

PROCES-VERBAL

**Assemblée constituante
Commission 2
Droits politiques
(y compris révision de la Constitution)
Séance No. 24 du mardi 3 novembre 2009
2, rue Henri-Fazy - 3ème étage
16h00 à 21h00**

Présidence : M. PAGAN Jacques, UDC

Présents : M. ALDER Murat Julian, Radical Ouverture
M. BARDE Michel, G[e] avance
M. BÜCHI Thomas, Radical Ouverture
M. BORDIER Bertrand, Libéraux & Indépendant
M. DELACHAUX Yves-Patrick, MCG (remplace M. DIMIER)
M. GAUTHIER Pierre, AVIVO
Mme HALLE Silja, Les Verts et Associatifs
M. HIRSCH Laurent, Libéraux & Indépendants
M. IRMINGER Florian, Les Verts et Associatifs
M. MANUEL Alfred, Associations de Genève
Mme MARTENOT Claire, SolidaritéS
Mme PERREGAUX, Socialiste Pluraliste
M. SAYEGH Constantin, PDC
M. SCHIFFERLI Pierre, UDC
M. TANQUEREL Thierry, Socialiste Pluraliste
M. TURRIAN Marc (remplace M. AUBERT)

Excusés : M. AUBERT Jean-Pierre, AVIVO
M. DIMIER Patrick-Etienne, MCG

Procès-verbalistes : Mmes Arbnore HASANI / Eliane MONNIN

ORDRE DU JOUR

De 16h jusqu'à 18h :

1. Signature de la liste des **présences** (remplacements).
2. Approbation du présent **ordre du jour**.
3. Approbation du PV de la **séance du 27 octobre 2009** (à communiquer par le secrétariat de l'Assemblée Constituante, sans relecture du Président).
4. **Communications** du Président de la Commission.
5. a) **Nationalité** : 2ème débat
b) Questionnaire sur les propositions d'octroi des droits politiques aux étrangers (domicile ; titularité) ; résultats, commentaires et discussion (M. ALDER).
c) Décisions
6. Questionnaire concernant le déroulement de **l'audition publique du 30.09.09** : résultats, commentaires et discussion (P. GAUTHIER).
7. Propositions des membres de la commission.
8. Divers.

De 18h jusqu'à 21h :

- g) Abaissement de l'âge de la majorité civique ; auditions de :
- 18h. - MM. Steve CADOUX et Angelo TORTI (FAS'e)
 - 18h45 - Dr Bertrand CRAMER, psychiatre. Prof. hon.
 - 19h30 - M. MATTHEY-DORET, GLAJ
 - 20h15 - Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (sous réserve).

Le Président ouvre la séance à 16h00 en souhaitant la bienvenue aux participants-es.

1. Signature de la liste des présences (remplacements)

- La liste de présence est mise en circulation.

2. Approbation du présent ordre du jour

- L'ordre du jour est approuvé par les membres présents.

3. Approbation du PV de la séance du 27 octobre 2009 (à communiquer par le secrétariat de l'Assemblée Constituante, sans relecture du Président)

Quelques correctifs sont apportés qui seront intégrés dans une version définitive.

- **Mis aux voix, le procès-verbal du 27 octobre 2009 est accepté à la majorité des membres présents (3 abstentions).**

4. Communications du Président de la Commission

Le Président salue la présence de M. Büchi, coprésident en charge depuis le 2 novembre 2009, et lui adresse ses vœux pour l'accomplissement de son mandat.

Puis, le président annonce avoir adressé un courrier à M. Büchi le 29 octobre 2009 en relation avec ses fréquentes absences, conformément à ce qui a été voulu par les commissaires. Suite à quoi, M. BÜCHI précise qu'il était excusé aux séances de commission auxquelles il n'était pas présent, y compris la semaine précédente.

Concernant la publication de la note de synthèse sur la parité, M. GAUTHIER informe qu'il s'en chargera au courant de la semaine.

S'agissant de l'annulation de l'audition publique du 28 octobre 2009, le Président indique n'avoir eu aucun écho à ce sujet. Par ailleurs, M. Gauthier a remercié Mme Bouvier, qui s'est beaucoup investie dans la préparation de cette audition.

Le président précise également que les commissaires ont reçu du secrétariat général l'état des propositions collectives adressées à l'Assemblée constituante, dont celle de la commission consultative de l'égalité entre homme et femme. Une de ses propositions a trait à la parité. La sous-commission de programmation des travaux fera le point de toutes les auditions en suspens et avisera les membres de la commission des dates d'audition.

Enfin, le président annonce que les commissaires ont reçu également du professeur Baccaro de la faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Genève une demande tendant à faire une étude expérimentale. La sous-commission de programmation des travaux va en discuter, afin de voir la suite qu'il convient de donner à cette demande d'étude. Il demande aux membres de la commission s'ils souhaitent formuler quelques observations à ce sujet.

M. IRMINGER pense que la commission 2 doit faire le travail thématique qui lui est demandé. A partir du moment où le Bureau a conclu un arrangement avec l'Université de Genève quant à l'élaboration d'une étude sur l'Assemblée constituante, la commission devrait simplement indiquer qu'elle s'en remet au Bureau. Elle doit essayer de limiter ses préoccupations administratives et les laisser à celles et ceux qui en ont la charge. Par ailleurs, M. Irmingier souligne que lorsqu'on veut faire une collaboration académique avec l'Université de Genève, il faut une certaine uniformité dans la matière. Il voit mal que les cinq commissions thématiques puissent donner cinq réponses différentes. Enfin, il pense que le Bureau a pris conseil auprès des différents chefs de groupe et présidents de commission.

Pour M. HIRSCH, la demande du professeur Baccaro mérite une décision de la commission 2, d'une part parce qu'il y a un souhait de se concentrer sur elle, d'autre part parce qu'il est demandé la possibilité d'assister à ses séances. Si un observateur doit être présent à l'ensemble des séances de la commission à partir de maintenant, il est logique que la commission prenne une décision.

Suite à quoi, M. TANQUEREL explique être favorable à la demande du professeur Baccaro. Il pense qu'il est inutile d'auditionner le professeur Baccaro, contrairement à ce qui est suggéré dans un courrier... La commission peut soit prendre une décision lors de cette séance ou de la suivante soit s'en remettre au Bureau. Le Président propose de reporter cela à la semaine suivante.

5. a) Nationalité : 2^{ème} débat + b) Questionnaire sur les propositions d'octroi des droits politiques aux étrangers (domicile ; titularité) ; résultats, commentaires et discussion (M. ALDER)

M. TANQUEREL propose que M. Alder communique les résultats du sondage interne portant sur les droits politiques des étrangers, sans que les commissaires ne fassent un débat sur ce sondage. Puis, il rappelle que M. Alder et lui-même avaient soumis un schéma de décision et propose de structurer leur discussion selon ce schéma. Il fait également circuler un document qu'il a établi et qui représente une vue d'ensemble de ce qui existe actuellement en Suisse concernant le droit de vote et d'éligibilité des étrangers en Suisse.

Présentation des résultats du questionnaire relatif aux droits politiques des étrangers (cf. document)

En préambule, M. ALDER fait remarquer que la Commission doit encore auditionner M. Cavin sur les droits politiques des étrangers. Puis, il précise avoir fait la distinction entre le droit de signer et le droit de voter concernant l'idée qui avait été évoquée par M. Dimier d'accorder aux étrangers le droit de signer les initiatives populaires et les demandes de référendum, sans pour autant leur octroyer le droit de vote. Pour le reste, M. Alder ne fait pas cette distinction, car il part du principe que tous les commissaires sont d'accord sur le fait que le droit de signer et le droit de voter des initiatives populaires et des référendums vont ensemble.

► Droits politiques des étrangers au niveau communal

Concernant le droit de vote municipal, M. Alder souligne que ce droit, actuellement reconnu aux étrangers, est largement maintenu. Il semblerait néanmoins qu'une majorité des membres de la commission souhaite introduire une condition de résidence dans le canton et dans la commune.

S'agissant du droit d'éligibilité municipale, une majorité des commissaires est favorable à accorder également ce droit concernant les CM. En revanche, une majorité est opposée à octroyer le droit d'éligibilité au sein des organes exécutifs d'une commune. De même que pour le droit de vote, une majorité souhaite prévoir des conditions de durée minimale dans le canton et dans la commune pour le droit d'éligibilité.

► Droits politiques des étrangers au niveau cantonal

M. Alder observe que le droit de signer et de voter des initiatives populaires ainsi que des demandes de référendum a recueilli une majorité des suffrages en matière législative, mais non en matière constitutionnelle. Il s'agit là d'une situation similaire à celle du Jura.

Le droit d'élire l'organe législatif cantonal et le droit d'élire l'organe exécutif cantonal est également approuvé par une majorité des commissaires. Une majorité souhaite qu'il y ait une durée minimale de résidence de Genève, la moyenne correspondant à 8 ans. En revanche s'agissant de l'éligibilité cantonale, ni l'éligibilité parlementaire, ni celle au CE, ni même celle au Conseil des Etats, ne recueillent la majorité des suffrages. Dans l'hypothèse où l'éligibilité est néanmoins accordée aux étrangers, une majorité des membres de la commission est favorable à une condition de résidence minimale dans le canton et en Suisse.

En résumé, M. Alder note que selon les résultats du questionnaire relatif aux droits politiques des étrangers :

- le droit de vote des étrangers au niveau municipal est maintenu ;
- le droit d'éligibilité est accordée au sein des Conseils municipaux ;
- le droit de vote au niveau cantonal est accordé aux étrangers, excepté pour les révisions constitutionnelles.

Ainsi, on serait exactement dans la même configuration que le canton du Jura.

S'agissant des délais, une majorité souhaite en moyenne 8 ans de résidence au minimum en Suisse, dont 4 ans dans le canton.

Le Président remercie M. Alder pour la qualité de son travail.

Débat selon le schéma de décision (cf. document)**A. Limitation du droit de vote actuel des étrangers*****1. Faut-il supprimer le droit de vote des étrangers en matière communale ?***

Selon le Président, il faut se demander d'où viennent les droits politiques, quelle est la cause des droits politiques. Il estime que les droits politiques ne naissent pas du hasard et pour lui, seule la nationalité est appelée à conférer la jouissance et l'exercice des droits politiques.

M. SCHIFFERLI rappelle que plusieurs votations ont eu lieu à Genève concernant le droit de vote des étrangers. En 2005, à une courte majorité, le peuple a décidé d'octroyer le droit de vote communal aux étrangers résidant en Suisse depuis au moins 8 ans. M. Schifferli est opposé au principe d'accorder le droit de vote aux étrangers, parce qu'à l'exemple du président, il estime que le droit de vote est lié à la qualité de citoyen et à la nationalité. Néanmoins, malgré ses réserves de principe, il estime qu'il n'est pas concevable de supprimer ce droit.

2. Faut-il exiger un délai de résidence non seulement en Suisse, comme à l'heure actuelle, mais aussi, dans le canton de Genève, voire au niveau communal, pour le droit de vote des étrangers en matière communale ?

M. SCHIFFERLI fait remarquer que le droit de vote des étrangers a été justifié par l'intégration que devraient avoir dans une commune les habitants résidant depuis au moins 8 ans en Suisse. Il n'existe aucune exigence dans la loi quant à la résidence dans le canton et dans la commune. Si l'on veut être cohérent, il serait logique d'estimer que les étrangers devraient résider dans la commune où leur est accordé le droit de vote, parce qu'il est normal qu'ils connaissent un peu les affaires communales. A cette fin, il conviendrait de fixer un certain nombre d'années de résidence dans la commune, à savoir 5 ans, afin qu'ils puissent exercer leur droit de vote.

M. ALDER partage entièrement l'opinion de M. Schifferli sur ce point. Il est injuste qu'un étranger habitant dans la commune de Ziefen/BL depuis 8 ans et qui tout à coup élit domicile à Genève ait le droit de vote tout de suite, alors que l'étranger résidant à Genève depuis 7 ans doit attendre encore une année pour avoir ce droit. En conséquence, il est impératif d'introduire un délai minimal de résidence dans le canton. Néanmoins, la commission n'est pas obligée de fixer ce délai de résidence maintenant. En effet, dans les traités communautaires de l'UE qui garantissent le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires étrangers, la durée de résidence n'est pas fixée en années, mais correspond à une législature. Pour bénéficier du droit de vote municipal, il faut avoir habité dans la commune au minimum pendant une législature ; pour avoir le droit d'éligibilité, il faut être domicilié dans la commune depuis au moins deux législatures. Cette solution paraît intelligente, mais on ne sait pas encore ce que décidera la commission 3 en termes de durée de législature (4 ou 5 ans ?). En somme, la commission peut décider que les étrangers doivent avoir habité au moins 8 ans en Suisse, dont la durée d'une législature dans le canton de Genève et dans la commune, sans fixer un nombre d'années précis.

M. HIRSCH est d'accord avec ses préopinants sur l'opportunité de fixer un délai de résidence dans le canton et dans la commune. Il serait possible d'attendre la décision de la CoT3, mais aussi de fixer une durée équivalente à une législature. Il trouve intelligent de fixer un délai minimum dans la commune, mais il lui apparaît problématique de supprimer le droit de vote municipal d'un étranger qui déménage de 100m et qui passe de la commune de Collonge-Bellerive à celle de Cologny. Il conviendrait d'éviter une telle conséquence. Il paraît compliqué de prévoir toutes les hypothèses possibles au niveau constitutionnel. Pour cette raison, M. Hirsch propose de déléguer au niveau législatif la question du délai de résidence dans la commune. Ainsi, la commission pourrait fixer une durée de résidence minimale de 8 ans en Suisse, respectivement 4 ans ou une législature dans le canton et déléguer à la loi la fixation du délai de résidence minimum dans la commune.

M. TANQUEREL ne partage pas l'avis de ses préopinants, car les propositions qui viennent d'être énoncées constituent un recul. Le message envoyé serait un message de fermeture, à savoir un message selon lequel la Constituante estime que la situation actuelle est trop ouverte et qu'il faut revenir en arrière. Il déplorerait très profondément l'inscription d'un tel message dans la constitution. Concernant la justification du délai de résidence, M. Tanquerel n'est pas sûr que le droit de vote communal a été octroyé aux étrangers au motif que les étrangers étaient mieux intégrés dans la commune qu'ils ne l'étaient au niveau cantonal ou au niveau national. A son avis, l'idée est plutôt de dire que les affaires communales sont véritablement des affaires de proximité pour lesquelles l'attachement particulier lié à la nationalité n'apparaît pas aussi nécessaire que pour d'autres niveaux. Alors où place-t-on le bon niveau ? Certains, à l'exemple du président, considèrent qu'à tous les niveaux la nationalité est indispensable.

Quant à M. Heusser, qui a écrit une thèse récente, M. Tanquerel précise que ce dernier considère qu'au niveau fédéral, la nationalité est un critère tout à fait pertinent ; par contre, au niveau communal, elle ne l'est plus ; c'est la résidence qui compte (mais pas une durée de résidence, mais le fait qu'on réside dans la commune). Puis, pour le niveau cantonal, on peut hésiter. Pour les Suisses, on n'exige aucune démonstration d'intégration dans la commune. Ainsi, un Grison qui a habité toute sa vie aux Grisons, qui ne parle pas un mot de français et qui s'installe à Genève, a le droit de vote immédiatement. Ici, on est dans la logique selon laquelle le droit de vote est lié à la nationalité. A partir du moment où on se détache de ce principe, il n'existe aucun motif pour exiger encore une résidence dans la commune ou dans le canton pour qu'un étranger puisse bénéficier du droit de vote communal. Par ailleurs, le canton de Neuchâtel n'exige pas de condition de résidence communale minimale et la durée de résidence minimale dans le canton est d'un an. Le canton du Jura prévoit une durée de résidence minimale d'un an dans le canton et de 30 jours dans la commune. Quant au canton de Fribourg, il prévoit uniquement une durée de résidence d'au moins 5 ans dans le canton (la commission pourrait se demander si 5 ans dans le canton est mieux ou moins bien que 8 ans en Suisse). Enfin, le canton de Vaud est un peu plus restrictif, puisqu'il exige une durée de résidence minimale de 10 ans en Suisse et de 3 ans dans le canton.

Puis, M. Tanquerel soulève la question suivante : qu'en est-il des personnes auxquelles on va retirer le droit de vote ? En exigeant une durée de résidence minimale *dans le canton* ou *dans la commune* (alors qu'actuellement est uniquement exigée une durée de résidence minimale de 8 ans *en Suisse*), certains étrangers ayant actuellement le droit de vote vont le perdre. Or, M. Tanquerel aurait beaucoup de peine à adhérer à une constitution aboutissant à un résultat selon lequel des personnes seront privées de leur droit de vote. Ensuite, il revient sur un problème précédemment souligné par M. Hirsch, à savoir celui des étrangers qui changent de commune et qui perdent de ce fait leur droit de vote. Un Suisse qui vote dans une commune et qui change ensuite de commune n'a pas de problème. En revanche, dès qu'un étranger changera de commune, il lui sera demandé de faire la preuve qu'il est intégré dans sa nouvelle commune. De cette façon, on accorde le droit de vote aux étrangers, mais ils sont vraiment montrés du doigt ; ils sont considérés comme des citoyens de deuxième classe lesquels doivent prouver leur intégration à chaque changement de commune. En somme, M. Tanquerel regretterait énormément que ce pas soit franchi. Cela apparaît peut-être un simple aménagement technique, mais en réalité, c'est bien plus que cela. Il demande aux membres de la commission de bien réfléchir à cela, car cette décision a une portée concrète et une portée symbolique extrêmement forte pour les gens concernés, ainsi que par rapport au message qui est donné globalement par la constitution.

M. IRMINGER partage les propos de M. Tanquerel. Lorsque la commission a commencé les travaux, il avait espoir qu'ils puissent, notamment sur un sujet tel que celui-ci, dépasser l'idéologie. Or, il constate que ce n'est pas le cas, puisqu'on n'a toujours pas expliqué en quoi par exemple le fait que les étrangers ont le droit de vote au niveau communal a été mauvais pour Genève. Pourtant, on ressent des personnes qui ont tendance à dire que cela dérange. Puis, il n'a pas non plus d'argument portant sur la question suivante : en quoi le délai de résidence en Suisse a-t-il été bon ou mauvais ? Par contre, il a cru entendre dans les différentes auditions organisées par la commission, qu'à Genève, en général, on a des problèmes d'intégration mineurs par rapport aux cantons qui notamment n'accordent pas le droit de vote aux étrangers. Même M. Queloz, qui était plutôt défavorable à l'octroi des droits politiques des étrangers, a plutôt fait part d'une bonne intégration des étrangers en général. Pour ces raisons, M. Irminger ne comprend pas en quoi le droit de vote des étrangers a un effet repoussoir. Puis, lorsqu'on connaît les décisions prises sur le plan communal, il ne comprend pas non plus en quoi faut-il, sur le plan communal, -- il peut le comprendre sur le plan national et il peut entrer en matière sur le plan cantonal -- lier la question du droit de vote à la nationalité. Il souhaiterait une explication concrète, pas de nature idéologique.

Par ailleurs, M. Irminger a consulté le rapport du GC sur l'octroi du droit de vote et d'éligibilité aux étrangers relatif aux initiatives « J'y vis, J'y vote » ; c'était en 2000. Lorsque le projet de constitution sera soumis au peuple, on sera 12 ans plus tard. Il est surpris que les arguments avancés par celles et ceux qui sont opposés au droit de vote des étrangers sont les mêmes que ceux avancés en 2000, puisqu'on a actuellement une expérience du terrain différente.

M. HIRSCH apporte quelques éléments de réponse à MM. Irminger et Tanquerel. Les initiatives « J'y vis, J'y vote » ont été acceptées en 2005 ; l'expérience est donc relativement récente. Concernant le délai de résidence, pour lui, les élections dans les petites communes ne sont pas des élections idéologiques où l'on vote pour des partis, mais des élections où l'on vote pour des personnes. Si on réside depuis suffisamment longtemps dans la commune, on connaît les personnes, sinon on ne les connaît pas et c'est dommage.

Puis, s'agissant de l'hypothèse de retirer le droit de vote à des étrangers qui en disposent déjà évoquée par M. Tanquerel, M. Hirsch est parfaitement d'accord avec lui. Il pensait que les commissaires ne discutaient pas des dispositions transitoires à ce moment. Néanmoins, il est volontiers disposé à préciser dans les dispositions transitoires que les personnes qui disposent actuellement du droit de vote au niveau communal ne seraient pas soumises au nouveau délai de résidence. Quant à l'argument de M. Tanquerel selon lequel on donne un message de retour en arrière, M. Hirsch y est sensible et s'accorderait avec lui s'il s'agissait de traiter uniquement le droit de vote au niveau communal. Mais, en réalité, il s'agit de traiter la problématique de manière plus générale. Ainsi, si la commission décide d'octroyer le droit d'éligibilité en matière communale aux étrangers, il pense qu'ils auront donné un signal d'ouverture qui compense largement le signal de fermeture qui serait donné par l'instauration d'un délai de résidence au niveau cantonal. Enfin, M. Hirsch rappelle que le droit de vote des étrangers qui a été accepté en votation populaire en 2005 sans délai de résidence cantonal ou communal n'a pas été accepté à 80%, mais à 52%. De même, le droit d'éligibilité a été refusé à une très petite majorité. Ceci signifie qu'on peut revenir sur ces votes populaires sans nécessairement trahir la volonté populaire.

M. ALDER abonde dans le sens de M. Hirsch et souligne qu'il n'a jamais été question de retirer le droit de vote à qui que ce soit, si on introduit une condition de résidence minimale dans le canton. Par ailleurs, il est ouvert à ne pas introduire une durée minimale de résidence dans la commune, afin justement d'éviter des situations insatisfaisantes (notamment celle d'un étranger qui change de commune et qui doit attendre encore 4 ans dans sa nouvelle commune pour avoir le droit de vote). La commission ne fait que corriger une lacune manifeste de l'initiative « J'y vis, j'y vote », qui n'a pas vu le problème de l'étranger qui habite 8 ou 10 ans dans un autre canton et qui vient s'installer à Genève. La comparaison avec le Grison n'est pas pertinente, car le Grison a la nationalité suisse. Donc, il fait partie de la « Willensnation Schweiz », c'est-à-dire de ce pays fondé sur une volonté de partager un destin commun ; il a manifesté son intention de partager le destin de son pays.

M. Alder ne comprend pas pour quels motifs on devrait accorder les droits politiques au-delà du niveau municipal à quelqu'un qui ne fait même pas l'effort de demander la nationalité suisse. S'agissant des dispositions transitoires, on peut tout à fait prévoir que les personnes ayant acquis le droit de vote à l'occasion de la votation du 24 avril 2005 le conservent jusqu'à une date butoir. Enfin, il note que selon les résultats du questionnaire sur les droits politiques des étrangers (qu'il a présentés en début de séance) – et il le déplore – la Commission va dans un sens favorable à un élargissement des droits politiques des étrangers au plan communal et même cantonal. En conséquence, il ne pense pas qu'on leur tiendra rigueur d'introduire des exigences cantonales de résidence.

M. BARDE pense que MM. Hirsch et Alder ont dit l'essentiel. Il observe que M. Tanquerel est revenu sur le changement de commune, alors que M. Hirsch a indiqué qu'il fallait plutôt un délai de résidence au niveau cantonal que communal. Donc, ce n'est pas la peine de revenir sur ce point.

M. TANQUEREL explique avoir parlé de la durée minimale de séjour dans la commune, parce que M. Schifferli a expressément fait la proposition d'exiger une telle durée de séjour. Ainsi, il a souhaité donner son point de vue sur cette proposition. Par ailleurs, il se réjouit que M. Barde ne soit apparemment pas très favorable à l'exigence d'une durée de résidence dans la commune. M. Alder semble être sur la même position que M. Barde. En revanche, M. Tanquerel a compris que M. Hirsch était favorable à un délai communal, qu'il disait que cela posera des problèmes et qu'on les réglerait au niveau de la loi. En conséquence, il est tout à fait légitime que la commission discute du bienfondé ou pas d'un délai de résidence communal.

Pour Mme PERREGAUX, en accordant le droit de vote au niveau municipal aux étrangers, Genève a fait un pas dans le sens de ne plus lier de façon évidente la nationalité et les droits civiques. Ainsi, il y a une première remise en question ainsi que la perspective d'une possibilité d'avoir le droit de vote dans une autre forme de citoyenneté. La citoyenneté est donc réelle au niveau du fait communal et du vote pour les étrangers. Elle rappelle que lors de leur audition publique du 30 septembre 2009, s'est posée la question suivante : peut-on imaginer qu'il y ait une forme de découplage entre les droits politiques et la nationalité ? Certains y sont opposés, d'autres au contraire y sont favorables, dont elle-même. Une fois qu'une décision est prise, même de façon minimale actuellement à Genève avec le droit de vote des étrangers au niveau communal, on entre dans une autre perspective. Concernant la question du délai de résidence au niveau communal, aux yeux de Mme Perregaux, on sait qu'il faudra un certain nombre d'années, afin que l'habitant s'intègre dans la population suisse. Est-ce que ce sera 5 ans, 8 ans etc. ? La commission n'a pas encore défini ce nombre d'années, les propositions faites par les commissaires étant diverses. Enfin, elle avance que lorsqu'on déménage quelque part, on se trouve dans la même situation que l'on soit suisse ou que l'on soit étranger, car la question des droits civiques liés à la nationalité n'a plus la même pertinence qu'elle avait auparavant.

M. SAYEGH fait remarquer qu'il y a un dénominateur commun à tous les cantons qui accordent le droit de vote aux étrangers, excepté Genève : tous exigent une autorisation d'établissement, c'est-à-dire 10 ans au minimum. Ainsi, on tient compte des conditions préalables à l'acquisition de la naturalisation helvétique. Pour sa part, M. Sayegh considère que les conditions valables pour l'acquisition de la nationalité devraient s'appliquer également au droit de vote et d'éligibilité des étrangers (séjour en Suisse, dans le canton et la commune). Il ne différencie pas le droit de vote de celui d'éligibilité et pense que si l'on accorde le droit de vote aux étrangers, il faut également leur accorder le droit d'éligibilité et cela aux mêmes conditions.

De même que M. Sayegh, Mme MARTENOT pense qu'on ne peut pas dissocier les droits de vote et d'éligibilité. Il lui paraît très discriminatoire de faire une telle distinction, car cela signifie qu'ils ne sont qu'une partie de citoyens ou citoyennes. Cette discrimination est d'autant plus grave s'agissant du droit d'éligibilité, lorsqu'on fait la différence entre le législatif et l'exécutif. Dans le Jura par exemple, les étrangers n'ont pas le droit de vote pour les éléments portant sur la constitution. Or, cela constitue une discrimination, dans le sens où on donne un droit et simultanément on maintient la discrimination entre ceux qui ont la nationalité suisse et les autres.

Suite à l'intervention de Mme Martenot, M. SCHIFFERLI précise qu'on ne peut pas parler de discrimination lorsqu'on dissocie le droit de vote et le droit d'éligibilité, car il n'y a discrimination que lorsque des situations égales sont traitées de façon différente. Or, en l'occurrence, même les tenants des initiatives « J'y vis, J'y vote » ont admis qu'il y avait deux situations différentes et ont soumis cela au peuple. Celui-ci a accepté d'octroyer aux étrangers le droit de vote au niveau communal, mais il a refusé de leur accorder le droit d'éligibilité. Il peut comprendre qu'il apparaisse bizarre de séparer ces droits, mais le peuple en a décidé ainsi. Dans ce sens, il faut respecter cette décision qui est relativement récente. En somme, il n'est pas possible de parler de discrimination s'agissant de situations qui sont différentes. Ceci est le cas en l'espèce, puisqu'en accordant le droit de vote aux ressortissants étrangers, on accepte de leur accorder certains droits limités, malgré leur défaut de nationalité suisse. Donc, on a accordé un avantage partiel à un moment donné. Se pose alors la question de savoir si on souhaite aller encore plus loin ou si au contraire, concernant le droit de vote au niveau communal, il faut exiger un certain délai de résidence dans la commune, voire dans le canton.

M. Schifferli revient ensuite sur le problème soulevé par M. Tanquerel. Il s'accorde avec lui quant au fait qu'il pourrait apparaître choquant de retirer le droit de vote à ceux qui l'ont déjà. Toutefois, cette problématique peut être évitée par des dispositions transitoires. Par ailleurs, à partir du moment où l'on parle de droit de vote dans la commune, il paraît logique de lier cela à un délai de séjour communal minimal. Quant à la question du changement de commune, on voit bien que certains cantons exigent une durée de résidence communale minimale. Néanmoins, concernant le canton de Genève, il peut comprendre l'argument relatif au changement de commune, car cela peut survenir relativement fréquemment (notamment en raison du nombre important de communes à Genève). En conséquence, M. Schifferli pourrait se rallier à l'idée d'une durée de résidence minimale dans le canton (plutôt que dans la commune). Mais, dans ce cas, il faudrait fixer une durée de résidence minimale raisonnable.

Mme PERREGAUX trouve intéressant que M. Schifferli ait parlé de l'octroi des droits politiques aux étrangers comme d'un avantage partiel. Est-ce un avantage partiel uniquement pour la personne bénéficiaire des droits politiques ou est-ce un avantage pour la société ? Il est indispensable de poser cette question de fond actuellement. Mme Perregaux n'en parle pas comme d'un cadeau qu'elle ferait à quelques personnes qui sont là depuis 5 ans ou 8 ans etc., mais, elle essaie de se poser des questions sur la société démocratique actuelle et sur la participation de ceux qui en font partie. Elle considère cela à la fois comme la possibilité pour les gens de participer et d'exercer les droits civiques, mais aussi au niveau de la société, comme la possibilité d'avoir un élargissement de la participation civique et de la participation au monde politique.

Le Président rebondit sur les propos de Mme Perregaux. Il souligne avoir été surpris, qu'à l'audition publique du 30 septembre 2009, personne n'ait dit qu'elle se sentait responsable de son devenir dans cette société qui l'a accueillie et qu'elle voulait à son tour lui apporter quelque chose de plus. Tous ont dit qu'ils voulaient être les égaux des Suisses, mais aucun d'entre eux n'a avancé qu'il voulait être véritablement un acteur de la vie politique. C'est pourquoi, cela ne fait que le conforter dans sa position première, qui n'est pas du tout idéologique, mais une question de principe. Il est beaucoup plus clair de dire que les droits politiques font partie d'un ensemble au même titre que les obligations de faire le service militaire etc., et ceci est conféré fondamentalement aux personnes qui ont la nationalité. Si les étrangers ne pouvaient jamais acquérir la nationalité, la question de leur intégration se poserait, mais ce n'est pas le cas, puisqu'ils ont la possibilité de le faire.

M. BARDE est surpris que tous parlent toujours du droit de vote des *étrangers*, également ceux qui y sont favorables, car lorsqu'on parle de droit de vote des *étrangers*, cela veut dire qu'il y a des étrangers et des Suisses. Donc, il serait préférable de parler du droit de vote des *habitants*. A partir de là, se pose la question suivante : quels habitants répondent à certains critères ? Le critère de la nationalité prévaut dans tous les Etats étrangers. Il a été évoqué précédemment le permis d'établissement ou encore le permis de séjour. Mais, il sied de relever que les permis d'établissement sont octroyés selon une durée différente suivant la provenance et suivant la nationalité des personnes. Par ailleurs, le critère de la nationalité est utilisé dans différents domaines, notamment pour l'acquisition de logements. Ainsi, un citoyen de Coire peut acheter un logement à Genève sans parler un mot de français, parce qu'il est citoyen suisse.

M. Barde attire ensuite l'attention des commissaires sur le fait qu'au travers de toute leur discussion sur les droits politiques des étrangers, qu'il s'agisse de l'échelon communal ou cantonal, ils vont retrouver la même trame, à savoir d'une part les tenants des critères de la nationalité et d'autre part les tenants d'autres critères tels que l'intégration, la société en général etc. Donc, il faut essayer de sérier les problèmes, afin de ne pas répéter à maintes reprises la même discussion. Cependant, les commissaires ne pourront pas échapper au critère de la nationalité, parce que personne ne le remet en cause. Ainsi, à partir du critère de la nationalité se pose la question de savoir si on veut aller un peu plus loin, c'est-à-dire accorder des droits à des gens qui ne répondent pas au critère de la nationalité. Cela n'est point discriminatoire, puisqu'il s'agit de voir si on va plus loin que le critère de base, à savoir celui de la nationalité.

Mme HALLE continue de penser que les droits politiques ne sont pas liés à la nationalité. Elle est favorable à au maintien du droit de vote au niveau communal et à son élargissement au niveau cantonal. Puis, elle revient sur les propos de M. Alder, qui comparait les droits « du Grison, qui a manifesté sa volonté d'appartenir à une nation, à ceux de toutes ces personnes qui n'avaient même pas fait l'effort de demander la nationalité ». Mme Halle ne voit pas en quoi ces propos sont tenables, car le Grison n'a rien manifesté ; il est né aux Grisons et a obtenu le passeport de ce fait. Quant aux personnes qui n'ont même pas fait cet effort, il faut souligner que toute une partie de la population n'a pas accès à la nationalité parce qu'il faut attendre 12 ans pour l'acquérir. Le droit de vote des étrangers pourrait être un encouragement à la naturalisation et donc un facteur d'intégration. Ce serait un très mauvais signal que d'ajouter un délai de résidence – qui pour l'instant n'existe pas – pour l'exercice du droit de vote que ce soit au niveau communal ou cantonal. Cela ne fait que ralentir le processus d'intégration et la possibilité pour l'étranger de commencer à participer à sa vie communale et cantonale.

M. IRMINGER revient sur les propos du président au sujet de l'audition publique du 30 septembre et fait remarquer que M. Montano a par exemple parlé des devoirs et a notamment dit que la société a besoin de tous pour s'améliorer, « tous » comprenant les étrangers et les Suisses etc. (cf. PV de l'audition publique du 30 septembre 2009). Ensuite, concernant la volonté d'être suisse, M. Irmingier fait remarquer que le fait d'être suisse ou d'une autre nationalité est le fait du pur hasard.

Ensuite, M. ALDER souligne que le fait de réserver les droits politiques aux citoyens d'un Etat est un principe mondialement répandu et il n'est d'ailleurs remis en cause par aucune convention internationale. Certes, aucune règle internationale n'énonce que les droits politiques sont un droit humain, mais il est admis au plan mondial que les droits politiques sont une prérogative des ressortissants nationaux. Pour ces raisons, dire que les étrangers sont discriminés ou exclus est un abus de langage. On ne les exclut pas, mais on ne peut pas non plus mélanger des statuts juridiques différents. Le fait d'être ressortissant suisse est un statut juridique ; le fait de ne pas l'être est un autre statut juridique.

Par ailleurs, M. Alder rappelle que si la commission décidait d'accorder le droit de vote sur la base d'autres critères que celui de la nationalité, par exemple la durée de résidence, alors il faudrait les appliquer aux Suisses également. Cela signifierait que les Suisses qui sont là depuis moins de 8 ans se verraient retirer le droit de vote, parce qu'ils ne sont pas aussi bien prétendument intégrés que les étrangers. Puis, M. Alder fait remarquer que la procédure de naturalisation constitue aussi un moyen de s'assurer que l'étranger est bien intégré et que le critère de la résidence durable n'est qu'une présomption d'intégration, mais elle est réfragable.

En outre, M. Alder note que les diverses modalités d'attribution des droits politiques aux étrangers sont totalement différentes d'un canton à l'autre. Cette diversité montre bien que le concept de droits politiques des étrangers n'est pas solide. Par ailleurs, il aussi est d'avis que les droits de vote et d'éligibilité vont ensemble. Mais, en 2005, le peuple genevois a décidé de n'accorder que le droit de vote. Donc, le principe selon lequel un étranger qui réside en Suisse depuis 8 ans serait tout aussi apte et intégré qu'un citoyen suisse pour prendre part au processus n'est pas admis dans la population. Pour rappel, de toutes les votations qui ont eu lieu sur ce sujet à Genève, le 24 avril 2005 est une exception. Le seul droit de vote municipal a passé la rampe avec seulement 52% des suffrages. On peut aussi voir que les citoyens genevois ont su faire la différence entre droit de vote et d'éligibilité et qu'ils ont donc voté en pleine connaissance de cause. Pour ces raisons, si la commission surcharge le navire avec des droits politiques que le peuple a répété ne pas vouloir étendre à des personnes n'ayant pas la nationalité suisse, elle fera couler le navire constitutionnel. Il sied de relever que dans les cantons de Fribourg et Vaud, il était envisagé de donner les droits politiques complets au niveau communal et cantonal. Cependant, après les consultations, ils ont dû revenir en arrière et limiter le droit de vote au niveau cantonal. En somme, il faut faire preuve d'un minimum d'écoute de la population et respecter sa volonté.

M. TANQUEREL note que les propos de M. Alder illustrent parfaitement le point soulevé par M. Irmingier, puisque M. Alder vient de faire une déclaration strictement idéologique. Néanmoins, M. Tanquerel précise qu'il respecte parfaitement cela. Par la suite, il soulève un problème général, à savoir que l'argument contre l'octroi des droits politiques aux étrangers est le même depuis 30 ans : « il n'y a qu'à se naturaliser ! ». Or, cette réponse est insuffisante actuellement. Le droit de la nationalité en Suisse est particulièrement restrictif en comparaison internationale. Il ne remet pas en cause la présomption irréfragable selon laquelle lorsqu'on est suisse, on est capable de voter. Par contre, à partir du moment où il y a une sorte de présomption également irréfragable, selon laquelle si on n'est pas suisse on est incapable de voter, M. Tanquerel n'arrive plus à suivre.

M. SCHIFFERLI fait remarquer qu'on ne pouvait pas éviter que le débat soit teinté de certains éléments idéologiques. Aussi bien M. Irmingier que M. Tanquerel expriment des également des idées qui font partie d'une certaine idéologie. MM. Barde et Alder n'exposaient pas une idéologie, mais une réalité en ce qui concerne la nationalité. En effet, qu'il s'agisse de lois relatives à l'acquisition d'immeubles, au séjour, au droit international privé ou autre, il existe des éléments se rapportant fondamentalement à la nationalité. Par conséquent, la nationalité est un critère de base qui figure dans la constitution ou dans les lois. On ne peut donc pas dire que le critère de la nationalité est seulement un élément idéologique dont on peut se passer. Quant à la question de la naturalisation (évoquée par M. Tanquerel), il faut distinguer trois éléments : la loi, les textes et l'application. Les critères réels de demande de naturalisation en Espagne, en Italie ou en Allemagne sont sensiblement plus difficiles qu'à Genève. Il existe nombre de cas à Genève où des personnes naturalisées suisses parlent à peine le français et sont très peu intégrées, parce que les éléments d'intégration sont très variables selon l'origine des gens. Certes, le critère relatif à la résidence est en soi arbitraire (12 ans en Suisse), mais c'est une moyenne. Il est vrai que certains sont intégrés après 6 mois, d'autres ne sont pas intégrés même après 20 ans.

Pour M. Schifferli, bien entendu, on doit essayer de trouver dans la loi une formule qui tienne compte du cas type. Par ailleurs, M. Schifferli reconnaît ce qu'a dit Mme Perregaux, à savoir que l'octroi du droit de vote aux étrangers est également un élément important au niveau de la société. Mais, dans ce cadre, il faut un certain lien entre ces étrangers et la commune concernée.

M. BORDIER rebondit sur le commentaire de M. Alder sur un probable échec de la constitution en votation populaire. Il estime qu'il faut éviter ces arguments, parce que cela paralyse les commissaires dès le départ. Deux consultations ont été prévues dans le règlement justement pour pouvoir poser les bonnes questions et rectifier les choses avant le vote final. Quant aux délais de résidence, il est très favorable à ce que la constitution soit la plus simple possible et qu'elle soit lisible. Il conviendrait donc de limiter autant que possible les délais différents.

Mme MARTENOT se réfère également à l'argument du refus de la constitution par le peuple et souligne qu'il vaut également dans l'autre sens. Nombreux sont ceux qui pensent que si l'on n'avance pas au niveau des droits politiques des étrangers, il n'y a pas de raison de soutenir la constitution. Puis, elle précise ce qu'elle entend par discrimination : pour Mme Martenot, le fait que les personnes n'ayant pas la nationalité suisse aient les droits politiques est une question d'égalité de traitement. Il en résulte que la situation actuelle est discriminatoire. Elle compare cela avec ce qu'elle vit au quotidien dans les écoles, où plus de la moitié des enfants ne sont pas suisses et où on ne voit absolument pas la différence. Au contraire, cela représente un enrichissement complet à plusieurs niveaux. Lorsqu'on choisit un délégué de classe, il ne vient à l'idée de personne de dire que seuls les Suisses vont s'exprimer ou que les étrangers ne peuvent pas être élus délégués de classe. C'est une communauté où tout le monde est actif et où tous ont les mêmes droits. Pourquoi ne pas agir ainsi dans la société ?!

c) Décisions

M. HIRSCH fait une proposition relative à la procédure de vote. Il serait favorable à ce qu'il y ait un délai de résidence unique pour le droit de vote et le droit d'éligibilité (au niveau législatif et même exécutif si la Commission décide d'accorder un tel droit), par souci de simplicité. Pour cette raison, il propose de voter d'abord la question de savoir si la commission souhaite un délai unique pour tout. Si elle y répond par l'affirmative, cette réponse sera automatiquement valable pour le droit de vote et d'éligibilité.

Concernant la manière de voter, M. TANQUEREL pense qu'il faut s'en tenir au schéma de décision, en y ajoutant une question supplémentaire : faut-il exiger un délai de résidence dans la commune ? Il ne partage pas l'avis de M. Hirsch sur le fait de décider à l'avance si la commission souhaite un délai unique ou pas. Elle se lierait trop les mains de cette façon. Si la commission est favorable à un délai, M. Tanquerel ne souhaite pas nécessairement qu'il y ait le même délai pour le droit de vote et d'éligibilité ; elle peut s'engager dans une démarche de découplage, avec des délais peut-être plus longs pour l'éligibilité que pour le droit de vote.

Par 15 voix contre, 1 voix pour et 1 abstention, les membres de la commission refusent supprimer le droit de vote des étrangers en matière communale.

Par 10 voix contre et 7 voix pour, la commission refuse d'exiger un délai de résidence dans le canton pour le droit de vote des étrangers en matière communale.

Par 11 voix contre, 3 voix pour et 3 abstentions, la commission refuse d'exiger un délai de résidence dans la commune pour le droit de vote des étrangers en matière communale.

6. Questionnaire concernant le déroulement de l'audition publique du 30.09.09 : résultats, commentaires et discussion (P. GAUTHIER)

Non traité

7. Propositions des membres de la commission

Non traité

8. Divers

Non traité

De 18h jusqu'à 21h :

g) Abaissement de l'âge de la majorité civique ; auditions de :

18h. - MM. Steve CADOUX et Angelo TORTI (FAS'e)

18h45 - Dr Bertrand CRAMER, psychiatre. Prof. hon.

19h30 - M. MATTHEY-DORET, GLAJ

20h15 - Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (sous réserve).

- Les comptes-rendus de ces auditions feront l'objet de documents séparés.

La séance est levée à 21h00.