

Murat Alder  
Travail de Séminaire 2002-2003  
Seconde version  
Rendu le 30 mai 2003

UNIVERSITE DE GENEVE  
Faculté de Droit  
Département de Droit constitutionnel  
Professeur Andreas Auer

**La composition du corps électoral :**  
**Perspectives pour une nouvelle constitution genevoise**

# TABLE DES MATIÈRES

CANTONS SUISSES .....	I
LISTE DES ABRÉVIATIONS .....	II
BIBLIOGRAPHIE .....	III
LISTE DES ARRÊTS CITÉS .....	V
AUTRES SOURCES D'INFORMATIONS.....	VI
INTRODUCTION.....	1
<b>I - LE CORPS ELECTORAL CANTONAL .....</b>	<b>3</b>
A. LES EXIGENCES DECOULANT DE LA CONSTITUTION FEDERALE SUISSE DU 18 AVRIL 1999 ..	3
<b>1) La composition impérative du corps électoral cantonal.....</b>	<b>3</b>
a) Le principe du suffrage universel et égal .....	3
b) L'autonomie constitutionnelle des cantons en matière de délimitation du corps électoral .....	4
aa) La nationalité .....	4
bb) Le domicile .....	4
cc) La majorité civique.....	5
dd) L'interdiction pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit .....	5
<b>2) Les attributions minimales du corps électoral cantonal.....</b>	<b>6</b>
B. LE CORPS ELECTORAL DE LA REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE.....	7
<b>1) Les conditions de l'exercice des droits politiques à Genève.....</b>	<b>7</b>
a) Le sexe .....	7
b) La nationalité .....	8
c) Le domicile.....	9
d) La majorité civique .....	10
<b>2) Les motifs de privation des droits politiques.....</b>	<b>10</b>
<b>II - LA PROBLEMATIQUE DES DROITS POLITIQUES DES ETRANGERS .....</b>	<b>11</b>
A. LE DEBAT .....	12
<b>1) Le principe démocratique .....</b>	<b>12</b>
a) Définition des concepts de nationalité, de citoyenneté et d'intégration sociale .....	12
b) La thèse de l'indissociabilité entre la citoyenneté et la nationalité.....	13
c) La „Betroffenendemokratie“ .....	13
d) Quelques remarques critiques .....	13
<b>2) Les principes d'égalité et d'interdiction des discriminations .....</b>	<b>14</b>
B. LES DROITS POLITIQUES DES ETRANGERS EN DROIT CONSTITUTIONNEL COMPARE .....	16
<b>1) Les droits politiques des étrangers en Suisse.....</b>	<b>16</b>
a) Le canton du Jura .....	16
b) Le canton de Neuchâtel.....	17
c) Le canton de Vaud .....	17
d) Le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures .....	17
e) Le canton de Thurgovie .....	18
<b>2) Aperçu de la situation dans l'Union européenne .....</b>	<b>18</b>
CONCLUSION.....	20

# CANTONS SUISSES

AG	Argovie
AI	Appenzell Rhodes-Intérieures
AR	Appenzell Rhodes-Extérieures
BE	Berne
BL	Bâle-Campagne
BS	Bâle-Ville
FR	Fribourg
GE	Genève
GL	Glaris
GR	Grisons
JU	Jura
LU	Lucerne
NE	Neuchâtel
NW	Nidwald (Unterwald-le-Bas)
OW	Obwald (Unterwald-le Haut)
SG	Saint-Gall
SH	Schaffhouse
SO	Soleure
SZ	Schwyz
TG	Thurgovie
TI	Tessin
UR	Uri
VD	Vaud
VS	Valais
ZG	Zoug
ZH	Zurich

# LISTE DES ABRÉVIATIONS

aCst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 29 mai 1874, en vigueur du 29 mai 1874 au 31 décembre 1999.
al.	alinéa
art.	article
ATF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse
BO (CN/CE)	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale (Conseil National / Conseil des Etats)
CC	Code civil suisse, du 10 décembre 1907 (RS 210)
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950 (Convention européenne des droits de l'homme) (RS 0.101), en vigueur pour la Suisse depuis le 28 novembre 1974.
CES	Conseil économique et social
CFE	Commission fédérale des étrangers
cf.	conférez
ch.	chiffre(s)
consid.	considérant
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (RS 101), en vigueur depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2000.
Cst. GE	Constitution de la République et Canton de Genève, du 24 mai 1847 (RS 131.234), en vigueur depuis le 25 mai 1847.
FF	Feuille fédérale
LaCC	Loi d'application du code civil et du code des obligations, du 7 mai 1981 (RS/GE E 1 05)
LCo	Loi sur les communes, du 21 décembre 1964 (RS/NE 171.1)
LDP	Loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976 (RS 161. 1)
LDP/JU	Loi sur les droits politiques, du 26 octobre 1978 (RS/JU 161.1)
LDPSE	Loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger, du 19 décembre 1975 (RS 161. 5)
LEDP	Loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (RS/GE A 5 05)
litt.	lettre
LN	Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité, du 29 septembre 1952 (RS 141.0)
LSEE	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, du 26 mars 1931 (RS 142.20)
MGC	Mémorial du Grand Conseil genevois
OIE	Ordonnance sur l'intégration des étrangers (RS 142.205)
p.	page
Pacte I	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du 16 décembre 1966, en vigueur pour la Suisse depuis le 18 septembre 1992 (RS 0.103.1)
Pacte II	Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du 16 décembre 1966, en vigueur pour la Suisse depuis le 18 septembre 1992 (RS 0.103.2)
phr.	phrase
PL	Projet de loi du Grand Conseil genevois
RFJ	Revue fribourgeoise de jurisprudence
RO	Recueil officiel des lois fédérales
ROLG	Recueil authentique des lois et actes du gouvernement de la République et canton de Genève
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RS/GE	Recueil systématique de la législation genevoise
SJ	La Semaine Judiciaire
TCE	Traité instituant la Communauté européenne (TCE), version consolidée, <i>in Journal Officiel C 325 du 24 décembre 2002</i>
vol.	volume
ZBl.	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht

# BIBLIOGRAPHIE

- **AKOUN André, ANSART Pierre**, *Dictionnaire de sociologie*, Tours 1999.
- **AUBERT Jean-François**, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel 1967 et *Supplément 1967-1982*, Neuchâtel 1982.
- **AUER Andreas**, *Les constitutions cantonales : une source négligée du droit constitutionnel suisse*, *in La nouvelle Constitution: révision totale de la Constitution du canton de Berne, Perspectives et limites de la révision totale*, Berne 1989, p.9-18.
- **AUER Andreas**, *Enquête sur une norme moribonde : La Constitution genevoise*, *in* SJ 1999 II p. 81-99.
- **AUER Andreas, MALINVERNI Giorgio, HOTTELIER Michel**, *Droit constitutionnel suisse, Volume I : L'Etat ; Volume II : Les droits fondamentaux*, Berne 2000.
- **BEAUSIRE Pierre**, *La Constitution genevoise et ses modifications annotées*, Genève 1979.
- **BORGHI Marco**, *L'extension du droit de vote aux étrangers dans le canton de Fribourg (note sur l'article de Me Alain Ribordy)*, *in* RFJ 1996, p.218-221.
- **BOUQUET Jean-Jacques**, *Histoire de la Suisse*, 3<sup>e</sup> édition, Paris 2000.
- **CAVIN Jean-François**, *Territorialité, nationalité et droits politiques*, Lausanne 1971.
- **DELPÉRÉE Francis**, *Les droits politiques des étrangers*, Paris 1995.
- **DUFOUR Alfred**, *Histoire de Genève*, 3<sup>e</sup> édition, Paris 2001.
- **FULPIUS Lucien**, *L'organisation des pouvoirs politiques dans les Constitutions de la République et Canton de Genève*, Genève 1942.
- **GARRONE Pierre**, *L'élection populaire en Suisse : Etude des systèmes électoraux et de leur mise en œuvre sur le plan fédéral et dans les cantons*, Bâle 1991.
- **GRISEL Etienne**, *Les droits politiques des étrangers en Suisse*, *in Les étrangers en Suisse, Recueil de Travaux*, Lausanne 1982, p. 71-82.
- **GRISEL Etienne**, *Initiative et référendum populaires : Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, 2<sup>e</sup> édition, Berne 1997.
- **GRISEL Etienne**, *Egalité : Les garanties de la constitution fédérale du 18 avril 1999*, Berne 2000.
- **GRISEL Etienne**, *Les droits populaires au niveau cantonal*, *in* **THÜRER Daniel, AUBERT Jean-François, MÜLLER Jörg Paul (éd.)**, *Droit constitutionnel suisse*, Zurich 2001, p. 397-411.
- **GIACOMETTI Zaccaria**, *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, 2<sup>e</sup> édition, Zurich 1979.
- **HANGARTNER Yvo, KLEY Andreas**, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurich 2000.
- **HÄNNI Peter**, *Nature et objectifs d'une constitution cantonale*, *in* RFJ 2000, p. 123-132.
- **HEUSSER Pierre**, *Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Auländer*, Zurich 2001.

- **MAHON Pascal**, *La citoyenneté active en droit public suisse*, in **THÜRER Daniel, AUBERT Jean-François, MÜLLER Jörg Paul (éd.)**, *Droit constitutionnel suisse*, Zurich 2001, p. 335-347.
- **MAHON Pascal / PULVER Bernhard**, *Droits politiques des étrangers et Constitutions cantonales : l'exemple de Neuchâtel*, in RDAF 2001 I, p. 197-233.
- **MAKAROV Alexander Nikolai**, *Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrecht*, Stuttgart 1962.
- **MARQUIS Jean-François, GROSSI Guglielmo**, *Les immigrés, une minorité sans droits politiques ?*, Berne 1990.
- **MARTENET Vincent**, *L'autonomie constitutionnelle des Cantons*, Bâle 1999.
- **NGUYEN Minh Son**, *Droit public des étrangers : Présence, activité économique et statut politique*, Berne 2003.
- **POLEDNA Tomas**, *Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen*, Zurich 1988.
- **RAMELET Denis**, *Le droit de vote des étrangers*, in **DELACRETAZ Olivier, MURET Philibert, RAMELET Denis, HENNY Jean-Michel, TUSCHER Jean-Pierre, CAVIN Jean-François (éd.)**, *Constitution.03 : éclairages et propositions*, Lausanne 1999, p. 29-32.
- **RENNWALD Jean-Claude**, *Droits politiques des étrangers, transfert xénophobe et pression européenne*, in *Annuaire suisse de science politique 1991*, p. 287-301.
- **REYMOND Christophe (et al.)**, *Quand les Vaudois se révisent totalement, un premier commentaire du projet de Constitution*, Lausanne 2001.
- **RIBORDY Alain**, *Le canton de Fribourg peut-il accorder des droits civiques aux étrangers sans modifier sa constitution ?* in RFJ 1996, p. 196-217.
- **RUDIN Beat**, *Ausländische Staatsangehörige in der Politik : Möglichkeiten und Grenzen politischer Betätigung*, in **UEBERSAX Peter, MÜNCH Peter, GEISER Thomas, ARNOLD Martin (éd.)**, *Ausländerrecht, Ausländerinnen und Ausländer im öffentlichen Recht, Privatrecht, Strafrecht, Steuerrecht und Sozialrecht der Schweiz*, Bâle 2002, p. 981-1024.
- **TSCHANNEN Pierre**, *Stimmrecht und politische Verständigung : Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie*, Bâle 1995.
- **WERTENSCHLAG Rudolf**, *Grundrechte der Ausländer in der Schweiz : Eine Studie zur Entwicklung und Zustand der politischen Freiheit im Bundesstaat*, Bâle 1980.
- **WINDISCH Uli**, *Immigration : Quelle intégration ? Quels droits politiques ? Rapport pour la Commission Fédérale des Étrangers à l'intention du Conseil Fédéral*, Lausanne 2000.

# LISTE DES ARRÊTS CITÉS

## 1) Arrêts du Tribunal fédéral suisse

- ATF 83 I 173 *Quinche*
- ATF 116 Ia 113 *Claude et Anita Stoll*
- ATF 116 Ia 359 *Theresa Rohner*
- ZBl. 1996, p. 134 *H.*
- ATF 123 I 19 *A.*
- ATF 123 I 152 *G.*
- ATF 124 I 297 *Luc Meylan*
- ATF 125 I 21 *Grüne Bewegung Uri*

## 2) Arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

- ACEDH *Observer & Guardian c. Royaume-Uni* du 26 novembre 1991, Série A n° 216 p. 35
- ACEDH *Sunday Times c. Royaume-Uni* n° 1 du 26 avril 1979, Série A n° 30 p. 43.
- ACEDH *Van Raalte c. Pays-Bas* du 21 février 1997, Rec. 1997-I, p. 186.

# AUTRES SOURCES D'INFORMATIONS

## 1) Messages du Conseil fédéral

- Message relatif à une nouvelle constitution fédérale, du 20 novembre 1996, *in* FF **1997** I 1.
- Message du 23 août 1989, *in* FF **1989** III 703.
- Message du 11 avril 1990, *in* FF **1990** II 437.
- Message du 2 novembre 1994, *in* FF **1995** I 957.
- Message concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et révision de la loi sur la nationalité, *in* FF **2002** II 1815.

## 2) Sites internet consultés

### - Cantons:

- AR: <http://www.ar.ch/>
- FR: <http://www.fr.ch/etat/>
- GE: <http://www.geneve.ch>
- JU: <http://www.ju.ch/>
- NE: <http://www.ne.ch/>
- TG: <http://www.tg.ch/>
- VD: <http://www.vd.ch/>

- **Autorités fédérales de la Confédération suisse:** <http://www.admin.ch>

- **Conseil de l'Europe:** <http://www.coe.int>

- **Union européenne:** <http://www.europa.eu.int>

### - Partis et associations politiques suisses:

- Parti socialiste: <http://www.parti-socialiste.ch/>
- Parti écologiste, „Les Verts“: <http://www.verts.ch>
- Association „J’y vis, J’y vote“: <http://www.chez.com/pourgeneve>
- Parti démocrate-chrétien: <http://www.pdc.ch>
- Parti radical-démocratique: <http://www.prd.ch>
- Union démocratique du centre: <http://www.udc.ch>

- **Société Genevoise de Généalogie:** <http://www.gen-gen.ch>

## 3) Divers

- **COMMISSION FEDERALE DES ETRANGERS**, *Esquisse pour un concept d'intégration*, Berne 1996.

- **CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (CES)**, *Rapport n° 7: Droits politiques, citoyenneté et intégration des étrangers à Genève*, Genève 1997.

- **WEKAcompétent**, *Guide pratique du droit des étrangers en Suisse*, Zurich 2002.

- **JOURNAL « Le Temps »**



# INTRODUCTION

1. Depuis bientôt quatre décennies, on assiste en Suisse à un véritable mouvement de renouveau des constitutions cantonales. Celui-ci commença à la fin des années 1960 avec la révision totale des chartes fondamentales de chacun des deux cantons de Nidwald<sup>1</sup> et d'Obwald<sup>2</sup>. Mais c'est surtout la création du Canton du Jura, qui se dota d'une constitution en 1977<sup>3</sup> et fut officiellement admise dans la Confédération en 1978<sup>4</sup>, qui donna l'impulsion à ce phénomène. Le Canton de Genève figure parmi ceux qui se sont tenus à l'écart de celui-ci. Lesdites révisions, qu'elles soient achevées ou encore en cours, relèvent néanmoins plus d'une mise à jour et d'une modernisation d'ordre formel, que d'une sérieuse réforme en profondeur de la structure étatique, des tâches de l'Etat et de ses relations avec ses administrés. Il faut toutefois retenir que ces rénovations constitutionnelles représentent de sérieuses occasions pour les constituants de proposer des projets particulièrement innovateurs dans tous les domaines qu'ils entendent aborder, tels que par exemple, en matière de droits politiques, l'octroi de ces derniers aux étrangers et étrangères résidant en Suisse et dans le canton depuis une longue durée. Ils sont cependant contraints de faire preuve d'une certaine retenue en innovant, car des propositions maximalistes, dont les mentalités locales ne sont pas imprégnées, peuvent conduire au refus par le peuple du texte constitutionnel soumis au vote dans son ensemble.

2. La Constitution de la République et canton de Genève du 24 mai 1847<sup>5</sup>, née de la Révolution radicale du 7 octobre 1846<sup>6</sup>, garde encore l'empreinte du contexte historique de son élaboration, bien que elle ait subi de nombreuses modifications en un peu plus de 150 ans. AUER, qui la qualifie comme étant une « norme moribonde et insignifiante, qui mérite de mourir pour pouvoir mieux revivre. »<sup>7</sup>, souligne que la révision d'une constitution cantonale est un facteur de revalorisation de celle-ci<sup>8</sup>. La présente étude portera sur un aspect spécifique d'une éventuelle nouvelle constitution genevoise, à savoir la composition du corps électoral cantonal.

3. Le corps électoral se définit comme étant un organe de l'Etat, constitué de l'ensemble des personnes physiques ayant la qualité de citoyens, à savoir celles auxquelles l'ordre constitutionnel confère la titularité des droits politiques, et dont la tâche consiste à participer à la formation de la volonté étatique<sup>9</sup>. Il constitue la principale source de légitimité de l'ordre constitutionnel suisse, dans la mesure où les autres organes étatiques émanent directement ou indirectement de lui, qu'il se prononce obligatoirement sur toutes les révisions de la constitution et qu'il peut participer à l'adoption des lois<sup>10</sup>. Ceci est valable tant au niveau fédéral qu'à l'échelon cantonal.

4. Les droits politiques sont l'ensemble des compétences que l'ordre constitutionnel reconnaît au corps électoral<sup>11</sup>. La doctrine suisse opère traditionnellement une distinction entre jouissance et exercice des droits politiques<sup>12</sup>. Egalement appelée capacité civique

---

<sup>1</sup> RS 131.216.2 *Constitution du canton d'Unterwald-le-Bas, du 10 octobre 1965.*

<sup>2</sup> RS 131.216.1 *Constitution du canton d'Unterwald-le-Haut, du 19 mai 1968.*

<sup>3</sup> RS 131.235 *Constitution de la République et canton du Jura, du 20 mars 1977.*

<sup>4</sup> BOUQUET (1995), p. 118.

<sup>5</sup> RS 131.234 *Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847.*

<sup>6</sup> DUFOUR (1997), p. 103-104.

<sup>7</sup> AUER (SJ 1999), p. 83-84 / 93-94.

<sup>8</sup> AUER (1989), p. 15.

<sup>9</sup> AUER / MALINVERNI / HOTTELIER (2000), vol. I, p. 22-23.

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> AUER / MALINVERNI / HOTTELIER (2000), vol. I, p. 186.

<sup>12</sup> AUBERT (1967), p. 405; TSCHANNEN (1995), p. 16; AUER / MALINVERNI / HOTTELIER (2000), vol. I, p.228; HANGARTNER / KLEY (2000), p. 3-4; HEUSSER (2001), p. 7; MAHON (2001), p. 339; NGUYEN (2003), p. 697.

passive ou éligibilité, la jouissance des droits politiques confère à son titulaire le droit de se porter candidat à une élection, d'être élu et par conséquent de remplir un mandat politique<sup>13</sup>, alors que l'exercice des droits politiques, aussi désigné par les termes de capacité civique active ou de droit de vote, contient l'ensemble des prérogatives permettant au citoyen d'exprimer la volonté populaire. En Suisse, la capacité civique active comprend le droit de participer aux votations et le droit de signer une initiative ou une demande de référendum<sup>14</sup>. Etant donné que la constitution d'un Etat démocratique a notamment pour fonction d'organiser les pouvoirs politiques<sup>15</sup>, et que l'un de ces pouvoirs est exercé par le peuple, le Tribunal fédéral considère que les dispositions instituant les droits politiques sont des normes d'organisation, qui doivent être claires et figurer en principe dans la constitution<sup>16</sup>.

5. Notre analyse se fera en deux parties. Dans un premier temps, après avoir examiné les exigences découlant de la Constitution fédérale suisse du 18 avril 1999<sup>17</sup>, qui fixe, à l'égard des cantons, des conditions minimales mais impératives en matière de composition et d'attributions du corps électoral cantonal, nous nous focaliserons sur les normes pertinentes actuellement en vigueur dans le canton de Genève, à savoir la Constitution de la République et Canton de Genève du 24 mai 1847 ainsi que la Loi genevoise sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982<sup>18</sup> (I). Dans un deuxième temps, nous nous concentrerons sur une problématique très controversée, celle de l'octroi des droits civiques aux citoyens étrangers durablement établis à Genève et en Suisse, dans une perspective à la fois critique, analytique et comparative (II).

---

<sup>13</sup> NGUYEN (2003), p. 697.

<sup>14</sup> GRISEL (1997), p. 28-29.

<sup>15</sup> AUER (1989), p. 11; HÄNNI (2000), p. 124.

<sup>16</sup> ATF 83 I 173, *Quinche*, consid. 4); BORGHI (1996), p. 219.

<sup>17</sup> RS 101 *Constitution fédérale suisse du 18 avril 1999*.

<sup>18</sup> RS/GE A 5 05 *Loi genevoise sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP)*.

# I - Le corps électoral cantonal

## A. Les exigences découlant de la Constitution fédérale suisse du 18 avril 1999

6. Les cantons suisses ne disposent pas d'une liberté totale et absolue en ce qui concerne la définition de leur corps électoral et de ses attributions. En effet, la Constitution fédérale leur impose des limites qu'ils ne sauraient dépasser sans violer les principes de la primauté et de la force dérogatoire de l'art. 49 al. 1 Cst., ce qui aurait pour conséquence le refus de la garantie fédérale prévue par l'art. 51 al. 2 Cst. Nous examinerons donc ici successivement la composition minimale mais impérative d'un corps électoral cantonal et la marge de manœuvre dont disposent les cantons en matière d'extension de celui-ci (1), pour ensuite présenter dans les grandes lignes les prérogatives dont ledit corps électoral ne saurait être privé (2).

### 1) La composition impérative du corps électoral cantonal

#### a) Le principe du suffrage universel et égal

7. Aux termes de l'art. 39 al. 1 2<sup>e</sup> phr. Cst., les cantons règlent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. La constitution fédérale n'impose aucune règle explicite et directement applicable en matière de jouissance et d'exercice des droits politiques cantonaux et communaux. Cependant, l'art. 51 al. 1 Cst. exige des cantons qu'ils se dotent d'une « constitution démocratique ». Selon le Message du Conseil fédéral relatif à une nouvelle constitution fédérale du 20 novembre 1996<sup>19</sup>, une constitution satisfait aux exigences des principes démocratiques lorsqu'elle prévoit un parlement élu et qu'elle respecte le principe de la séparation des pouvoirs. Sous l'égide de la Constitution fédérale du 24 mai 1874, les cantons étaient tenus par ailleurs d'assurer „l'exercice des droits politiques d'après des formes républicaines.“ selon l'art. 6 al. 2 let. b aCst. La suppression de cette exigence ne signifie pas pour autant que les aristocraties et les monarchies soient admises, l'aspect périodique de l'élection faisant défaut.

8. Tel que le soulève MARTENET<sup>20</sup>, les art. 51 al. 1 et 8 al. 1 et 2 Cst. prescrivent aux cantons le principe du suffrage universel et égal. D'après le Message du Conseil fédéral du 23 août 1989<sup>21</sup>, l'art. 39 al. 1 2<sup>e</sup> phr. Cst. n'autorise d'ailleurs nullement les cantons à abandonner ce principe. En ce qui concerne l'universalité du suffrage, seules des raisons objectives et sérieuses, commandées par un intérêt public prépondérant permettent de dénier à un individu le droit de vote<sup>22</sup>. En droit positif, ces motifs de refus sont l'âge inférieur à 18 ans révolus, la nationalité étrangère et la maladie mentale<sup>23</sup>. Le principe de l'égalité du suffrage signifie que chaque électeur ne dispose que d'une seule voix. Cette exigence est absolue<sup>24</sup>. En d'autres termes, les cantons ne sont pas habilités à octroyer un nombre supérieur ou inférieur de voix à certains groupes d'individus du corps électoral.

9. Depuis l'arrêt *Theresa Rohner*<sup>25</sup>, les cantons ne sont plus autorisés à refuser le droit de vote et l'éligibilité aux femmes. En effet, le Tribunal fédéral a jugé qu'une telle démarche est incompatible avec le principe de l'égalité entre hommes et femmes consacré désormais à

<sup>19</sup> FF 1997 I 220-221.

<sup>20</sup> POLEDNA (1988), p. 13; GRISEL (1997), p. 33-34; MARTENET (1999), p. 319.

<sup>21</sup> FF 1989 III 703; TSCHANNEN (1995), p. 45.

<sup>22</sup> GRISEL (1997), p. 33-34.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> ATF 123 I 152 G., consid. 8).

<sup>25</sup> ATF 116 Ia 359, *Theresa Rohner*, consid. 10-d).

l'art. 8 al. 3 Cst. Une inégalité de traitement fondée sur le sexe est justifiée lorsqu'elle repose sur des motifs d'ordre biologique, anatomique ou fonctionnel dus au sexe<sup>26</sup>. De tels motifs ne sauraient donc être invoqués pour justifier une discrimination à raison du sexe en matière de droits politiques. Le principe de l'égalité des sexes est donc absolu et inconditionnel en la matière.

10. Ainsi, si chaque canton définit lui-même le cercle des personnes auxquelles il entend accorder les droits politiques aux échelons communal et cantonal<sup>27</sup>, son autonomie est toutefois limitée par les principes d'universalité et d'égalité du suffrage. Ceci a pour conséquence que le corps électoral cantonal minimal et impératif, implicitement prescrit par les art. 51 al. 1 et 8 al. 1 et 2 Cst., est composé de toutes les femmes et tous les hommes de nationalité suisse, âgés de 18 ans révolus, domiciliés dans le canton et ne faisant l'objet d'aucune mesure de privation des droits politiques. En revanche, rien n'empêche les cantons d'être plus généreux dans la délimitation de leurs corps électoraux. En effet, ils sont libres de procéder à une extension de leur corps électoral, sur la base des quatre critères de la nationalité suisse, de l'âge, du domicile, et de l'interdiction pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit.

#### *b) L'autonomie constitutionnelle des cantons en matière de délimitation du corps électoral*

##### *aa) La nationalité*

11. A l'instar de la Confédération, les cantons sont autorisés à réserver les droits civiques aux seuls ressortissants suisses<sup>28</sup>. En effet, les conceptions majoritaires suisses, européennes et internationales de la démocratie s'en tiennent encore aujourd'hui au principe de l'indissociabilité entre la nationalité et les droits politiques. L'art. 25 Pacte II<sup>29</sup> garantit d'ailleurs les droits politiques aux seuls nationaux. La différence de traitement entre ressortissant suisses et étrangers qui en résulte est également admise au regard du principe d'égalité. Nous aurons l'occasion d'examiner plus en détail la question de l'inclusion d'étrangers dans le corps électoral cantonal<sup>30</sup>. Ce qui ne signifie évidemment pas que les cantons ne puissent octroyer les droits civiques communaux et cantonaux à des ressortissants étrangers résidant sur leur territoire depuis une certaine durée<sup>31</sup>. Les cantons du Jura, de Neuchâtel, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Thurgovie et de Vaud ont inclus des non-Suisses dans leurs corps électoraux selon différentes modalités.

##### *bb) Le domicile*

12. En principe, les droits politiques s'exercent au lieu du domicile, conformément à la règle posée par l'art. 39 al. 2 1<sup>ère</sup> phr Cst. Il est important de souligner que cette disposition se réfère au domicile politique, tel que défini par l'art. 3 LDP<sup>32</sup>, à savoir « la commune où l'électeur habite et s'est annoncé à l'autorité locale », et non pas au domicile civil prévu par l'art. 23 CC<sup>33</sup>. En réalité, dans la grande majorité des cas, le domicile civil et le domicile politique coïncident<sup>34</sup>. La Constitution fédérale garantit en outre l'égalité politique des

<sup>26</sup> ATF 125 I 21, *Grüne Bewegung Uri*, consid. 3-a).

<sup>27</sup> MARTENET (1999), p. 321; AUER / MALINVERNI / HOTTELIER (2000), vol. I, p. 66.

<sup>28</sup> GRISEL (1997), p. 89; MARTENET (1999), p. 322.

<sup>29</sup> RS 0.107 *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, du 16 décembre 1966.

<sup>30</sup> cf. infra § 34ss.

<sup>31</sup> AUBERT (1967), p. 374; GIACOMETTI (1979), p. 186-187; POLEDNA (1988), p. 220-221; GARRONE (1991), p. 28; GRISEL (1997), p. 89; MARTENET (1999), p. 322; MAHON (2001), p. 343; RUDIN (2002), p. 987.

<sup>32</sup> RS 161. 1 *Loi fédérale sur les droits politiques*, du 17 décembre 1976.

<sup>33</sup> RS 210 *Code civil suisse*, du 10 décembre 1907.

<sup>34</sup> AUER / MALINVERNI / HOTTELIER (2000), vol. I, p. 229.

ressortissants d'un canton et des Confédérés qui y résident à son art. 37 al. 2. Autrement dit, un canton n'est pas autorisé à réserver les droits politiques aux seules personnes qui y possèdent un droit de cité<sup>35</sup>. Les cantons peuvent cependant prévoir que les Confédérés domiciliés sur leur territoire n'auront l'exercice des droits politiques qu'à l'échéance d'un délai d'attente, dont le maximum est fixé à trois mois par l'art. 39 al. 4 Cst.

13. L'art. 39 al. 3 Cst. précise que nul ne peut exercer ses droits politiques dans plus d'un canton. Ceci signifie qu'aucun canton ne peut octroyer de droits civiques à des citoyens qui l'exercent dans un canton tiers, et donc, que les droits politiques communaux et cantonaux ne peuvent être exercés que dans un seul canton<sup>36</sup>. Ces principes s'appliquent également aux ressortissants suisses domiciliés à l'étranger. Ces derniers peuvent d'ailleurs exercer leurs droits politiques à l'échelon fédéral à condition d'être inscrits sur le rôle électoral de l'une de leurs communes d'origine ou de domicile antérieur, en vertu des art. 5 al. 1 et 5a al. 1 LDPSE<sup>37</sup>. De leur côté, les cantons ont également la faculté - mais pas l'obligation - d'accorder les droits politiques communaux et cantonaux à leurs indigènes résidant à l'étranger. Ce droit peut même s'étendre aux Suisses et Suissesses de l'étranger qui ne sont pas ressortissants de ce canton mais qui ont précédemment fait partie de son corps électoral<sup>38</sup>.

#### *cc) La majorité civique*

14. La majorité civique se définit comme étant l'âge requis et fixé par l'ordre constitutionnel pour jouir des droits politiques. Cet âge constitue une présomption de discernement politique. A l'instar de ce que prévoit l'art. 136 al. 1 Cst. sur le plan fédéral, la majorité civique est aujourd'hui fixée à l'âge de 18 ans révolus dans tous les cantons<sup>39</sup>. Dans son Message du 11 avril 1990<sup>40</sup>, le Conseil fédéral a souligné le fait que ces derniers disposent néanmoins d'une certaine autonomie en la matière. MARTENET précise qu'un canton ne saurait toutefois fixer la majorité civique au-delà de l'âge de 20 ans révolus sans contredire l'esprit des art. 8 et 51 al. 1 1<sup>ère</sup> phrase Cst. Il convient également de relever que selon les conceptions européennes actuelles dominantes en matière de responsabilisation des adolescents et jeunes adultes, l'âge de 18 ans constitue un indice clair de maturité politique suffisante. Par ailleurs, les cantons sont habilités à réduire ce seuil. En effet, rien n'exclut qu'à l'avenir, celui-ci soit abaissé à l'âge de seize ans<sup>41</sup>. Toutefois, une limite inférieure à l'âge de 16 ans ne devrait pas entrer en considération, dans la mesure où elle viderait le principe du discernement politique de sa substance. En revanche, un canton qui fixe une limite d'âge supérieure, entraînant la perte des droits politiques, viole manifestement les principes d'égalité et d'universalité du suffrage<sup>42</sup>. En outre, une telle limite ne serait justifiée par aucun intérêt public prépondérant.

#### *dd) L'interdiction pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit*

15. A ceux qui établissent une présomption d'incapacité de discernement politique à partir d'un certain âge, nous leur rappelons qu'une personne âgée peut être privée de ses droits politiques fédéraux si elle est interdite pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit au sens de l'art. 369 CC, en vertu de l'art. 2 LDP<sup>43</sup>. Les cantons ont tous choisi de

<sup>35</sup> GRISEL (1997), p. 88.

<sup>36</sup> GRISEL (1997), p. 92; MARTENET (1999), p. 323.

<sup>37</sup> RS 161. 5 *Loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger, du 19 décembre 1975.*

<sup>38</sup> MARTENET (1999), p. 323.

<sup>39</sup> FF 1991 II 637; GRISEL (1997), p. 90.

<sup>40</sup> FF 1990 II 437.

<sup>41</sup> POLEDNA (1988), p. 224-225; MARTENET (1999), p. 324; MAHON (2001), p. 340.

<sup>42</sup> POLEDNA (1988), p. 225; GARRONE (1991), p. 28; MARTENET (1999), p. 325.

<sup>43</sup> MARTENET (1999), p. 325.

priver des droits politiques communaux et cantonaux leurs citoyens qui ont été interdits. Toutefois, aucune règle fédérale ou internationale ne leur impose un tel procédé<sup>44</sup>.

## 2) Les attributions minimales du corps électoral cantonal

16. L'art. 51 al. 1 2<sup>e</sup> phr. Cst. stipule que pour obtenir la garantie fédérale, la constitution cantonale doit « avoir été acceptée par le peuple » d'une part, et « pouvoir être révisée si la majorité du corps électoral le demande » d'autre part. En d'autres termes, les cantons sont tenus de prévoir deux institutions particulières dans leur charte fondamentale: le référendum constitutionnel obligatoire et l'initiative constitutionnelle.

17. Le référendum constitutionnel obligatoire signifie que toute révision partielle ou totale de la constitution en vigueur dans un canton doit faire l'objet d'une votation populaire et que cette révision doit avoir été approuvée par la majorité du corps électoral pour qu'elle entre en vigueur<sup>45</sup>. Le corps électoral cantonal est ainsi érigé en organe constituant cantonal<sup>46</sup>. En vertu du principe de la primauté du droit fédéral énoncé à l'art. 49 al. 1 Cst., les objets soumis au référendum constitutionnel ne doivent pas contredire le droit fédéral, y compris le droit international liant la Suisse<sup>47</sup>. Dans le canton de Genève, il est inscrit aux art. 179 al. 2 47 al. 2 Cst. GE.

18. L'initiative populaire tendant à la révision de la constitution cantonale est prescrite par l'art. 51 al. 1 *in fine* Cst. Le corps électoral peut ainsi demander la révision totale ou partielle de la constitution cantonale<sup>48</sup>. Toutefois, il ressort du Message du Conseil fédéral du 2 novembre 1994<sup>49</sup> qu'il convient d'interpréter restrictivement la portée de cette disposition et donc de considérer que seule l'initiative tendant à la révision totale de la constitution cantonale est exigée. En tout état de cause, tous les cantons ont également prévu l'initiative populaire tendant à la révision partielle de la constitution<sup>50</sup>. A l'instar des conditions de validité du référendum constitutionnel obligatoire, la primauté du droit fédéral et du droit international applicable en Suisse limitent matériellement l'objet de l'initiative constitutionnelle cantonale<sup>51</sup>. En ce qui concerne les limites formelles de l'objet d'une telle initiative, il suffit que les cantons prévoient que cette dernière puisse être déposée en termes généraux<sup>52</sup>. L'initiative populaire tendant à la révision totale ou partielle de la constitution est régie à Genève par les art. 64 à 68 Cst. GE.

19. Par ailleurs, le droit constitutionnel fédéral impose aux cantons le référendum territorial à l'art. 53 Cst. Le corps électoral cantonal se prononce donc obligatoirement sur toute modification du territoire de son canton en vertu de l'art. 53 al. 3 Cst., ainsi que sur toute division de celui-ci en deux ou plusieurs nouveaux cantons, et sur toute fusion avec un autre canton, tel que prescrit par l'art. 53 al. 2 Cst.

20. Enfin, il découle de la formulation de l'art. 51 al. 1 1<sup>ère</sup> phr. Cst. que les cantons sont tenus de prévoir dans leur constitution que le pouvoir législatif soit confié à un parlement élu périodiquement et directement par le corps électoral, à moins qu'il ne soit attribué au peuple assemblé<sup>53</sup>. A Genève, les art. 70 et 71 al. 1 Cst. GE attribuent au peuple la compétence d'élire, tous les quatre ans, les cent députés au Grand Conseil. En outre, lorsque

<sup>44</sup> POLEDNA (1988), p. 266-227; GRISEL (1997), p. 90-91; MARTENET (1999), p. 325.

<sup>45</sup> GRISEL (2001), p. 405.

<sup>46</sup> GRISEL (1997), p. 34; MARTENET (1999), p. 224; AUER / MALINVERNI / HOTTELIER (2000), vol. I, p. 562.

<sup>47</sup> FF 1997 I 221.

<sup>48</sup> GRISEL (2001), p. 399.

<sup>49</sup> FF 1995 I 957; GIACOMETTI (1979), p. 27; MARTENET (1999), p. 215; GRISEL (1997), p. 36 et 191.

<sup>50</sup> GRISEL (1997), p. 191.

<sup>51</sup> MARTENET (1999), p. 215.

<sup>52</sup> FF 1995 I 957; GRISEL (1997), p. 35-36; MARTENET (1999), p. 216 et 219.

<sup>53</sup> Arrêt du Tribunal fédéral du 16 mars 1995, publié in ZBl. 1996, p. 134, consid. 2-b).

la révision d'une constitution cantonale est confiée à une assemblée constituante en lieu et place de l'organe législatif du canton, il faut considérer que les exigences constitutionnelles fédérales relatives à l'élection du parlement cantonal s'appliquent *mutatis mutandis* à l'élection de ladite assemblée<sup>54</sup>. En ce qui concerne les membres de l'organe exécutif cantonal, tous les cantons connaissent l'élection périodique et directe du gouvernement par le peuple. Le corps électoral genevois élit, tous les quatre ans, les sept membres de l'organe exécutif genevois, à savoir le Conseil d'Etat, en vertu des art. 47 al. 1 et 102 al. 1 et 2 Cst. GE. L'art. 51 al. 1 1<sup>ère</sup> phr. Cst. ne s'opposerait toutefois pas à ce que le gouvernement cantonal soit élu par le parlement<sup>55</sup>.

## B. Le corps électoral de la République et Canton de Genève

### 1) Les conditions de l'exercice des droits politiques à Genève

21. L'art. 46 Cst. GE institue le Conseil général. Il s'agit de la dénomination historique que James Fazy a préconisé pour désigner le corps électoral à Genève<sup>56</sup>, qu'il ne faut pas confondre avec le Conseil général dit « délibérant » de la Constitution genevoise de 1814, qui s'apparentait à l'institution de la Landsgemeinde. Celle-ci, dont les origines remontent au XIII<sup>e</sup> siècle, est une assemblée publique de tous les citoyens actifs, dont les principales compétences sont l'élection des organes exécutif et judiciaires cantonaux, l'approbation des lois et les révisions de la constitution<sup>57</sup>.

22. La loi genevoise sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 régit la composition du corps électoral genevois, aux niveaux cantonal et communal. L'art. 1 litt. a) LEDP prévoit qu'en matière cantonale, le corps électoral est composé de toutes les Suissesses et de tous les Suisses, âgés de 18 ans révolus, domiciliés dans le canton, et ne faisant l'objet d'aucune mesure de privation des droits politiques prévue à l'art. 43 Cst. GE. Cette disposition se borne donc à satisfaire aux exigences posées par la Constitution fédérale<sup>58</sup>. En matière communale, l'art. 3 al. 1 LEDP stipule que « sont électeurs et électrices en matière communale les citoyens et citoyennes jouissant de leurs droits politiques qui sont domiciliés dans la commune depuis 3 mois au moins; ce délai d'attente ne s'applique pas aux ressortissants de la commune ». Si l'on procède à une interprétation de cette disposition selon la systématique de la loi, il faut considérer que « les citoyens et citoyennes jouissant de leurs droits politiques » sont les mêmes qu'à l'art. 1 litt. a) LEDP, et non pas les seuls citoyens genevois au sens des art. 40 et 41 Cst. GE.

#### a) Le sexe

23. Le 14 juin 1981, le peuple suisse a accepté la constitutionnalisation du principe de l'égalité en droit entre l'homme et la femme<sup>59</sup>. Bien que l'art. 4 al. 2 aCst. respectivement l'art. 8 al. 3 Cst., soit directement applicable dans les cantons, ce principe a également été inscrit à l'art. 2 A Cst. GE après son approbation par le peuple genevois le 6 décembre 1987<sup>60</sup>. Or, à l'inverse de ce qui s'est passé dans certains cantons tels que Appenzell Rhodes-Extérieures, le canton de Genève a introduit le suffrage féminin près de quarante ans avant la consécration

---

<sup>54</sup> MARTENET (1999), p. 338.

<sup>55</sup> MARTENET (1999), p. 379.

<sup>56</sup> FULPIUS (1943), p. 161-162.

<sup>57</sup> AUER / MALINVERNI / HOTTELIER (2000), vol. I, p. 69.

<sup>58</sup> cf. supra § 8.

<sup>59</sup> FF 1981 II 1216; RO 1981 II 1243.

<sup>60</sup> ROLG 1987 798.

constitutionnelle cantonale de l'égalité des sexes, par une révision de l'art. 41 Cst. GE, approuvée par le peuple le 4 juillet 1959<sup>61</sup>.

24. Un projet de loi intitulé « Pour une représentation équitable des sexes en politique » et visant à augmenter la représentation des femmes dans les organes politiques du canton de Genève est en cours de discussion au Grand Conseil<sup>62</sup>. Il propose, pour l'élection du Grand Conseil et des conseils municipaux des communes de plus de 10'000 habitants, la fixation dans les listes électorales d'un quota obligatoire de 45 % de personnes du sexe le moins représenté. Une initiative populaire fédérale, intitulée « Pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales », et dont l'objet était similaire à ce projet genevois, a été clairement refusée par le peuple suisse et par tous les cantons le 12 mars 2000<sup>63</sup>. Si nous considérons qu'un encouragement à la participation des femmes et un accroissement de leur présence en politique sont plus que souhaitables, les projets visant à fixer des quotas féminins ou masculins dans les instances politiques et judiciaires d'un Etat nous paraissent inadmissibles au regard de la liberté de vote et par conséquent anti-démocratiques, dans la mesure où les partis mais également les électeurs et électrices se voient imposer une restriction disproportionnée dans le choix des candidats et candidates. Ces mesures auraient également pour effet pervers de dévaloriser les femmes, qui ne seraient non pas élues pour leurs compétences mais tout simplement en raison de leur sexe.

#### *b) La nationalité*

25. L'art. 1 LEDP réserve l'exercice mais aussi la jouissance des droits politiques communaux et cantonaux aux seuls citoyens genevois ainsi qu'aux Confédérés domiciliés dans le canton. A Genève, la nationalité suisse est donc une condition *sine qua non* de l'appartenance d'une personne au corps électoral cantonal et communal. Toutefois, à trois reprises, des initiatives populaires tendant à accorder les droits civiques aux étrangers à divers niveaux de la structure étatique genevoise ont été déposées<sup>64</sup>.

26. L'initiative « Toutes citoyennes, tous citoyens! » proposait d'accorder aux étrangers, sans distinction de sexe, âgés de dix-huit ans révolus, le droit de vote et d'éligibilité sur le plan communal et cantonal, à condition qu'ils aient résidé en Suisse depuis dix ans. Elle a été massivement rejetée par le corps électoral genevois le 6 juin 1993<sup>65</sup>. Le contre-projet du Grand Conseil, qui se bornait à accorder aux étrangers et étrangères le droit d'élire et d'être élus aux tribunaux de prud'hommes, a également été refusé<sup>66</sup>. La même année, l'initiative « Vivre ensemble, voter ensemble », dont l'objet était identique à celui de la première, mais qui se limitait au seul droit de vote cantonal et communal, a elle aussi été clairement rejetée en votation populaire le 28 novembre 1993<sup>67</sup>. Le peuple a néanmoins approuvé le 26 septembre 1999 un nouvel art. 140 al. 5 2<sup>e</sup> phr. Cst. GE qui prévoit l'éligibilité à la Juridiction des Prud'hommes, des employeurs et des salariés étrangers ayant exercé pendant dix ans au moins leur activité professionnelle en Suisse, dont la dernière année au moins dans le canton<sup>68</sup>. Quelques années après le double refus de 1993, le débat a été relancé par les deux communes de Vernier et de Meyrin, qui ont adressé au Grand Conseil des résolutions lui demandant « de faire des propositions de modifications de la législation et de la constitution cantonale, de sorte que les communes puissent accorder le droit de vote et d'éligibilité à leurs résidents étrangers domiciliés en Suisse depuis plus de dix années »<sup>69</sup>. Le 4 mars 2001, le

<sup>61</sup> ROLG 1960 52; BEAUSIRE, p. 4bis et 103.

<sup>62</sup> PL 8740.

<sup>63</sup> FF 1999 4656; FF 2000 III 2814.

<sup>64</sup> NGUYEN (2003), p. 703.

<sup>65</sup> ROLG 1993 339 et 926.

<sup>66</sup> ROLG 1993 340 et 927.

<sup>67</sup> ROLG 1993 771 et 928.

<sup>68</sup> ROLG 1999 762.

<sup>69</sup> MGC 1997 III 2591.



Grand conseil a soumis au vote un projet de loi octroyant le droit de vote et d'éligibilité au niveau communal aux ressortissants étrangers, domiciliés sur le territoire cantonal et résidant en Suisse depuis huit ans au moins<sup>70</sup>. Cette loi constitutionnelle « J'y vis, j'y vote pour Genève » a été rejetée de justesse<sup>71</sup>.

27. De notre avis, le rejet de ces trois initiatives est dû à leur caractère maximaliste. En effet, il semblerait qu'une majorité du peuple genevois soit favorable à l'octroi du droit de vote municipal aux étrangers, mais opposé au droit d'éligibilité. Une démarche par étapes serait plus adéquate. Dans cette optique, deux nouvelles initiatives "sœurs", lancées par l'association « J'y vis, j'y vote », seront soumises conjointement au vote populaire en 2005<sup>72</sup>. L'une des deux, intitulée « J'y vis, j'y vote: la cadette » propose l'octroi de la seule capacité civique active communale, à savoir le droit de voter et de signer des initiatives et référendums au niveau municipal, aux étrangers et étrangères, âgés de dix-huit ans, et domiciliés en Suisse depuis huit ans et dans une commune genevoise depuis trois mois au moins. L'autre texte, « J'y vis, j'y vote: l'aînée », vise à accorder, aux même personnes, en plus des droit de vote et de signature, le droit d'éligibilité au niveau communal. En cas d'acceptation des deux objets, c'est la deuxième initiative qui l'emporte<sup>73</sup>.

### c) Le domicile

28. En principe, les droits politiques s'exercent au lieu du domicile (art. 39 al. 2 1<sup>ère</sup> phr. Cst.)<sup>74</sup>. L'exercice de ceux-ci par les citoyens genevois est consacré par la constitution genevoise à son art. 41, alors que le régime applicable aux ressortissants suisses non-genevois domiciliés dans le canton se trouve aux art. 1 et 3 LEDP. Pour palier à ce manque de cohérence et de lisibilité, la formulation de l'art. 55 al. 1 Cst. BE<sup>75</sup>, qui regroupe Bernois et Confédérés en une seule et unique disposition, ainsi que le système du renvoi opéré par l'art. 114 Cst. BE en matière municipale devraient servir d'exemple à un éventuel futur constituant genevois. Sur le plan communal, l'art. 3 al. 1 LEDP prévoit, pour les Confédérés, mais aussi pour les citoyens genevois non-ressortissants de la commune, un délai d'attente de trois mois, autorisé par l'art. 39 al. 4 Cst. Ceci est justifié par le fait que des manipulations pourraient avoir lieu par des changements de domicile lors des élections municipales dans des petites communes<sup>76</sup>.

29. La constitution fédérale n'oblige point les cantons à accorder les droits politiques communaux et cantonaux aux Suisses et aux Suissesses de l'étranger<sup>77</sup>. En dérogation au principe du domicile, le canton de Genève a choisi d'octroyer les droits politiques au niveau cantonal aux Suisses et Suissesses de l'étranger âgés de 18 ans révolus et à condition d'avoir été antérieurement domiciliés dans une commune genevoise pendant plus de 3 mois ou d'en avoir le droit de cité, conformément aux art. 1 litt. b) LEDP et art. 5 al. 1 LDPSE. Au surplus, les intéressés doivent préalablement faire une demande d'inscription au rôle électoral à leur commune de vote par l'intermédiaire de la représentation suisse auprès de laquelle ils sont immatriculés, en vertu des 1 litt. b) *in fine* et 5 al. 2 LEDP, sur renvoi de l'art. 17 al. 2 LEDP. L'art. 43 litt. b) Cst. GE stipule enfin, à l'instar de l'art. 39 al. 2 Cst, que les droits politiques ne peuvent être exercés que dans un seul canton, ce qui constitue une règle également applicable

<sup>70</sup> MGC 2000 VIII 7577.

<sup>71</sup> ROLG 2001 II 1369; ROLG 2001 I 261.

<sup>72</sup> *Le Temps*, jeudi 13 février 2003, p. 11.

<sup>73</sup> cf. Annexe p. 21.

<sup>74</sup> cf. supra § 12.

<sup>75</sup> RS 131.212 *Constitution du canton de Berne, du 6 juin 1993*

<sup>76</sup> MGC 1993 IV 4306; MGC 1994 V 4138.

<sup>77</sup> cf. supra § 13.

aux Suisses et Suissesses de l'étranger<sup>78</sup>. Toutefois, ces derniers ne disposent pas des droits politiques sur le plan communal, en vertu de l'art. 3 al. 1 *a contrario* LEDP<sup>79</sup>.

#### d) La majorité civique

30. Aujourd'hui, les art. 41 Cst. GE, 1 litt. a) et 3 al. 1 LEDP fixent la majorité civique, aussi bien au niveau cantonal que communal, à l'âge de 18 ans révolus. L'âge d'éligibilité au Conseil d'Etat est toutefois de 27 ans révolus en vertu de l'art. 104 Cst. GE. Le 18 février 1979, le peuple suisse et la majorité des cantons avaient refusé en votation populaire un référendum visant à abaisser l'âge requis pour l'exercice du droit de vote et d'éligibilité de 20 à 18 ans<sup>80</sup>. Le canton de Genève avait néanmoins approuvé cette proposition, ce qui a poussé le Grand Conseil à soumettre au vote du peuple un projet de loi visant à réduire à 18 ans l'âge requis en matière d'exercice des droits politiques cantonaux et communaux. Le Conseil général a approuvé cette modification de l'art. 41 Cst. GE le 15 juin 1979<sup>81</sup>. Par la suite, la règle de la majorité civique à 18 ans au niveau fédéral a été à nouveau soumise au vote populaire et acceptée par le peuple suisse et les cantons le 3 mars 1991<sup>82</sup>.

31. Le parti socialiste genevois avait proposé une révision de l'art. 1 LEDP et de l'art. 41 Cst. GE dans le sens d'un abaissement de l'âge de la majorité civique de 18 à 16 ans en 2000<sup>83</sup>. Le Grand Conseil a cependant refusé ces projets de loi le 17 mai 2001<sup>84</sup>. Comme nous avons pu l'apercevoir précédemment<sup>85</sup>, les conceptions actuelles dominantes en matière de responsabilisation politique des adolescents et jeunes adultes voient dans l'âge de 18 ans un indice clair et fiable de maturité politique suffisante. Ces théories sont bien entendu amenées à évoluer à l'avenir, et le passage de la majorité politique de 18 à 16 ans semble être destiné à retrouver une place dans les débats parlementaires de ces prochaines années.

## 2) Les motifs de privation des droits politiques

32. La constitution genevoise énumère trois situations pouvant constituer des motifs de privation des droits politiques à son art. 43. Il s'agit de l'interdiction pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit (litt. a), de l'exercice des droits politiques dans un autre canton (b), que nous avons déjà abordé<sup>86</sup>, et du « service d'une puissance étrangère » (litt. c).

33. Les citoyens interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit au sens de l'art 369 CC sont privés des droits politiques fédéraux en vertu de l'art. 2 LDP. Même si un canton n'est pas tenu d'instaurer un régime similaire en matière de droits civiques cantonaux et communaux<sup>87</sup>, le canton de Genève a choisi de priver les citoyens interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit de leurs droits politiques. Une telle mesure se justifie par un intérêt public prépondérant de discernement politique<sup>88</sup>. L'interdiction doit avoir été prononcée par une autorité désignée par les cantons en vertu de l'art. 373 al. 1 CC. L'autorité compétente à Genève est le Tribunal tutélaire, conformément aux art. 2 al. 1 et 2 al. 2 litt. b) LACC<sup>89</sup>.

---

<sup>78</sup> cf. supra § 12.

<sup>79</sup> MGC 1993 IV 4306.

<sup>80</sup> FF 1978 I 1637; FF 1979 II 8.

<sup>81</sup> ROLG 1980 250 et 265.

<sup>82</sup> FF 1991 II 637ss; RO 1991 II 22.

<sup>83</sup> MGC 2000 XI 10342ss.

<sup>84</sup> MGC 2001 V 4687.

<sup>85</sup> cf. supra § 13.

<sup>86</sup> cf. supra § 12.

<sup>87</sup> cf. supra § 15.

<sup>88</sup> POLEDNA (1988), p. 226; GARRONE (1991), p. 37; MARTENET (1999), p. 326.

<sup>89</sup> RS/GE E 1 05: *Loi d'application du code civil et du code des obligations (LaCC)*.

34. L'art. 43 litt. c) Cst. GE prévoit que « ceux qui sont au service d'une puissance étrangère » ne peuvent exercer de droits politiques dans le canton. Cette disposition s'inspire de l'art. 12 aCst., qui rendait le port d'une décoration honorifique militaire étrangère incompatible avec la capacité civique. Gustave Ador, porteur de la Grand-Croix de la Légion d'honneur française, renonça en février 1902 à la présidence du Conseil national et conserva sa décoration<sup>90</sup>. Il fut toutefois réélu au Conseil national en octobre 1902 puis élu au Conseil fédéral en 1917. Ce sont probablement ses activités internationales, notamment au Comité International de la Croix-rouge, qui lui ont valu une grande notoriété et qui lui ont permis de conserver ses droits politiques<sup>91</sup>. Cette disposition ne trouve plus vraiment de cas d'application aujourd'hui, elle est restée lettre morte. Son pendant fédéral a d'ailleurs été supprimé dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle constitution fédérale.

## II - La problématique des droits politiques des étrangers

35. La présente problématique s'inscrit dans le cadre de la politique d'un Etat à l'égard des étrangers qui résident sur son territoire, consistant à déterminer l'étendue de leurs droits et obligations vis-à-vis de celui-ci. Situé au cœur de nombreux et vifs débats dans de nombreux cantons, mais aussi dans plusieurs Etats européens<sup>92</sup>, il s'agit d'un thème controversé par excellence, qui revêt un caractère à la fois juridique et politique. Juridique, parce que la controverse porte essentiellement sur la conception de la démocratie et sur les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination<sup>93</sup>, et dans une moindre mesure sur l'intérêt public à exclure les étrangers des droits politiques<sup>94</sup>. Politique également, parce qu'il heurte la sensibilité d'un grand nombre de Suisses et de Suissesses, dans la mesure où cette idée aspire à la dissociation entre les concepts de citoyenneté et de nationalité, mais aussi car de nombreux auteurs et organismes politiques la présentent comme un moyen efficace d'intégration des immigrés dans la société de leur lieu de résidence<sup>95</sup>. Il convient de signaler à ce stade qu'il n'y a pas de règle, ni en droit international, ni en droit interne, en vertu de laquelle les étrangers devraient être admis ou exclus du corps électoral<sup>96</sup>. Il faut également relever que la question de l'opportunité de l'octroi des droits politiques aux étrangers a pour corollaire celle des conditions de sa mise en œuvre. Après avoir présenté ce débat en étudiant les principales théories controversées (A), nous procéderons à une analyse comparative des différents ordres juridiques cantonaux et européens qui reconnaissent, selon des modalités qui leur sont propres, des droits politiques à des non-nationaux (B).

---

<sup>90</sup> FF 1902 I 335 et V 634.

<sup>91</sup> Société Genevoise de Généalogie, <http://www.gen-gen.ch>, 2002.

<sup>92</sup> GRISEL (1982), p. 71; RENNWALD (1991), p. 291; DELPEREE (1995), p. 3-5; RAMELET (1999), p. 29; HANGARTNER / KLEY (2000), p. 47; WINDISCH (2000), p. 33; HEUSSER (2001), p. 25; NGUYEN (2003), p. 698.

<sup>93</sup> MAHON / PULVER (2001), p. 229.

<sup>94</sup> TSCHANNEN (1995), p. 48-49; MARTENET (1999), p. 322.

<sup>95</sup> WERTENSCHLAG (1980), p. 105; GRISEL (1982), p. 74; MARQUIS / GROSSI (1990), p. 34; RIBORDY (1996), p.212.

<sup>96</sup> AUER / MALINVERNI / HOTTELIER (2000), vol. I, p. 196.

## A. Le débat

### 1) Le principe démocratique

#### a) Définition des concepts de nationalité, de citoyenneté et d'intégration sociale

36. La *nationalité* est un lien particulier qui unit une personne à un Etat, et qui confère à celle-là certaines prérogatives et obligations spécifiques à l'égard de celui-ci<sup>97</sup>. Cette définition comporte deux aspects<sup>98</sup>. Elle suppose premièrement l'existence d'un rapport d'allégeance de l'individu à l'égard de l'Etat dont il a la nationalité. Cette théorie est apparue avec l'émergence de la Nation au XIXe siècle, qui a donné naissance à l'Etat, d'où l'expression d'Etat-nation<sup>99</sup>. Deuxièmement, ce lien constitue un statut juridique spécial, dont le bénéficiaire se voit accorder des droits particuliers, tels que les droits politiques ou la protection diplomatique, et des obligations spécifiques, comme le service militaire. En combinant ces deux théories, MAKAROV attribue à la nationalité une dimension fonctionnelle: la nationalité est ainsi comprise comme un contrat entre la Nation et ses ressortissants<sup>100</sup>.

37. Si le terme de *citoyenneté* est couramment compris comme synonyme de nationalité, tel que l'exprime par exemple l'art. 37 al. 1 Cst, il désigne dans son acception scientifique un statut juridique conféré par l'ordre constitutionnel qui a pour corollaire la titularité des droits politiques<sup>101</sup>. Historiquement, la citoyenneté est une composante indissociable de la nationalité<sup>102</sup>. Mais ces deux notions diffèrent et évoluent avec les considérations politico-juridiques et les circonstances spatio-temporelles envisagées<sup>103</sup>. En effet, il y a encore quelques décennies, les femmes, pourtant de nationalité suisse, n'étaient pas des citoyennes. Aujourd'hui, les partisans de l'octroi des droits politiques à des non-nationaux prônent une nouvelle définition de la citoyenneté, qui ne soit pas subordonnée à la qualité de national, mais de résident durable.

38. L'*intégration sociale* est une notion que le célèbre sociologue français DURKHEIM a défini comme étant un processus par lequel un groupe social s'approprié l'individu pour assurer la cohésion sociale<sup>104</sup>. Il est unanimement admis en Suisse et certainement dans tout pays à forte proportion de population immigrée résidente que cette dernière doit impérativement bénéficier d'une efficace politique d'intégration, afin de préserver la paix sociale<sup>105</sup>. On retrouve d'ailleurs ce principe à l'art. 3 OIE<sup>106</sup>. L'octroi de droits politiques en faveur des immigrés peut probablement constituer un moyen efficace d'intégration, avant tout sur le plan municipal.

39. La problématique que nous sommes invités à traiter dépend de la conception de la démocratie envisagée dans un Etat donné. Aujourd'hui, deux façons *a priori* antinomiques d'aborder le principe démocratique se confrontent : celle qui trouve son fondement dans la nationalité et celle que HEUSSER<sup>107</sup> désigne par le terme de « *Betroffenendemokratie* ».

<sup>97</sup> AUBERT (1967), p. 350; AUER / MALINVERNI / HOTTELIER (2000) vol. I, p. 117.

<sup>98</sup> AUER / MALINVERNI / HOTTELIER (2000) vol. I, p. 118.

<sup>99</sup> AUER / MALINVERNI / HOTTELIER (2000) vol. I, p. 118; WINDISCH (2000), p. 33; HEUSSER (2001), p. 30; MAHON (2001), p. 336; NGUYEN (2003), p. 695.

<sup>100</sup> MAKAROV (1962), p. 12-13.

<sup>101</sup> cf. supra § 3; AUER / MALINVERNI / HOTTELIER (2000), vol. I, p. 22-23.

<sup>102</sup> WINDISCH (2000), p. 33; MAHON (2001), p. 335-336.

<sup>103</sup> MAHON (2001), p. 335; NGUYEN (2003), p. 696.

<sup>104</sup> AKOUN / ANSART (1999), p. 288.

<sup>105</sup> WINDISCH (2000), p. 67-68.

<sup>106</sup> RS 142.205 *Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)*.

<sup>107</sup> HEUSSER (2001), p. 30, 32 et 35.

## b) La thèse de l'indissociabilité entre la citoyenneté et la nationalité

40. Chaque Etat détermine souverainement les droits et obligations qu'il entend conférer aux étrangers domiciliés sur son territoire, dans les limites du droit international régional et général des droits de l'homme, notamment la Convention européenne des droits de l'homme<sup>108</sup>, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>109</sup> et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En effet, le droit des gens fixe un minimum de droits que les Etats sont tenus de reconnaître aux étrangers résidant sur leur territoire. Mais à la lecture des art. 25 Pacte II et 16 CEDH, les droits politiques ne semblent pas faire partie de ceux-ci<sup>110</sup>. Ce qui n'exclut naturellement pas que les Etats puissent accorder des droits civiques à des non-nationaux<sup>111</sup>, mais il est internationalement admis que les droits politiques soient réservés aux seuls ressortissants, au même titre que le droit à la protection diplomatique. En d'autres termes, la citoyenneté est en principe indissociable de la nationalité. Les tenants de cette théorie estiment que pour participer à la volonté politique d'un Etat, il faut faire partie de son peuple et en partager le destin, et que par conséquent, un lien spécifique avec celui-ci, la nationalité, est une condition *sine qua non* de la citoyenneté<sup>112</sup>. Cette affirmation est certes discutable, mais serait-ce raisonnable que des individus puissent se prononcer sur des questions engageant durablement le destin d'un Etat dont ils ne sont pas ressortissants, par exemple, dans le cas de la Suisse, sur une révision de la LN<sup>113</sup> ou sur une éventuelle adhésion de notre pays à l'Union européenne?

## c) La „Betroffenendemokratie“

41. Ce concept, maladroitement traduisible en français par les termes de démocratie territoriale, désigne une forme de démocratie qui exige que l'approbation des lois soit le fait de tous ceux qui en subissent les conséquences, et ce, sans égard à la nationalité des votants<sup>114</sup>. Il faut reconnaître qu'elle revêt une certaine pertinence, notamment en ce qui concerne les domaines du droit du travail et de la fiscalité. Mais c'est surtout à l'échelon communal que devrait se concrétiser cette théorie. En effet, à ce niveau de l'ordre juridique suisse, le critère de la résidence durable nous semble plus pertinent que celui de la nationalité. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'à Genève, les Suisses de l'étranger n'ont ni la jouissance ni l'exercice des droits politiques à l'échelon communal<sup>115</sup>. De notre avis, un étranger domicilié depuis plusieurs années dans une même commune devrait pouvoir participer à la volonté populaire municipale, au même titre que ses voisins suisses. La position que nous défendons en relation avec la capacité civique au niveau fédéral ne joue donc pas ici, parce que la commune n'est pas un Etat, et encore moins une communauté de destin.

## d) Quelques remarques critiques

42. On peut se demander si le seul fait de participer à la vie économique, sociale et culturelle d'une collectivité publique donnée<sup>116</sup> et de s'acquitter du paiement des impôts

<sup>108</sup> RS 0.101 *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, du 4 novembre 1950.

<sup>109</sup> RS 0.103.1 *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, du 16 décembre 1966.

<sup>110</sup> CAVIN (1971), p. 70; CES (1997), p. 6; MARTENET (1999), p. 322; HEUSSER (2001), p. 79-80 et 84; RUDIN (2002), p. 985.

<sup>111</sup> AUER / MALINVERNI / HOTTELIER (2000), vol. I, p. 196.

<sup>112</sup> CAVIN (1971), p. 72; RAMELET (1999), p. 31; HEUSSER (2001), p. 30; RUDIN (2002), p. 983.

<sup>113</sup> RS 141.0 *Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité*, du 29 septembre 1952.

<sup>114</sup> AUER / MALINVERNI / HOTTELIER (2000), vol. I, p. 196; HANGARTNER / KLEY (2000), p. 47; HEUSSER (2001), p. 32; MAHON (2001), p. 344-345; MAHON / PULVER (2001), p. 225-226.

<sup>115</sup> cf. supra § 26.

<sup>116</sup> MARQUIS / GROSSI (1990), p. 8.

envers celle-ci constitue le critère déterminant pour revendiquer la citoyenneté. A noter que l'obligation fiscale découle de la capacité contributive et non pas de la capacité civique d'une personne. Nous estimons pour notre part que la participation au processus démocratique d'un Etat, quel qu'il soit, passe avant tout par une intégration effective de l'individu dans celui-ci. En d'autres termes, l'intégration doit précéder la citoyenneté et non pas le contraire<sup>117</sup>. La preuve d'une telle intégration et de la volonté de prendre part aux affaires publiques n'est autre que la naturalisation et sa demande préalable<sup>118</sup>. MAHON établit une présomption selon laquelle les immigrés durablement établis disposent du nécessaire discernement politique sur les questions civiques suisses<sup>119</sup>, mais une durée relativement longue de résidence constitue-t-elle vraiment, à elle seule, une garantie suffisante d'intégration? Nous jugeons par conséquent que la nationalité constitue un critère de rattachement à la citoyenneté qui est certainement plus fiable que la résidence durable.

43. S'il est toutefois vrai qu'en Suisse, nombreuses sont les personnes qui ne peuvent participer au processus démocratique alors qu'elles en subissent certaines conséquences de la même manière que les ressortissants suisses, nous pensons que la réponse à ce problème se trouve dans la législation fédérale en matière de naturalisations. De concert avec GRISEL, DELPEREE et RUDIN<sup>120</sup>, nous soulignons le fait que plus la procédure de naturalisation d'un Etat est lourde, longue et coûteuse, à l'instar du régime suisse de la LN, plus la question de l'octroi de droits civiques aux immigrés va se poser. A l'inverse, un régime souple et large d'attribution de la nationalité rendra la discussion superflue. Afin d'encourager les étrangers à demander la nationalité suisse et par conséquent de pouvoir disposer de la capacité civique complète, nous sommes d'avis que la naturalisation, sans pour autant perdre de son sens sur le fond, doit faire l'objet d'un assouplissement au niveau de la procédure. Nous nous réjouissons à cet égard du projet de révision de la LN<sup>121</sup>, qui prévoit notamment:

- une réduction de la durée minimale de résidence en Suisse, actuellement fixée à 12 ans par l'art. 15 al. 1 LN (art. 15 al. 1 du projet),
- une limitation des émoluments à la couverture des frais administratifs (art. 38 du projet),
- et une voie de recours fédérale contre une décision cantonale de refus de naturalisation (art. 51a du projet).

## 2) Les principes d'égalité et d'interdiction des discriminations

44. En Suisse, le principe d'égalité est consacré par l'art. 8 al. 1 Cst, alors que son corollaire, le principe de l'interdiction des discriminations, figure à l'art 8 al. 2 Cst. Le droit international qui lie la Suisse contient également des dispositions relatives à ce principe fondamental de notre ordre juridique, à savoir les art. 14 CEDH, 2 § 2 Pacte I, 2 § 1 et 26 Pacte II. Son titulaire est toute personne, sans égard à sa nationalité.

45. La doctrine distingue entre l'égalité devant la loi et l'égalité dans la loi. La première signifie que tout organe d'application de la loi, que ce soit un tribunal ou l'administration, doit appliquer celle-ci dans des cas concrets de manière à traiter chaque justiciable sur un même pied d'égalité et sans commettre d'inégalité de traitement<sup>122</sup>. Si l'art. 8 al. 1 Cst. ne mentionne pas l'égalité dans la loi, il ressort des travaux préparatoires que le principe d'égalité s'adresse également au législateur<sup>123</sup>. Le Tribunal fédéral définit le principe d'égalité dans la loi comme étant l'interdiction, pour le législateur fédéral, cantonal et

---

<sup>117</sup> CAVIN (1971), p. 72.

<sup>118</sup> RAMELET (1999), p. 31; CENTRE PATRONAL (2001), p. 77.

<sup>119</sup> MAHON (2001), p. 345; MAHON / PULVER (2001), p. 228-229.

<sup>120</sup> GRISEL (1982), p.75; DELPEREE (1995), p. 106; RUDIN (2002), p. 984.

<sup>121</sup> FF 2002 II 1815 ss.

<sup>122</sup> AUER / MALINVERNI / HOTTELIER (2000), vol. II, p. 497-498; GRISEL (2000), p. 42.

<sup>123</sup> FF 1997 I 144.

communal, « de faire entre divers cas, des distinctions qu'aucun fait important ne justifie, ou de soumettre à un régime identique des situations de fait qui présentent entre elles des différences importantes et de nature à rendre nécessaire un traitement différent »<sup>124</sup>. Dans le cadre de notre recherche, nous ne nous focaliserons que sur le principe d'égalité dans la loi.

46. Le principe de non-discrimination interdit que l'on traite différemment une personne sur la base de certains critères, lorsque ces critères sont pris comme des motifs pour la déprécier<sup>125</sup>. L'art. 8 al. 2 Cst. énumère, de façon non-exhaustive<sup>126</sup>, certaines caractéristiques personnelles impropres à justifier des différences de traitement, à savoir la race, le sexe, l'âge, la langue, la situation sociale, le mode de vie, les convictions religieuses, philosophiques ou politiques et la déficience corporelle, mentale ou psychique. Autrement dit, toute différence de traitement fondée exclusivement sur l'un de ces critères constitue une discrimination.

47. A l'instar de la grande majorité des constitutions cantonales en ce qui concerne les droits civiques cantonaux et communaux, les art. 136 al. 1 et 143 Cst. réservent expressément la jouissance et l'exercice des droits politiques fédéraux aux ressortissants suisses<sup>127</sup>. Les étrangers sont donc exclus du corps électoral fédéral. La qualité de citoyen est ainsi subordonnée par la charte fondamentale fédérale à la titularité de la nationalité suisse, d'où une différence de traitement dans la loi entre ressortissants suisses et étrangers. Celle-ci constitue-t-elle pour autant une discrimination inadmissible à l'égard des étrangers résidents en Suisse, et partant viole-t-elle les art. 8 al. 2 Cst., 14 CEDH, 2 al. 2 Pacte I, et 2 al. 1 et 26 Pacte II ?

48. Les principes d'égalité et d'interdiction des discriminations n'exigent point une égalité légale absolue et inconditionnelle entre divers groupes d'individus: en effet, tant le Tribunal fédéral que la Cour européenne des droits de l'homme admettent des différences de traitement pour autant qu'elles reposent sur des motifs objectifs et raisonnables<sup>128</sup>. Cette différence de traitement doit également « poursuivre un but légitime » et faire l'objet d'un « rapport de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé »<sup>129</sup>. Si le principe d'égalité a pour titulaire tout être humain aux termes de l'art. 8 al. 1 Cst., des différences de traitement entre nationaux et étrangers peuvent se justifier si la nationalité y joue un rôle capital, en tant que statut juridique<sup>130</sup>. Il faut ajouter à cela qu'un lien suffisamment étroit doit exister entre le droit ou l'obligation que le législateur entend conférer à certaines personnes déterminées d'une part, et leur statut juridique particulier d'autre part<sup>131</sup>. De par la qualité d'organe étatique qu'a le corps électoral, il faut considérer qu'il existe un lien suffisamment étroit entre la nationalité et les droits politiques pour que ces derniers soient accordés aux seuls ressortissants<sup>132</sup>. Ce lien constitue ainsi un motif objectif et raisonnable pouvant justifier la distinction opérée entre Suisses et étrangers en matière de droits politiques par les art. 136 al. 1 et 143 Cst, et par la plupart des constitutions cantonales. MAHON et PULVER ne partagent pas cet avis. Il affirment que ce lien peut également être créé par la seule résidence durable sur un territoire et, en conséquence, celui de la soumission durable au pouvoir de l'Etat sur ce territoire<sup>133</sup>. En d'autres termes, l'exclusion des étrangers du corps électoral

---

<sup>124</sup> ATF 116 Ia 113, *Claude et Anita Stoll*, consid. 2-c).

<sup>125</sup> FF 1997 I 144; AUER / MALINVERNI / HOTTELIER (2000), vol. II, p. 506.

<sup>126</sup> AUER / MALINVERNI / HOTTELIER (2000), vol. II, p. 507.

<sup>127</sup> AUER / MALINVERNI / HOTTELIER (2000), vol. I, p. 196; HEUSSER (2001), p. 47; MAHON (2001), p. 343; WEKAcompétent (2002), 6/3, p. 2; RUDIN (2002), p. 982-983 et 985.

<sup>128</sup> ATF 124 I 297, *Luc Meylan*, consid. 3-b); ACEDH *Observer & Guardian c. Royaume-Uni du 26 novembre 1991*, Série A n° 216 p. 35; ACEDH *Sunday Times c. Royaume-Uni n° 1 du 26 avril 1979*, Série A n° 30 p. 43.

<sup>129</sup> ACEDH *Van Raalte c. Pays-Bas du 21 février 1997*, Rec. 1997-I, p. 186.

<sup>130</sup> AUER / MALINVERNI / HOTTELIER (2000), vol. I, p. 139, et vol. II, p. 480; GRISEL (2000), p. 56-57; ATF 123 I 19 A., consid. 2-b).

<sup>131</sup> GRISEL (2000), p. 57.

<sup>132</sup> AUER / MALINVERNI / HOTTELIER (2000), vol. I, p. 196.

<sup>133</sup> MAHON / PULVER (2001), p. 226 et 230.

violerait le principe d'égalité faute de justification objective et raisonnable. S'il est probable qu'une personne étrangère ayant vécu toute sa vie en Suisse y est socialement intégrée et devrait disposer du discernement politique de la même façon que les ressortissants suisses, un tel raisonnement fait abstraction d'un risque majeur: en effet, si le principal privilège découlant de la nationalité suisse est automatiquement accordé à des étrangers, quel sens donner à la nécessité d'intégrer ces derniers, puisque celle-ci ne serait plus requise pour participer au processus démocratique suisse?

## B. Les droits politiques des étrangers en droit constitutionnel comparé

### 1) Les droits politiques des étrangers en Suisse

49. Seuls les ressortissants suisses ont la jouissance et l'exercice des droits politiques sur le plan fédéral<sup>134</sup>. Mais la question de l'octroi des droits politiques à des non-Suisses a eu l'occasion d'ébranler les murs du Palais fédéral à deux reprises. Le 18 juin 1993, le Conseil national a massivement refusé de donner suite à une initiative parlementaire<sup>135</sup> visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux niveaux communal, cantonal et fédéral à tous les étrangers et étrangères, âgés de 18 ans révolus et domiciliés en Suisse depuis 10 ans. Ensuite, le 21 janvier 1998, le Conseil national a rejeté, dans le cadre de la révision totale de la Constitution fédérale, une proposition de disposition constitutionnelle chargeant le législateur de régir le droit de vote des étrangers domiciliés en Suisse<sup>136</sup>.

50. Au niveau cantonal et communal, la quasi-totalité des initiatives visant à accorder, selon différentes modalités, des droits civiques à des non-nationaux ont été massivement refusées en votation populaire<sup>137</sup>. Il n'est pas raisonnable de voir dans ces résultats le reflet d'un sentiment prononcé de xénophobie. Par contre, il ne fait aucun doute que ceux-ci démontrent clairement que les théories aspirant à la dissociation entre la citoyenneté et la nationalité ne sont de loin pas partagées par une large majorité du peuple. La Commission fédérale des étrangers juge d'ailleurs que le lancement renouvelé d'initiatives de cette nature risque de provoquer des réactions contre-productives, tant chez les Suisses, qui se sentent de plus en plus acculés, que chez les étrangers résidant dans notre pays, qui éprouvent d'avantage d'insécurité et de résignation<sup>138</sup>. Toutefois, cinq cantons - Jura, Neuchâtel, Vaud, Thurgovie et Appenzell Rhodes-Extérieures - reconnaissent à l'heure actuelle certains droits politiques aux immigrés. Nous procéderons ici à une analyse succincte de ces différents régimes cantonaux, en allant du plus généreux au plus timide.

#### a) Le canton du Jura

51. L'art. 73 Cst. JU dispose que la loi définit et règle le droit de vote et les autres droits politiques des étrangers. En ce qui concerne la capacité civique active, sont titulaires du droit de vote au niveau communal et cantonal tous les étrangers et toutes les étrangères, âgés de 18 ans révolus et domiciliés dans le canton depuis 10 ans au moins, en vertu des art. 3 al. 1 et 3 al. 2 LDP/JU<sup>139</sup>. Cependant, l'art. 3 al. 2 LDP/JU prévoit que seuls les Suisses et

<sup>134</sup> cf. supra § 45.

<sup>135</sup> BO CN 1993 II 1364.

<sup>136</sup> BO CN 1998 I 81.

<sup>137</sup> NE en 1990, VD en 1992, GE et ZH en 1993, BS et BE en 1994, UR en 1995, AG et JU en 1996, FR et SO 1997, GE en 2001. CES (1997), p. 5; AUER / MALINVERNI / HOTTELIER (2000), vol. I, p. 162; MAHON / PULVER (2001), p. 204-207; WEKAcompétent (2002), 6/3.2, p. 5; RUDIN (2002), p. 990-991, NGUYEN (2003), p. 703.

<sup>138</sup> CFE (1996), p. 36.

<sup>139</sup> RS/JU 161.1 *Loi jurassienne sur les droits politiques du 26 octobre 1978*.



Suisse ne peuvent se prononcer sur la révision totale ou partielle de la Constitution jurassienne et signer des initiatives et des demandes de référendum constitutionnels. Depuis le 1<sup>er</sup> mai 1998, les mêmes étrangers disposent de la capacité civique passive en ce qui concerne les élections des Conseils de ville et des Conseils généraux<sup>140</sup>. Des étrangers ont été élus pour la première fois lors des élections communales du 26 novembre 2000<sup>141</sup>.

#### *b) Le canton de Neuchâtel*

52. Historiquement, le canton de Neuchâtel est le premier à avoir accordé des droits politiques à des non-Suisse. En 1849, le Gouvernement avait interprété les clauses d'égalité de traitement des traités d'établissement de façon à les étendre aux étrangers, et leur accordait le droit de vote sur le plan communal selon les mêmes modalités applicables aux Confédérés. Ce droit a été supprimé en 1861, puis définitivement rétabli en 1894<sup>142</sup>. Le peuple neuchâtelois a accepté la révision totale de sa constitution le 24 septembre 2000<sup>143</sup>. Celle-ci est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002 et a inclus dans son corps électoral cantonal les étrangers et étrangères, âgés de 18 ans révolus, au bénéfice d'un permis d'établissement au sens de l'art. 6 LSEE<sup>144</sup> et domiciliés dans le Canton depuis cinq ans (art. 37 al. 1 litt. c Cst. NE et 2 litt. c LDP/NE<sup>145</sup>). La capacité civique passive en ce qui concerne le Grand Conseil, le Conseil d'Etat et le Conseil des Etats est toutefois réservée aux seuls ressortissants suisses, en vertu des art. 47 et 39 Cst. NE. Aux termes de l'art. 3 litt. b LDP/NE, sur le plan communal, les étrangers et étrangères, âgés de 18 ans révolus et possédant un permis d'établissement ont le droit de vote pour autant qu'ils soient domiciliés dans le canton depuis au moins une année. Le droit d'éligibilité communal, qui leur était reconnu entre 1874 et 1888 a été très largement refusé en votation populaire en 1990. L'art. 15 al. 2 LCo<sup>146</sup> prive d'ailleurs expressément les étrangers de ce droit.

#### *c) Le canton de Vaud*

53. Le peuple vaudois a approuvé la révision totale de sa constitution le 22 septembre 2002. Celle-ci entrera en vigueur le 14 avril 2003, en vertu de son art. 175<sup>147</sup>. Cette date revêt un aspect symbolique puisqu'elle célèbre le bicentenaire de l'entrée du Pays de Vaud dans la Confédération. Les étrangers et étrangères, âgés de 18 ans révolus, établis en Suisse depuis 10 ans et domiciliés dans le canton depuis 3 ans auront l'exercice des droits politiques au niveau communal en vertu de l'art. 142 al. 1 litt. b nCst. VD. L'art. 144 nCst. VD leur octroie également le droit d'éligibilité dans les parlements communaux.

#### *d) Le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures*

54. La Landsgemeinde d'Appenzell Rhodes-Extérieures du 30 avril 1995 a accepté une nouvelle Constitution cantonale<sup>148</sup>, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1996. L'art. 105 al. 2 Cst. AR institue le droit de vote dit facultatif, en autorisant les communes à reconnaître celui-ci aux étrangers et étrangères, âgés de 18 ans révolus, domiciliés en Suisse depuis dix ans et

<sup>140</sup> HEUSSER (2001), p. 63; WEKAcompétent (2002), 6/3.2, p. 2-3; NGUYEN (2003), p. 704.

<sup>141</sup> HEUSSER (2001), p. 63.

<sup>142</sup> WEKAcompétent (2002), 6/3.2, p. 1.

<sup>143</sup> RS 131.233 *Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000*.

<sup>144</sup> RS 142.20 *Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, du 26 mars 1931*.

<sup>145</sup> RS/NE 141 *Loi neuchâteloise sur les droits politiques, du 17 octobre 1984*.

<sup>146</sup> RS/NE 171.1 *Loi neuchâteloise sur les communes, du 21 décembre 1964*.

<sup>147</sup> *Constitution du Canton de Vaud, du 24 septembre 2002*.

<sup>148</sup> RS 131.224.1 *Constitution du canton d'Appenzell Rhodes Extérieures, du 30 avril 1995*.

dans le canton depuis cinq ans, et qui en font la demande. A ce jour, seule la commune de Wald a fait usage de cette faculté, en l'adoptant le 12 décembre 1999<sup>149</sup>.

#### e) Le canton de Thurgovie

55. L'art. 19 Cst. TG<sup>150</sup> prévoit que les étrangers peuvent participer aux affaires communales avec voix consultative selon les modalités prévues par la loi. A cet effet, le § 2 al. 1 LDP/TG<sup>151</sup>, autorise les communes à prévoir dans leur *Gemeindeordnung* - leur „constitution“ - que les étrangers et étrangères titulaires d'un permis d'établissement puissent exercer le droit de vote avec voix consultative. Seules deux communes ont eu recours à ce système: Langrickenbach et Lengwil<sup>152</sup>.

56. Nous déduisons de ce qui précède que la révision totale d'une constitution cantonale semble constituer une voie plus efficace que le référendum ou l'initiative populaire pour reconnaître des droits politiques à des non-nationaux. Les constituants se doivent cependant de faire preuve de prudence, car des projets maximalistes peuvent avoir pour effet le rejet intégral du nouveau texte constitutionnel soumis au vote. L'Assemblée constituante du canton de Fribourg a décidé le 20 février 2003 d'accorder aux étrangers et étrangères, âgés de 18 ans révolus, domiciliés dans le canton depuis au moins cinq ans et titulaires du permis d'établissement, la capacité civique active et passive au niveau communal ainsi que le droit de vote sur le plan cantonal<sup>153</sup>. Les constituants fribourgeois prennent ainsi un risque considérable de voir leur projet constitutionnel échouer dans son ensemble, dans la mesure où le 16 mars 1997 - soit il y a six ans à peine - le peuple fribourgeois avait refusé, à une imposante majorité, l'initiative « Toutes citoyennes, tous citoyens! », similaire dans son objet à celle qui avait été rejetée à Genève en 1993<sup>154</sup>.

## 2) Aperçu de la situation dans l'Union européenne

57. L'art. 17 du Traité instituant la Communauté européenne<sup>155</sup>, instaure une citoyenneté de l'Union européenne, dont les titulaires sont toutes les personnes qui ont la nationalité d'un Etat-membre. Cette disposition ne remet pas en cause la souveraineté de ces derniers en matière de droit de la nationalité. Cependant, l'art. 19 du même traité leur prescrit un principe général d'égalité de traitement, entre nationaux et citoyens de l'Union européenne résidant sur leur territoire, en ce qui concerne les droits civiques municipaux et l'élection du Parlement européen. En effet, les citoyens de l'Union résidant dans un Etat-membre dont il n'ont pas la nationalité y ont le droit de vote et d'éligibilité sur le plan municipal et aux élections du Parlement européen, dans les mêmes conditions applicables au nationaux.

58. Il convient de classer les Etats-membres de l'Union européenne en trois groupes selon qu'ils s'en tiennent aux exigences du TCE, qu'ils accordent des droits civiques à certaines catégories d'immigrés seulement, ou que lesdits droits sont reconnus à tous les étrangers sans distinction fondée sur la nationalité.

59. Parmi les pays qui constituent le premier groupe se situent la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, la Grèce, l'Italie et l'Autriche.

<sup>149</sup> WEKAcompétent (2002), 6/3.2, p. 3; HEUSSER (2001), p. 65; NGUYEN (2003), p. 704.

<sup>150</sup> RS 131.228 *Constitution du canton de Thurgovie, du 16 mars 1987*.

<sup>151</sup> RS/TG 161 *Loi thurgovienne sur le droit de vote et d'éligibilité, du 15 mars 1995*.

<sup>152</sup> HEUSSER (2001), p. 64; NGUYEN (2003), p. 705.

<sup>153</sup> *Le Temps*, vendredi 21 février 2003, p. 14.

<sup>154</sup> cf. supra § 23.

<sup>155</sup> *Traité instituant la Communauté européenne (TCE), version consolidée, in Journal Officiel C 325 du 24 décembre 2002*.

60. Le second ensemble d'Etats est composé de l'Espagne, de la Finlande, du Portugal et du Royaume-Uni. Ceux-ci reconnaissent, en sus de leurs engagements découlant du Traité de Maastricht, des droits politiques à certains étrangers seulement. L'Espagne octroie la capacité civique active municipale aux étrangers en vertu d'un accord de réciprocité avec leur Etat d'origine<sup>156</sup>. La Finlande reconnaît l'exercice des droits civiques au niveau communal aux ressortissants des pays scandinaves<sup>157</sup>, parmi lesquels on trouve également des Etats non-membres de l'Union européenne: l'Islande et la Norvège. Quant au Portugal, il adopte une solution pour le moins originale: il accorde le droit de vote municipal aux immigrés des pays lusophones en vertu d'un traité international de réciprocité. Un tel accord existe avec le Brésil, mais le Portugal pourrait également en conclure avec ses anciennes colonies d'Afrique, telles que l'Angola, le Cap-Vert ou le Mozambique<sup>158</sup>. Au Royaume-Uni, les ressortissants des Etats du Commonwealth y ont le droit de vote tant au niveau communal que national<sup>159</sup>. Ce pays a par ailleurs créé unilatéralement un statut spécifique pour les citoyens de la République d'Irlande<sup>160</sup> lorsque celle-ci est devenue indépendante en 1948. En effet, depuis lors, les Irlandais et Irlandaises résidant au Royaume-Uni disposent de la capacité civique active dans les mêmes conditions que les ressortissants britanniques et sont éligibles à la Chambre des Communes. Les Britanniques se sont vus octroyer par la suite le droit de vote au niveau national en Eire<sup>161</sup>.

61. Enfin, dans le troisième groupe, se trouvent la Suède, le Danemark, les Pays-Bas, et l'Irlande. A noter que la Norvège, qui n'est pas membre de l'Union, fait également partie de cette catégorie d'Etats. Ceux-ci octroient, sur le plan communal, aussi bien la capacité civique active que la capacité civique passive à tous les étrangers, sans distinction de sexe, âgés de 18 ans révolus et domiciliés sur leur territoire depuis une durée de six mois pour l'Irlande, de trois ans pour la Suède, le Danemark et la Norvège, et de cinq ans pour les Pays-Bas<sup>162</sup>.

62. Cette carte de l'Union européenne démontre que dans la majorité de ses Etats-membres, l'octroi du droit de vote à des non-ressortissants est limité au niveau municipal et subordonné à la conclusion d'un accord de réciprocité, le plus important étant le TCE. Ceci signifie essentiellement deux choses. En premier lieu, mis à part le cas très particulier du Royaume-Uni, la question de la reconnaissance de droits politiques à des non-nationaux ne semble pas se poser au-delà de l'échelon municipal. Par conséquent, il faut considérer que le principe de l'indissociabilité entre citoyenneté et nationalité prédomine encore largement au sein de l'Union européenne. En second lieu, dans la plupart des Etats-membres, seuls les étrangers ressortissants d'un autre pays européen y possèdent des droits politiques. Nous pensons que cet état de fait se traduit par une volonté de rapprochement entre ces pays, qu'il trouve son fondement dans la dimension politique de la construction européenne, et non pas au nom de la libre circulation des personnes tel que l'affirme NGUYEN<sup>163</sup>.

---

<sup>156</sup> DELPEREE (1995), p. 19-20.

<sup>157</sup> MARQUIS / GROSSI (1990), p. 19; RENNWALD (1991), p. 290; MAHON / PULVER (2001), p. 213.

<sup>158</sup> DELPEREE (1995), p. 113; HEUSSER (2001), p. 76.

<sup>159</sup> MARQUIS / GROSSI (1990), p. 20; RENNWALD (1991), p. 290; DELPEREE (1995), p. 25; HEUSSER (2001), p. 75-76.

<sup>160</sup> DELPEREE (1995), p. 11-12.

<sup>161</sup> MARQUIS / GROSSI (1990), p. 19; RENNWALD (1991), p. 290; DELPEREE (1995), p. 12; HEUSSER (2001), p. 74-75; MAHON / PULVER (2001), p. 213.

<sup>162</sup> RENNWALD (1991), p. 290; HEUSSER (2001), p. 72-75; MAHON / PULVER (2001), p. 213-214.

<sup>163</sup> NGUYEN (2003), p. 699.

## CONCLUSION

63. Dans la perspective d'une nouvelle constitution genevoise, le maintien du *statu quo* en matière de composition du corps électoral genevois nous paraît tout à fait satisfaisant. Sa consécration constitutionnelle mérite cependant quelques retouches de légistique formelle. En effet, une constitution, comme tout texte légal, doit être claire, cohérente et lisible, ce qui est loin d'être le cas des art. 41 Cst. GE, 1 et 3 LEDP.

64. En ce qui concerne la principale idée innovatrice que nous avons traitée dans la deuxième partie de cette étude, quelques précisions sont nécessaires. Nous ne nous opposons pas à la reconnaissance de droits politiques communaux aux étrangers établis depuis une durée pouvant aller de six à dix ans. Mais si elle est souhaitable, elle n'est pas pour autant indispensable. Dans l'hypothèse où elle devrait intervenir, certaines étapes doivent toutefois être suivies. Il serait plus judicieux de n'accorder que la seule capacité civique active dans un premier temps. C'est une fois que le peuple genevois s'y serait accoutumé que l'on pourrait, par la suite, doter les étrangers de la capacité civique passive également. Nous avons déjà eu l'occasion de démontrer que la « *Betroffenendemokratie* » trouve tout son sens pour ce qui est de la politique municipale. C'est d'ailleurs ce raisonnement qui a conduit le Conseil de l'Europe à adopter une Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, signée à Strasbourg le 5 février 1992<sup>164</sup>. Aujourd'hui, elle n'a été ratifiée que par sept Etats et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1997.

65. Accorder des droits politiques à des non-nationaux, ce n'est pas une simple extension du corps électoral, il s'agit d'une remise en question du sens que l'on entend donner à la démocratie et à la nationalité. Certains auteurs pensent que cette idée constitue le prolongement logique et inévitable de l'octroi des droits civiques aux femmes<sup>165</sup>. S'il est clair que dans les deux cas, c'est la notion de citoyenneté qui est remise en cause, il faut souligner le fait que cette analyse fait abstraction de deux éléments décisifs.

66. D'une part, l'inclusion du beau sexe dans les corps électoraux fédéral, cantonal et communal n'est que l'une des nombreuses mesures concrétisant l'égalité en droit entre l'homme et la femme consacrée à l'art. 8 al. 3 Cst. En revanche, l'égalité en droit entre le national et l'étranger n'est qu'une égalité relative. En effet, contrairement au sexe, la nationalité est un statut juridique spécial, et partant, il est légitime qu'elle soit privilégiée dans les situations où celle-ci est déterminante, ce qui est le cas des droits politiques. C'est dire que les revendications de celles et ceux qui oeuvrent aujourd'hui pour la reconnaissance de tout ou partie des droits politiques en faveur des étrangers durablement établis dans notre pays sont incomparables avec celles qui s'inscrivaient dans le contexte de la lutte contre toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

67. D'autre part, les femmes à qui les droits civiques ont été accordés sont les Suissesses. Cette démarche a certes brisé le lien qui existait auparavant entre la citoyenneté et le sexe masculin, mais l'on ne saurait raisonnablement voir dans cela une volonté de dissociation ultérieure entre la citoyenneté et la nationalité. Bien entendu, il serait absurde de prétendre que ce lien soit intangible et éternel. Mais tant que le monde sera organisé en Etats-nations, ce principe subsistera.

---

<sup>164</sup> Convention STE n° 144.

<sup>165</sup> MARQUIS / GROSSI (1990), p. 40; MAHON / PULVER (2001), p. 227-228.

**ANNEXE : INITIATIVES CONSTITUTIONNELLES SŒURS**  
**« J'Y VIS, J'Y VOTE »**

**Initiative « J'y vis, j'y vote : l'aînée »**

**Article 1 Initiative constitutionnelle « J'y vis, j'y vote : l'aînée »**

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

**Art. 41A Droits politiques communaux des étrangers (nouveau)**

<sup>1</sup> Les ressortissants étrangers, ayant leur domicile légal en Suisse depuis 8 ans au moins, exercent les droits politiques complets en matière communale à leur lieu de domicile.

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

**Article 2 Coordination des deux initiatives**

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

---

**Initiative « J'y vis, j'y vote : la cadette »**

**Article 1 Initiative constitutionnelle « J'y vis, j'y vote : la cadette »**

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

**Art. 41A Droit de vote et de signer des initiatives et des référendums en matière communale des étrangers (nouveau)**

<sup>1</sup> Les ressortissants étrangers, ayant leur domicile légal en Suisse depuis 8 ans au moins, exercent le droit de voter et de signer des initiatives et des référendums en matière communale à leur lieu de domicile.

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

**Article 2 Coordination des deux initiatives**

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

*Source : HODGERS Antonio, Député (V) au Grand Conseil genevois.*