrangers en Suisse !

Nous persistons à dire que le résultat actuel des délibérations de la commission constitue une très grosse hypothèque sur l'acceptation du projet de Constitution dans la mesure où rien n'a permis de dégager des consultations publiques la certitude qu'une majorité d'étrangers établis sur notre territoire réclamaient l'exercice des droits civiques complets, c'est-à-dire y compris l'éligibilité.

Il nous semble curieux de considérer que l'audition d'une minorité, certes fort bien organisée et bien structurée, suffise à permettre de croire que la majorité des étrangers exigent de pouvoir être élus dans les délibératifs ou exécutifs communaux.

Tout au contraire, les statistiques publiées depuis l'octroi du droit de vote aux étrangers sur le plan communal démontrent que leur taux moyen de participation est plus faible que celui des Suisses.

Il convient donc d'être attentif à ne pas octroyer des droits à des personnes dont on peut imaginer à l'avance qu'ils ne vont pas les exercer. En outre, cet octroi « gratuit » et sans aucune contrepartie d'obligation constitue le meilleur moyen de démobiliser les étrangers à se naturaliser, ce qui constitue toujours l'objectif principal de l'intégration des étrangers en Suisse en général et à Genève en particulier.

Notre groupe n'est pas totalement opposé à l'octroi de droits civiques étendus pour les étrangers à l'expresse condition que cela soit le résultat d'une démarche volontaire de chacune et chacun d'entre eux.

201.15 Thèses et argumentaire de la minorité 4

Auteur : Laurent Hirsch

Thèses, articles et résultats des votes

201.15.a

Les étrangers et les étrangères âgés de 18 ans révolus résidant légalement depuis 8 ans en Suisse et qui habitent le canton de Genève depuis 4 ans au moins ont le droit d'élire, de voter et de signer des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau communal.

Argumentaire

Cette thèse s'oppose à la thèse de la majorité 201.11.a.

La minorité, sans vouloir remettre en cause le principe du droit de vote des étrangers en matière municipale, ni le délai de résidence de 8 ans en Suisse, propose une condition supplémentaire relative à la durée de la résidence dans le canton, qu'elle propose de fixer à 4 ans.

La minorité considère que l'exercice des droits politiques au niveau local suppose une bonne intégration au niveau local.

La minorité considère qu'une résidence même prolongée à l'autre bout de la Suisse, dans le cadre d'une culture différente, avec l'utilisation d'une langue différente, sans que la personne ait pu exercer là-bas des droits politiques même au niveau communal, ne constitue pas une preuve d'intégration à Genève.

La minorité considère que n'est pas convaincant l'argument de la majorité relatif aux Confédérés, qui obtiennent immédiatement les droits politiques cantonaux et communaux en s'établissant à Genève. La situation des Suisses et celle des étrangers ne sont pas sérieusement comparables. Il n'y a aucune exigence de durée de résidence en Suisse pour les Suisses. Les Suisses de l'étranger peuvent bénéficier des droits politiques (au niveau cantonal) même s'ils n'ont jamais habité en Suisse. Il tombe sous le sens que la question de l'intégration se pose en des termes différents pour une personne de nationalité suisse et pour une personne de nationalité étrangère et qu'une certaine durée de résidence dans le canton peut être applicable aux étrangers même si elle n'est pas applicable aux Suisses.

La minorité n'entend pas proposer d'exigence de résidence dans la commune, d'une part parce que Genève est un petit canton, d'autre part parce que la mobilité à l'intérieur du canton est importante et qu'il convient de ne pas multiplier les frontières.

Cette exigence supplémentaire de durée de résidence dans le canton ne devrait pas en pratique constituer un obstacle important à l'exercice des droits de vote au niveau communal, dans la mesure où la plupart des étrangers résidant à Genève qui résident depuis plus de 8 ans en Suisse résident également depuis plus de 4 ans à Genève. L'objectif ne consiste donc pas à réduire le nombre des étrangers disposant du droit de vote en matière municipale, mais plutôt à insister sur l'importance du critère de l'intégration et sur la reconnaissance de sa condition préalable qu'est la résidence locale.

Il convient encore de préciser que la minorité n'entend pas par cette condition supplémentaire retirer le droit de vote à des étrangers qui l'auraient déjà acquis, cette question pouvant faire l'objet d'une disposition transitoire par la suite.

Soumettre l'octroi du droit de vote à un délai de résidence de 4 ans dans le canton paraît parfaitement raisonnable à la minorité.

Version finale

201.2 Les droits politiques des Suisses de l'étranger

En principe, les droits politiques s'exercent au lieu du domicile (art. 39 al. 2 1^{ère} phr. Cst. féd.). La Constitution fédérale n'oblige pas les cantons à accorder les droits politiques communaux et cantonaux aux Suisses de l'étranger. Toutefois, les cantons ont la faculté de reconnaître les mêmes droits politiques aux Suisses de l'étranger qu'aux citoyens domiciliés sur leurs territoires.

Actuellement, dans le canton de Genève, les Suisses et les Suissesses de l'étranger âgés de 18 ans révolus ont les droits politiques cantonaux, à condition d'avoir été antérieurement domiciliés dans une commune genevoise ou d'en avoir le droit de cité. En revanche, ils ne sont pas titulaires des droits politiques communaux.

La commission a décidé de maintenir ce système, en introduisant par ailleurs une obligation de prendre domicile dans le canton de Genève en cas d'élection au Conseil d'Etat ou au Conseil des Etats suisse.

201.21 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

201.21.a

Les Suisses et les Suissesses de l'étranger âgés de 18 ans révolus ont le droit de vote au niveau cantonal, à condition d'avoir été antérieurement domiciliés dans une commune genevoise ou d'en avoir le droit de cité.

Résultats des votes : 16 voix pour, 1 voix contre.

201.21.b

Les Suisses et les Suissesses de l'étranger âgés de 18 ans révolus ont le droit d'éligibilité au niveau cantonal, à condition d'avoir été antérieurement domiciliés dans une commune genevoise ou d'en avoir le droit de cité.

Résultats des votes : 17 voix pour (unanimité).

201.21.c

En cas d'élection au sein de l'organe législatif cantonal, les citoyens et les citoyennes suisses de l'étranger n'ont aucune obligation de prendre domicile dans le canton de Genève.

Résultats des votes : 11 voix pour, 4 voix contre, 2 abstentions.

201.21.d

En cas d'élection au sein de l'organe exécutif cantonal, les citoyens et les citoyennes suisses de l'étranger ont l'obligation de prendre domicile dans le canton de Genève.

Résultats des votes : 15 voix pour, 2 voix contre.

201.21.e

En cas d'élection au Conseil des Etats suisse, les citoyens et les citoyennes suisses de l'étranger ont l'obligation de prendre domicile dans le canton de Genève.

Résultats des votes : 7 voix pour, 2 voix contre, 7 abstentions.

201.21.f

Les Suisses et les Suissesses de l'étranger n'ont pas le droit de vote communal.

Résultats des votes : 7 voix pour, 4 voix contre, 6 abstentions.

201.21.g

Les Suisses et les Suissesses de l'étranger n'ont pas le droit d'éligibilité communal.

Résultats des votes : 8 voix pour, 4 voix contre, 5 abstentions.

Argumentaire

La majorité souhaite que les liens qui unissent les Suisses de l'étranger à notre canton soient ancrés dans la Constitution cantonale par une disposition consacrant leur qualité de citoyens, ce qui n'est pas le cas dans l'actuelle Constitution genevoise.

La majorité estime que la possibilité pour les Suisses de l'étranger de pouvoir exercer et jouir des droits politiques à l'échelon cantonal est une conséquence souhaitable du fédéralisme suisse, et qu'aucune raison objective et raisonnable ne justifie de leur retirer ces droits politiques.

En revanche, la majorité juge nécessaire de prévoir une obligation de prendre domicile dans le canton en cas d'élection au Conseil d'Etat ou au Conseil des Etats suisse. Bien qu'il soit rare que des citoyens suisses de l'étranger se portent candidats à ces élections, et qu'il soit encore plus rare qu'ils soient élus, la majorité estime que l'accomplissement de mandats de telle importance, et dont l'élection est soumise au scrutin majoritaire, requiert une présence physique quotidienne sur le territoire genevois.

A l'inverse, la charge de député au Grand Conseil, qui ne constitue qu'un mandat à temps partiel, et dont l'élection a lieu au scrutin proportionnel, n'exige pas une telle présence physique quotidienne dans le canton, raison pour laquelle la majorité estime qu'il n'y a pas lieu d'introduire dans la Constitution cantonale une obligation de prendre domicile, et qu'il sied de laisser aux futurs éventuels élus suisses de l'étranger de s'organiser de manière à accomplir leur mandat comme il se doit.

Enfin, la majorité souhaite que seules les personnes domiciliées dans une commune genevoise y exercent et y jouissent des droits politiques communaux. Autrement dit, les mêmes motifs qui plaident en faveur de l'octroi des droits politiques complets en faveur des étrangers durablement établis dans les communes justifient que ces droits ne soient pas accordés aux Suisses de l'étranger (cf. Argumentaire 201.11).

201.3 L'âge de la majorité civique

L'âge de la majorité civique, autrement dit l'âge à partir duquel une personne est admise au sein du corps électoral, est un critère incontournable d'octroi des droits politiques. Il s'agit de déterminer un âge à partir duquel tout un chacun est présumé être en mesure de choisir librement des candidats à une élection et de comprendre les enjeux des objets soumis au vote. Autrement dit, l'âge de la majorité civique constitue une présomption de discernement politique. La commission admet que la majorité civique doit être fixée dans la Constitution cantonale et que cet exercice n'est sans doute pas totalement dénué d'une certaine part d'arbitraire. Toutefois, tant dans un but de simplicité que de clarté, il s'impose de faire un choix sur un âge précis.

Depuis 1979 à Genève (art. 41 Cst. GE) et 1991 au niveau fédéral (art. 136 al. 1 Cst. féd.), la majorité civique est fixée à 18 ans révolus (auparavant, la majorité civique était fixée à 20 ans révolus). Seule exception en Suisse, le canton de Glaris a abaissé la majorité civique cantonale et communale à 16 ans révolus (uniquement pour le droit de vote) lors de la *Landsgemeinde* en 2007. En revanche, en 2009, les citoyens des cantons de Bâle et de Berne ont massivement rejeté des initiatives allant en ce sens. À l'étranger, on notera que l'Autriche et certains Länder allemands ouvrent les portes de la citoyenneté aux jeunes dès l'âge de 16 ans, et qu'en Slovénie, les jeunes peuvent voter dès l'âge de 16 ans à condition d'exercer une activité lucrative.

La commission a décidé de maintenir le statu quo et de laisser la majorité civique fixée à l'âge de 18 ans révolus. Une minorité de la commission souhaitait en revanche abaisser cette majorité à 16 ans révolus, à tout le moins en ce qui concerne le droit de vote. Une autre minorité proposait par ailleurs de fixer à 16 ans l'âge à partir duquel un citoyen peut signer une initiative populaire ou une demande de référendum.

201.31 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

201.31.a

L'âge de la majorité civique, tant pour le droit de vote que le droit d'éligibilité aux niveaux communal et cantonal, est fixé à 18 ans révolus.

Résultats des votes : 11 voix pour, 6 abstentions (cette thèse principale globale a été adoptée à la suite des votes successifs sur les thèses présentées ci-après).

La majorité civique communale est fixée à 18 ans révolus (9 voix pour, 3 voix contre, 5 abstentions).

L'âge à partir duquel une personne est légitimée à signer une initiative populaire ou une demande de référendum au niveau communal est fixé à 18 ans révolus (8 voix pour, 7 voix contre, 2 abstentions).

L'âge à partir duquel une personne est titulaire du droit de vote au niveau communal est fixé à 18 ans révolus (11 voix pour, 6 voix contre).

L'âge à partir duquel une personne est légitimée à signer une initiative populaire ou une demande de référendum aux niveaux communal et cantonal est fixé à 18 ans révolus (8 voix pour, 7 voix contre, 2 abstentions).

L'âge à partir duquel une personne est titulaire du droit de vote aux niveaux communal et cantonal est fixé à 18 ans révolus (10 voix pour, 6 voix contre, 1 abstention).

Argumentaire

A 16 ans, on est encore à l'école ou en début de formation professionnelle. On est encore dans le processus d'apprentissage de la vie. A 16 ans, on n'a pas encore payé le moindre impôt, pas la moindre cotisation à une assurance sociale, pas la moindre prime d'assurance-maladie. On n'est donc pas encore une personne adulte et responsable. On est dans une phase de la vie où on est encore fragile et influençable, où on change profondément. La majorité civile, elle, est fixée à 18 ans. Aurait-on idée d'élire quelqu'un qui légalement parlant est encore un enfant ? Personne n'aurait idée d'abaisser l'âge de la majorité civile à 16 ans. Il convient de maintenir l'indissociabilité entre la majorité civile et la majorité civique, à 18 ans.

Par ailleurs, il existe actuellement différents âges seuils pour de nombreux droits et obligations. Ainsi, on est présumé avoir la capacité de discernement à 16 ans, admis à cotiser au 2^e pilier à 17 ans, autorisé à passer l'examen du permis de conduire à 18 ans, convoqué au service militaire à 19 ans, et contraint de cotiser à l'AVS dès 20 ans. Cette multiplication des âges seuils, qui ne fait rien d'autre que favoriser une bureaucratie à outrance, ne serait qu'aggravée avec l'octroi du droit de vote à 16 ans. Au contraire, il serait beaucoup plus sain, clair et logique, de fixer un âge unique à partir duquel on est considéré comme étant un adulte à part entière, avec l'ensemble des droits et obligations qui en découlent.

Le droit de vote à 16 ans ne diminuera ni l'abstentionnisme, ni le désintérêt des jeunes. Les jeunes de 18 à 25 ans sont la classe d'âge qui vote le moins. Il serait totalement erroné de croire que cette donne va changer avec l'abaissement du droit de vote. En proportion, la situation serait identique.

Les représentants de certains groupes ont proposé de limiter l'extension des droits politiques aux jeunes âgés de 16 à 18 ans à la signature des initiatives populaires et des demandes de référendum. Il s'agit toutefois d'un premier pas dangereux, chargé de surcroît d'une incohérence flagrante : ainsi, les plus jeunes pourraient signer une initiative populaire, mais ne pourraient pas la voter.

Le 3 novembre 2009, la commission a auditionné MM. Steve Cadoux et Angelo Torti, travailleurs sociaux hors murs auprès de la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FAS'e), ainsi que le D^r Bertrand Cramer, spécialiste en psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent et professeur honoraire.

MM. Cadoux et Torti ont expliqué que, tout en admettant que la plupart des jeunes de 16 ans avec lesquels ils travaillent aient la capacité de discernement, la *res publica* ne fait pas partie des préoccupations des adolescents.

Le D^r Cramer a démontré que, en général, les jeunes âgés de 15 à 18 ans sont eux-mêmes opposés à un abaissement de la majorité civique. Par ailleurs, il a confirmé que jusqu'à l'âge de 18 ans, l'individu se construit, se développe, et qu'à partir du

moment où il est construit, on peut supposer qu'il a atteint la maturité nécessaire. S'il admet que la fixation d'un âge de la majorité civique revêt une part d'arbitraire, il estime cependant que d'une manière générale, les changements qui s'opèrent chez tout un chacun entre 16 et 18 ans sont beaucoup plus importants qu'à partir de 18 ans.

Au vu de ce qui précède, pour la majorité, l'abaissement de l'âge de la majorité civique n'entre pas en considération.

Traitement des propositions collectives relatives au chapitre

Le 2 novembre 2009, le Secrétariat général de l'Assemblée constituante a reçu une demande d'audition de la part de M^{me} Catherine Baud au nom de la Fédération des associations des parents du post-obligatoire de Genève (FAPPO) portant sur l'abaissement de la majorité civique à 16 ans, voire à 14 ans. Par la suite, la dépositaire de cette demande a renoncé à son audition, le Comité de la FAPPO ayant entre-temps pris position contre l'abaissement de l'âge de la majorité civique

201.32 Thèses et argumentaire de la minorité

Auteure : Claire Martenot

Signataires : Alfred Manuel, Christiane Perregaux, Thierry Tanquerel, Florian Irminger, Pierre-Alain Tschudi

La commission a décidé de maintenir à 18 ans l'âge minimum donnant les droits de vote et d'éligibilité dans notre canton. Sans changer l'âge d'éligibilité, nous proposons d'abaisser l'âge du droit de vote à 16 ans. Un passage progressif de 18 à 16 ans pourrait être envisagé.

Thèses, articles et résultats des votes

201.32.a

Ont le droit de vote dans le canton et dans la commune tous les citoyens et toutes les citoyennes qui ont 16 ans révolus et remplissent les autres conditions nécessaires pour l'exercice des droits politiques.

201.32.b

L'Etat et les communes assurent aux jeunes une préparation à la citoyenneté en favorisant leur formation civique et en soutenant diverses formes d'expériences participatives.

Argumentaire

16 ans, est-ce trop tôt pour voter ? A 16 ans, beaucoup de jeunes sont prêts à aborder la vie adulte ; c'est l'âge de la responsabilité civile et pénale, l'âge de la majorité

sexuelle et l'âge aussi des choix scolaires et professionnels. Mis en perspective avec ces responsabilités importantes (être responsable de soi-même et de ses actes), l'acquisition du droit de voter, élire et signer n'a rien d'extraordinaire. Au contraire, l'épanouissement d'un jeune ne s'accomplit pas qu'au travers d'études ou d'une formation professionnelle réussie (l'enjeu central de cette période de la vie), d'un épanouissement personnel par une bonne intégration sociale, mais aussi par l'appréhension des dimensions sociétales et politiques de notre monde. Confronter les jeunes dès 16 ans à la possibilité – non à l'obligation – de voter, c'est la meilleure éducation civique possible. En plus, c'est permettre à un cercle plus grand de personnes de participer au devenir commun. C'est par conséquent un enrichissement pour la démocratie.

On déplore trop souvent l'absence de liens entre les jeunes et le monde politique. Octroyer des droits politiques aux jeunes de moins de 18 ans serait un acte d'ouverture montrant qu'on leur accorde de l'importance et que la société est disposée à les accueillir sur le terrain de la citoyenneté dès la fin de la scolarité obligatoire actuelle. Car il s'opère là une rupture : à partir de ce moment, l'école ne garantit plus des cours d'éducation citoyenne dans toutes les filières de formation. Permettre aux jeunes « d'entrer en citoyenneté » dès 16 ans assurerait une continuité dans leur sensibilisation au fait politique ; processus qu'il sera nécessaire d'accompagner d'actions d'information et de mesures d'encouragement afin de permettre aux jeunes de commencer dans de bonnes conditions l'exercice des droits politiques. Le rôle de la famille dans ce contexte sera également à soutenir, car il est tout à fait central.

Dans la situation actuelle, la motivation pour la chose publique est trop faible et les jeunes, tout simplement, « passent à côté ». Leur accorder le droit de vote permettrait de favoriser chez certains et certaines une prise de conscience qui les inciterait à user de leurs droits civiques plus naturellement que s'ils ou elles n'y avaient accès qu'à 18 ans. Pour preuve, la mobilisation des jeunes du canton de Berne lors de la récente campagne pour le droit de vote à 16 ans. Et, depuis l'introduction du droit de vote à 18 ans en Suisse, l'augmentation continue du taux de participation des 18-24 ans aux élections fédérales (de 21 % en 1995, il est passé à 35 % en 2007).

La question qu'il convient de se poser est donc la suivante : est-on capable de voter entre 16 et 18 ans ? Existe-t-il une différence sensible entre ces deux âges ? Les connaissances politiques ne reposent pas seulement sur l'âge et le vécu, mais surtout sur l'intérêt que témoignent les citoyennes et citoyens à la politique, aux choix de leurs représentants et représentantes et aux décisions lors des votations populaires. Entre 16 et 18 ans, cet intérêt ne se modifie généralement que très peu. Il n'existe pas de ligne de passage claire, un moment précis, un âge où l'enfant devient subitement adulte. Il n'y a donc que peu de différence entre 16 et 18 ans. Mais en inscrivant le droit de vote à 16 ans dans la Constitution, nous permettons aux jeunes de s'intéresser à la politique avec un enjeu concret, celui de pouvoir voter, nous les encourageons aussi à se mobiliser pour le futur de notre société.

En revanche, le droit d'éligibilité doit rester fixé à 18 ans, âge de la majorité civile. En effet, les responsabilités d'un élu ou d'une élue nous semblent très lourdes pour un ou une jeune qui n'est pas majeur-e. Nous pensons par exemple au vote ou à la gestion d'un budget municipal ou cantonal.

Nos conclusions se trouvent en grande partie confortées par les auditions faites en commission.

M. Cramer, médecin psychiatre, confirme que les jeunes ont la capacité de se prononcer sur les questions qui leur sont posées, même s'il est opposé à l'abaissement du droit de vote pour d'autres raisons.

M. Cadoux, travailleur social hors murs à la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle, fait aussi le constat que *« les jeunes de 16 à 18 ans ont pour la plupart une capacité de discernement »*. De plus, il est pour lui, *« essentiel de donner la possibilité aux jeunes dès 16 ans de s'impliquer dans la société afin d'éviter le fossé d'incompréhension entre les adultes et les plus jeunes »*. *« Il faut savoir insuffler le souci de la collectivité, du civisme (...) à ces jeunes dès 16 ans »*. M. Cadoux n'est toutefois pas certain *« que la question du vote à 16 ans soit LA solution »*. Ce que nous ne contestons pas : le vote à 16 ans ne résoudra pas toutes les difficultés de communication qui peuvent exister entre les générations !

Pour M. Matthey-Doret, président du Groupe de liaisons des associations de jeunesse (GLAJ-Genève), il est essentiel de renforcer l'éducation citoyenne à l'école. Il rappelle que la Convention des droits de l'enfant contient trois articles particulièrement importants : le droit à la liberté d'expression, le droit à la liberté d'association et la nécessité faite aux médias de fournir une information utile aux jeunes. Si aucun consensus n'a émergé parmi les membres du GLAJ-GE sur la question du vote à 16 ans, nous relevons que le droit à la liberté d'expression comprend l'expression par les urnes et que, comme les travailleurs sociaux hors murs, les groupements de jeunes mettent l'accent sur la nécessité d'éduquer les générations montantes afin de les préparer à assumer leurs responsabilités citoyennes dans la société.

En conclusion, nous rappelons que les droits politiques font partie des droits fondamentaux. Nous souhaitons restreindre le moins possible ces droits au minimum. Une nouvelle Constitution qui élargit le cercle des ayants droit représente pour nous un signe d'ouverture, de richesse supplémentaire, de confiance. Nous voyons bien que des arguments comme le manque de connaissance politique ou d'expérience peuvent s'appliquer à l'ensemble des personnes qui ont le droit de vote, pas plus aux jeunes entre 16 et 18 ans qu'au reste de la population.

Nous ne demandons pas un cadeau, mais la reconnaissance d'un droit fondamental pour ces personnes, avec l'espoir de leur permettre de participer plus nombreuses à la vie politique du canton et des communes, et en même temps de favoriser une meilleure prise en compte de leurs intérêts par le monde politique.

Nous vous remercions donc de soutenir nos deux thèses en faveur du droit de vote dès l'âge de 16 ans.

Liste des annexes éventuelles consultables

Quelques informations concernant le droit de vote à 16 ans, note de M. Florian Irmingier du 24 mai 2009.

201.4 La privation des droits politiques

201.41 Thèses et argumentaire de la majorité

L'actuel art. 43 Cst. GE prévoit que les personnes suivantes ne peuvent exercer de droits politiques dans le canton de Genève les citoyens et les citoyennes :

- qui sont interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit,
- qui exercent des droits politiques hors du canton, ou
- qui sont au service d'une puissance étrangère.

La première de ces causes de privation des droits politiques existe également en matière fédérale (art. 136 al. 1 Cst. féd.). Elle vise à s'assurer que les citoyens ont la capacité de discernement. À Genève, l'interdiction est prononcée par le Tribunal tutélaire (art. 373 al. 1 du Code civil suisse ; art. 2 al. 2 let. b de la Loi genevoise d'application du Code civil et du code des obligations). Toutefois, cette privation des droits politiques n'est imposée par aucune règle fédérale ou internationale aux cantons, qui donc jouissent d'une grande marge de manœuvre en la matière. La commission en a fait usage en renonçant à inscrire la privation des droits politiques pour motif d'interdiction civile dans la Constitution cantonale.

La seconde de ces causes de privation des droits politiques est une règle de rang fédéral déjà prévue par l'art. 39 Cst. féd., dont l'inscription dans la Constitution cantonale est à considérer comme superflue. La commission n'a d'ailleurs adopté aucune thèse à ce sujet.

La troisième de ces causes de privation des droits politiques s'inspire de l'ancien art. 12 Cst. féd., qui a été abrogé lors de la révision totale, et qui rendait le port d'une décoration honorifique militaire étrangère incompatible avec la capacité civique. En février 1902, Gustave Ador, porteur de la Grand-Croix de la Légion d'honneur française, a renoncé à la présidence du Conseil national et conservé sa décoration, ce qui ne l'a pas empêché d'être élu au Conseil fédéral en 1917. Cette règle ne trouve plus vraiment de cas d'application aujourd'hui. Elle est restée lettre morte. La commission a donc décidé de n'adopter aucune thèse à ce sujet.

D'une manière générale, la commission considère que la privation automatique des droits politiques est une mesure tellement grave qu'elle ne peut trouver aucune justification. Elle propose donc de n'inscrire aucun motif de privation des droits politiques dans la Constitution cantonale.

Thèses, articles et résultats des votes

201.41.a

La Constitution cantonale ne prévoit aucun motif de privation des droits politiques, y compris en matière d'interdiction civile pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit.

Résultats des votes : 9 voix pour, 4 voix contre, 2 abstentions.

Argumentaire

La privation des droits politiques est une mesure grave. Bien que les droits politiques soient une catégorie particulière de droits fondamentaux, priver un citoyen de ses droits politiques doit obéir à des exigences particulièrement élevées et répondre à un intérêt public prépondérant.

Sans nul doute, il s'impose de s'assurer que tout citoyen soit en mesure de comprendre les enjeux des objets soumis au vote et de choisir librement les candidats aux élections. Autrement dit, la capacité de discernement politique constitue une exigence qui peut conduire l'ordre constitutionnel à priver de la citoyenneté les personnes qui n'en disposent pas.

Cependant, rien n'indique que les citoyens tombant sous le coup d'une interdiction civile pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit soient nécessairement dépourvus de toute capacité de discernement politique, de sorte qu'il apparaît arbitraire de les priver automatiquement de leurs droits politiques lorsque l'autorité tutélaire prononce une telle interdiction.

C'est pourquoi la majorité estime qu'il n'est pas opportun de reprendre une règle aussi stricte que l'actuel art. 43 let. a Cst. GE.

S'agissant des autres mesures de privation des droits politiques, la majorité estime que l'art. 43 let. b Cst. GE est une disposition qui de par son contenu n'a pas sa place dans une Constitution cantonale et que l'art. 43 let. c Cst. GE est une réminiscence du passé qui ne fait plus de sens aujourd'hui.

Au vu de ce qui précède, la majorité ne souhaite pas inscrire de motifs de privation des droits politiques dans la Constitution cantonale.

Traitement des propositions collectives relatives au chapitre

Dans un premier temps, la commission avait décidé de maintenir la privation des droits politiques en cas d'interdiction civile pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit. Elle avait néanmoins décidé d'inscrire un principe commandant au législateur d'aménager une procédure simple permettant à un citoyen interdit d'obtenir son intégration dans le corps électoral en prouvant qu'elle a la capacité de discernement (cf. art. 74 al. 2 Cst. VD).

Par la suite, la Fédération Genevoise des Associations de Personnes Handicapées et de leurs proches (FÉGAPH) a déposé le 15 février 2010 au Secrétariat général de l'Assemblée constituante une proposition collective n°58, précisant que : « *l'exclusion de principe de certains groupes de personnes handicapées des droits politiques constitue une grave discrimination* », raison pour laquelle cette association propose l'adoption de la thèse suivante : « *nul ne peut être privé de ses droits politiques en raison d'une déficience notamment mentale ou psychique, à moins que l'autorité judiciaire n'ait constaté spécifiquement que la personne ne dispose pas de la capacité de discernement suffisante pour exercer l'un ou l'autre desdits droits* ».

Après avoir pris connaissance de cette proposition collective, la commission a décidé de procéder à un nouveau vote.

À l'issue d'un nouveau débat, la commission a décidé de ne rien mentionner à ce sujet dans la Constitution cantonale. La majorité estime que le fait d'inscrire ne se-

rait-ce que la possibilité de priver de ses droits politiques une personne tombant sous le coup d'une interdiction civile pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit revient à stigmatiser ces personnes et à établir une présomption générale selon laquelle elles n'ont pas la capacité de discernement politique.

Rien n'empêche enfin le législateur de reprendre la thèse proposée par la FéGAPH dans la loi, en laissant le soin à l'autorité tutélaire de prononcer une privation des droits politiques lorsqu'une personne ne dispose pas de la capacité de discernement suffisante.

Liste des annexes éventuelles consultables

Proposition collective n°58 de la Fédération Genevoise des Associations de Personnes Handicapées et de leurs proches (FéGAPH) du 15 février 2010.

201.42 Thèses et argumentaire de la minorité

Auteur : Laurent Hirsch

Thèses, articles et résultats des votes

201.42.a

Ne font pas partie du corps électoral les personnes soumises à une curatelle de portée générale. La loi prévoit une procédure simple permettant à la personne soumise à une curatelle de portée générale d'obtenir, en prouvant qu'elle est capable de discernement, sa réintégration dans le corps électoral.

Argumentaire

Devant la difficulté de fixer des critères adéquats à la privation du droit de vote des personnes ne disposant pas des capacités de compréhension minimum, la majorité préfère finalement ne priver personne du droit de vote. La minorité considère que cette proposition n'est pas satisfaisante. Ne prévoir aucune possibilité de retirer le droit de vote en aucune circonstance revient, en admettant officiellement que même le handicapé mental le plus gravement atteint peut voter, à dévaloriser le droit de vote.

La privation du droit de vote en cas d'interdiction² pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit³ est prévue par le droit fédéral⁴ et la plupart des cantons, y compris Genève⁵.

² L'interdiction est un terme juridique signifiant la privation de l'exercice des droits civils, soit la mise sous tutelle pour parler simplement.

³ Selon l'article 369 du Code civil

⁴ L'article 136, al. 1 de la Constitution fédérale dispose que « Tous les Suisses et toutes les Suissesses ayant 18 ans révolus qui ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit ont les droits politiques en matière fédérale. » Cette disposition

Certains cantons prévoient la possibilité pour ces personnes sous tutelle d'obtenir le droit de vote en démontrant leur capacité de discernement⁶. La minorité propose d'adopter un tel régime, correspondant à celui adopté dans le canton de Vaud⁷. Ce système offre aux personnes concernées une possibilité (actuellement inexistante) leur permettant de bénéficier du droit de vote. Le système proposé est souple. Il transforme la règle actuelle en une simple présomption. L'octroi du droit de vote dans ce cas est fondé sur l'initiative individuelle de la personne concernée. La procédure doit être simple (pour ne pas décourager la personne intéressée).

La modification prévue du régime fédéral de la tutelle⁸ (dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2013) impose un changement de vocabulaire⁹, mais pas un changement de système. La loi fédérale sur les droits politiques sera adaptée en conséquence¹⁰. Cette modification légale n'apparaît pas modifier la problématique de la privation des droits politiques.

n'empêche pas de fixer d'autres critères (plus restrictifs ou plus extensifs) aux droits politiques en matière cantonale.

⁵ L'article 43 lit b) de la Constitution exclut de l'exercice des droits politiques « ceux qui sont interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit »

⁶ La capacité de discernement est une notion souple, s'appréciant concrètement.

⁷ L'article 74, al.2 de la Constitution vaudoise dispose que « La loi prévoit une procédure simple permettant à la personne interdite [pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit] d'obtenir, en prouvant qu'elle est capable de discernement, son intégration ou sa réintégration dans le corps électoral. »

⁸ Partie nouvellement intitulée « protection de l'adulte », articles 360 ss du Code civil, FF 2009, pp 139ss.

⁹ Les termes d'interdiction et de tutelle (ainsi que de maladie mentale et de faiblesse d'esprit) disparaissent, étant préféré le terme de curatelle (décliné en différentes sortes, entraînant différents effets).

¹⁰ Son article 2 stipulera simplement que « Les interdits exclus du droit de vote au sens de l'art. 136, al. 1, de la Constitution sont les personnes qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, sont protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'inaptitude. »

201.5 Quelques critères spécifiques en matière d'éligibilité

201.51 Thèses et argumentaire de la majorité

La législation genevoise actuelle comprend deux particularités en matière d'éligibilité : d'une part, elle prévoit une clause générale de laïcité, d'autre part, elle exige un âge d'éligibilité au Conseil d'Etat plus élevé que l'âge de la majorité civique.

La clause de laïcité figure :

- à l'art. 72 Cst. GE s'agissant de l'éligibilité au Grand Conseil ;
- à l'art. 104 Cst. GE s'agissant de l'éligibilité au Conseil d'Etat ;
- à l'art. 103 al. 2 LEDP s'agissant de l'éligibilité au sein des organes exécutifs communaux ;
- à l'art. 108 al. 1 LEDP s'agissant de l'éligibilité au sein des organes délibératifs communaux.

L'âge d'éligibilité au Conseil d'Etat est fixé à 27 ans révolus par l'art. 104 Cst. GE.

D'autres critères d'inéligibilité ont été évoqués au sein de la commission, notamment l'inéligibilité des citoyens faisant l'objet de poursuites pour dettes ou faillite, ou qui font l'objet d'un acte de défaut de biens.

Cependant, la commission a décidé de supprimer les restrictions au droit d'éligibilité de sorte que toute personne ayant la capacité civique active dispose également de la capacité civique passive aux mêmes conditions.

Il convient de relever que ces questions ont également été traitées par la commission thématique 3 « Institutions : les trois pouvoirs ».

Thèses, articles et résultats des votes

201.51.a

La clause de laïcité en matière d'éligibilité communale et cantonale est supprimée.

Résultats des votes : 12 voix pour, 3 voix contre, 2 abstentions.

201.51.b

L'âge d'éligibilité au Conseil d'Etat est le même que pour l'éligibilité au Grand Conseil, soit 18 ans révolus.

Résultats des votes : 15 voix pour, 2 voix contre.

Argumentaire

Pour la majorité, toute personne disposant de la capacité civique active doit également avoir la capacité civique passive. Autrement dit, toute personne ayant le droit de vote doit également être éligible aux mêmes conditions. Ce principe a d'ailleurs été concrétisé au niveau fédéral par l'adoption de l'art. 143 Cst. féd. lequel prévoit que toute personne ayant le droit de vote est éligible au Conseil national, au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral.

La majorité estime que le droit de vote et le droit d'éligibilité sont indissociables. C'est au corps électoral qu'il revient de désigner librement les personnes qui en son sein seront amenées à siéger au sein des organes de l'Etat.

En ce qui concerne la clause de laïcité, la majorité considère d'une part que chaque citoyen a le droit de décider s'il entend élire un représentant d'une communauté religieuse au sein des organes de l'Etat, et d'autre part que le seul fait d'exercer une activité lucrative religieuse ne justifie pas une telle restriction du droit d'éligibilité, dont la conformité au droit supérieur est par ailleurs douteuse.

Le raisonnement est le même en ce qui concerne l'âge d'éligibilité au Conseil d'Etat, que la majorité considère comme obsolète. Le peuple est libre d'accorder sa confiance en une personne âgée de moins de 27 ans, et c'est à chaque citoyen de décider s'il souhaite qu'une telle personne fasse partie de l'organe exécutif cantonal. Si un candidat au Conseil d'Etat âgé de moins de 27 ans était élu, il est plus que probable que cette personne serait jugée par les électeurs comme en ayant les capacités. Il convient d'ailleurs de relever qu'une telle limite d'âge n'existe pas en ce qui concerne l'élection dans les organes exécutifs communaux, pas plus qu'elle n'existe d'ailleurs en matière d'éligibilité au Conseil fédéral. Il ne se justifie donc pas de maintenir cette limite d'âge de 27 ans.

Conclusions

En résumé, la commission préconise les principes suivants en matière de titularité des droits politiques :

1. Nationalité

Les Suisses et les Suissesses âgés de 18 ans révolus et domiciliés dans le canton de Genève ont les droits de vote et d'éligibilité aux niveaux communal et cantonal.

Les étrangers et les étrangères âgés de 18 ans révolus, domiciliés en Suisse depuis 8 ans et qui habitent le canton de Genève ont les droits de vote et d'éligibilité au niveau communal. Ils n'ont pas de droits politiques au niveau cantonal.

2. Domicile

Les Suisses et les Suissesses de l'étranger âgés de 18 ans révolus, ayant le droit de cité d'une commune genevoise ou ayant été antérieurement domiciliés dans une commune genevoise, ont les droits politiques à l'échelon cantonal. Ils n'ont pas de droits politiques au niveau communal. En cas d'élection au sein de l'organe exécutif cantonal ou au Conseil des Etats suisses, ils doivent prendre domicile dans le canton.

3. Âge

L'âge de la majorité civique reste fixé à 18 ans révolus.

4. Privation des droits politiques

La Constitution ne mentionne aucun motif de privation des droits politiques. L'interdiction civile pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit ne justifie pas une privation automatique des droits politiques.

5. Conditions générales d'éligibilité

Le droit de vote et le droit d'éligibilité sont indissociables. Toute personne ayant le droit de vote est éligible aux mêmes conditions. Les personnes non laïques sont également éligibles. L'âge d'éligibilité au Conseil d'Etat est le même que pour l'éligibilité au Grand Conseil, soit 18 ans.

Liste des annexes disponibles sur internet (www.ge.ch/constituante)

Annexe 1 : Rapport préliminaire : « Droits politiques des étrangers », 25.11.2009.

Annexe 2 : M. Florian Irminger, « Quelques informations concernant le droit de vote à 16 ans », 24.05.2009.

Version finale

Version finale

Table des thèses

Les thèses de minorité sont en italique.

201.1 Les droits politiques des étrangers

201.11.a

Les étrangers et les étrangères âgés de 18 ans révolus domiciliés légalement depuis 8 ans en Suisse et qui habitent le canton de Genève ont le droit d'élire, de voter et de signer des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau communal.

201.11.b

Les étrangers et les étrangères âgés de 18 ans révolus domiciliés légalement depuis 8 ans en Suisse et qui habitent le canton de Genève ont le droit d'éligibilité au sein des organes délibératifs communaux.

201.11.c

Les étrangers et les étrangères âgés de 18 ans révolus domiciliés légalement depuis 8 ans en Suisse et qui habitent le canton de Genève ont le droit d'éligibilité au sein des organes exécutifs communaux.

201.11.d

Les étrangers et les étrangères n'ont pas le droit de vote cantonal.

201.11.e

Les étrangers et les étrangères ne sont pas éligibles au sein de l'organe législatif cantonal.

201.11.f

Les étrangers et les étrangères ne sont pas éligibles au sein de l'organe exécutif cantonal.

201.11.g

Les étrangers et les étrangères ne sont pas éligibles au Conseil des Etats suisse.

201.12.a

Les étrangers et les étrangères ont le droit de vote et d'éligibilité au niveau cantonal aux mêmes conditions qu'au niveau communal.

201.13.a

Les droits politiques au plan communal et au plan cantonal genevois sont indissociables de la nationalité suisse.

201.13.b

Les étrangers disposant actuellement du droit de vote dans les communes n'y sont pas éligibles.

201.14.a

Les étrangers et les étrangères âgés de 18 ans révolus domiciliés légalement depuis 8 ans à Genève qui en font la demande ont le droit d'élire, de voter et de signer des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau communal.

201.15.a

Les étrangers et les étrangères âgés de 18 ans révolus résidant légalement depuis 8 ans en Suisse et qui habitent le canton de Genève depuis 4 ans au moins ont le droit d'élire, de voter et de signer des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau communal.

201.2 Les droits politiques des Suisses de l'étranger**201.21.a**

Les Suisses et les Suissesses de l'étranger âgés de 18 ans révolus ont le droit de vote au niveau cantonal, à condition d'avoir été antérieurement domiciliés dans une commune genevoise ou d'en avoir le droit de cité.

201.21.b

Les Suisses et les Suissesses de l'étranger âgés de 18 ans révolus ont le droit d'éligibilité au niveau cantonal, à condition d'avoir été antérieurement domiciliés dans une commune genevoise ou d'en avoir le droit de cité.

201.21.c

En cas d'élection au sein de l'organe législatif cantonal, les citoyens et les citoyennes suisses de l'étranger n'ont aucune obligation de prendre domicile dans le canton de Genève.

201.21.d

En cas d'élection au sein de l'organe exécutif cantonal, les citoyens et les citoyennes suisses de l'étranger ont l'obligation de prendre domicile dans le canton de Genève.

201.21.e

En cas d'élection au Conseil des Etats suisse, les citoyens et les citoyennes suisses de l'étranger ont l'obligation de prendre domicile dans le canton de Genève.

201.21.f

Les Suisses et les Suissesses de l'étranger n'ont pas le droit de vote communal.

201.21.g

Les Suisses et les Suissesses de l'étranger n'ont pas le droit d'éligibilité communal.

201.3 L'âge de la majorité civique

201.31.a

L'âge de la majorité civique, tant pour le droit de vote que le droit d'éligibilité aux niveaux communal et cantonal, est fixé à 18 ans révolus.

201.32.a

Ont le droit de vote dans le canton et dans la commune tous les citoyens et toutes les citoyennes qui ont 16 ans révolus et remplissent les autres conditions nécessaires pour l'exercice des droits politiques.

201.32.b

L'Etat et les communes assurent aux jeunes une préparation à la citoyenneté en favorisant leur formation civique et en soutenant diverses formes d'expériences participatives.

201.4 La privation des droits politiques

201.41.a

La Constitution cantonale ne prévoit aucun motif de privation des droits politiques, y compris en matière d'interdiction civile pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit.

201.42.a

Ne font pas partie du corps électoral les personnes soumises à une curatelle de portée générale. La loi prévoit une procédure simple permettant à la personne soumise à une curatelle de portée générale d'obtenir, en prouvant qu'elle est capable de discernement, sa réintégration dans le corps électoral.

201.5 Quelques critères spécifiques en matière d'éligibilité

201.51.a

La clause de laïcité en matière d'éligibilité communale et cantonale est supprimée.

201.51.b

L'âge d'éligibilité au Conseil d'Etat est le même que pour l'éligibilité au Grand Conseil, soit 18 ans révolus.

* * * * *

Version finale