



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 047-2020
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2020.RRGR.68

Déposée le : 05.03.2020

Motion de groupe : Oui
Motion de commission : Non
Déposée par : PS-JS-PSA (Dunning, Biel/Bienne) (porte-parole)

Cosignataires : 18

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 1016/2020 du 9 septembre 2020
Direction : Chancellerie d'Etat
Classification : -
Proposition du Conseil-exécutif : **Rejet**

L'autonomie communale pour les droits politiques !

Le Conseil-exécutif est prié de modifier les bases légales pour que les communes puissent librement étendre le droit de vote et d'éligibilité en matière communale à d'autres catégories d'habitants et habitantes que les Suisses et Suissesses de plus de 18 ans résidant en territoire bernois. Le canton peut soumettre certaines conditions.

Développement :

Le 20 février 2020, le Conseil de ville de Bienne a approuvé un postulat pour que la ville de Bienne s'adresse au canton de Berne afin de modifier les bases légales de sorte que les communes puissent accorder des droits politiques aux personnes étrangères au niveau communal.

Le constat est que dans le canton de Berne, le contexte démographique est très différent d'une commune à une autre. Dans certaines communes, le taux de personnes étrangères est très bas et dans d'autres, comme dans la ville de Bienne, les personnes étrangères représentent plus d'un tiers de la population. Dans ce cas, les décisions prises au niveau communal ne correspondent ainsi pas toujours aux besoins de l'ensemble de la population puisqu'un tiers de celle-ci est exclu du processus démocratique décisionnel. Sans mentionner que la participation politique permet de s'investir pleinement dans la vie de la cité et que ce droit est vecteur d'un meilleur sentiment d'appartenance à la commune et de bien vivre-ensemble.

L'autonomie communale est une valeur chère au canton de Berne : les communes possèdent beaucoup de responsabilités et sont indépendantes sur de nombreux sujets. Ainsi, il est aussi important qu'elles puissent décider elles-mêmes en matière de droits politiques sur le territoire communal. En effet, il est primordial que les communes puissent évaluer elles-mêmes si les personnes étrangères, mais pourquoi pas aussi les jeunes, peuvent obtenir le droit de participer aux décisions concernant l'école, la culture, l'aménagement urbain, etc. étant donné qu'ils et elles financent également ces infrastructures. Comme le

canton de Berne respecte de manière générale l'autonomie communale pour des objets relevant spécifiquement du champ d'action des communes, il n'y a aucune raison objective pour que cela ne soit pas le cas en matière de droits politiques au niveau communal.

Bien entendu, le canton de Berne doit pouvoir soumettre un cadre avec certaines conditions concernant notamment le nombre d'années de résidence en Suisse et dans le canton ou le type de permis.

Réponse du Conseil-exécutif

1. Remarque introductive

La présente motion vise une modification des bases légales pour que les communes aient la possibilité d'étendre le droit de vote et d'éligibilité en matière communale aux personnes étrangères. L'objectif est de renforcer l'autonomie communale garantie par l'article 109 de la Constitution du canton de Berne (ConstC ; RSB 101.1) en permettant aux communes de décider elles-mêmes pour ce qui est des droits politiques à leur niveau.

La principale revendication de la motion est l'introduction facultative d'un suffrage étranger sur le plan communal. Dans le développement de l'intervention, il est en outre question – plutôt de manière allusive – de la possibilité pour les communes d'étendre également le droit de vote aux jeunes. Sur ce point, un projet de nouvelle réglementation concernant l'âge du droit de vote est d'ailleurs déjà en cours, puisqu'en adoptant récemment la motion 108-2019, le Grand Conseil a demandé au Conseil-exécutif de procéder aux modifications nécessaires dans la Constitution et la législation pour introduire le droit de vote dès 16 ans aux niveaux cantonal et communal.

Ces dernières années, le Conseil-exécutif a plusieurs fois été amené à examiner la question du droit de vote des personnes étrangères au niveau communal. En 2017, dans sa réponse à la motion 093-2017 (Machado Rebmann, Berne, LAVerte ; Sancar, Berne, Les Verts ; Streit-Stettler, Berne, PEV ; Hamdaoui, Biel/Bienne, PS ; « Ordre démocratique : des urnes pour tous ! ») a entrepris une vaste analyse de la situation du droit de vote des personnes étrangères. Comme dans ses prises de position précédentes, le Conseil-exécutif s'est dit favorable à l'introduction d'un suffrage étranger facultatif au niveau communal. Le Grand Conseil s'est toutefois nettement opposé à cette proposition lors de sa séance du 20 novembre 2017.

Les électeurs et électrices du canton de Berne ont déjà eu l'occasion de s'exprimer sur la question du suffrage étranger. La dernière en date était le 26 septembre 2010, lorsque l'initiative constitutionnelle « vivre ensemble – voter ensemble » a récolté 72,3 pour cent de « non ». Le texte de l'initiative prévoyait de donner la possibilité aux communes bernoises d'accorder le droit de vote en matière communale aux personnes étrangères titulaires d'un permis d'établissement qui résident en Suisse depuis dix ans, dont au moins cinq ans dans le canton et trois mois dans la commune.

2. Contexte

Dans le canton de Berne, le droit de vote en matière communale appartient aux personnes âgées de 18 ans révolus qui sont domiciliées dans la commune depuis trois mois au moins et ont le droit de vote en matière cantonale. Les droits politiques sont toutefois liés à la nationalité suisse : les personnes étrangères ne jouissent du droit de vote ni au niveau cantonal, ni au niveau communal (cf. art. 55 et 114 de la Constitution cantonale).

Pour ce qui est des communes, ce sont les cantons qui règlent l'exercice des droits politiques (art. 39, al. 1 de la Constitution fédérale, Cst. ; RS 101). Ils sont donc autorisés à étendre à la population étrangère tout ou partie des droits politiques qu'ils accordent aux citoyens et citoyennes suisses.

L'introduction d'un suffrage étranger facultatif au niveau communal – comme l'autorisation des communes à abaisser l'âge du droit de vote en matière communale – requerrait une révision partielle de la Constitution cantonale et de la loi sur les communes (LCo ; RSB 170.11). Toute modification constitutionnelle doit être soumise à une votation obligatoire.

D'après l'Office fédéral de la statistique¹, la population résidente permanente du canton de Berne comptait, à la fin de l'année 2018, 1 034 977 personnes, dont 169 071 étaient de nationalité étrangère². La population étrangère représente donc 16,3 pour cent de la population résidente permanente.

3. Tour d'horizon des cantons

Huit cantons disposent de réglementations pour le suffrage étranger en matière communale (avec des modalités différentes)³ :

- Fribourg, Neuchâtel, Jura et Vaud accordent aux personnes étrangères (à des conditions différentes) le droit de vote ainsi que le droit d'éligibilité actif et passif dans toutes les communes.
- Dans le canton de Genève, les personnes étrangères jouissent dans toutes les communes du droit de vote et du droit d'éligibilité actif mais pas du droit d'éligibilité passif.
- En Suisse alémanique, trois cantons (AR, GR, BS) disposent d'un suffrage étranger facultatif⁴, au sens où ils autorisent leurs communes à l'introduire à leur niveau. Dans le canton des Grisons, 29 communes sur 125 et, dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, quatre communes sur 20 ont eu recours à cette possibilité.

Au cours des dernières années, un grand nombre de tentatives politiques ont été menées dans les cantons (en majorité des initiatives populaires) pour permettre aux personnes étrangères de jouir de droits politiques aux niveaux cantonal et communal – la plupart, en vain. Depuis 2010, des votations sur le suffrage étranger ont été organisées dans neuf cantons (sans compter Berne). Des initiatives populaires ou des projets de lois visant à introduire ou à étendre le droit de vote aux niveaux cantonal et communal ont échoué dans les cantons de Bâle-Ville, Vaud, Glaris, Lucerne, Zurich, Schaffhouse, Neuchâtel et, dernièrement, le 4 mars 2018, Bâle-Campagne. La plupart du temps, les objets ont été rejetés massivement par plus des deux tiers des votants. Il n'y a que dans le canton du Jura, en 2014, que l'élargissement du droit d'éligibilité passif pour les conseils municipaux (à l'exception de leur présidence) a été adopté.

Dans le canton de Soleure, l'initiative populaire « *Erweiterung der Gemeindeautonomie betreffend Vergabe des Stimm- und Wahlrechts auf kommunaler Ebene* » [traduction : autonomie accrue des communes pour ce qui est du droit de vote et d'éligibilité en matière communale] a été lancée. Le gouvernement a recommandé l'adoption de l'initiative lors de sa séance du 3 mars 2020⁵. L'affaire doit encore être discutée au sein du parlement cantonal.

Lorsque le projet d'étendre les droits politiques aux personnes étrangères s'insère dans la révision globale d'une constitution cantonale, il connaît une meilleure fin – c'est ce qui s'est passé notamment dans les cantons du Jura (1977), d'Appenzell Rhodes-Extérieures (1995), de Neuchâtel (2000), de Vaud (2002), des Grisons (2003), de Fribourg (2004) et de Bâle-Ville (2005)⁶.

¹ <https://www.fin.be.ch/fin/fr/index/finanzen/finanzen/statistik/bevoelk/bevoelkerungsstandund-struktur.html>

² Personnes de nationalité étrangère titulaires d'une autorisation de séjour d'une durée minimale de 12 mois ou séjournant en Suisse depuis au moins 12 mois (permis B/C/L/F ou N ou carte de légitimation délivrée par le DFAE aux fonctionnaires internationaux, aux diplomates et aux membres de leurs familles)

³ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiken/population/migration-integration/indicateurs-integration/indicateurs/communes-cantons-droit.html>
⁴ Etat : 24 avril 2020

⁵ https://rrb.so.ch/rrb-detail/?no_cache=1&tx_rrbpublications_publication%5Bpublication%5D=40617&cHash=3f276c6277f0f06002558836ff220776

⁶ cf. Andreas Müller / Tobias Schlegel: *Passives Wahlrecht für aktive Ausländer* in Andreas Glaser: *Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer*, p. 40 ss.

4. Avis du Conseil-exécutif

Diverses raisons plaident contre l'introduction du suffrage étranger en matière communale. On peut notamment mentionner que la naturalisation offre aux personnes étrangères une autre voie d'accès aux droits politiques. Celle-là peut avoir lieu lorsque le requérant ou la requérante est bien intégré-e. Dans ce cas, l'intégration aux processus démocratiques décisionnels est cohérente. Le droit de vote n'est ainsi pas au service de l'intégration, mais résulte d'une intégration réussie, laquelle est concrétisée par la naturalisation.

En outre, il est possible d'encourager la participation à la démocratie dans le canton de Berne par d'autres mesures, par exemple en promouvant la participation à des commissions sans pouvoir décisionnel ou au processus de codécision au sein de partis.

Enfin, le Conseil-exécutif rappelle qu'il n'y a pas si longtemps (novembre 2017), le Grand Conseil a rejeté la motion 093-2017 par 83 voix contre 65 et qu'en 2010, plus de 70 pour cent de la population du canton a rejeté l'initiative constitutionnelle « vivre ensemble – voter ensemble ». Dans les autres cantons aussi, la plupart des tentatives politiques menées pour accorder les droits politiques aux personnes étrangères aux niveaux cantonal ou communal ont échoué (cf. chiffre 3). On peut par conséquent s'attendre à ce que la requête de la motionnaire ne trouve pas écho auprès de la majorité de l'électorat.

En somme, le Conseil-exécutif plaide contre la possibilité d'introduire un suffrage étranger sur le plan communal et propose de rejeter la motion.

Destinataires
– Grand Conseil