

Droit de vote en Suisse

Etienne Piguet

Des citoyens potentiels par milliers !

Dans un grand pays d'immigration comme la Suisse, une proportion considérable de la population résidente se trouve à l'écart de la prise de décision politique. Cette situation n'est pas favorable au fonctionnement démocratique. Cet article explore cette question et plaide en faveur d'un droit de vote local pour les étrangers. Il montre que la durée de résidence est un critère central pour établir qui doit en bénéficier et présente pour la première fois une estimation chiffrée du nombre d'étrangers majeurs résidant en Suisse qui pourraient devenir des citoyens selon le nombre d'années de séjour exigé.

« De même nous regardons comme notre patrie et le lieu où nous sommes nés, et la cité qui nous a conféré la qualité de membres. Cette dernière est nécessairement l'objet d'un plus grand amour, elle est la république, la cité commune. »
Cicéron [52 av. J-C]

On s'accorde à voir dans l'extension progressive des droits de décision collectifs à tous les groupes de la société (femmes, roturiers, pauvres, minorités religieuses...) une caractéristique majeure des démocraties libérales modernes. Ainsi pour l'historien Pierre Rosanvallon « l'égalité devant l'urne électorale est (...) la condition première de la démocratie (...) la base la plus indiscutable du droit. » (Rosanvallon 1992). Elle s'inscrit dans le grand mouvement social issu des Lumières et, pour Tocqueville, dans le sens de l'histoire : « C'est là l'une des règles les plus invariables qui régissent les sociétés. A mesure qu'on recule la limite des droits électoraux, on sent le besoin de la reculer davantage ; car, après chaque concession nouvelle, les forces de la démocratie augmentent et ses exigences croissent avec son nouveau pouvoir. » (Tocqueville 1835).

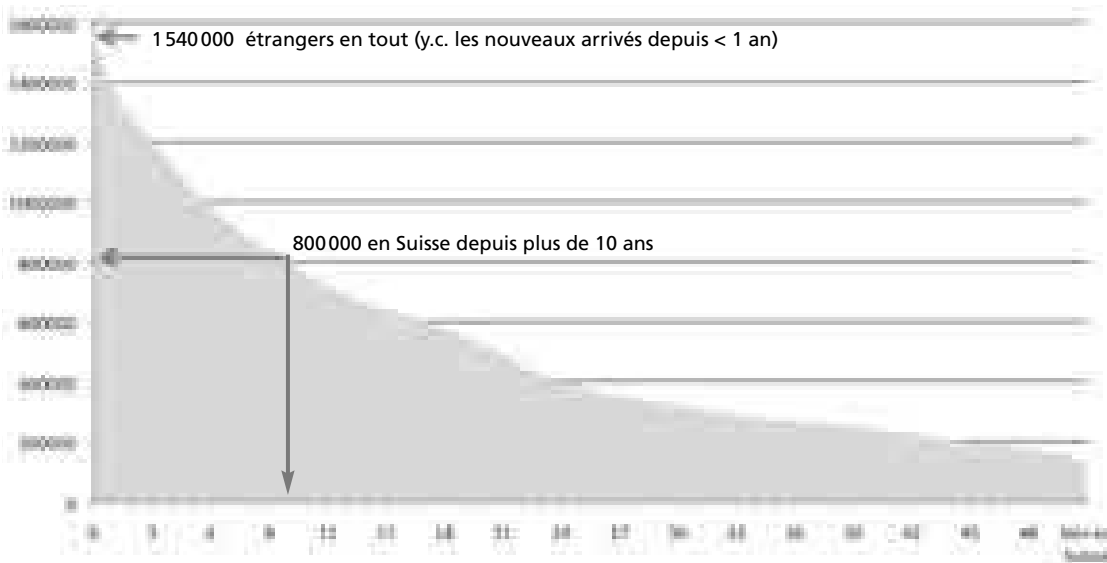
En contradiction avec l'extension des droits politiques parmi les nationaux, l'immigration croissante fait émerger dans

nos sociétés avancées de nouveaux groupes qui se trouvent privés de ces droits car ils sont réservés aux autochtones. Lorsque la proportion d'étrangers atteint des niveaux historiquement inédits et avoisine ou dépasse 25 % comme c'est le cas en Suisse, la question des conséquences pour le fonctionnement de la démocratie se pose.

Un processus progressif d'octroi du droit de vote aux étrangers à différentes échelles s'observe, même s'il est souvent contrarié, dans de nombreuses démocraties (D'Amato 2005 ; Earnest 2015), encouragé par les recommandations du Conseil de l'Europe (Conseil de l'Europe 1992). Dans l'UE, on note une avancée importante au plan local depuis le traité de Maastricht de 1992 puisque les ressortissants de l'UE se voient conférer un droit de vote (et d'éligibilité) communal hors de leur pays s'ils résident au sein de l'UE. La question du droit de vote local des ressortissants extra-communautaires reste par contre fortement controversée. Au sein de l'UE, une dizaine de pays (Irlande, Suède, Belgique, etc.) l'accordent selon des modalités variables, tandis qu'une majorité d'autres le refusent. En France, l'ajournement de ce point central du programme présidentiel de François Hollande est vu comme un constat d'échec.

La participation à la vie publique est garante de cohésion sociale

La Suisse occupe à cet égard une position particulière. Elle n'a pas ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et, dans une grande majorité de cantons et communes, les droits politiques sont réservés aux nationaux. Certaines régions s'avèrent cependant plus inclusives. Ainsi la plupart des cantons romands et quelques communes alémaniques ou romanches octroient aux résidents étrangers un droit de vote communal. Ce droit a parfois une longue histoire comme à Neuchâtel (Christ 2002). Dans d'autres cantons, il est plus récent et coïncide avec des réformes constitutionnelles : à Appenzell Rhodes-Extérieures les communes – 3 jusque-ici – peuvent l'octroyer depuis 1995, à Genève le vote communal remonte à 2005, dans le canton de Vaud à 2003. S'y ajoute



Graphique : Etrangers majeurs selon la durée de présence en Suisse, 2013

Source : Registres officiels de population fournis par Philippe Wanner de l'Université de Genève

à Neuchâtel, depuis 2000, et dans le Jura, depuis 1978, un droit de vote cantonal (Kurt and Zuber 2015). Ces développements s'inscrivent dans la ligne des recommandations émises par la CFM (Commission fédérale pour les questions de migrations 2010) mais restent plus exigeantes en termes de temps de séjour. La CFM suggère en effet aux cantons d'introduire le droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants étrangers résidants depuis 8 ans ou titulaires d'un permis C et aux communes dont la Constitution cantonale le prévoit, d'étendre les droits politiques aux étrangers en Suisse depuis 5 ans au moins.

Dans les milieux opposés au droit de vote des étrangers on rétorque souvent que la naturalisation est la seule voie permettant d'acquérir de manière équilibrée à la fois les droits et les devoirs du citoyen. Ce raisonnement semble défendable pour les questions d'ordre national ou dans des pays qui, comme la Suède ou le Canada, accordent la nationalité après quelques années. Dans des pays qui connaissent des procédures de naturalisation longues – en Suisse 12 ans de séjour (ancienne loi) ou 10 (nouvelle loi votée en 2014) – la mise à l'écart du processus démocratique est moins justifiable. Ce raisonnement prend toute sa force au plan local. Il semble en effet logique qu'après quelques années, un étranger puisse se prononcer sur les enjeux d'urbanisme, de culture, de fiscalité ou d'école qui le concernent autant que les nationaux (Raskin 1993). Du point de vue de la société d'accueil, ne pas octroyer des droits politiques aux résidents, c'est aussi se priver de forces vives tandis que la participation à la vie publique et aux choix collectifs est garante de cohésion sociale (Caroni 2010). La question du temps de séjour apparaît

dès lors comme le critère central pour établir la nouvelle frontière qui vient se substituer à la nationalité pour délimiter les contours de la citoyenneté politique locale.

Quel est l'ordre de grandeur du « potentiel de citoyens » correspondant à différentes exigences en matière de durée de séjour ? Nous pouvons y répondre en analysant les chiffres 2013.

Le graphique illustre pour la Suisse entière le nombre de votants potentiels en fonction du temps de séjour en années. Le graphique se lit de gauche à droite : si l'ensemble des personnes résidentes étrangères, même arrivées de fraîche date, se voyaient accorder le droit de vote local (exigence d'un temps de séjour de 0) on compterait 1 540 000 nouveaux votants, soit l'effectif total des étrangers majeurs. Si seules les personnes présentes depuis plus de 50 ans ou nées en Suisse avaient ce droit, les nouveaux citoyens seraient encore près de 200 000. Ce graphique permet ainsi d'évaluer l'impact de différentes options politiques. En appliquant au temps de séjour le modèle vaudois (10 ans), la Suisse gagnerait 800 000 votants !

Ces exemples illustrent à quel point admettre un temps de séjour un peu plus court augmente le cercle d'inclusion politique. Ainsi, si Genève – déjà l'un des cantons les plus ouverts – réduisait la durée de séjour exigée actuellement de 8 à 5 ans pour le vote communal – comme il en avait été question en 2012 dans les débats autour de la nouvelle Constitution cantonale – les communes gagneraient derechef 20 000 citoyens !

Accorder un droit de parole aux migrants c'est prévenir les antagonismes communautaires

Certains rétorquent aux défenseurs des droits politiques des étrangers que leur taux de participation reste modeste, ce qui trahirait un manque d'intérêt pour la chose publique et l'inutilité des droits accordés. Il est vrai qu'à Genève par exemple, la participation des étrangers au premier tour des élections municipales d'avril 2015 fut de 28% contre 42% chez les Suisses. Ce reproche est cependant largement infondé, d'abord pour une question de principes démocratiques : si certains groupes sociaux votent moins, cela n'est pas une raison pour les priver de droits ! Mais il est aussi infondé car cette différence de 14% s'explique certainement avant tout par deux phénomènes : d'une part de nombreux étrangers établis de longue date (3800 par an en moyenne) font chaque année à Genève le pas de la naturalisation. Si on accepte l'idée qu'ils se naturalisent entre autre par intérêt pour la politique, cela diminue « artificiellement » le nombre des votants étrangers. D'autre part, les possibilités pour les étrangers de s'informer sur les enjeux et les modalités de vote restent limitées par la langue et la connaissance des subtilités du système suisse. Les campagnes d'information menées à Genève sous le label « J'ai 8 ans, je vote dans ma commune » ou à Lausanne « Votre Ville, Votre Vie, Votre Voix » doivent à cet égard être saluées.

D'autres voix rétives à l'octroi du droit de vote aux étrangers craignent que, dans la diversité culturelle croissante de nos sociétés, il ne fasse le lit du vote communautariste et ouvre la voie à de nouvelles formes de clientélisme. Cette crainte n'est pas à prendre à la légère. Les recherches menées par exemple en Belgique montrent que les comportements électoraux des personnes issues de l'immigration tendent à favoriser certains partis et les candidats issus eux-mêmes de la migration (Rea et al. 2010). En Suisse aussi, les personnes naturalisées ayant un passé migratoire tendent à favoriser, toutes choses égales par ailleurs, certains partis (Strijbis 2014). L'expérience montre cependant que ce biais est modeste : le vote des migrants est loin d'être monolithique et

Ausländerstimmrecht: Tausende Stimmbürgerinnen und Stimmbürger!

Das Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf lokaler Ebene existiert in der Schweiz nur beschränkt. In den Kantonen der Romandie ist es meist an eine lange Aufenthaltsdauer gebunden, und in den übrigen Landesteilen ist es praktisch nicht vorhanden. Im Artikel werden verschiedene Argumente für und gegen das Stimmrecht auf lokaler Ebene für Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz vorgestellt. Es wird auch geschätzt, wie viele Personen bei unterschiedlichen Anforderungen an die Aufenthaltsdauer jeweils das Stimmrecht erhalten würden. So gewänne die Schweiz 800 000 Stimmberechtigte, wenn man bei der Aufenthaltsdauer das Lausanner Modell (10 Jahre Aufenthalt) anwenden würde. Ausländerinnen und Ausländer, die schon lange in der Schweiz leben, sind ein substanzieller Teil unserer Gesellschaft. Die Schweizer Demokratie kann mit der Aufnahme dieser potenziellen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nur gewinnen.

reste politiquement diversifié. Dans un pays comme la Suisse, marqué par la multiplicité des origines, des catégories sociales et des motifs de migration, le risque de polarisation semble insignifiant. C'est au contraire en accordant un droit de parole aux migrants que l'on prévient au mieux les antagonismes communautaires. C'est en étant reconnus comme citoyens que les étrangers résidents feront pleinement profiter la Suisse de leur participation et en feront pleinement la *cité commune* de tous ses habitants.

Etienne Piguet est professeur de géographie des mobilités à l'Université de Neuchâtel et vice-président de la Commission fédérale pour les questions de migration. Il est l'auteur de « L'immigration en Suisse – soixante ans d'entrouverture » aux Presses polytechniques et universitaires romandes (3^e édition – 2013). Ouvrage traduit en allemand (Haupt) et en italien (Cassagrande).