

avenir débat

# Pour la participation politique des étrangers au niveau local

*L'extension du droit d'éligibilité dans les communes suisses*

*Tibère Adler, Hugo Moret et Nicole Pomezny*

*avec une préface de Gerhard Schwarz et une postface d'Andreas Müller*

## Remerciements

Les auteurs remercient chaleureusement les professeurs Silvio Borner et Marius Brühlhart membres de la Commission de programme d'Avenir Suisse, pour leur relecture critique du manuscrit et leurs précieuses suggestions. Des remerciements particuliers vont à Tobias Schlegel, assistant de recherche à Avenir Suisse, pour sa contribution à l'enquête en ligne auprès des communes des cantons alémaniques. La responsabilité de ce document de travail revient aux seuls auteurs et au Directeur d'Avenir Suisse, Gerhard Schwarz.

Auteurs	Tibère Adler, Hugo Moret et Nicole Pomezny, Avenir Suisse avec une préface de Gerhard Schwarz et une postface d'Andreas Müller
Correction	Clément Bourdin et Nicole Pomezny
Editeur	Avenir Suisse, <a href="http://www.avenir-suisse.ch">www.avenir-suisse.ch</a>
Mise en page	Jörg Naumann, <a href="http://www.kww-naumann.net">www.kww-naumann.net</a>
Impression	Staffel Druck, <a href="http://www.staffeldruck.ch">www.staffeldruck.ch</a>

© Septembre 2015 Avenir Suisse, Zurich

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse étant intéressé à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation par des tiers des conclusions, des données et des graphiques de cette œuvre est expressément souhaitée à condition que la source soit indiquée de façon précise et bien visible et que les dispositions légales en matière de droits d'auteur soient respectées.

Télécharger <http://www.avenir-suisse.ch/fr/42964/etat-citoyen-et-citoyens-dans-l-etat/>

## Sommaire

<b>1 _ Là où l'on vit, on est chez soi – Préface</b>	<b>_5</b>
<i>Gerhard Schwarz</i>	
1.1 _ Une lacune comblée	5
1.2 _ No taxation without representation	6
1.3 _ Droit de vote des étrangers...	7
1.4 _ ...et naturalisation facilitée	7
<b>2 _ L'éligibilité des étrangers dans les communes suisses</b>	<b>_9</b>
<i>Tibère Adler, Hugo Moret et Nicole Pomezny</i>	
2.1 _ Introduction et cadre général	9
2.2 _ Les droits politiques des étrangers en Suisse	12
2.3 _ Enquête: les étrangers élus dans les communes	21
2.4 _ Eclairages et analyses	28
2.5 _ Conclusions et recommandations	35
<b>3 _ La frontière entre «nous» et «eux» – Postface</b>	<b>_38</b>
<i>Andreas Müller</i>	
3.1 _ La «Suisse intégrative»	38
3.2 _ 875 000 résidents permanents renoncent au passeport suisse	39
3.3 _ Une forte convergence entre corps électoral et population résidente comme nécessité démocratique	39
3.4 _ Le droit de vote des étrangers, une solution possible	40
3.5 _ Conclusion	42
Bibliographie	43
L'extension du droit d'éligibilité dans les communes suisses	3



# 1\_ Là où l'on vit, on est chez soi – Préface

*Gerhard Schwarz*

Le présent «avenir débat» est un produit typique de coopération inter-culturelle au sein d'Avenir Suisse. Depuis ses débuts il y a quinze ans, le think tank se considère comme une institution représentant l'ensemble de la Suisse et en aucun cas simplement comme une institution suisse alémanique ou zurichoise. Plusieurs faits l'attestent: il existe un bureau romand basé à Genève, dirigé par un Directeur romand; Avenir Suisse organise des manifestations non seulement à travers tout le pays mais aussi, et tout particulièrement, en Suisse romande ainsi qu'au Tessin; beaucoup d'études sont traduites, que cela soit dans leur intégralité ou parfois sous forme de résumé en français; et enfin, le site web «Avenir online» se présente en quatre langues différentes, à savoir l'allemand, le français, l'italien et l'anglais. Cet échange par-delà les frontières linguistiques ne va toutefois pas à sens unique. Dans l'équipe d'Avenir Suisse, différents collègues qui ne sont pas de langue maternelle allemande travaillent en collaboration. Il y a parfois des publications qui paraissent d'abord en français avant d'être traduites en allemand. Mais surtout, les pistes de réflexion chez Avenir Suisse proviennent de toutes les régions de Suisse, elles sont imprégnées de différences culturelles et de particularités régionales et peuvent être particulièrement inspirantes.

## 1.1\_ Une lacune comblée

Un bon exemple d'une telle inspiration se reflète dans l'étude conduite par le Vice-directeur d'Avenir Suisse Andreas Müller sur le concept de milice politique, publiée en allemand en janvier 2015 sous le titre «Bürgerstaat und Staatsbürger: Milizpolitik zwischen Mythos und Moderne». Lors de la traduction en français, il est devenu clair que le principe de milice, certes tenu en haute estime des deux côtés de la Sarine, était tout de même marqué par des accents différents. Alors que la version allemande ne faisait que mentionner au passage que la participation politique est liée – à quelques exceptions près, principalement en Suisse romande – à la nationalité, notre équipe basée à Genève a voulu savoir plus précisément ce qu'il en était de l'inclusion de la population étrangère dans les activités de milice au niveau local.

La surprise fut relativement grande lorsqu'il fut constaté qu'il n'existait aucune donnée sur le sujet. C'est ainsi qu'est née l'idée de réaliser une étude originale, qui éclairerait quelque peu l'obscurité statistique de l'intégration politique des étrangères et des étrangers. L'enquête a été menée dans l'ensemble de la Suisse. Bien que le droit de vote, le droit d'élire et (plus rarement) le droit d'être élu – et donc la possibilité de s'engager en politique – soient principalement accordés aux étrangers en Suisse

Notre équipe basée à Genève a voulu savoir ce qu'il en était de l'inclusion de la population étrangère dans les activités de milice au niveau local.

romande, les résultats empiriques ont évidemment aussi du sens pour la Suisse alémanique et le Tessin. Par conséquent, nous avons décidé de traduire intégralement en allemand l'essai original sur l'éligibilité des étrangers contenu dans l'édition française du livre intitulé «Etat citoyen et citoyens dans l'Etat», de l'adapter légèrement, d'y ajouter une préface et une postface et de le publier en allemand et en français en tant que publication autonome dans la série «avenir débat».

Dans ce livre, il est indiqué qu'au vu du manque croissant de personnes désirant s'engager pour la communauté au niveau communal, il serait tout naturel d'impliquer plus fortement le quart de la population n'ayant pas le passeport suisse. Cette assertion a été le point de départ de l'étude présentée ici. Cette inclusion est-elle déjà en cours? Dans quelles régions? Sous quelles formes et dans quelles instances communales? Qu'en est-il de l'éligibilité des étrangers dans les fonctions politiques?

## 1.2\_ No taxation without representation

De ce questionnement d'abord porté uniquement sur la revitalisation de l'esprit de milice est née une réflexion plus poussée sur le droit de vote et le droit d'éligibilité pour les étrangers et une facilitation de la naturalisation. Si les étrangères et étrangers en Suisse devaient plus fortement s'engager dans les communes, si, comme Avenir Suisse propose d'en débattre dans ce livre, ils devaient tout comme les Suissesses et les Suisses non seulement payer des impôts, mais aussi accomplir un service citoyen obligatoire, alors se pose la question de l'équilibre entre droits et devoirs. Le slogan du Boston Tea Party et du Mouvement d'indépendance américain «no taxation without representation» reste encore et toujours d'actualité.

On peut se permettre de négliger cette question lorsque la part d'étrangers vivant dans un pays est faible. Mais lorsque celle-ci atteint un quart, voire pratiquement un tiers de la population d'un pays, il ne s'agit plus d'une simple question marginale, mais plutôt d'une question centrale du libéralisme: quels droits de participation chaque habitant d'un pays doit-il posséder? Elle se pose avec acuité pour les personnes qui certes ne sont pas nées là où elles résident et ne possèdent pas la nationalité du pays, mais qui y habitent cependant déjà depuis longtemps et qui sont des acteurs importants de la vie sociale par leur travail (que cela soit en tant que cadre supérieur étranger ou comme scientifique) ou simplement par leur présence, souvent même plus que bien des ressortissants du pays. Cela conduit à un déséquilibre étrange. En effet, des personnes qui peuvent exercer une influence sur des régions entières par leurs décisions entrepreneuriales – en créant ou en supprimant des emplois – ne peuvent même pas décider si une voie de contournement doit être construite ou le bâtiment scolaire agrandi dans leur commune.

Le slogan du Boston Tea Party et du Mouvement d'indépendance américain «no taxation without representation» reste encore et toujours d'actualité.

### 1.3\_ Droit de vote des étrangers...

Chez Avenir Suisse, nous pensons donc que le choix devrait être laissé aux communes, si elles le désirent, d'intégrer plus fortement leurs «conci-toyens» étrangers avec l'attribution des droits politiques au niveau communal. Les expériences faites dans les communes romandes et alémaniques confortent notre point de vue. Le droit de vote des étrangers n'a certes pas encore beaucoup changé les choses au niveau communal, mais il n'a en tout cas eu nulle part de conséquences négatives.

Eu égard à l'esprit de milice, le droit d'éligibilité passif le droit d'être élu (éligibilité passive) serait en réalité plus important que le droit de vote et le droit d'élire (éligibilité active), car c'est uniquement à travers lui que la population étrangère aurait la possibilité d'apporter une contribution concrète à la communauté. Toutefois et de manière étonnante, le droit d'être élu est davantage contesté politiquement que le droit d'élire, bien qu'il s'agisse pour ce dernier de la fonction la plus élevée du citoyen, celui du souverain, qui décide des questions importantes par les votations et choisit l'exécutif par les élections. Dans la réalité politique, il faut accepter que le droit de vote et le droit d'élire soient compris comme une première étape en direction du droit d'être élu.

### 1.4\_ ...et naturalisation facilitée

En parallèle, la naturalisation des immigrés de deuxième ou troisième génération nés en Suisse devrait être facilitée et la double nationalité devrait continuer à être autorisée. Des personnes qui vivent déjà depuis quelque temps en Suisse, qui s'intéressent à la politique et au développement du pays et qui accomplissent beaucoup pour celui-ci – que cela soit en tant qu'employé ou manager – ne devraient pas être tenues longtemps à l'écart des décisions politiques.

Considérons la situation inverse de ressortissants suisses qui ne sont pas nés sur le territoire suisse, qui n'y ont jamais vécu et qui observent le pays de loin, mais qui peuvent cependant participer aux élections fédérales. Là aussi, il pourrait être nécessaire d'agir. Ces décisions devraient toutefois bien entendu être prises au niveau national.

Toutes les mesures réunies – le droit de vote, le droit d'élire et le droit d'être élu pour les étrangers, la naturalisation fortement facilitée et presque automatique des enfants et petits-enfants nés en Suisse de parents immigrés, la naturalisation simplifiée pour les étrangers vivant sur le sol suisse et le maintien de l'ouverture envers la double nationalité – pourraient contribuer à développer le sentiment de communauté au sein de la population résidente d'un pays, dans un monde sans cesse plus globalisé et marqué par une migration grandissante. Cette communauté doit s'occuper des affaires du pays dans lequel elle vit et s'engager pour «son» pays par les impôts, par la participation personnelle dans les institutions (milice) et par la codécision politique.

Des personnes qui vivent déjà depuis quelque temps en Suisse, qui s'intéressent à la politique (...) ne devraient pas être tenues à l'écart des décisions politiques.



## 2\_ L'éligibilité des étrangers dans les communes suisses

*Tibère Adler, Hugo Moret et Nicole Pomezny*

### 2.1\_ Introduction et cadre général |<sup>1</sup>

Pourquoi aborder le sujet des droits politiques des étrangers<sup>2</sup> dans les communes en général et plus précisément du droit d'éligibilité des étrangers dans une publication? Il y a plusieurs motivations à ce choix.

Premièrement, il n'existe, à notre connaissance, quasiment pas d'étude sur la portée pratique et concrète de l'exercice du droit d'éligibilité des étrangers dans les communes suisses, alors que les études théoriques sur le concept abondent (notamment dans le cadre des études relatives à la migration ou l'intégration des étrangers). Combien d'étrangers siègent-ils (ou ont-ils siégé) dans un Conseil communal, un Conseil général ou une Municipalité? Le droit d'éligibilité a-t-il stimulé l'esprit de milice dans les communes le pratiquant? Est-ce un exemple à suivre pour les autres cantons ou communes? Avenir Suisse a tenté de combler cette lacune en lançant sa propre enquête auprès des 600 communes suisses concernées.

Deuxièmement, cette publication est à considérer dans le contexte de la parution récente du livre d'Avenir Suisse sur le système de milice (Müller et Adler 2015). Le système de milice politique suisse est en déclin, peinant à recruter suffisamment de candidats et ne suscitant plus l'engagement que l'on a pu connaître par le passé. Ce système politique capillaire si particulier, intimement lié à la démocratie directe helvétique, repose sur le fonctionnement des communes, plus petit échelon du corps politique suisse. Le nombre de communes s'est certes réduit au fil du temps par le biais de fusions, mais la Suisse compte encore 2324 communes en 2015. Pour gérer celles-ci, le nombre total de conseillères et conseillers communaux est estimé à 14000 (pouvoir exécutif), auxquels s'ajoutent quelque 17000 membres des Parlements communaux (pouvoir législatif). Ce sont donc autant de mandats politiques pour lesquels il faut trouver des candidats susceptibles de remplir les nombreuses fonctions essentielles assurées par les exécutifs et législatifs communaux. Avenir Suisse pense que le droit d'éligibilité des étrangers pourrait contribuer à revivifier le système de milice, en élargissant le bassin de recrutement aux résidents étrangers.

Troisièmement, la thématique de l'octroi du droit d'être élu à des étrangers est particulièrement intéressante pour les lecteurs francophones, car

**Le nombre de communes s'est certes réduit au fil du temps par le biais de fusions, mais la Suisse compte encore 2324 communes en 2015.**

---

1 Nous remercions vivement Antonio Buyo, conseiller communal à Sainte-Croix, Sandro Cattacin, professeur en sociologie à l'Université de Genève, Baptiste Hurni, député socialiste au Grand Conseil Neuchâtelois, et Didier Ruedin, chercheur au Swiss Forum for Migration and Population Studies, pour les entretiens qu'ils nous ont accordés et leurs précieuses remarques et suggestions. Merci également à notre collègue Tobias Schlegel, assistant de recherche à Avenir Suisse, pour sa précieuse contribution à l'enquête en ligne dans les cantons alémaniques.

2 Par «étranger», nous désignons toute personne qui n'a pas formellement la nationalité suisse.

il s'agit d'une «spécialité» typiquement romande. Sur les sept cantons suisses (sur 26 au total) qui accordent ce droit, quatre sont en Suisse romande.

Le présent «avenir débat» se concentre sur l'éligibilité passive (droit d'être élu) des étrangers au niveau communal. Alors que l'éligibilité active (droit d'élire) ne conférerait à lui seul que le droit de choisir les Suisses accédant à des fonctions politiques communales, le droit des étrangers d'être élus à ces mêmes fonctions aurait pour conséquence mathématique d'augmenter le nombre de candidats possibles.

La Suisse est par tradition une terre d'accueil, véritable carrefour des cultures au centre de l'Europe et elle a su tirer profit de cette diversité au cours de son histoire. Sur les 8139631 habitants recensés en 2013, on dénombre 23,8% d'étrangers, soit plus de 1937000 personnes<sup>3</sup>. Doit-on se priver d'une telle relève potentiellement salvatrice pour notre système milicien local? Selon la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM), «le fait qu'environ un cinquième de notre population soit exclu de la participation politique pourrait soulever des problèmes à long terme», alors que l'extension des droits citoyens à la population étrangère permettrait d'«étayer plus largement que maintenant la légitimité de notre système démocratique» (CFM 2010b, p. 10).

### Citoyenneté et nationalité

Les droits politiques (voter, élire, être élu) doivent-ils être réservés aux personnes ayant la nationalité du pays dans lequel elles sont domiciliées? Si l'on donne des droits politiques aux étrangers, faut-il prévoir des réglementations distinctes pour le droit d'élire (éligibilité active) et celui d'être élu (éligibilité passive)? Ces questions reviennent continuellement, telle une ligne de démarcation constante, dans l'entier du débat sur les droits politiques conférés (ou non) aux étrangers. Celui-ci est vif depuis longtemps, puisque la question du droit de vote des étrangers s'est posée dès la création de l'Etat fédéral et qu'elle déchaînait déjà les passions (CFM 2010a).

En Suisse, la réponse générale est claire, et souvent confortée en votation populaire: il faut être citoyen helvétique (donc de nationalité suisse) pour exercer des droits politiques à n'importe quel niveau. La conviction que la naturalisation est une condition indispensable à la participation politique est largement majoritaire dans le pays. Il en va de même pour le service militaire, strictement réservé aux hommes de nationalité suisse. En revanche, les résidents étrangers paient des impôts et sont soumis aux lois suisses dès le premier jour de leur établissement dans le pays.

Toutefois, le principe de nationalité ne suffit pas toujours à lui seul pour définir la qualité de citoyen. Les droits politiques octroyés aux étrangers ainsi que la possibilité qui leur offerte (ou non) de participer aux af-

**La conviction que la naturalisation est une condition indispensable à la participation politique est largement majoritaire dans le pays.**

---

3 OFS, Migration et intégration – Population étrangère, 2013

fares publiques sont aussi intimement liés à la définition de la citoyenneté. Aujourd'hui, deux modèles coexistent dans les pays occidentaux (cf. notamment Fibbi 2011). D'une part, une conception dite «classique» de la citoyenneté : les droits politiques sont accordés uniquement aux individus qui possèdent la nationalité du pays, ce qui exprime leur lien avec l'Etat. Cette conception, institutionnellement reconnue et largement majoritaire en Suisse, se rattache à l'idée que la nationalité est le gage d'une intégration réussie dans la société. D'autre part, une conception plus inclusive, dite «territoriale», de la citoyenneté. Selon cette vision, les individus qui sont concernés par les lois, qu'ils soient nationaux ou non, doivent être impliqués dans le processus décisionnel. Cette notion territoriale, incluant des dimensions économiques et sociales, se réfère principalement au critère du lieu de résidence et va au-delà du concept de nationalité, qui correspond à un statut légal. Alors que dans de nombreux pays, l'acquisition de la nationalité peut se faire par le droit du sol («ius soli»), en fonction de la naissance dans le pays, l'acquisition de la nationalité suisse se base exclusivement sur le droit du sang («ius sanguinis»).

L'obtention de la nationalité suisse pour des personnes dont les parents ne sont pas suisses, qu'elles soient nées en Suisse ou à l'étranger, est soumise au respect de certains critères. Un étranger doit avoir résidé en Suisse pendant douze ans, dont trois au cours des cinq années qui précèdent la requête. Dans le calcul des douze ans de résidence, le temps que le requérant a passé en Suisse entre dix et vingt ans révolus compte double. Pour les conjoints de ressortissants suisses ou pour les enfants d'une personne naturalisée, des conditions de naturalisation facilitée s'appliquent<sup>4</sup>. La procédure de naturalisation dure en moyenne entre deux et quatre ans. En raison de ces conditions de naturalisation restrictives, certains estiment que la limitation de l'exercice des droits politiques aux seuls détenteurs de la nationalité suisse est discutable en matière de légitimité démocratique.

Actuellement, la citoyenneté formelle (nationalité) est considérée comme l'un des attributs fondamentaux de la souveraineté d'un pays. De tout temps, et dans toutes les sociétés, l'octroi (ou non) de droits de citoyenneté a été un puissant outil d'exercice du pouvoir. L'Empire romain, entre autres, avait su faire du droit de citoyenneté une arme politique redoutable, facteur d'intégration et d'assimilation. Dans le monde antique, la citoyenneté romaine, et les droits qui y étaient attachés, constituait un actif politique puissant, une formidable incitation aux peuples et individus envahis ou soumis à s'intégrer à l'ordre romain. Dans ses fameux réquisitoires «In Verrem» (70 av. J.-C.), Cicéron reproche tout particulièrement à Verrès, propréteur corrompu de Sicile, d'avoir fait crucifier un citoyen romain en choquant la violation des droits garantis à ce dernier.

Certains estiment que la limitation de l'exercice des droits politiques aux seuls détenteurs de la nationalité suisse est discutable en matière de légitimité démocratique.

---

4 Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Loi sur la nationalité, LN) du 29 septembre 1952 (état au 1<sup>er</sup> janvier 2013).

La notion de citoyenneté formelle est elle-même une décision politique. C'est une définition représentant la conception politique dominante de la notion de citoyen à un moment de l'histoire, et non pas un concept abstrait figé une fois pour toutes. Cette définition peut évoluer. Ainsi, dans la deuxième moitié du 19<sup>e</sup> siècle, de nombreux cantons – dont Genève – se demandaient encore s'il fallait octroyer le droit de vote cantonal aux Confédérés établis sur leur territoire. Les femmes n'ont été considérées comme des citoyennes à part entière, avec droit de vote, qu'à partir de 1971 au plan fédéral. Ces solutions nous paraissent ressortir de l'évidence actuellement, mais démontrent simplement que la conception de citoyenneté (dans sa dimension formelle du droit de vote) évolue avec le temps, les mœurs et l'esprit de l'époque. Prenant en considération l'importance relative de la population étrangère en Suisse, il se pourrait qu'un jour lointain, les tergiversations actuelles pour octroyer des droits politiques aux étrangers sur le plan local soient perçues comme anachroniques, voire incompréhensibles.

## 2.2\_ Les droits politiques des étrangers en Suisse

### Définitions

Le concept de «droits politiques» désigne dans son entier plusieurs droits de participation aux décisions politiques :

- le droit de vote (se prononcer sur un objet soumis à votation, par exemple suite à un référendum ou une initiative populaire) ;
- le droit d'éligibilité active, soit le droit d'élire (voter pour des candidats se présentant dans une élection à une fonction politique) ;
- le droit d'éligibilité passive, soit le droit d'être élu (se présenter soi-même à une fonction politique et avoir le droit d'être élu) ;
- le droit de participation à la démocratie directe, en soutenant par sa signature une demande de référendum ou une initiative populaire.

Les citoyens de nationalité suisse ont l'exercice de tous les droits politiques, à tous les niveaux (fédéral, cantonal, communal). Pour les étrangers résidant en Suisse, les droits politiques sont inexistantes au niveau fédéral et ils sont rares aux niveaux des cantons et des communes. Dans ce dernier cas, ils sont presque toujours partiels et rarement octroyés dans leur intégralité. Si le droit d'être élu (éligibilité passive) implique logiquement toujours le droit d'élire (éligibilité active), l'inverse n'est pas vrai. Par exemple, les étrangers résidant dans une commune genevoise peuvent voter et élire, mais n'ont pas le droit d'être élus : ils ne peuvent donc élire que des candidats suisses. Ces asymétries limitatives sont le fruit de compromis politiques locaux.

Pour les étrangers résidant en Suisse, les droits politiques sont inexistantes au niveau fédéral et ils sont rares aux niveaux des cantons et des communes.

## Etat de situation |<sup>5</sup>

**Au niveau fédéral:** les étrangers n'ont aucun droit politique au niveau fédéral en Suisse. L'article 136 de la Constitution fédérale stipule que les droits politiques à ce niveau sont réservés aux Suissesses et Suisses de 18 ans révolus qui ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit. Par ailleurs, cette même Constitution fédérale (art. 39, al. 1) laisse aux cantons l'autonomie de décision s'agissant des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. Un postulat (déposé par le conseiller national jurassien Jean-Claude Rennwald) demandant au Conseil fédéral d'étudier l'introduction du droit de vote sur le plan fédéral pour les ressortissants étrangers qui séjournent depuis au moins dix ans en Suisse fut rejeté en 2002 |<sup>6</sup>.

La Suisse ne fait pas cavalier seul en ce domaine. Dans l'Union européenne, la volonté largement répandue de refuser d'octroyer à des résidents non nationaux des droits politiques au niveau national s'est clairement et récemment confirmée au Luxembourg le 7 juin 2015. Par référendum, les Luxembourgeois ont rejeté, avec 78 % de «non», l'octroi du droit de vote aux étrangers résidant depuis plus de dix ans dans le pays pour les élections législatives |<sup>7</sup>. En revanche, les citoyens de l'Union européenne résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité – également au Luxembourg – y ont le droit de vote et d'éligibilité sur le plan municipal et aux élections du Parlement européen, dans les mêmes conditions applicables aux nationaux (Article 22 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne 2012) |<sup>8</sup>.

**Au niveau cantonal:** 24 cantons ne confèrent aucun droit politique aux étrangers qui y résident. Jura et Neuchâtel sont aujourd'hui les deux seuls cantons à accorder le droit de vote cantonal à leur population étrangère résidente, ainsi que le droit d'élire au niveau cantonal (éligibilité active), mais pas le droit d'éligibilité passive (toujours au niveau cantonal).

Le canton du Jura fait office de pionnier en la matière, puisqu'il a été le premier canton à octroyer des droits politiques aux étrangers en 1979, au moment de la création du canton. Les étrangers domiciliés en Suisse depuis dix ans et dans le canton depuis un an sont électeurs en matière cantonale; toutefois, ce droit de vote sur le plan cantonal ne peut pas être exercé dans les scrutins portant sur une révision constitutionnelle (cantonale). A Neuchâtel, le droit de vote au niveau cantonal des étrangers a été introduit dans la Constitution cantonale lors de sa révision complète

**Jura et Neuchâtel sont les deux seuls cantons à accorder le droit de vote cantonal à leur population étrangère résidente, ainsi que le droit d'élire au niveau cantonal.**

5 Etat au 30 juin 2015

6 Postulat 00.3512, 4 octobre 2010

7 «Le Luxembourg dit <non> au droit de vote pour les étrangers, le Premier ministre essuie un revers», dans Le Temps, 7 juin 2015 (consulté en ligne le 11.06.2015)

8 Cf. aussi le Rapport et la Note de Benbassa (2011) pour un aperçu international très complet sur le droit de vote des étrangers aux élections locales.

Tableau 1

## Historique des votations populaires cantonales relatives aux droits politiques des étrangers (depuis 1977)

N <sup>o</sup> votation	Date votation	Canton	Objet de la votation (droits politiques des étrangers)	Résultat	Pourcentage de votants	Contexte de la votation
1	20.03.1977	JU	DV CANT et COMM; DEA et DEP COMM (législatif seulement)	OUI	80,0%	Révision complète Constitution cantonale
2	23.09.1990	NE	DEP COMM (législatif seulement)	NON	56,0%	Révision loi
3	27.09.1992	VD	DV, DEA et DEP CANT et COMM	NON	73,6%	Initiative
4	06.06.1993	GE	DV, DEA et DEP COMM	NON	71,3%	Initiative
4 <sup>bis</sup>	06.06.1993	GE	Eligibilité au sein des Tribunaux de prud'hommes	NON	55,5%	Contre-projet
5	26.09.1993	ZH	DV COMM (opting-in pour communes)	NON	74,5%	Initiative
6	04.12.1994	BE	DV, DEA et DEP CANT et COMM	NON	77,6%	Initiative
6 <sup>bis</sup>	04.12.1994	BE	DV, DEA et DEP COMM (opting-in)	NON	60,5%	Contre-projet
7	22.10.1995	UR	DV CANT	NON	84,0%	Initiative
8	30.04.1995	AR	DV, DEA et DEP COMM (opting-in)	OUI	Landsgemeinde	Révision complète Constitution cantonale
9	10.03.1996	AG	DV, DEA et DEP COMM	NON	83,9%	Initiative
10	09.06.1996	JU	DEP COMM (opting-in)	NON	52,8%	Referendum
11	16.03.1997	FR	DV, DEA et DEP COMM	NON	76,2%	Initiative
12	23.11.1997	SO	DV, DEA et DEP CANT et COMM	NON	88,5%	Initiative
13	24.09.2000	NE	DV CANT et COMM	OUI	76,6%	Révision complète Constitution cantonale
14	04.03.2001	GE	DV, DEA ET DEP COMM	NON	52,0%	Révision loi
15	04.03.2001	SH	DV COMM	NON	70,2%	Révision partielle Constitution cantonale
16	22.09.2002	VD	DV, DEA et DEP COMM	OUI	55,9%	Révision partielle Constitution cantonale
17	18.05.2003	GR	DV, DEA et DEP COMM (opting-in)	OUI	59,7%	Révision partielle Constitution cantonale
18	16.05.2004	FR	DV, DEA et DEP COMM	OUI	58,0%	Révision partielle Constitution cantonale
19	23.03.2005	BS	DV, DEA et DEP COMM (opting-in)	OUI	76,5%	Révision partielle Constitution cantonale
20	24.04.2005	GE	DV, DEA et DEP COMM	NON	52,8%	Initiative
20 <sup>bis</sup>	24.04.2005	GE	DV, DEA COMM	OUI	52,3%	Initiative
21	25.09.2005	SO	DV, DEA et DEP COMM (opting-in)	NON	60,8%	Révision partielle Constitution cantonale
22	17.06.2007	JU	DEA et DEP COMM (étendu à l'exécutif)	NON	51,0%	Révision loi
23	17.06.2007	NE	DEP CANT et COMM	NON	59,3%	Initiative
23 <sup>bis</sup>	17.06.2007	NE	DV et DEA CANT	OUI	54,4%	Contre-projet
24	02.05.2010	GL	DV et DEA CANT et COMM	NON	Landsgemeinde	Contre-projet
25	26.09.2010	BS	DV, DEA et DEP CANT	NON	80,9%	Initiative
25 <sup>bis</sup>	26.09.2010	BS	DV et DEA CANT	NON	61,0%	Contre-projet
26	26.09.2010	BE	DV, DEA et DEP COMM (opting-in)	NON	72,3%	Initiative
27	04.09.2011	VD	DV, DEA et DEP CANT	NON	69,0%	Initiative
28	27.11.2011	LU	DV COMM (opting-in)	NON	84,0%	Initiative
29	22.09.2013	ZH	DV, DEA et DEP COMM (opting-in)	NON	75,0%	Initiative
30	28.09.2014	JU	DEA et DEP COMM (étendu à l'exécutif, sauf élection comme maire)	OUI	54,0%	Révision loi
31	28.09.2014	SH	DV, DEA et DEP CANT et COMM	NON	85,0%	Initiative

Abréviations: DV = droit de vote / DEA = droit d'éligibilité active (droit d'élire)/ DEP = droit d'éligibilité passive (droit d'être élu) / CANT = au niveau cantonal / COMM = au niveau communal / opting-in = droit facultatif des communes

Source: Chancelleries cantonales, propre représentation

en 2000 (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002) ; il est limité aux étrangers titulaires d'un permis d'établissement et domiciliés dans le canton depuis cinq ans au moins.

L'octroi du droit de vote (ou d'autres droits politiques) aux étrangers au niveau cantonal a souvent fait l'objet de votations populaires, la plupart du temps massivement rejetées par le corps électoral cantonal, notamment dans le canton de Vaud (1992 et 2011) |<sup>9</sup>, Berne (1994) |<sup>10</sup>, Uri (1995) |<sup>11</sup>, Soleure (1997) |<sup>12</sup>, Glaris (2010) |<sup>13</sup>, Bâle-Ville (2010) |<sup>14</sup> et Schaffhouse (2014) |<sup>15</sup>.

Ces échecs n'empêchent toutefois pas les partisans d'une extension des droits politiques des étrangers au niveau cantonal de poursuivre leur combat. Alors que le droit d'éligibilité passive sur le plan cantonal a été refusé par les Neuchâtelois en 2007 |<sup>16</sup>, les groupes Socialiste et POP-Verts-Solidarités ont déposé le 20 février 2015 un projet de loi visant à modifier la Constitution neuchâteloise, afin de reconnaître aux résidents étrangers établis dans le canton et titulaires d'un permis C le droit d'éligibilité aux autorités cantonales (Conseil d'Etat, Grand Conseil et autorités judiciaires) |<sup>17</sup>. Le canton de Neuchâtel poursuivra-t-il sa tradition de précurseur en ce domaine, en étant le premier canton à reconnaître à ses résidents étrangers le droit d'être élus au niveau cantonal ?

Par ailleurs, la CFM (Commission fédérale pour les questions de migration) a émis des recommandations visant à l'introduction du droit de vote et d'éligibilité sur le plan cantonal pour les étrangers en possession d'un permis d'établissement ou qui se sont établis en Suisse depuis huit ans au moins. Si ces droits sont rejetés par une majorité de votants au niveau cantonal, la CFM recommande d'accorder cette possibilité aux communes (CFM 2010b).

**Au niveau communal :** l'octroi de droits politiques aux étrangers établis en Suisse au niveau communal est plus fréquent qu'au niveau cantonal. Huit cantons ont prévu de tels droits dans leur Constitution (état au 30 juin 2015) :

- Sept cantons (cinq cantons et deux demi-cantons) octroient aux étrangers l'entier de la palette des droits politiques, à savoir le droit de vote, le droit d'élire et le droit d'être élus au niveau communal : Appenzell Rhodes-Extérieures, Bâle-Ville, Fribourg, Grisons, Neuchâtel, Jura et Vaud (cf. tableau 2).

L'octroi du droit de vote (ou d'autres droits politiques) aux étrangers au niveau cantonal a souvent fait l'objet de votations populaires, la plupart du temps massivement rejetées.

9 Tableau 1, votations 3 et 27

10 Tableau 1, votation 6

11 Tableau 1, votation 7

12 Tableau 1, votation 12

13 Tableau 1, votation 24

14 Tableau 1, votation 25

15 Tableau 1, votation 31

16 Tableau 1, votation 23

17 15.126 : Projet de loi portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE) (Éligibilité des étrangers).

– Le huitième canton est Genève, qui a conféré en 2005 à sa population étrangère domiciliée en Suisse depuis huit ans au moins certains droits politiques au niveau communal (droit de vote, droit d’élire, droit de signer des initiatives et des référendums), mais *pas celui d’être élu (éligibilité passive)* |<sup>18</sup>.

Concrètement, cela signifie que des résidents non suisses peuvent se présenter aux élections de leur commune d’habitation et être élus au niveau législatif ou exécutif. Le niveau local est le plus touché par le manque d’engagement et la réduction des candidats aux fonctions de milice. Une telle ouverture du système à la population étrangère est donc vue – en premier lieu, mais pas uniquement – comme un potentiel remède au manque chronique de candidats (CFM 2010b).

Dans tous les autres cantons, de nombreuses démarches politiques (notamment des initiatives populaires) ont proposé de conférer aux étrangers des droits politiques au niveau communal, mais aucune n’a abouti. En votation populaire, il se dégage souvent une très forte majorité négative à l’octroi de droits politiques locaux aux étrangers, notamment dans les cantons de Zurich (1993 et 2013) |<sup>19</sup>, Berne (1994 et 2010) |<sup>20</sup>, Argovie (1996) |<sup>21</sup>, Soleure (1997 et 2005) |<sup>22</sup>, Schaffhouse (2001 et 2014) |<sup>23</sup>, Glaris (2010) |<sup>24</sup> et Lucerne (2011) |<sup>25</sup>. Les droits politiques des étrangers au niveau communal restent donc une exception et ne constituent pas du tout la règle.

Les droits politiques des étrangers au niveau communal restent donc une exception et ne constituent pas du tout la règle.

### Sept cantons octroient aux étrangers le droit d’être élus dans les communes

Le droit d’éligibilité passive en matière communale reconnu aux étrangers par les sept cantons suisses (sur 26 au total) qui l’ont prévu est ici présenté plus en détail (cf. tableau 2).

Le canton de **Neuchâtel** a une longue tradition du droit de vote des étrangers au niveau communal, puisqu’il l’a introduit dès 1849 (Bois 1973). Toutefois, ce droit fut supprimé en 1861, réintroduit en 1874 (simultanément au droit d’éligibilité passive, toujours au niveau communal), puis abrogé en 1888 |<sup>26</sup>. Après un sommeil de plus de 100 ans, le droit de vote au niveau communal a été à nouveau accordé aux étrangers titulaires d’un permis d’établissement et domiciliés depuis au moins un an dans le canton de Neuchâtel, dans la foulée de la révision complète de la Consti-

18 Cf. *tableau 1, votation 20<sup>bis</sup>*. Cette règle a été ensuite reprise dans la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012, art. 48, al. 3.

19 *Tableau 1, votations 5 et 29*

20 *Tableau 1, votations 6, 6<sup>bis</sup> et 26*

21 *Tableau 1, votation 9*

22 *Tableau 1, votations 12 et 21*

23 *Tableau 1, votations 15 et 31*

24 *Tableau 1, votation 24*

25 *Tableau 1, votation 28*

26 Sur les droits politiques des étrangers à Neuchâtel au XIX<sup>e</sup> siècle, cf. Christ (2002).

tution cantonale votée en 2000 |<sup>27</sup>, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002 (qui avait aussi octroyé aux étrangers le droit de vote au niveau cantonal). Malgré cette longue tradition, l'introduction du droit d'éligibilité pour les étrangers fut plus laborieuse. Une première votation en ce sens (limitée à l'éligibilité dans les Conseils généraux, organes législatifs communaux) avait été rejetée en 1990 |<sup>28</sup>. En 2007, les électeurs neuchâtelois se prononcèrent simultanément sur deux objets: l'initiative qui proposait l'éligibilité passive aux niveaux cantonal et communal fut refusée, alors que le contre-projet (qui se limitait au droit d'être élu au niveau communal uniquement) était accepté par le peuple |<sup>29</sup>. Depuis, la Loi sur les droits politiques stipule que les étrangers considérés comme électeurs au niveau communal (étrangers domiciliés dans la commune, au bénéfice d'une autorisation d'établissement et qui ont leur domicile dans le canton depuis au moins un an) peuvent être élus dans leur commune.

Le canton du **Jura** a ouvert la voie de la politique communale aux étrangers en l'accordant dès la création du canton, en 1979 – tout comme pour le droit de vote cantonal. La Loi sur les droits politiques stipule que, pour en bénéficier, les étrangers doivent être établis en Suisse depuis dix ans, dans le canton depuis un an et dans la commune depuis trente jours. Ce droit était jusqu'à peu limité aux autorités législatives communales (Conseil général ou Conseil de ville), mais il vient d'être étendu aux fonctions de l'exécutif, sauf celle de Maire, par votation populaire du 28 septembre 2014 |<sup>30</sup> (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2014). Delémont a été la première commune suisse à avoir un élu étranger comme président du Conseil de ville (organe législatif): Francesco Prudente, Italien, en 2005 (Chancellerie d'Etat, République et canton de Genève, 2011).

En 2003, dans le cadre de la révision complète de sa Constitution cantonale, c'est au tour du canton de **Vaud** d'accorder le droit de vote et d'éligibilité au niveau communal pour tous les étrangers résidant en Suisse depuis dix ans (avec une autorisation d'établissement) et domiciliés dans le canton depuis trois ans |<sup>31</sup>. Auparavant, en 1992, une initiative populaire proposant des droits politiques pour les étrangers avait été massivement rejetée en votation |<sup>32</sup>. Dix ans après leur nouvelle Constitution, en 2011, les Vaudois décidèrent qu'il ne fallait aller ni plus loin ni plus vite: une initiative réclamant l'éligibilité des étrangers sur le plan cantonal fut rejetée par plus de deux tiers des votants |<sup>33</sup>.

**Fribourg** est le dernier canton suisse à avoir introduit le droit de vote et d'éligibilité au niveau communal pour les étrangers, dès le 1<sup>er</sup> janvier

Le canton du Jura a ouvert la voie de la politique communale aux étrangers en l'accordant dès la création du canton, en 1979.

27 Tableau 1, votation 13

28 Tableau 1, votation 2

29 Tableau 1, votations 23 et 23<sup>bis</sup>

30 Tableau 1, votation 30

31 Tableau 1, votation 16

32 Tableau 1, votation 3

33 Tableau 1, votation 27

2006 (suite à l'acceptation en votation populaire en 2004 de la révision complète de sa Constitution |<sup>34</sup>). Les droits politiques sont accordés à la condition de posséder une autorisation d'établissement et d'avoir au moins cinq ans de résidence dans le canton.

La pratique est différente en Suisse alémanique. Les cantons n'y accordent pas systématiquement le droit de vote et d'éligibilité des étrangers au niveau communal, mais donnent à leurs communes la compétence de le conférer à leurs habitants (*opting-in*): Appenzell Rhodes-Extérieures depuis 1996, les Grisons depuis 2004 et Bâle-Ville depuis 2006 |<sup>35</sup>.

Le demi-canton d'**Appenzell Rhodes-Extérieures** a instauré un droit d'*opting-in* facultatif en 1995 (entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1996), mais en l'assortissant de conditions cantonales minimales, identiques pour toutes les communes, à savoir: les étrangers ayant accès aux droits politiques doivent en faire la demande et démontrer une domiciliation d'au moins dix ans en Suisse et cinq ans dans le canton. Sur les vingt communes du canton, seules trois ont accordé ce droit à leur population étrangère: Wald (depuis 1999), Speicher (2002) et Trogen (2004).

La possibilité laissée aux communes d'accorder le droit de vote et d'éligibilité pour leurs résidents étrangers au niveau communal existe dans **les Grisons** depuis la révision complète de la Constitution cantonale en 2003 (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004). Dans un esprit très fédéraliste, les conditions d'octroi des droits politiques aux étrangers sont laissées à l'appréciation des communes elles-mêmes. Ces conditions diffèrent donc d'une commune à l'autre, mais sont le plus souvent limitées à la détention d'un permis C ou à une durée de domicile variant de trois mois à dix ans. La commune de Conters im Prättigau a été pionnière dès 2002 (sous réserve d'acceptation de la Constitution cantonale révisée). Depuis, l'octroi de droits politiques aux étrangers a souvent été concrétisé, notamment dans le cadre des fusions de communes, particulièrement nombreuses dans les Grisons. Actuellement, 22 communes grisonnes |<sup>36</sup> accordent le droit d'éligibilité à leurs résidents étrangers, sur un total de 125 communes |<sup>37</sup> dans le canton.

Enfin, **Bâle-Ville** est régulièrement mentionné dans cette liste, bien que les droits politiques des étrangers au niveau communal y soient pour l'instant théoriques et virtuels, et non pas effectifs. La Constitution de Bâle-Ville, complètement révisée en 2005 (entrée en vigueur le 13 juillet 2006), accorde à ses trois communes le droit facultatif d'étendre les droits politiques locaux aux étrangers, y compris le droit d'être élu. En réalité, seules les deux communes autonomes («Einwohnergemeinden») de Rie-

En Suisse alémanique, les cantons n'accordent pas systématiquement le droit de vote et d'éligibilité des étrangers au niveau communal, mais donnent à leurs communes la compétence de le conférer à leurs habitants.

34 Tableau 1, votation 18

35 Tableau 1, votations 8, 17 et 19

36 Les 22 communes concernées (état au 30 juin 2015) sont toutes citées dans le tableau 2 (note 3).

37 Suite à diverses fusions de communes récemment décidées en votation populaire, le canton des Grisons n'aura plus que 114 communes au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Tableau 2

## Le droit d'éligibilité passive des étrangers dans les communes en Suisse (état au 30 juin 2015)

A fin juin 2015, seuls cinq cantons et deux demi-cantons (sur 26 au total) accordent aux étrangers le droit d'être élu au niveau communal.

Cantons	Date	Conditions d'éligibilité (cumulatives)	Octroi du droit d'éligibilité communal aux étrangers*	Bases légales**	Nombre de communes (au total)	Dénomination des autorités communales	
Vaud	2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Résidence, au moins 10 ans en Suisse, avec autorisation d'établissement</li> <li>– Domicile, au moins 3 ans dans le canton</li> <li>– Domicile dans la commune</li> </ul>	Systématique	Art. 142, al. 1, let. b et al. 2 Cst. Art. 5, al. 2, let. b LDP	318	Municipalité	Conseil communal Conseil général
Neuchâtel	2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Domicile, au moins 1 an dans le canton</li> <li>– Domicile dans la commune</li> <li>– Autorisation d'établissement</li> </ul>	Systématique	Art. 37, al. 1, let. c et art. 95, al. 5 Cst. Art. 3, let. c (droit de vote communal) et art. 31, al. 1 (éligibilité communale) LDP	37	Conseil communal	Conseil général
Jura	1979/2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Domicile, au moins 10 ans en Suisse</li> <li>– Domicile, au moins 1 an dans le canton</li> <li>– Domicile, au moins 30 jours dans la commune</li> <li>– Les étrangers ne peuvent pas être élus à la fonction de maire.</li> </ul>	Systématique	Art. 73 Cst. Art. 3, al. 3 (droit de vote communal) et art. 6, al. 5 (éligibilité communale) LDP	57	Conseil communal Conseil municipal	Conseil général Conseil de ville Assemblée communale
Fribourg	2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Domicile, au moins 5 ans dans le canton</li> <li>– Autorisation d'établissement</li> </ul>	Systématique	Art. 48, al. 1, let. b, art. 131, al. 1 et art. 149 Cst. Art. 2a, al. 1, let. b LDP	163	Gemeinderat	Generalrat Gemeindeversammlung
Appenzell Rhodes-Extérieures	1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Domicile, au moins 10 ans en Suisse</li> <li>– Domicile, au moins 5 ans dans le canton</li> <li>– Le citoyen étranger doit en faire la demande.</li> </ul>	Opting-in 3 communes [1] (sur 20) ont fait usage de cette faculté.	Art. 105, al. 2 Cst. Art. 2 LDP	20	Gemeindevorstand Gemeinderat	Gemeindeversammlung
Grisons	2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conditions définies par les communes</li> </ul>	Opting-in 22 communes [3] (sur 125) ont fait usage de cette faculté.	Art. 9, al. 4 Cst. Art. 3, al. 2 LDP	125 [4]	Gemeinderat	Gemeindeversammlung
Bâle-Ville	2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conditions définies par les communes</li> </ul>	Opting-in Aucune commune n'a fait usage de cette faculté.	Art. 40, al. 2 Cst.	3 [5]	Gemeinderat	Gemeindeversammlung Einwohnerrat (Riehen)

\* Définitions: Systématique: toutes les communes du canton accordent le droit d'éligibilité aux étrangers. / Opting-in: le canton autorise chaque commune à décider si elle souhaite accorder ou non le droit d'éligibilité aux étrangers.

\*\* Abréviations: Cst. = Constitution cantonale/LDP = Loi cantonale sur les droits politiques.

[1] Les 3 communes sont: Speicher (depuis 2002), Trogen (2004) et Wald (1999).

[2] La Constitution d'Appenzell R.-E. ne mentionne explicitement que le «Stimmrecht», mais ce droit est interprété comme incluant le droit d'éligibilité, passif et actif («Wahlrecht»), cf. aussi art. 2 LDP d'Appenzell R.-E.

[3] Les 22 communes sont: Albula/Alvra (depuis 2014), Arosa (2012), Bever (2006), Bonaduz (2005), Bregaglia (2009), Casti-Wergenstein (2012), Cazis (2009), Conters im Prättigau (2002), Domleschg (2014), Donat (2007), Fideris (2005), Flerden (2012), Jenaz (2013), Masein (2004), Safiental (2012), Sagogn (2010), Scuol (2014), Sils im Domleschg (2009), St. Antonien (2012), Sumvitg (2009), Tschappina (2008), Vals (2012).

[4] Suite à diverses fusions de communes récemment décidées en votation populaire, le canton des Grisons n'aura plus que 114 communes au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

[5] Le canton de Bâle-Ville ne compte que trois communes: Bâle-Ville (directement gérée par le canton), ainsi que les deux «Einwohnergemeinde» Bettingen et Riehen.

Source: propre représentation, législations cantonales et communales

## Naturalisation facilitée?

Une option inverse, mais non contradictoire, à celle de l'extension des droits politiques des résidents étrangers est de faciliter l'accès à la nationalité suisse. En matière de droits politiques, ces deux approches poursuivent au fond la même finalité, qui est d'associer une plus large part de la population durablement établie en Suisse aux votations et élections. La solution de l'accès à la nationalité a pour elle le mérite de la clarté: toute personne obtenant la nationalité suisse acquiert du même coup les droits politiques complets à tous les niveaux de l'Etat (Confédération, canton, communes), sans contestation possible, ni controverse. L'acquisition complète de la nationalité est généralement conditionnée (notamment) à une longue période d'établissement en Suisse, actuellement de douze ans en principe. La naturalisation classique ne fournit donc pas rapidement de nouveaux candidats possibles pour le système de milice; et les étrangers établis depuis trop peu de temps pour être déjà «naturalisables» n'ont souvent pas le droit de s'engager, faute de passeport suisse, même s'ils sont intéressés et motivés par un engagement politique local.

Depuis de nombreuses années, la question de la diminution des obstacles à la naturalisation fait débat en Suisse et divers projets visent à assouplir les conditions d'accès à celle-ci.

En septembre 2004, deux arrêtés fédéraux ont été soumis au peuple en votation: l'un sur l'acquisition automatique de la nationalité par les étrangers de la troisième génération en vertu du «*ius soli*» (droit du sol), l'autre sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération. Les deux projets ont été refusés par le peuple, le premier à 56,8% et le second à 51,6%<sup>38</sup>. La plupart des cantons romands (NE, JU, GE, VD, FR) étaient favorables au projet, alors que la majorité des cantons alémanique l'ont rejeté (seuls BE et BS ont accepté).

La corrélation avec la liste des cantons ayant octroyé des droits politiques aux étrangers au niveau communal est évidente. La population des cantons romands semble davantage attachée que les Alémaniques à un assouplissement des conditions d'accès à la nationalité suisse.

Plus récemment, une nouvelle initiative parlementaire visant à faciliter la naturalisation<sup>39</sup> a été déposée par la conseillère nationale Ada Marra. Acceptée par les commissions des institutions politiques des deux Chambres, elle a été approuvée par le Conseil national le 11 mars 2015 (par 122 voix contre 58). Elle prévoit l'acquisition facilitée, mais pas automatique, de la nationalité par les étrangers de troisième génération. Certaines conditions sont requises: la personne doit en faire expressément la demande, être née en Suisse et titulaire d'un permis de séjour ou d'établissement et l'un de ses grands-parents au moins et l'un de ses parents au moins doivent être ou avoir été au bénéfice d'un droit de séjour durable. Cette initiative va donc moins loin que les projets constitutionnels de 2004, car l'instauration d'un droit du sol n'y est pas mentionnée. Toutefois, il ne fait guère doute que le combat politique contre cette proposition sera encore très vif<sup>40</sup>.

hen et Bettingen pourraient en bénéficier, la ville de Bâle étant placée sous le contrôle administratif direct du canton. Aucune des communes bâloises n'a fait usage de cette opportunité. En 2010, les électeurs bâlois ont confirmé leur scepticisme en rejetant clairement deux propositions d'extension des droits politiques des étrangers au niveau cantonal<sup>41</sup>.

38 Chancellerie fédérale, Votation populaire du 26 septembre 2004.

39 Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national, Initiative parlementaire 08.432 – «La Suisse doit reconnaître ses enfants» du 30 octobre 2014.

40 Le Conseil des Etats ne s'est pas encore prononcé, mais sa Commission des institutions politiques propose le rejet de l'initiative parlementaire (par 7 voix contre 5, vote du 23 juin 2015). Cf. aussi Petignat, Yves, «Pas de croix, pas de chocolat», dans *Le Temps*, 27 juin 2015.

41 Tableau 1, votations 25 et 25<sup>bis</sup>

En Suisse alémanique, seules 25 communes dans deux cantons – trois à Appenzell Rhodes-Extérieures et 22 dans les Grisons – (sur un total maximal théorique possible de 148 communes dans trois cantons) ont effectivement fait usage de la possibilité offerte aux autorités locales d’octroyer des droits politiques aux étrangers. Le potentiel de présence d’étrangers dans des fonctions législatives et exécutives reste très marginal en Suisse alémanique.

### 2.3\_ Enquête: les étrangers élus dans les communes

Au total, sur les sept cantons ayant franchi le pas, ce sont donc 600 communes dans six cantons, regroupant plus d’un million d’habitants, qui appliquent le droit d’éligibilité des étrangers au niveau communal. Mais que représentent véritablement ces chiffres? Si le droit d’éligibilité existe bel et bien, a-t-il réellement été employé? Des étrangers se sont-ils présentés à des élections communales? Ont-ils été élus? En l’absence de toute statistique globale ou détaillée, il est difficile de déterminer l’impact de cette extension des droits politiques. Afin de donner un aperçu de cette réalité et aider à définir l’ampleur du phénomène, Avenir Suisse a effectué une enquête auprès de l’ensemble des communes concernées.

Le sondage visait à remplir les objectifs concrets suivants : déterminer l’importance, passée et actuelle, de l’éligibilité des étrangers (en constatant le nombre de communes ayant déjà eu des étrangers élus ou actifs au sein de ses institutions) ; établir une estimation du nombre actuel d’élus étrangers ; évaluer l’effort de promotion du droit d’éligibilité des étrangers par les communes. Il s’agit donc d’une simple estimation de l’état des lieux.

Il est étonnant de constater qu’à ce jour, il n’existe aucune enquête nationale à ce sujet, aucun recensement du nombre de communes ayant déjà connu cette réalité, aucune estimation du nombre d’étrangers ayant déjà occupé des fonctions politiques locales <sup>42</sup>.

#### Résultats de l’enquête

Sur les 317 communes ayant répondu, 160 ont un système d’élection (parfois tacite) pour l’accès à leur Parlement communal, alors que les 157 restantes – plus petites – n’ont pas de système électif pour former leur législatif : c’est l’assemblée générale de tous les citoyens de la commune (Conseil général, «Gemeindeversammlung») qui forme le Parlement communal. En revanche, toutes les communes ayant répondu ont un système électif (parfois tacite) pour l’accès à leur organe de direction exécutive.

Au total, 600 communes dans six cantons appliquent le droit d’éligibilité des étrangers au niveau communal.

---

42 Ni l’Office fédéral de la statistique, ni la CFM ne tiennent de statistique particulière concernant le nombre d’élus étrangers. Les instituts universitaires spécialisés soit en administration publique (IDHEAP, Lausanne) ou en migration (SFM, Swiss Forum for Migration and Population Studies, Neuchâtel) n’ont pas encore eu l’opportunité d’étayer leurs recherches sur ce sujet spécifique par une approche chiffrée concrète.

## Enquête en ligne, méthode et limites

---

*Avenir Suisse a mené entre avril et mai 2015 une enquête directement auprès des 600 communes suisses autorisant actuellement les étrangers à être élus au niveau communal, que ce soit au niveau exécutif ou législatif. Ce chiffre comprend donc toutes les communes des quatre cantons romands (VD 318; NE 37; JU 57; FR 163) ainsi que les communes alémaniques ayant décidé elles-mêmes d'octroyer l'éligibilité passive à leurs résidents étrangers (GR 22; AR 3; BS 0, ce dernier pour mémoire).*

*Chacun des 600 secrétaires des communes concernées a été contacté, tant par courrier physique que par courriel (e-mail). Il leur était demandé de répondre à un bref questionnaire en ligne, pour un temps de réponse moyen de dix minutes. Nous avons créé un sondage adapté à chaque canton, afin de faciliter la compréhension (dates, législation, dénominations).*

*Les premières questions visaient à situer la commune répondante, en déterminant notamment si le législatif communal est désigné par élection ou non. Dans le cas d'un système par élection, le répondant était alors redirigé vers une question visant à déterminer si des étrangers avaient déjà été élus au sein de la commune depuis l'introduction de la loi permettant cette élection (en distinguant ceux encore en activité—«siégeant actuellement», et ceux qui avaient été élus mais n'étaient plus actifs—«ayant siégé par le passé»). Dans le cas d'un système sans élection, où l'ensemble des électeurs de la commune forme le Parlement local (par exemple Conseil général, «Gemeindeversammlung»), le répondant se voyait redirigé vers une question cherchant à déterminer si des étrangers étaient actuellement, ou avaient déjà été actifs au sein de l'assemblée communale (notamment participation régulière aux séances). Un processus de questionnement identique fut établi pour les étrangers élus au sein d'un exécutif communal (qui, dans toutes les communes, est toujours désigné par élection, même si celle-ci est parfois tacite).*

*L'enquête cherchait également à dresser un état des lieux de l'activisme des communes en matière de promotion des droits politiques des étrangers. Ainsi, une question visait à déterminer l'utilisation ou non par le passé de mesures d'incitation à la participation des étrangers, de même que leur nature le cas échéant. Lorsqu'une commune répondait ne jamais avoir pris de telles initiatives, elle était redirigée vers une question subsidiaire, construite de la même manière, concernant les éventuelles mesures prévues à l'avenir.*

*Les principales limites de l'enquête portent sur le taux de réponse et la fiabilité des réponses.*

*Le taux de réponse de l'enquête en ligne (52,8% au total) peut être considéré comme bon. Il signifie que 317 communes ont répondu, sur les 600 au total qui se qualifiaient pour l'enquête (octroi du droit d'éligibilité aux étrangers dans la commune) (cf. tableau 3). Les communes les plus peuplées de chacun des cantons concernés ont répondu. Sur la base des réponses reçues, aucune extrapolation ne peut raisonnablement être faite pour les communes n'ayant pas répondu.*

*La fiabilité des réponses est complètement tributaire des sondés eux-mêmes, sans qu'Avenir Suisse ne puisse matériellement lui-même vérifier l'exactitude des réponses reçues. La qualité et l'exactitude des réponses dépendent de l'accès à l'information, de la mémoire et du temps à disposition de la personne ayant répondu à l'enquête au sein de la commune. Ceci explique le nombre parfois élevé de «ne sait pas», notamment en relation avec des questions portant sur le passé.*

*L'enquête conduite est un premier recensement partiel, une estimation éclairant un sujet encore trop méconnu et délaissé par la plupart des acteurs et analystes politiques. En voici une synthèse des résultats importants, les détails étant présentés dans le tableau 3.*

---

Les dénominations des autorités législatives et exécutives sont particulièrement foisonnantes dans les communes suisses. Le fédéralisme du vocabulaire y est tellement poussé qu'une même dénomination recouvre d'une commune à l'autre un sens complètement différent. Ainsi, le «Conseil communal» est l'organe législatif de nombreuses communes vaudoises, alors qu'il désigne l'exécutif local dans les cantons de Neuchâtel, Fribourg et Jura (l'exécutif vaudois est appelé «Municipalité»). Pour tenir compte de ces différences, l'enquête a été adaptée pour chaque canton, et une liste des dénominations utilisées figure dans le [tableau 2](#).

Dans les communes suisses, le fédéralisme du vocabulaire est tellement poussé qu'une même dénomination recouvre d'une commune à l'autre un sens complètement différent.

Au sein des 317 communes répondantes (cf. [tableau 3](#)) :

- **37 communes (soit 11,7%) ont déjà eu un étranger élu au sein de leur exécutif communal**, dont une grande majorité dans les cantons de Vaud (20) et Fribourg (12), quelques cas exceptionnels pour Neuchâtel (1) et Jura (3) et un seul en Suisse alémanique (AR).
- **19 étrangers élus siègent actuellement dans l'exécutif d'une commune** (VD 11, NE 1, JU 2, FR 5, et aucun en Suisse alémanique) ;
- **177 communes (soit 55,8%) ont déjà eu un étranger élu ou participant au sein de leur législatif communal** ; dont une grande majorité dans les cantons de Vaud (110) et Fribourg (41), suivis par Neuchâtel (11), Jura (9) et les Grisons (6) <sup>43</sup>.
- **148 étrangers siègent ou participent actuellement au sein du Parlement (législatif) de la commune**, dont une grande majorité dans le canton de Vaud (115), mais aussi Neuchâtel (15), Fribourg (11) et Jura (5). En Suisse alémanique, Appenzell Rhodes-Extérieures annonce deux étrangers actuellement actifs, et les Grisons aucun.

Parmi les communes élisant leur législatif, 93 communes sur les 160 possibles (59,2%) ont déclaré avoir déjà eu des élus étrangers dans leur Parlement local. La proportion est environ la même pour les communes avec un système d'assemblée communale universelle (sans système d'élection), pour lesquelles 84 communes sur les 157 possibles (53,5%) ont déclaré avoir déjà compté des étrangers actifs dans leur assemblée communale.

Enfin s'agissant des mesures d'information ou de promotion mises en œuvre par les communes pour faire connaître à leurs résidents étrangers leurs droits politiques, 88 communes (sur les 317 ayant répondu au total, soit 27,8%) ont déclaré l'avoir fait. Seules huit communes interrogées (2,5%) ont affirmé vouloir prendre de telles mesures à l'avenir.

---

43 Ces chiffres sont l'addition des réponses à la question «Y a-t-il déjà eu des étrangers élus ou actifs dans le législatif communal?» pour les communes avec système d'élection et les communes sans système électif (assemblée communale). Les détails figurent dans le [tableau 3](#).

Tableau 3

## Enquête statistique sur le nombre d'élus étrangers dans les communes suisses (état au 30 juin 2015)

	VD	NE	JU	FR	GR	AR	Total
Nombre de communes par canton (total)	318	37	57	163	125	20	720
Nombre de communes accordant le droit d'éligibilité aux étrangers	318	37	57	163	22	3	600
(in %)	100 %	100 %	100 %	100 %	17,6 %	15 %	83,3 %
Nombre de communes ayant répondu à l'enquête	162	18	32	88	14	3	317
Taux de réponse (en % du nombre de communes avec étrangers éligibles)	50,9 %	48,6 %	56,1 %	54 %	63,6 %	100 %	52,8 %
<b>Législatif communal</b>							
Nombre de communes avec système d'élection ayant répondu	101	17	12	27	3	0	160
Communes avec élection: y a-t-il déjà eu des élus étrangers?	69	11	5	8	0	0	93
(en % du nombre de communes avec élection ayant répondu)	68,3 %	64,7 %	41,7 %	29,6 %	0 %	-	59,2 %
Nombre de communes sans système d'élection ayant répondu	61	1	20	61	11	3	157
Communes sans élection: y a-t-il déjà eu des étrangers actifs?	41	0	4	33	6	0	84
(en % du nombre de communes sans élection ayant répondu)	67,2 %	0 %	20 %	54,1 %	54,5 %	0 %	53,5 %
Nombre d'élus étrangers siégeant actuellement (état au 30 juin 2015)	115	15	5	11	0	2	148
Nombre d'élus étrangers ayant siégé par le passé (avant juin 2015)	64	50	12	6	0	0	132
<b>Exécutif communal (fait toujours l'objet d'une élection)</b>							
Y a-t-il déjà eu des élus étrangers à l'exécutif communal?	20	1	3	12	0	1	37
(en % du nombre total de communes ayant répondu)	12,3 %	5,6 %	9,4 %	13,6 %	0 %	33,3 %	11,7 %
Nombre d'élus étrangers siégeant actuellement (état au 30 juin 2015)	11	1	2	5	0	0	19
Nombre d'élus étrangers ayant siégé par le passé (avant juin 2015)	8	0	1	10	0	1	20
Communes ayant déjà pris des mesures spéciales	44	3	7	28	3	3	88
(en % du nombre total de communes ayant répondu)	27,2 %	16,7 %	21,9 %	31,8 %	21,4 %	100 %	27,8 %
Communes envisageant des mesures spéciales à l'avenir	4	0	0	3	1	0	8
(en % du nombre total de communes ayant répondu)	2,5 %	0 %	0 %	3,4 %	7,1 %	0 %	2,5 %

Source: enquête originale Avenir Suisse, conduite en ligne (avril-mai 2015)

## Commentaires et interprétations

**Peu d'élus étrangers (en chiffres absolus).** L'enquête recense 148 étrangers actuellement actifs dans un législatif communal et 19 siégeant dans un exécutif local. Ces chiffres, même incomplets, démontrent bien que le phénomène est très limité sur le terrain. Les réponses positives données à cette même question «par le passé» (c'est-à-dire depuis la date à laquelle la loi a permis aux étrangers d'être élus dans la commune concernée) ne sont guère plus élevées, avec 132 cas d'étrangers actifs mentionnés pour les législatifs et 20 cas d'étrangers élus pour les exécutifs. Bien évidemment, il y a eu dans la réalité bien plus d'étrangers élus dans les communes que ce que rapporte notre enquête<sup>44</sup>. Cependant, ces chiffres «par le passé» doivent être tempérés par le fait que les réponses sont totalement tributaires du temps disponible et de la mémoire des secrétaires communaux ayant répondu ; il suffit qu'une personne récemment entrée en fonctions tienne le greffe de la commune pour qu'une partie de l'histoire de celle-ci soit involontairement occultée.

De nombreuses communes ont déjà eu des étrangers dans leurs assemblées législatives. Le nombre d'élus étrangers est faible dans l'absolu ; mais, en part relative, l'enquête montre une pratique assez largement répandue. Plus d'une commune répondante sur deux a déjà eu au moins un étranger élu (ou actif) dans son assemblée législative (55,8 % au total, dont 59,2 % pour les communes avec système d'élection). Il est néanmoins nécessaire d'opérer une distinction entre les communes où prévaut un système par élection et celles, moins peuplées, où l'ensemble de la population participe au sein d'une forme d'assemblée générale des citoyens. Pour ces dernières, il est souvent difficile pour le répondant de savoir précisément si des étrangers sont présents lors des réunions du législatif (en moyenne deux à trois fois par année dans les petites communes)<sup>45</sup>. Toutefois, les étrangers sont également présents au sein de ces assemblées législatives (53,5 % selon l'enquête).

**Seule une commune sur dix a déjà eu un étranger élu à une fonction exécutive communale** (précisément 11,7 %), ce qui s'explique aussi probablement par la charge de travail et d'engagement que représente une telle fonction.

**Une affaire romande.** La réalité de terrain de l'exercice des droits politiques par des étrangers dans des communes est beaucoup plus répandue en Suisse romande qu'en Suisse alémanique. La conclusion était évidente dès lors que seules 25 communes alémaniques (à comparer aux 575 communes romandes) accordent des droits politiques à leurs étrangers ;

L'exercice des droits politiques par des étrangers dans des communes est beaucoup plus répandue en Suisse romande qu'en Suisse alémanique.

<sup>44</sup> Mellone (2010), p. 19, cite un chiffre de «plus de 300 étrangers» élus dans le canton de Vaud dans des exécutifs ou législatifs communaux lors des élections communales de 2006.

<sup>45</sup> Beaucoup des communes sans système électif n'ont qu'une administration à temps partiel, qui n'a probablement pas eu le temps, ou l'accès aux bonnes informations, pour répondre à l'enquête. Par exemple, le taux de réponse des petites communes jurassiennes ou neuchâteloises a été particulièrement bas, et les huit communes grisonnes n'ayant pas répondu sont de petite taille. De plus, les petites communes ayant répondu ont souvent utilisé l'option «ne sait pas».

toutefois, l'enquête confirme sur le terrain la proportion réglementaire. Sur les 17 communes alémaniques ayant répondu, seule la commune appenzelloise de Trogen (AR) a deux élus étrangers siégeant actuellement au législatif. Wald (AR) a eu entre 2002 et 2004 un conseiller municipal hollandais (naturalisé depuis) et seules six communes grisonnes (sur les 14 ayant répondu) ont affirmé que des étrangers avaient siégé par le passé dans une «Gemeindeversammlung». L'exercice concret des droits politiques par des étrangers dans les communes est donc encore très marginal dans les cantons alémaniques.

**Nombreuses différences cantonales.** Au sein même des cantons romands, les variations sont considérables, à l'exemple de celles existant entre le canton de Vaud (68,3 % de communes ayant déjà vu un étranger siéger au législatif, avec élection) et celui de Fribourg (29,6 %). Si les cantons de Neuchâtel et du Jura se sont distingués réglementairement en étendant le plus les droits politiques de leurs résidents étrangers, la plupart des étrangers élus dans des législatifs ou exécutifs communaux le sont dans les cantons de Vaud et de Fribourg. C'est dans ces deux cantons que les chiffres absolus sont les plus élevés (ce qui s'explique aussi par leur taille et leur nombre important de communes: VD 318, FR 163); c'est donc ici que la pratique de terrain y est la plus intense.

La situation est donc caractérisée par de grandes disparités sur plusieurs niveaux: entre les régions linguistiques, entre les cantons et entre les communes. Il est difficile de traiter le sujet de l'éligibilité des étrangers comme un ensemble uni.

**Différences selon la taille des communes.** La répartition du nombre d'étrangers actuellement élus en fonction en proportion de la taille de la commune (en nombre d'habitants) est représentée dans la figure 1.

L'homogénéité est grande en ce qui concerne l'accès des étrangers au législatif: ceux-ci participent dans toutes les tailles de commune en proportion équivalente. En revanche, la répartition des étrangers élus dans un exécutif communal démontre que ce sont avant tout les petites communes qui en bénéficient (13 élus étrangers sur 19 recensés au total sont actifs dans une commune de moins de 1000 habitants; 18 élus étrangers sur 19 le sont dans des communes de moins de 5000 habitants). C'est une piste intéressante pour le système de milice, dès lors que c'est dans les petites communes que la pénurie de candidats à des fonctions de milice est en générale la plus forte.

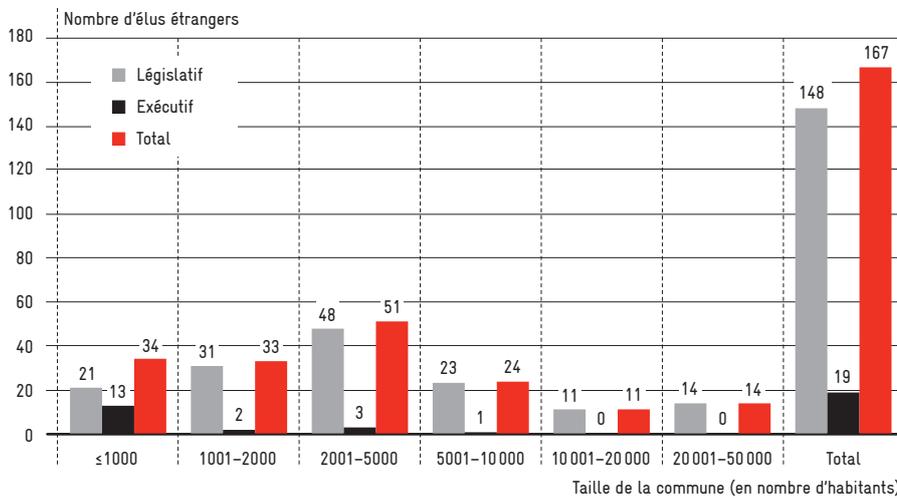
**Les droits politiques des étrangers sont mal connus et peu promus.** S'il est un aspect à relever, c'est la proportion relativement faible de communes ayant déjà mis en œuvre une véritable politique d'information et de promotion de cette possibilité auprès de sa population étrangère (88 sur 317 au total, soit 27,8 %). Toutefois, plus d'une centaine de communes ont répondu qu'elles ne savaient pas si de telles mesures avaient déjà été entreprises. Sur les 216 communes restantes, les 88 communes ayant été actives représentent un taux plus élevé (40,7 %).

La situation est donc caractérisée par de grandes disparités sur plusieurs niveaux : entre les régions linguistiques, entre les cantons et entre les communes.

Figure 1

Nombre d'élus étrangers siégeant au plan communal (état au 30 juin 2015)

La figure montre le nombre d'élus étrangers au niveau communal (encore en fonction) répartis selon la taille de la commune (en nombre d'habitants). Au niveau exécutif, ce sont surtout les petites communes qui profitent de l'engagement d'élus étrangers.



Source : enquête originale Avenir Suisse, conduite en ligne (avril – mai 2015)

Plus faible encore semble la part de communes envisageant de poursuivre une telle démarche à l'avenir. Pourtant, au vu du contexte actuel de pénurie de personnel politique, les autorités locales, voire cantonales, seraient bien avisées de faire connaître largement ce droit d'éligibilité. Plus surprenant encore : de nombreux fonctionnaires communaux ne connaissaient même pas la mesure et ignoraient eux-mêmes qu'un étranger puisse être élu sur leur territoire, dénotant par là un manque flagrant d'information au sein des communes elles-mêmes. Dans ce domaine aussi, les cordonniers sont parfois mal chaussés.

**Pas de données qualifiées ou qualitatives.** L'enquête se limite à des données quantitatives et ne peut donc pas donner d'explications quant aux raisons, aux motivations ou au contexte de l'élection d'étrangers dans les instances communales. Il est donc difficile d'expliquer les raisons et causes de l'élection d'étrangers à des fonctions communales. Il faudrait pour cela une recherche très approfondie, visant à différencier les communes par de multiples facteurs et caractéristiques : proportion d'étrangers éligibles au sein de la commune, part d'étrangers qui soumettent leur candidature, présence de cercles d'immigrés (dont on peut penser qu'ils jouent un rôle important dans l'intégration et la mobilisation des potentiels candidats), intégration de la communauté étrangère, acceptation de celle-ci par la population, attitude des autorités communales envers le droit d'éligibilité (promotion, connaissance), entre autres. De même, l'explication des différences intercantionales ne peut se faire que par un tra-

vail très fouillé, englobant l'ensemble des variables nécessaires. Nous n'expliquons donc pas la présence ou non d'élus étrangers, nous la constatons.

Dans des questions annexes, il était laissé la possibilité aux répondants de mentionner les partis ou nationalités des élus étrangers dans les communes. Beaucoup de communes ne disposaient déjà pas de l'information quantitative sur le nombre d'étrangers élus, et fournir des données plus précises leur était donc difficile. Les éléments recueillis n'ont donc qu'une valeur anecdotique et ne peuvent pas être compris comme autre chose qu'une illustration. En termes de nationalités, les réponses reçues ont indiqué qu'il y avait eu des élus communaux de nationalités très diverses : Allemagne, France, Italie, Espagne, Portugal, Pays-Bas, Belgique, Bosnie, Royaume-Uni, Norvège, Tunisie, Haïti et Togo.

## 2.4\_ Eclairages et analyses

Au-delà des résultats de l'enquête, il est intéressant de pousser plus loin la réflexion en matière de droits de vote et d'éligibilité des étrangers. A cet égard, bien que seule une minorité de cantons et de communes aient franchi le pas, la Suisse fait office de véritable laboratoire politique. Plusieurs tendances se dégagent.

**Satisfaction sur le terrain.** Les communes qui octroient des droits politiques à leurs étrangers semblent satisfaites de cette solution, et aucune n'envisage un retour en arrière<sup>46</sup>. Certes, la mesure n'est quantitativement pas spectaculaire, mais semble convenir quand elle est connue et pratiquée sur le terrain. Ainsi, par exemple, les communes grisonnes de St. Antönien (qui octroie le droit d'être élus aux étrangers) et celle de Luzein (qui ne l'accorde pas) ont voté le 8 mai 2015 leur fusion en une seule commune, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2016, sous le nom de «Luzein». La commission de transition recommande le maintien des droits politiques des étrangers à la «Gemeindeversammlung» de la nouvelle commune fusionnée<sup>47</sup>.

Les communes qui octroient des droits politiques à leurs étrangers semblent satisfaites de cette solution.

**Différences entre la Suisse alémanique et la Suisse romande.** Le thème recouvre un «Röstigraben» évident<sup>48</sup>. De manière générale, les cantons et communes romands sont plus ouverts aux droits politiques des étrangers que les alémaniques ou italophones. Les différences sont quantitatives et conceptuelles.

46 Ex. Interview de Jakob Egli, Gemeindepräsident Wald (AR), dans *Limmattaler Zeitung*, 27 juillet 2013 : «Die Ängste, welche die Parteien geschürt haben, haben sich nicht bewahrheitet. Passiert ist überhaupt nichts. Das Ausländerstimmrecht ist für die Einwohner selbstverständlich».

47 Contrat de fusion des communes de St. Antönien et de Luzein, mars 2015

48 Selon *Wichmann (2013)*, tentant de répondre à la question «Existe-t-il une approche romande à l'intégration des étrangers?», les politiques cantonales en matière d'intégration socio-économique varient d'un canton à l'autre sans qu'il soit possible de discerner une tendance par région linguistique, alors que le «Röstigraben» est nettement marqué en termes d'intégration juridico-politique.

Quantitativement, pour mémoire :

- Les deux seuls cantons octroyant aux étrangers le droit de vote au niveau cantonal sont romands (NE et JU).
- Cinq cantons sur les huit accordant des droits politiques aux étrangers (vote et éligibilité) sur le plan communal sont romands (NE, JU, VD, FR et GE). Ces cinq mêmes cantons avaient approuvé en votation populaire les projets de naturalisation facilitée rejetés par le peuple suisse en 2004. Le Valais fait exception ; c'est le seul canton romand à ne pas octroyer le moindre droit politique à ses étrangers établis<sup>49</sup>.
- Parmi les 600 communes suisses accordant aux étrangers le droit d'être élus localement en 2015, 575 sont situées dans des cantons romands.
- En conséquence, la majorité des élus étrangers au niveau communal le sont dans des communes romandes : selon l'enquête d'Avenir Suisse (cf. tableau 3), 146 élus à un législatif communal sur 148 recensés le sont en Suisse romande (dont 115 dans le canton de Vaud) ; en matière d'élus étrangers au sein de l'exécutif communal, les 19 personnes recensées le sont toutes dans des cantons romands.

Cinq cantons sur les huit accordant des droits politiques aux étrangers (vote et éligibilité) sur le plan communal sont romands.

Par ailleurs, pour les cantons qui la pratiquent ou l'autorisent, la conception de la réglementation des droits politiques des étrangers est tout à fait différente entre les régions linguistiques. Les cantons romands prévoient dans leur Constitution une réglementation uniforme, s'imposant à toutes les communes du canton, sans choix possible d'y adhérer ou de s'y soustraire, sans possibilité de conditionner les droits politiques locaux à des exigences communales supplémentaires. Les trois cantons alémaniques sont plus fédéralistes, en ce sens que leur Constitution autorise les communes à octroyer des droits politiques à leurs résidents étrangers, sans les y contraindre (système *opting-in*) : les conditions d'octroi de ces droits sont soit du ressort des communes elles-mêmes (GR, BS), ou alors des conditions minimales sont fixées dans la Constitution du canton (AR). Ces différences reflètent une conception distincte de l'Etat, plus centralisée pour les cantons romands, plus soucieuse et respectueuse de l'autonomie communale pour les alémaniques. Pour ces derniers, il est également probable que les compétences législatives et décisionnaires des communes soient plus importantes que celles des cantons romands, dans lesquels les compétences sont généralement plus massivement transférées en faveur du niveau cantonal.

**Un objet qui passe dans un «paquet», mais impopulaire en votation spécifique.** L'octroi de droits politiques aux étrangers dans les communes a presque toujours été accepté en votation populaire dans le cadre d'un «paquet», par exemple une révision complète de la Constitution

---

49 Dans le canton du Valais, la question des droits politiques des étrangers n'a jamais fait l'objet d'une votation populaire. Plusieurs postulats et motions parlementaires ont échoué devant le Parlement valaisan entre 1991 et 2008. Cf. *Mellone (2010), p. 21.*

cantonale ou une fusion de communes (GR). Lorsque le sujet fait l'objet d'une votation spécifique, il est la plupart du temps rejeté, avec des majorités négatives massives souvent au-delà des deux tiers (cf. tableau 1). En revanche, l'octroi de droits politiques étendus aux étrangers a eu davantage de succès lorsqu'il était inclus dans une révision complète de la Constitution cantonale, il en va ainsi pour le Jura (1977), Appenzell Rhodes-Extérieures (1995), Neuchâtel (2000), Vaud (2002), Grisons (2003), Fribourg (2004) et Bâle-Ville (2005) |<sup>50</sup>. Les droits politiques des étrangers ont donc souvent fait partie du paquet constitutionnel «standard» des révisions complètes entreprises dans les cantons dans les années 2000. Lorsque la mesure a survécu aux oppositions des commissions préparatoires, elle s'est retrouvée noyée dans un projet de révision complète, bien plus large, dont elle n'était qu'un élément parmi d'autres. Dans ce contexte, elle était donc quelque peu immunisée de la dimension émotionnelle puissante du débat portant sur l'obligation d'acquérir la nationalité suisse pour exercer des droits politiques. Cet «argument-massue» a fait tourner en déroute la plupart des votations spécifiques proposant des droits politiques aux étrangers, hors d'une révision constitutionnelle.

L'élément du «standard constitutionnel» semble aussi fonctionner au niveau communal. Ainsi, dans les Grisons, la plupart des communes qui fusionnent (et c'est de plus en plus fréquent) adoptent des «Gemeindeverfassungen» qui incluent – selon un probable modèle-type – une clause d'octroi du droit de voter, élire et être élu pour les étrangers au niveau communal |<sup>51</sup>. On peut aussi formuler l'hypothèse que la participation concrète des (rares) étrangers politiquement actifs dans ces communes grisonnes s'est avérée utile ou tout au moins totalement non problématique.

En dehors des révisions constitutionnelles complètes, l'extension des droits politiques des étrangers est un **processus lent et laborieux**. Les votations portant spécifiquement sur ce thème ont généralement été perdues (exception: Jura en 2014 |<sup>52</sup>). Une tactique couronnée de succès à Genève a été de présenter deux initiatives simultanées sur le même sujet en 2005: l'une, extensive, incluant tous les droits politiques, y compris le droit d'être élu au niveau communal; l'autre, plus limitative, excluant le droit d'être élu |<sup>53</sup>. Cette dernière variante a rencontré le succès en votation populaire. Dans le canton de Neuchâtel, en 2007, une initiative plai-

En dehors des révisions constitutionnelles complètes, l'extension des droits politiques des étrangers est un processus lent et laborieux.

---

50 A Genève, l'Assemblée constituante avait envisagé d'introduire le droit d'éligibilité passive pour les résidents étrangers au niveau communal dans la révision complète de la Constitution (votée en 2012), mais y avait renoncé pour des raisons tactiques et de risque politique; la loi de 2005 était encore trop fraîche, et une telle extension était perçue comme un risque pour le projet de nouvelle Constitution cantonale dans son entier.

51 Suite à des fusions récentes, les nouvelles communes suivantes ont adopté ou maintenu les droits politiques de leurs résidents étrangers: Vals, Scuol, Domleschg et Albula/Alvra (tous en 2015); Arosa, Safiental (2013), Bregaglia, Cazis (2010); probablement Luzein dès 2016. Le mouvement n'est cependant pas systématique: Surses (dès 2016), Zernez et Calanca (2015) ou Ilanz/Glion (2014) n'accordent aucun droit politique aux étrangers.

52 *Tableau 1, votation 30*

53 *Tableau 1, votations 20 et 20<sup>bis</sup>*

dant pour l'éligibilité des étrangers au niveau cantonal a été rejetée, alors que le contre-projet octroyant l'éligibilité seulement au niveau communal était accepté<sup>54</sup>. La tactique des deux projets simultanément soumis en votation n'est pas toujours fructueuse : à Bâle-Ville en 2010, les électeurs ont rejeté tant l'initiative que le contre-projet qui lui était opposé<sup>55</sup>.

L'extension des droits politiques des étrangers est donc une partie à très long terme, dans laquelle ses partisans doivent être patients et pratiquent une **politique des (tout) petits pas**. En Suisse alémanique, où les échecs en votation populaire sont généralement cuisants, les exemples de participation symbolique ou consultative des étrangers à la vie politique locale se sont multipliés. Le canton de Thurgovie prévoit depuis 1987 la possibilité que les étrangers puissent participer de manière consultative à la vie politique locale, notamment par un droit de vote consultatif au sein de la «Gemeindeversammlung»<sup>56</sup>. Sur 80 au total, peu de communes thurgoviennes ont fait usage de cette faculté (citons notamment Herdern, Langrickenbach et Lengwil). Depuis 2013, la commune de Derendingen (SO), dont 30 % des habitants n'ont pas le passeport suisse, accorde aux étrangers (et aux mineurs) le droit de participer bénévolement et à titre consultatif aux travaux de commissions spécialisées, notamment sur l'énergie et l'environnement<sup>57</sup>; avec peu de résultats concrets pour l'instant. Tout récemment, le 14 juin 2015, les citoyens de la Ville de Berne ont accepté un nouveau règlement de participation politique des étrangères et étrangers. Ces derniers auront désormais la possibilité d'exprimer leurs revendications au niveau local par le biais d'une motion<sup>58</sup>.

**Seul le droit d'éligibilité passive (droit d'être élu) renforce le système de milice.** Dans la perception d'une large partie de la population, le droit conféré aux étrangers d'élire (éligibilité active), couplé au droit de vote, est perçu comme allant «moins loin» que le droit d'être soi-même élu (éligibilité passive). Dans de nombreuses votations, les initiants ont donc distingué les deux facettes de l'éligibilité, tentant de faire admettre d'abord la règle d'éligibilité active, en renonçant à «aller trop loin» avec l'éligibilité passive. Alors qu'il constitue l'essence même de la démocratie citoyenne, voire même l'un des attraits principaux de l'acquisition d'une nationalité, le droit fondamental conféré au citoyen de voter et de choisir ses représentants dans les corps politiques constitués (législatif et exécutif) est paradoxalement (un peu) plus facilement octroyé que celui d'être soi-même éligible. Pourtant, cette mesure ne contribue en rien à résoudre les

En Suisse alémanique, les exemples de participation symbolique ou consultative des étrangers à la vie politique locale se sont multipliés.

54 Tableau 1, votations 23 et 23<sup>bis</sup>

55 Tableau 1, votations 25 et 25<sup>bis</sup>

56 Constitution du canton de Thurgovie du 16 mars 1987, art. 19: Mitwirkung der Ausländer.

57 Altermatt, Sven, «Können Ausländer bald im Gemeinderat mitbestimmen?», dans *Solothurner Zeitung*, 30 janvier 2015.

58 Pour être valable, cette motion doit être signée par au moins 200 étrangers majeurs, possédant un permis C, B ou F, et domiciliés depuis au moins trois mois en Ville de Berne. Le Conseil municipal est chargé de répondre à la motion et le Conseil de Ville se prononce ensuite sur le texte. En cas d'acceptation, la motion doit être mise en œuvre par l'exécutif. La votation a été acceptée à une majorité de 59,9 %.

faiblesses constatées pour le système de milice. C'est bien le droit des étrangers d'être élus (éligibilité passive) au niveau local qui permettrait d'élargir le bassin de candidats potentiels, surtout dans les petites communes, où tout le monde se connaît et où les problèmes pour pourvoir les fonctions au sein des autorités communales sont les plus aigus. L'octroi de l'éligibilité passive est donc une mesure plus efficace pour le système de milice que le simple droit de vote, ou le droit d'élire. De plus, s'il est considéré comme une sorte de «contrepartie» pratique au fait qu'un étranger établi paie ses impôts dans la commune, ce droit d'être élu est bien plus avantageux pour la communauté que le droit de voter ou d'élire : permettre à un citoyen-contribuable étranger de fournir lui-même un engagement volontaire bénévole (s'il est élu) est intéressant pour tous, alors que la faculté de désigner les représentants des autorités qui engageront les dépenses financées par l'impôt reste un droit strictement individuel.

**Le droit d'être élu, un complément logique et cohérent au service citoyen universel.** Une naturalisation facilitée et, plus encore, l'octroi plus large de droits politiques locaux aux résidents étrangers seraient parfaitement cohérents avec la position d'Avenir Suisse concernant la création d'un service citoyen obligatoire (Müller et Adler 2015). Celui-ci s'imposerait non seulement aux hommes de nationalité suisse actuellement soumis à l'obligation militaire de servir, mais s'étendrait aux femmes et aux étrangers établis. La légitimité de cette nouvelle obligation de servir repose, envers les étrangers établis, sur le fait qu'ils «profitent» des avantages globaux de leur pays de séjour (finances publiques, institutions, structures sociales, sécurité, etc.), certes en payant des impôts, mais sans en «payer le prix» de manière aussi complète que les résidents de nationalité suisse (soumis, notamment, à l'obligation de servir ou seuls engagés dans les activités de milice, si constitutives des institutions politiques suisses). Dès lors que certains étrangers établis seraient soumis à un nouveau service citoyen universel, l'intérêt de la communauté est qu'ils puissent remplir leur obligation de servir sous forme d'engagement dans une fonction de milice reconnue au niveau communal. Le droit d'être élu au niveau communal (éligibilité passive) est donc un corollaire logique et positif du service citoyen imposé aux étrangers établis.

**Liens entre conditions de naturalisation et droits politiques locaux des étrangers.** Dans la conception encore largement majoritaire en Suisse, l'octroi des droits politiques se fait simultanément à l'acquisition de la nationalité, considérée comme l'étape-reine de l'intégration définitive d'un «étranger». C'est pourquoi l'octroi de droits politiques aux non-Suisses est si souvent massivement rejeté dans les votations populaires : si un étranger établi de longue date dans le pays veut voter, élire ou être élu dans sa commune, pourquoi ne prend-il pas la nationalité suisse? D'un simple point de vue pratique, l'argument est tout à fait pertinent lorsque l'on considère la (très) longue durée de domiciliation en Suisse exigée pour les étrangers éligibles au niveau communal dans certains cantons

L'octroi plus large de droits politiques locaux aux résidents étrangers serait cohérent avec la position d'Avenir Suisse concernant la création d'un service citoyen obligatoire.

(dix ans pour VD, AR et JU); en pareil cas, créer un droit politique distinct de l'acquisition de la nationalité, alors même que la durée de résidence exigée en est si proche, en réduit massivement la portée concrète. Pour avoir du sens, la participation politique locale des étrangers doit donc être possible beaucoup plus rapidement que pour l'acquisition de la nationalité; sinon, autant y renoncer et exiger la naturalisation. D'autre part, les raisons pour lesquelles des étrangers «naturalisables» (donc remplissant toutes les conditions pour obtenir la nationalité suisse) ne font pas la démarche reste du ressort de leur sphère privée: mais on ne peut pas alors considérer le refus de leur conférer des droits politiques comme un déni démocratique.

**Vers un assouplissement des critères de naturalisation?** A fin juin 2015, l'initiative parlementaire «La Suisse doit reconnaître ses enfants» prônant des conditions de naturalisation facilitée était encore en cours d'examen aux Conseils des Etats (acceptée par le Conseil national en mars 2015). Même si cette initiative débouchait sur une nouvelle réglementation facilitant effectivement la naturalisation, il faudrait encore se demander si une telle loi aurait un effet positif sur la participation politique ou sur le système de milice suisse. En 2015, l'estimation est que 100 000 personnes environ rempliraient les critères contenus dans cette initiative parlementaire <sup>59</sup>; si toutes devenaient suisses, s'engageraient-elles activement en politique ou dans le système de milice? Une étude visant à analyser les effets à long terme de la naturalisation sur l'intégration politique des immigrants en Suisse de Hainmueller, Hangartner et Pietrantonio (2014) conclut que l'obtention du passeport suisse accélère l'intégration politique des immigrants sous la forme d'une augmentation de la participation politique formelle ainsi que des connaissances et de l'efficacité politiques. Mais elle ne donne pas (et ne peut pas donner) une estimation fiable de la probabilité de l'engagement des nouveaux naturalisés. Une partie de ces derniers pourrait donc être intéressée à s'engager politiquement et apporter une contribution au système de milice politique, mais rien n'est moins sûr. Les obstacles déjà évoqués dans les chapitres précédents (charge de travail importante, attractivité des fonctions de milice en déclin, etc.) restent valables.

**Droits politiques formels et intégration.** Dans la conception la plus pragmatique de l'octroi et surtout de l'exercice effectif des droits politiques au niveau local, la participation politique locale d'un étranger non naturalisé est perçue comme une conséquence naturelle et logique d'une intégration personnelle réussie. Basée sur le volontariat, elle est une décision individuelle (et très républicaine) de s'engager pour la collectivité. La conception plus «idéalisée» et plus abstraite d'une intégration personnelle des étrangers qui serait stimulée par l'octroi formel des droits poli-

Pour avoir du sens, la participation politique locale des étrangers doit être possible beaucoup plus rapidement que l'acquisition de la nationalité.

---

59 Goumaz, Magalie, «La naturalisation facilitée déjà contestée», dans *Le Temps*, 12 mars 2015.

tiques ne semble en revanche pas confirmée par les observations et les statistiques. Ainsi, le taux de participation des étrangers dans les votations et élections communales, dans les cantons où il est autorisé, est systématiquement inférieur à celui des électeurs de nationalité suisse. A Genève, pour les élections communales de 2011, le taux de participation des étrangers autorisés à voter a été inférieur à 30 %, alors que celui des votants de nationalité suisse était supérieur à 40 %. La différence a été encore plus marquée aux élections communales genevoises de 2015 (malgré une forte campagne d'affichage encourageant les électeurs étrangers à voter) : 27,8 % des étrangers avec droit de vote ont participé, à comparer à un taux de

### Encadré 3

#### Pour qui votent ou voteraient les étrangers ?

---

*La question des droits politiques à conférer (ou non) aux étrangers a évidemment une dimension sous-jacente de politique partisane. Qui et quels partis profiteraient d'une telle extension des droits politiques ?*

*La question est nourrie de fort préjugés et d'évidences anecdotiques, mais le terrain académique et scientifique pour tenter d'y répondre est encore assez ténu. Comme le rappelle le professeur Andreas Ladner (2014), l'un des seuls à explorer systématiquement ce domaine, les études sur le vote des Suisses ou des fraîchement naturalisés se multiplient, mais la question du vote (effectif ou potentiel) des étrangers est encore très peu explorée, parce qu'encore largement hypothétique. Il parvient toutefois à de premières conclusions fondées sur des enquêtes conduites sur le Panel suisse des ménages (Panel FORs) qu'il recommande lui-même de traiter avec précaution : les étrangers résidant en Suisse ne s'intéressent que fort peu à la politique ; leur intérêt ne grandit pas avec la durée de leur établissement dans le pays ; les étrangers établis en Suisse se déclareraient plus proches des positions et partis de gauche (Verts compris) que la moyenne des Suisses.*

*Dans les interviews conduites pour cette contribution, les avis sur la question des préférences politiques des résidents étrangers étaient très divergents. La théorie selon laquelle les Latins pencheraient à gauche et les immigrés de l'Est européen (ancien pays communistes) plutôt à droite ne peut pas être statistiquement vérifiée. Idem dans la propre enquête conduite par Avenir Suisse, pour laquelle une vingtaine d'élus étrangers ont explicitement mentionné leur appartenance politique, sans que cela puisse avoir une valeur scientifique : le PS y était le plus souvent mentionné, suivi de près par le PLR, avec des mentions isolées pour l'UDC, le PDC, le POP et les Verts libéraux. Plusieurs ont également rappelé leur non-appartenance à un parti, leur élection ou participation se faisant dans le cadre d'un rassemblement communal hors-parti, si typique de la vie politique locale en Suisse.*

*Enfin, il est notoire que ce sont presque toujours les partis de gauche (PS, Verts), parfois soutenus par les radicaux-libéraux, qui poussent la cause des droits politiques des étrangers, provoquant initiatives et votations. Au-delà de leur préférence idéologique en la matière, ils en espèrent évidemment un renforcement de leur propre électorat, en particulier dans les grandes villes de Suisse (Zurich, Genève, Bâle, Berne, Lausanne), majoritairement tenues par la gauche. La ville de Berne vient de voter un droit de motion pour les étrangers établis et avait déjà voté positivement (de justesse) en faveur des droits politiques des étrangers dans la votation cantonale bernoise de 2010, massivement rejetée au niveau cantonal. Une autonomie communale accordée à ces villes pour décider de l'octroi des droits politiques aux étrangers pourrait donc avoir pour but et pour conséquence de conforter cette majorité. Toutefois, le fait que l'extension des droits politiques des étrangers soit largement une cause portée par des partis de gauche ne doit pas disqualifier les bonnes raisons de favoriser ces droits au niveau communal.*

---

41,5% pour les Suisses. Dans le canton de Vaud, lors de leur première participation aux élections communales générales, en mars 2006, le taux de participation des quelque 85 000 électeurs étrangers était de 26,9% contre 43,7% pour les électeurs suisses; lors du renouvellement complet des autorités communales de mars 2011, le taux de participation des étrangers a baissé à 23,1% alors que celui des Suisses est resté stable à 43,1%. Dans les dernières élections communales à Neuchâtel en 2012, le taux de participation des étrangers autorisés était de 19,1%, celui des Suisses de 33,4%<sup>60</sup>.

L'intégration (personnelle, sociale et économique) précède donc la participation politique et la facilite. L'octroi des droits politiques aux étrangers motivés par une participation politique au niveau local (donc se sentant bien intégrés) n'est donc pas une condition préalable de leur motivation, mais une condition nécessaire pour la concrétisation de leur engagement. En revanche, l'octroi de droits politiques (formels et abstraits) ne suffit pas pour stimuler l'envie de participation politique chez des étrangers établis n'ayant pas la motivation de s'engager.

## 2.5\_ Conclusions et recommandations

L'extension des droits politiques des étrangers au niveau communal est une (petite) réforme positive pour le système de milice, qui permet aux communes d'élargir le bassin de recrutement des candidats. Elle ne suffira pas à elle seule à revivifier le système de milice politique suisse.

La participation des étrangers à la vie politique locale, là où elle est autorisée, n'a pas spectaculairement modifié le paysage politique suisse. Elle n'a pas apporté de solution tangible au problème du manque d'engagement dans la vie politique. Le nombre d'étrangers élus au sein d'une autorité communale est faible. Toutefois, se priver de la bonne volonté et de l'énergie des étrangers établis qui sont intéressés à participer à la vie politique locale serait un gâchis de ressources et de temps important. Accepter à des fonctions de milice locale des étrangers bénévoles et volontaires ne présente que des avantages et aucun risque pratique.

La question des droits politiques des étrangers ne pose aucun problème lorsqu'elle est abordée pratiquement et concrètement, par exemple dans une commune. Elle devient un sujet brûlant lorsqu'elle fait l'objet d'un débat abstrait sur le principe. La charge émotionnelle et le poids symbolique de l'exigence de la naturalisation préalable deviennent alors prédominants, et la votation tourne systématiquement en défaveur des partisans de l'extension. Toutes proportions gardées, on constate ici une certaine similarité avec le débat sur l'initiative «contre la construction de minarets», acceptée en votation populaire en 2009 : le problème pratique était inexistant (il n'y avait alors que quatre minarets dans toute la Suisse,

L'extension des droits politiques des étrangers au niveau communal est une (petite) réforme positive pour le système de milice, qui permet aux communes d'élargir le bassin de recrutement des candidats.

---

60 Sources : chancelleries cantonales et communales.

et quasiment aucune projet en cours), mais il fut le prétexte d'une rude bataille abstraite sur le principe, finalement remportée par les partisans de l'initiative. De même, le nombre et l'activité effective des élus étrangers en Suisse sont minimes, avec un impact toujours positif sur la vie politique locale, et sans aucun risque pour le système politique suisse ou son identité. Pourtant, l'idée de ces droits politiques conférés à des étrangers suscite à chaque fois une forte mobilisation négative lorsqu'elle est discutée de façon générale et abstraite. Or le génie politique de la Suisse, s'il en est un, est celui du pragmatisme et de la construction consensuelle par le bas (*bottom-up*). Nous ne sommes pas un pays de grandes visions politiques et stratégiques. En dehors de quelques fortes secousses imposées de l'extérieur (par exemple: l'invasion napoléonienne dès 1797, le Congrès de Vienne en 1815 ou l'impact des révolutions européennes bourgeoises de 1848), la Suisse a construit sa Tour de Babel confédérale pierre par pierre, brique par brique, par petites touches. Dans cet esprit, l'octroi de droits politiques aux étrangers au niveau communal est donc une décision pratique, à dépolitiser, qui doit revenir aux communes elles-mêmes. C'est une démonstration de la capillarité effective du fédéralisme, même à son niveau le plus petit.

En matière de réglementation, la possibilité (sans obligation) pour chaque commune d'octroyer le droit d'éligibilité aux étrangers domiciliés sur son territoire doit être vivement encouragée. Les cantons devraient donc, sur le modèle alémanique de l'*opting-in*, déléguer à leurs communes le droit de conférer des droits politiques locaux à leurs résidents non suisses, et les autoriser à en fixer les conditions. Cette approche fédéraliste et locale permet de tester la réalité du terrain. C'est un laboratoire démocratique et d'intégration en mouvement. Aucune commune ne devrait y être contrainte, et aucune ne devrait en être empêchée. Ce fédéralisme de proximité est fondamentalement helvétique.

Les conditions d'accès aux droits politiques pour les étrangers non naturalisés devraient inclure une durée de domiciliation minimale, ou un établissement administrativement confirmé. Rendre très longue la durée minimale exigée rend cependant la mesure inefficace: plus le délai de domiciliation exigé est proche du délai de naturalisation, moins l'octroi de droits politiques locaux aux étrangers fait sens, comme mesure destinée à vivifier la politique locale. En particulier, le droit d'éligibilité passive devrait être accordé relativement rapidement, afin de permettre aux étrangers motivés de s'engager bénévolement au niveau local, avant la fin du délai nécessaire pour une naturalisation. Si ce droit est lié à une durée d'établissement trop longue, il est inefficace dans la pratique (perte de ressources compétentes et bénévoles) et n'a aucun caractère distinctif par rapport à une procédure de naturalisation. Par ailleurs, dans la perspective d'un service citoyen universel, il faudra rendre cohérentes les conditions d'entrée (seuil d'exigences, notamment en terme de durée

En matière de réglementation, la possibilité (sans obligation) pour chaque commune d'octroyer le droit d'éligibilité aux étrangers domiciliés sur son territoire doit être vivement encouragée.

d'établissement) déclenchant l'obligation de servir des étrangers avec l'accès de ces derniers à des droits politiques locaux.

Un autre chemin plus direct pour élargir le bassin de candidats au système de milice en recrutant parmi les résidents étrangers est de réformer les règles relatives à la naturalisation, afin de la faciliter. Cette mesure devrait en particulier favoriser la naturalisation d'étrangers établis depuis longtemps, ou d'enfants de résidents étrangers nés sur le territoire et y ayant vécu longtemps. Au-delà de toute considération symbolique, la Suisse—cette machine à intégrer—a tout avantage à favoriser l'enracinement de ses résidents étrangers bien établis en rendant moins difficile le droit d'obtenir la nationalité suisse. Cette évolution aura un effet positif sur le système de milice helvétique, en élargissant le bassin de recrutement pour des activités politiques accessoires.

Au final, notre enquête et notre analyse révèlent encore l'écart entre les efforts normatifs (réglementations) et théoriques (philosophies d'intégration) et la réalité effective de la participation politique sur le terrain. Les réglementations se mettent en place lentement et laborieusement, mais régulièrement; les théories sur les droits politiques comme facteurs d'intégration des étrangers se multiplient et s'envolent jusqu'au fantasme, sans convaincre. En contrepoint, la dure réalité se rappelle à tous avec la modestie, voire l'indigence quantitative, de la participation effective des étrangers à la vie politique locale (là où elle est possible). L'essentiel reste la volonté des étrangers, au même titre que les Suisses, de participer et de s'impliquer au niveau politique. Des réglementations accordant des droits politiques aux étrangers établis, suivies de mesures incitatives ou de promotion dans cette population peuvent contribuer—bien que de façon limitée—à l'occupation de postes au sein des autorités communales. Cependant, l'éligibilité des étrangers ou une procédure de naturalisation facilitée ne suffiront pas à raviver un système de milice faiblissant. D'autres adaptations sont nécessaires; elles sont décrites dans le reste de cet ouvrage.

Nous espérons que cette contribution constituera un encouragement à la collecte systématique de données statistiques et au lancement d'autres études sur la thématique des droits politiques des étrangers en Suisse.

L'essentiel reste la volonté des étrangers, au même titre que les Suisses, de participer et de s'impliquer au niveau politique.

## 3\_ La frontière entre «nous» et «eux»

### - Postface

*Andreas Müller*

L'étude présentée ici fait un point de situation sur les droits politiques des étrangers en Suisse et les effets concrets engendrés jusqu'à présent. La question centrale est de déterminer dans quelle mesure le droit d'éligibilité passive (le droit d'être élu) pour les étrangers pourrait constituer un élément revivifiant pour le système de milice. Le texte est issu de l'édition française du livre «Etat citoyen et citoyen dans l'Etat – La politique de milice entre mythe et modernité». Toutefois, bien au-delà du système de milice, il soulève de nombreuses autres interrogations en rapport avec le droit de vote des étrangers : il en va ici de la compréhension de la démocratie (locale) et de la délimitation (mentale) entre le «nous» et le «eux» (les étrangers). Des thèmes comme les conditions de naturalisation ou la double nationalité sont aussi sujets à débat.

La manière dont on se positionne par rapport à ces questions dépend fortement de la façon dont on définit la communauté (nation) ou l'Etat. Certains prônent un Etat ouvert et une définition large de la citoyenneté. D'autres défendent une conception plus fermée de la citoyenneté et définissent la nationalité de manière plus restrictive. Comment la Suisse s'est-elle positionnée jusqu'à maintenant ? Comment fonctionne l'intégration de l'«étranger» ?

La manière dont on se positionne par rapport à ces questions dépend fortement de la façon dont on définit la communauté (nation) ou l'Etat.

### 3.1\_ La «Suisse intégrative»

Les faits décrivent l'image d'une Suisse très intégrative. L'intégration sociale des immigrés au quotidien fonctionne étonnement bien – voire même très bien – en Suisse. Nous n'avons pas de «ville-ghetto» et aucun quartier n'est organisé selon une ethnie particulière. Autre indice positif, les mariages binationaux sont très fréquents (environ 50 % des mariages). Mais en va-t-il de même pour l'intégration dans le domaine politique ?

Sur ce point aussi, nous sommes exemplaires à plusieurs égards. En comparaison avec les autres pays européens, nous sommes particulièrement généreux en matière de double nationalité et n'avons pas de craintes face aux «doubles loyautés». Depuis 1992, la Suisse permet sans aucune restriction la double nationalité, tandis que nos pays voisins germanophones se montrent bien plus réticents sur le sujet. Ce n'est qu'en 2012 que l'Allemagne a abrogé une réglementation selon laquelle les jeunes, à l'âge de 23 ans, devaient se décider entre la nationalité allemande ou celle de leur pays d'origine. En Autriche, la double nationalité reste encore aujourd'hui possible seulement dans des cas exceptionnels. L'acceptation de la double nationalité revête une forte signification symbolique. Elle signifie que l'identité civique et culturelle n'est pas vue comme un jeu à somme nulle : l'être humain n'est pas soumis à un simple potentiel d'iden-

tification quantitativement mesurable, qui devrait être réparti entre différents Etats. Pour l'illustrer avec un exemple : de la même manière qu'une personne développe généralement de fortes attaches avec son père, sa mère, son conjoint et ses enfants, il est possible que ses attaches s'étendent sous forme de patriotisme pour plusieurs Etats en même temps. De telles identités combinées sont toujours plus fréquentes dans le village global actuel, d'autant plus lorsqu'il n'y a pas de conflits ou de guerres entre les Etats en question. A cet égard, la double nationalité est tout simplement la reconnaissance juridique d'une réalité grandissante.

### 3.2\_ 875 000 résidents permanents renoncent au passeport suisse

Autant la Suisse traite de manière relativement flexible ceux qui possèdent plusieurs nationalités, autant ses conditions de naturalisation sont, en comparaison européenne, extrêmement strictes. Dans le pays, près de 875 000 résidents permanents remplissant les critères précis de naturalisation ne déposent pas de demande de naturalisation<sup>61</sup>. Bien qu'ils soient domiciliés de manière permanente sur le territoire, ces résidents ne semblent pas voir de bénéfices suffisants dans la naturalisation et renoncent par ce fait à l'acquisition de la nationalité helvétique.

Qu'est-ce que cela signifie pour la démocratie suisse? Pour pouvoir émettre une appréciation, il faut partir de la prémisse que la démocratie, dans son idée fondamentale, se base sur un principe de concordance entre le cercle des détenteurs de droits démocratiques et celui des personnes soumises de manière permanente à la juridiction de l'Etat. Cependant, au vu de l'importante mobilité des populations, cette concordance est toujours moins évidente, pas seulement au niveau national mais aussi au niveau communal. A titre d'exemple, en l'espace d'une législature, les grandes villes connaissent un brassage de population d'environ 25 – 30 % de leurs membres.

Au vu de cette mobilité croissante, le conditionnement étroit des droits politiques à la détention de la nationalité, tel que nous le connaissons en Suisse, s'avère toujours moins adéquat. Les mesures que nous évoquons – facilitation de la naturalisation, droit de vote pour les étrangers et double nationalité – peuvent toutes aider à leur manière à surmonter le conflit entre démocratie et mobilité.

Au vu de la mobilité croissante, le conditionnement étroit des droits politiques à la détention de la nationalité s'avère toujours moins adéquat.

### 3.3\_ Une forte convergence entre corps électoral et population résidente comme nécessité démocratique

Formulons une hypothèse : à moyen terme, à quoi ressemblerait une Suisse qui ne permettrait pas cette dynamisation et adopterait un concept restrictif de l'octroi des droits politiques, une Suisse qui ne reconnaîtrait

61 OFS, Migration et intégration – Etrangers/ères remplissant les conditions de naturalisation, 2013

pas le droit de vote pour les étrangers, qui n'accepterait pas la double nationalité et maintiendrait des barrières élevées à la naturalisation ?

Dans une Suisse comme celle-là, la part d'habitants ayant le droit de vote se réduirait sans cesse, jusqu'à ce qu'elle tombe sous la barre des 50 % de la population résidente. La démocratie deviendrait alors le privilège d'une minorité de nationaux établis de longue date. Cet électorat réduit cohabiterait avec un nombre toujours plus grand de résidents permanents qui ne pourraient pas voter.

Une telle perspective ne favoriserait guère une vie commune profitable à tous. De plus, une telle société «à deux vitesses» serait hautement suspecte d'incompatibilité avec le sentiment démocratique selon lequel les citoyens soumis au droit devraient prendre part à la gestion des problèmes qui les concernent. Si l'on considère la perte d'importance et de signification qu'ont subi les bourgeoises («Bürgergemeinden»), encore si importantes il y a cent ans, par rapport aux communes actuelles («Einwohnergemeinden»), on se rend compte de la situation difficile dans laquelle nous pourrions tomber dans une Suisse toujours plus globale.

L'intégration (politique) des immigrants de longue date apparaît donc comme une nécessité démocratique, car c'est seulement ainsi que le corps électoral reflète la population. Sans cela, la démocratie est déficitaire.

### 3.4\_ Le droit de vote des étrangers, une solution possible

Le droit de vote pour des étrangers est particulièrement intéressant à cet égard. L'octroi du droit de vote ainsi que du droit d'élire et d'être élus à des ressortissants étrangers établis dans le pays serait un signe convaincant d'égalité de traitement de ces immigrés et d'intégration dans l'arène publique. Plus longtemps des étrangers vivent dans un pays, plus il devient difficile de justifier leur exclusion des processus de décision. Un argument important provient du principe «No taxation without representation», conformément auquel tous les membres d'une communauté payant régulièrement des impôts devraient si possible être représentés dans les organes politiques.

Un argument important provient du principe «No taxation without representation».

L'attribution aux étrangers des droits de vote et d'éligibilité signifie que l'on voit dans les immigrés résidents de longue durée des (futurs) citoyens. A ce propos, les arguments déterminants pour une inclusion ne sont en aucun cas de nature altruiste ; une société inclusive est plus forte et améliore aussi les conditions de vie de ceux qui ressentent initialement une perte de pouvoir, apparente ou réelle.

Cela dit, il est impératif que ceux qui se sentent dépassés par une multiculturalité croissante et qui ne se sentent plus «chez eux» en Suisse soient pris au sérieux. Mais au lieu de les encourager à refuser toute intégration politique, il faudrait mettre en évidence les avantages et les bénéfices de cette diversité, si enrichissante pour la Suisse. Cela constituerait une tâche importante pour le politique. En Allemagne, le Président Gauck la prend en exemple quand il souligne dans son discours fondateur «celui qui est

Allemand sera à l'avenir toujours moins reconnaissable par son nom ou par son apparence qu'auparavant» et qu'il parle d'un nouveau «Nous» allemand comme une «unité des différents» («Einheit der Verschiedenen»).

Vu la part d'étrangers clairement plus élevée qu'en Allemagne et la poursuite continue de l'immigration, il serait nécessaire de tenir un tel discours dans notre pays. Il n'est pas suffisant de simplement renvoyer à la Constitution fédérale, qui mentionne dans son préambule les «diversités dans le respect de l'autre» et qui, dans son article 2 sur les buts, place la «diversité culturelle» au même niveau que «favoriser la prospérité» ou «assurer l'indépendance».

Le droit de vote pour les étrangers est, tout comme la reconnaissance de la double nationalité, une tentative de rendre justice à de nombreuses personnes possédant plusieurs identités. Le régime démocratique remonte à un monde dans lequel la mobilité et la migration n'étaient pas aussi courantes qu'aujourd'hui. Sur ce point, le droit de vote pour les étrangers (au niveau local) n'est pas un acte révolutionnaire, mais plutôt un rapprochement prudent vers la réalité: plus de sujets de droit prennent part aux votations et les étrangers se voient offrir l'opportunité de devenir des «Républicains» actifs.

Il y a une raison importante pour comprendre pourquoi le droit de vote des étrangers au niveau local fait particulièrement sens. Dans le livre «Etat citoyen et citoyen dans l'Etat – La politique de milice entre mythe et modernité», nous avons montré comment les décisions politiques importantes ont tendance à toujours se déplacer vers le niveau national, où il y a assez de candidats pour les fonctions politiques. Au contraire, il manque du personnel politique au niveau communal et la participation y diminue continuellement. Les réglementations locales sont de surcroît plutôt de nature technique ou apolitique et ne soulèvent que rarement des thèmes émotionnels. Tout ceci permet donc plus aisément de ne pas lier les droits politiques au niveau communal à la détention de la nationalité. Ce n'est pas un hasard si l'UE fait de même en conférant la citoyenneté européenne au niveau local, mais pas au niveau national. D'ailleurs, les droits politiques conférés aux étrangers à l'échelle européenne ou en Suisse n'ont nulle part été abrogés. De toute évidence, ils ne créent pas de problèmes en pratique.

Beaucoup devraient pouvoir dire «Oui» à cette (petite) mesure au niveau local: ceux qui aimeraient maintenir le droit de naturalisation aussi restrictif que possible (et qui disposeraient ici d'une petite soupape, évitant une trop forte pression pour une naturalisation facilitée); ceux qui aimeraient faciliter la naturalisation et voient le droit de vote pour les étrangers comme un pas intermédiaire vers cet objectif; ceux qui considèrent la participation politique des étrangers tout simplement comme un droit de l'homme; enfin, ceux qui reconnaissent les droits de vote et d'éligibilité comme un pas important vers l'intégration et vers une éventuelle naturalisation future.

Le droit de vote pour les étrangers (au niveau local) n'est pas un acte révolutionnaire, mais plutôt un rapprochement prudent vers la réalité.

### 3.5\_ Conclusion

En Suisse, la discordance entre la situation actuelle de l'immigration, encore généreuse mais surtout attractive d'un point de vue économique, et une sélection relativement restrictive pour la naturalisation est flagrante. Cette situation fait non seulement augmenter la part d'étrangers du pays mais aussi la part de la population qui ne peut pas donner son avis sur les affaires politiques.

Nous devrions enfin prendre conscience que la Suisse est un pays d'immigration et qu'elle le restera sûrement dans un avenir proche, du moins aussi longtemps que la Suisse se portera bien en comparaison internationale. C'est pourquoi la Suisse aura à accomplir, tant aujourd'hui que dans le futur, d'immenses efforts en faveur de l'intégration. Ceci impose des exigences élevées aux immigrés, mais aussi aux nationaux résidents qui devront faire avec une Suisse toujours plus diversifiée.

Où et comment fixer la frontière (mentale) entre le «nous» et le «eux»? Notre étude montre que les droits politiques des étrangers sont pour l'instant un phénomène local, pratiquement exclusif à la Suisse romande. Cette même partie de la Suisse a dit «Oui» en 2004 à un projet de naturalisation facilitée pour la troisième génération («ius soli»), finalement rejeté par le «Non» de presque tous les cantons alémaniques. Ceci démontre que la délimitation de la frontière entre le «nous» et le «eux» se pense différemment en Suisse francophone qu'en Suisse germanophone. La majorité des Romands qualifierait sans hésitation des enfants nés et vivant en Suisse comme «suisse» et considéreraient le droit de vote ainsi que le droit d'élire et d'être élu au niveau communal quasiment comme une «citoyenneté de résidence»: des étrangers vivant en Suisse devraient donc au niveau local (et même partiellement au niveau cantonal) avoir un pouvoir de décision et d'élection.

La Suisse devrait-elle organiser cette frontière entre le «nous» et le «eux» de façon romande, c'est-à-dire plus ouvertement et plus soupagement? Oui, nous croyons que la Suisse a un intérêt, en tant que pays d'immigration, à faire avancer l'intégration en faisant participer au processus politique sa population résidente. L'octroi des droits politiques, que cela soit par l'intermédiaire de la naturalisation ou par le droit de vote et d'éligibilité pour les étrangers, en est une condition essentielle. Notre étude ne représente qu'une petite pierre sur ce chemin vers une Suisse plus axée vers l'intégration. Elle désire faire avancer les droits politiques des étrangers au niveau communal. Notre message est simple: les communes qui le veulent doivent pouvoir introduire le droit de vote pour les étrangers. Toutes celles qui le font donnent un signe que les immigrés qui vivent et s'investissent ici depuis longtemps sont considérés comme des membres importants de la communauté publique locale – un signe d'encouragement confirmant leur appartenance et leur reconnaissance.

La délimitation de la frontière entre le «nous» et le «eux» se pense différemment en Suisse francophone qu'en Suisse germanophone.

## Bibliographie

- Benbassa, Esther (2011): *Le droit de vote des étrangers aux élections locales, note à l'intention de la commission des lois constitutionnelles et de législation du Sénat français*. Novembre 2011.
- Bois, Philippe (1973): Le droit de vote des étrangers en matière communale. Musée neuchâtelois, pp. 21–29.
- Cattacin, Sandro et Kaya, Bülent (2005): Le développement des mesures d'intégration de la population migrante sur le plan local en Suisse. In: Mahning, Hans (éditeur). Histoire de la politique de migration, asile et intégration en Suisse depuis 1948. Zurich: Seismo, pp. 288–320.
- CFM–Commission fédérale pour les questions de migration (2010a): *Citoyenneté–Terra cognita, Revue suisse de l'intégration et de la migration n° 17*. Berne-Wabern.
- CFM–Commission fédérales pour les questions de migration (2010b): *Citoyenneté–Redéfinir la participation. Recommandations de la CFM*. Berne-Wabern.
- Chancellerie d'Etat, République et canton de Genève (2011): *Le vote des étrangers en Suisse, tour d'horizon*. Février 2011.
- Christ, Thierry (2002): Le droit de vote des étrangers dans les débats politiques neuchâtelois de la seconde moitié du XIXe siècle. Revue historique neuchâteloise, pp. 293–307.
- Commission des institutions politiques du Conseil national (2014): Initiative parlementaires : La Suisse doit reconnaître ses enfants. *Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national*. 30 octobre 2014.
- Fibbi, Rosita (2011): *L'évolution des droits politiques des étrangères et des étrangers en Suisse: quelle signification du point de vue de la citoyenneté?* SFM Discussion Papers 26. Swiss Forum for Migration and Population Studies, Université de Neuchâtel, p. 16 ss.
- Hainmueller, Jens; Hangartner, Dominik et Pietrantuono, Giuseppe (2014): *Naturalization Fosters the Long-Term Political Integration of Immigrants*. Stanford University Graduate School of Business, Research Paper No. 14-40. Octobre 2014.
- Keller, Christoph (2010): *Citoyenneté–Assumer son appartenance, sa participation et sa responsabilité*. CFM–Commission fédérales pour les questions de migration. Berne-Wabern.
- Ladner, Andreas (2014): *Wen würden sie wählen? Eine Analyse der Parteipräferenzen ausländischer Staatsangehöriger in der Schweiz*. Working Paper de l'IDHEAP 19/2014. Lausanne.
- Mellone, Valeria Anna (2010): *Le droit de vote sans passeport suisse? Un survol comparatif des droits politiques des étrangers dans les cantons de Vaud et du Valais*. In: Cahiers du BLI–Bureau lausannois pour l'intégration des immigrés. Ville de Lausanne.
- Müller, Andreas et Adler, Tibère (2015): Etat citoyen et citoyens dans l'Etat–La politique de milice entre mythe et modernité. Genève: Avenir Suisse et Editions Slatkine.
- Wichmann, Nicole (2013): *Existe-t-il une approche romande à l'intégration des étrangers?* In Migration et Intégration: focus sur la Suisse romande, Forum n° 8/2013. Swiss Forum for Migration and Population Studies, Université de Neuchâtel, pp. 63–74.

**Genève**

Route des Acacias 47  
1227 Les Acacias/Genève  
Tel +41 22 749 11 00

**Zürich**

Rotbuchstrasse 46  
8037 Zürich  
Tel +41 44 445 90 00  
Fax +41 44 445 90 01

[www.avenir-suisse.ch](http://www.avenir-suisse.ch)  
[info@avenir-suisse.ch](mailto:info@avenir-suisse.ch)

