

Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 31 (1991)

Artikel: Droits politiques des étrangers, transfert xénophobe et pression européenne
Autor: Rennwald, Jean-Claude
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-172849>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 03.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Jean-Claude Rennwald

Droits politiques des étrangers, transfert xénophobe et pression européenne

A partir du constat que les droits politiques des étrangers se développent dans nombre des pays d'Europe occidentale, et que plusieurs démarches semblables sont en cours dans plusieurs cantons, l'auteur se demande pourquoi le mouvement visant à accorder certains droits politiques aux immigrés s'est accéléré depuis quelques années en Suisse. Après avoir passé en revue les droits qui sont accordés aux étrangers dans notre pays et en Europe, l'auteur met en évidence les transformations structurelles de l'immigration (en particulier l'allongement de la durée moyenne du séjour), ainsi qu'un déplacement des sentiments xénophobes des travailleurs immigrés en direction des demandeurs d'asile. Ajoutés à l'ouverture qui se manifeste sur le plan européen, ces éléments lui paraissent favorables à l'extension des droits politiques des étrangers. En raison du poids des instruments de la démocratie directe dans le système politique suisse, l'introduction de cette réforme risque cependant d'être plus difficile en Suisse que dans bien d'autres pays occidentaux.

Von der Feststellung ausgehend, die politischen Bürgerrechte der Ausländer hätten sich in mehreren Ländern Westeuropas entwickelt und gewisse Schritte in die gleiche Richtung seien in verschiedenen Kantonen eingeleitet worden, fragt sich der Verfasser, weshalb der Trend, der darauf hinzielt, den Immigranten gewisse politische Rechte anzuerkennen, seit einigen Jahren beschleunigt wurde. Nach einer Übersicht der Rechte, die in unserem Land und in Europa den Immigranten zuerkannt werden, hebt der Verfasser die strukturellen Wandlungen des Einwanderungsphänomens (insbesondere die Verlängerung der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer) sowie eine Verschiebung der ausländerfeindlichen Gefühle von den Gastarbeitern auf die Asylsuchenden hervor. Wenn dazu noch die Öffnung auf europäischer Ebene in Betracht gezogen wird, scheinen dem Verfasser solche Elemente im Hinblick auf einer Erweiterung der politischen Bürgerrechte der Ausländer günstig zu sein. Aufgrund des Gewichts der Instrumente der direkten Demokratie im schweizerischen politischen System dürfte die Einführung dieser Reform in der Schweiz jedoch schwieriger sein als in manchem anderen westlichen Land.

I. Introduction

Quelle place la démocratie directe réserve-t-elle aux étrangers qui vivent en Suisse? Celle-ci étant aujourd'hui à peu près nulle (les étrangers ne peuvent participer à certaines votations et élections que dans les cantons de Neuchâtel et du Jura), la question revient en fait à examiner pourquoi la revendication visant à accorder certains droits politiques aux étrangers s'est accélérée ces dernières années dans notre pays, alors que voici un peu plus de vingt ans, la première initiative xénophobe avait obtenu le soutien d'une très forte minorité de l'électorat.¹ Notre hypothèse est triple. Tout d'abord, la durée de séjour des étrangers en Suisse ne cesse de s'accroître, ce qui favorise leur intégration. Ensuite, les sentiments xénophobes qui se manifestaient à l'égard de l'immigration «classique»², se sont atténués, mais aussi déplacés en direction des demandeurs d'asile. Enfin, la construction de l'Europe et la perspective d'une citoyenneté européenne exercent certaines pressions en faveur des droits politiques des étrangers vivant en Suisse.

A première vue, il peut paraître bizarre de poser le problème des droits politiques des étrangers dans un dossier consacré aux perspectives de la démocratie directe. Mais précisément, la conquête de ces droits permettrait non seulement aux étrangers vivant en Suisse d'élire les membres d'un certain nombre d'autorités exécutives et législatives, mais aussi d'avoir accès à ces éléments fondamentaux de la démocratie directe que sont le référendum facultatif et le référendum obligatoire, ce dernier pouvant résulter d'un projet des autorités ou d'une initiative populaire. On nous rétorquera que pour l'instant, la question des droits politiques des étrangers ne se pose pas sur le plan fédéral, mais uniquement à l'échelle communale et/ou cantonale. C'est vrai, mais il ne faut pas oublier que l'instrument du référendum (facultatif et obligatoire) est aussi largement utilisé dans les cantons et les communes.

Or, il faut bien admettre que dans le système politique helvétique, tant au niveau fédéral que cantonal ou communal, le référendum joue un rôle tout aussi important – voire plus selon les appréciations – que les élections législatives ou exécutives. C'est dire qu'en Suisse, l'octroi d'un certain nombre de droits politiques aux étrangers prend(ra)it une signification beaucoup plus profonde que dans la plupart des autres démocraties de type occidental. Politiquement, le débat est d'autant plus crucial qu'en Suisse, les étrangers ne pourront, en règle générale, exercer leurs droits politiques qu'après un vote populaire, alors que dans les autres pays occidentaux, on peut (pourra) se contenter d'une décision parlementaire. L'introduction de cette réforme y apparaît dès lors plus délicate et plus difficile qu'ailleurs.

1 En 1970, 46% des votants avaient approuvé la première initiative xénophobe, celle de Schwarzenbach.

2 Par immigration «classique», nous entendons les ressortissants des pays qui ont traditionnellement envoyé des travailleurs étrangers en Suisse: Italie, Espagne, Portugal, Yougoslavie.

II. Droits politiques des étrangers: la situation en Suisse

Dans notre pays, le droit de vote pour les immigrés n'existe pour l'instant que dans deux cantons.

Dans le canton de *Neuchâtel*, le droit de vote pour les étrangers date de 1850. En effet, en 1849, une année après la Révolution neuchâteloise, le droit communal, codifié, considère que tous les habitants, même étrangers, doivent être consultés pour une taxe les concernant. Et l'année suivante, la première loi municipale étend le droit de vote aux étrangers «après un séjour d'un an». Il a été supprimé durant une période provisoire de treize ans, de 1861 à 1874.

La loi actuelle régit ce droit comme suit: «Les étrangers et les étrangères du même âge (18 ans) qui sont au bénéfice d'un permis d'établissement (ré: appelé aussi permis C, il s'obtient après dix ou cinq ans de séjour en Suisse, selon les pays d'origine) et qui ont leur domicile dans le canton depuis un an au moins sont électeurs.»³ Pour les jeunes dits de la deuxième génération d'immigrés, ce droit leur est accordé à 18 ans révolus.

En terre neuchâteloise, le droit de vote des étrangers ne s'exerce qu'au niveau communal, et les étrangers ne sont pas éligibles.

Le canton du *Jura* est allé plus loin. Adopté par le corps électoral le 20 mars 1977, la Constitution jurassienne précise que «la loi définit et règle le droit de vote et les autres droits politiques des étrangers».⁴ Les dispositions de la loi sur les droits politiques⁵ s'appliquant aux étrangers peuvent être résumées comme suit:

- Les étrangers, domiciliés dans le canton depuis dix ans, sont électeurs en matière communale et cantonale.
- Ils peuvent se prononcer sur tous les objets, à l'exception de la matière constitutionnelle (niveau cantonal).
- Les étrangers ne sont pas éligibles, sauf aux Conseils de prud'hommes et aux Tribunaux des baux.
- Les postes de fonctionnaires communaux et les commissions communales leur sont ouverts.

Le premier de ces principes a notamment pour conséquence que les étrangers qui remplissent les conditions requises n'élisent pas seulement les autorités communales et cantonales (Parlement et gouvernement), mais qu'ils participent aussi à l'élection des deux représentants jurassiens au Conseil des Etats, les modalités d'élection à la Chambre haute étant de la compétence des cantons. En outre, ils votent sur tous les objets communaux et cantonaux résultant d'un référendum facultatif ou obligatoire, sauf s'ils concernent la Constitution cantonale.

3 Loi neuchâteloise sur les droits politiques du 17 octobre 1984.

4 Constitution jurassienne, Art. 73.

5 Loi jurassienne sur les droits politiques du 26 octobre 1978, art. 3 et 6.

III. Droits politiques des étrangers: la situation en Europe

Les pays européens qui ont octroyé des droits politiques aux étrangers, en particulier le droit de vote, sont encore minoritaires.⁶ Il n'en demeure pas moins que plusieurs d'entre eux ont fait des pas dans cette direction, surtout à partir du milieu des années septante.

- En *Suède*, premier pays à avoir franchi le pas, en 1975, le droit de vote et d'éligibilité est accordé à tous les étrangers, âgés de plus de 18 ans, et installés depuis 3 ans au moins dans le pays. Ce droit est valable pour les élections locales et régionales.
- Les autres pays nordiques ont ensuite emboîté le pas à la Suède. Le *Danemark* a tout d'abord octroyé le droit d'éligibilité communal aux ressortissants des pays nordiques résidant depuis 3 ans sur son sol; il l'a ensuite étendu à tous les immigrés. La *Norvège* a adopté la même démarche en deux temps, alors que la *Finlande* et l'*Islande* réservent pour l'instant le droit de vote au niveau local aux seuls Scandinaves.
- Aux *Pays-Bas*, le droit de vote et d'éligibilité sur le plan local est reconnu pour tous les immigrés résidant depuis 5 ans dans ce pays.
- *L'Irlande* accorde depuis 1963 le droit de vote et d'éligibilité pour les élections communales à toute personne (irlandaise ou immigrée) résidant depuis au moins 6 mois dans la commune concernée. En 1984, le principe du droit de vote pour les immigrés au niveau national a été approuvé par les trois quarts des votants lors d'une consultation populaire. Le gouvernement irlandais l'a pour l'instant attribué aux ressortissants britanniques.
- La *Grande-Bretagne* connaît une situation particulière, puisque les ressortissants des pays du Commonwealth et d'Irlande y ont le droit de vote et d'éligibilité au niveau communal et national. Ce système profite malgré tout à beaucoup de monde, puisque deux tiers des immigrés vivant en Grande-Bretagne bénéficient ainsi de l'ensemble des droits civiques.
- Quant au *Portugal*, il accorde, sur la base de la réciprocité, le droit de vote en matière communale aux ressortissants brésiliens.
- En *Allemagne*, la ville-Etat de Hambourg a accordé le droit de vote pour les assemblées de district (surtout à caractère administratif) à tous les immigrés habitant depuis au moins 8 ans en Allemagne, alors que l'Etat du Schleswig-Holstein a reconnu le droit de vote municipal, après un délai de 5 ans de résidence en Allemagne, aux ressortissants de six pays choisis sur la base de la réciprocité. Ces deux décisions ont ouvert de très vives polémiques.⁷

6 Dans la majorité des cas, ce droit revient à élire les membres de certaines autorités, l'instrument du référendum n'étant pas connu dans la plupart des pays européens.

7 Jean-François Marquis et Guglielmo Grosse, *Les immigrés – une minorité sans droits politiques?*, Berne, Union syndicale suisse, 1990, pp. 20–21. Plus généralement, notre article s'inspire en partie de ce texte.

Dans un certain nombre d'autres pays, aucun droit politique n'a encore été accordé aux étrangers, mais le débat est en cours depuis plusieurs années, en particulier en Italie, en Autriche et en France.

IV. Nouvelles revendications en Suisse

Organisée une première fois à la fin des années 70 par des organisations de l'immigration comme les Colonies libres italiennes (CLI) ou l'Association des travailleurs émigrés espagnols en Suisse (ATEES)⁸, la mobilisation en faveur du droit de vote pour les immigrés en Suisse est assez rapidement retombée.

Mais depuis la fin des années 80, des actions tout aussi nombreuses que décidées ont à nouveau vu le jour. Il n'est bien sûr pas question de les énumérer toutes ici, mais simplement de donner quelques exemples, qui nous paraissent caractéristiques de la période⁹:

- Dans le canton de Berne, la commission chargée de proposer la révision totale de la Constitution a suggéré, en janvier 1991, de permettre aux communes qui le souhaitent d'accorder le droit de vote aux étrangers et aux étrangères. Ils devraient être domiciliés depuis 10 ans en Suisse, dont 3 ans dans le canton de Berne. Dans d'autres cantons (Thurgovie et Tessin en particulier), le débat s'est aussi instauré dans le cadre des réformes fondamentales de la Constitution.¹⁰
- A Bâle-Ville, une initiative a été lancée le 1er mai 1990. Elle demande l'octroi, au niveau cantonal, du droit de vote et d'éligibilité aux immigrés qui résident en Suisse depuis 8 ans, dont 3 dans le canton. Les élections aux postes de conseillers d'Etat, conseillers aux Etats et présidents de tribunaux seraient cependant exclues de ce droit.
- A Genève, une initiative intitulée «Toutes citoyennes, tous citoyens!» a été déposée en décembre 1990. Elle prévoit le droit de vote et d'éligibilité communal et cantonal pour tous les étrangers, après 10 ans de résidence en Suisse. Ceux-ci seraient aussi électeurs et éligibles aux Tribunaux de prud'hommes. Une autre initiative, émanant de cinq organisations syndicales, dont quatre sont affiliées à l'Union syndicale suisse (USS), se «contente» de demander l'octroi du droit de vote communal et cantonal après 10 ans.
- Dans le canton de Vaud, le Parti socialiste a lancé, en février 1991, une initiative pour l'octroi des droits de vote et d'éligibilité en matière communale aux immi-

8 Une pétition avait en particulier été lancée dans quatorze cantons. Elle demandait aux autorités cantonales d'introduire le droit de vote au niveau cantonal et communal pour tout immigré résidant depuis 5 ans en Suisse et 1 an dans le canton concerné. 100000 signatures furent récoltées, mais toutes les réponses furent négatives.

9 Les informations contenues dans ce paragraphe ont été recensées à fin mars 1991.

10 Marquis et Grossi, *op. cit.*, pp. 25–27.

grés vivant en Suisse depuis cinq ans. Les étrangers ne seraient cependant pas éligibles à la Municipalité (exécutif), mais seulement dans les Conseils généraux et communaux (législatifs).¹¹ Auparavant, en avril 1990, le Conseil communal (législatif) de Lausanne avait voté, à une large majorité, une déclaration d'intention en faveur du droit de vote des étrangers sur le plan municipal.

- A Zurich, une initiative vise à modifier la législation cantonale afin de permettre aux communes d'octroyer le droit de vote et d'éligibilité à leurs concitoyennes et concitoyens étrangers. Durée minimale de séjour prévue: cinq ans.
- En décembre 1990, le Parlement jurassien a accepté une motion d'un député chrétien-social indépendant demandant de compléter le droit de vote par le droit d'éligibilité sur les plans communal et cantonal. A cette occasion, le ministre Pierre Boillat a cependant indiqué qu'on avancerait à petits pas, et que dans un premier temps, l'examen du problème serait limité à l'accession des étrangers dans les Conseils de villes (législatifs) de Delémont, Porrentruy et Bassecourt (toutes les autres localités du canton connaissent le régime de l'assemblée communale).¹² La question de l'éligibilité des étrangers avait déjà été soulevée deux ans auparavant par un député popiste. De manière plus générale, la réalisation de cette revendication pose un grand problème politico-juridique dans le canton du Jura: nécessite-t-elle une révision de la Constitution, ce qui entraînerait obligatoirement une consultation du corps électoral, ou peut-on se contenter d'une réforme de la loi sur les droits politiques, laquelle ne serait soumise qu'au référendum facultatif?
- Enfin, dans d'autres cantons, d'autres actions, comme des pétitions ou des interventions parlementaires, ont été menées ou sont en cours.

La multiplication de ces démarches ne signifie évidemment pas qu'elles ne rencontrent plus d'opposition. Ainsi, en mars 1989, le Grand Conseil vaudois a refusé d'entrer en matière sur deux motions demandant la révision de la loi cantonale sur les droits politiques, alors qu'en septembre de la même année, le législatif de la ville de Zurich a rejeté l'introduction du droit de vote pour les étrangers résidant depuis au moins cinq ans en Suisse et un an dans la commune.

Mais surtout, les citoyens neuchâtelois se sont opposés, le 23 septembre 1990, à l'octroi du droit d'éligibilité dans les conseils généraux (législatifs) de leurs communes aux étrangers détenteurs d'un permis C. Cette réforme de la loi sur les droits politiques avait été approuvée par une large majorité de députés au Grand Conseil. Mais à la suite d'un référendum déposée par l'Action nationale, les électeurs du canton de Neuchâtel l'ont rejeté par 23053 voix contre 18006, la participation au scrutin atteignant 41 % seulement.

Ce verdict négatif va-t-il freiner le mouvement général observé depuis quelque temps en Suisse? Nous ne le pensons pas, même si cet échec est momentanément susceptible de tempérer quelques ardeurs. D'abord parce que cette proposition, qui

¹¹ 24 Heures, 8 février 1991.

¹² Le Démocrate, 15 décembre 1990.

faisait pour la première fois l'objet d'un vote populaire en Suisse, a tout de même été appuyée par près de 44 % (43,9 % exactement) des votants. Une telle minorité n'est pas négligeable, d'autant plus qu'en matière d'extension des droits politiques (suffrage féminin, abaissement de l'âge du droit de vote à 18 ans), il a souvent fallu s'y prendre à plusieurs reprises avant d'aboutir, dans les cantons comme sur le plan fédéral. C'est ce que Francis Matthey, socialiste et président du gouvernement neuchâtelois, n'avait d'ailleurs pas manqué de souligner le jour même du scrutin: «Il reste un travail de maturation à faire. Le droit de vote des femmes a bien dû revenir plusieurs fois devant les électeurs.»¹³ Ensuite parce que pour certains adversaires de la réforme, opposition à l'éligibilité ne signifiait pas forcément opposition absolue à l'octroi de certains droits politiques aux étrangers, comme le droit de vote. Enfin et surtout parce que certains électeurs, comme le relevait un chroniqueur politique au lendemain du scrutin, ont été victimes d'un amalgame: «Le dossier de l'asile, la crise du Golfe, l'islam et ses tchadors, le voisin un peu bruyant qui a le malheur d'être Italien ou Portugais, le collègue de travail français ou espagnol que l'on n'aime pas trop: voilà quelques-uns des ingrédients qui ont conjointement bouilli dans une grande marmite marquée «étrangers». Et quand on a voulu en extraire un seul élément, celui, précis et peu risqué, du droit des immigrés au bénéfice d'un permis d'établissement C à se faire élire au législatif de leur commune de domicile, la majorité des électrices et électeurs du canton de Neuchâtel ont préféré tout «touiller» ensemble. Il en est résulté un grand amalgame vaguement xénophobe, une soupe inspirant plus la confusion que la confiance.»¹⁴ On pourrait ajouter qu'à l'époque, l'engagement d'un grand nombre de travailleurs frontaliers par les entreprises neuchâteloises et de l'arc jurassien a encore contribué à renforcer cette confusion.

Sans vouloir trop relativiser ce résultat négatif, il convient par ailleurs de le situer dans une perspective historique, de l'analyser sur le long terme. En effet, en 1970, plus de 40 % des citoyens neuchâtelois avaient accepté la première initiative xénophobe, celle de James Schwarzenbach, alors qu'en 1980, l'initiative «Etre solidaires», qui proposait un certain nombre d'amélioration en faveur des immigrés, notamment la suppression du statut de saisonnier, n'avait recueilli qu'un peu plus de 20 % dans le canton de Neuchâtel. Ces deux rappels montrent selon nous qu'en l'espace de deux décennies, les mentalités ont assez sensiblement évolué, malgré le vote du 23 septembre 1990.

Ce scrutin ne devrait donc pas anéantir le mouvement de fond observé depuis quelque temps, malgré ce jugement très pessimiste d'un autre observateur de la vie politique neuchâteloise, le lendemain de la décision: «Quant au droit d'éligibilité des étrangers au niveau communal, nous avons 140 ans d'avance. Nous venons de prendre 20 ans de retard. Patience, nos enfants voteront dans le sens de l'histoire en faveur des étrangers, dont les sacrifices sont une des composantes essentielles de notre développement économique.»¹⁵ Quelques sondages – qui n'ont bien sûr

13 La Suisse, 24 septembre 1990.

14 Bernard Wuthrich, La Suisse, 24 septembre 1990.

15 Gil Bailod, L'Impartial, 24 septembre 1990.

qu'une valeur indicative – réalisés en 1989 dans d'autres régions vont en effet à l'encontre de cette opinion, et surtout des idées reçues: à Genève, 60% des personnes interrogées seraient d'accord d'octroyer le droit de vote aux étrangers établis en Suisse depuis dix ans, même au niveau cantonal. Et parmi ceux-ci, 80% estiment qu'il faut aller plus loin, en permettant à un étranger de se présenter aux élections communales. Ce sondage est d'autant plus intéressant qu'il confirme les résultats obtenus quelques mois auparavant en ville de Berne, où 54% des «sondés» s'étaient prononcés en faveur d'un élargissement des droits politiques.¹⁶ De manière plus générale, il importe surtout de souligner que les actions menées depuis quelque temps ne sont pas seulement le résultat d'un «sursaut de générosité» conjoncturel, mais qu'elles ont aussi été favorisées par un certain nombre de transformations sociétales plus profondes.

V. Allongement de la durée du séjour

En Suisse, l'immigration a toujours été un phénomène structurel. A la veille de la Première Guerre mondiale, par exemple, les étrangers vivant et travaillant dans notre pays représentaient 15% de la population totale. Près de septante ans plus tard, la proportion des immigrés résidant en Suisse est sensiblement la même, puisque l'effectif de 1 100 262 étrangers recensé en 1990 correspondait à 16% de la population globale.

Mais un autre aspect du problème a profondément changé. Durant plusieurs décennies, l'immigration a été caractérisée par un très fort taux de rotation: on travaillait quelques années en Suisse, puis on repartait dans son pays, voire ailleurs. Actuellement ce n'est plus le cas, et il est absolument certain qu'une grande partie des immigrés qui vivent aujourd'hui dans notre pays y resteront longtemps, comme le montre cette statistique comparative: «En 1970, seulement 37,2% des 982 887 immigrés résidant en Suisse disposaient d'un permis d'établissement (permis C). En 1988, 75,3% des 1 006 530 immigrés résidants ont un permis C. Ce changement dans la répartition des statuts est le résultat d'une importante prolongation de la durée de séjour des immigrés en Suisse. En 1970, tous types de permis de résidence confondus, 68% de la population étrangère étaient en Suisse depuis au moins cinq années; en 1988, c'était le cas de 81%. L'immense majorité des résidants étrangers disposant du permis C sont membres de la seconde génération.»¹⁷ L'allongement général de la durée du séjour a incontestablement des effets stabilisateurs, aussi bien économiques et sociaux que politiques et culturels. Des effets encore accentués en raison du poids sans cesse grandissant de ce qu'il est désormais convenu d'appeler la deuxième génération d'immigrés.¹⁸ En effet, «à la

16 L'Hebdo, 5 janvier 1990.

17 Marquis et Grossi, *op. cit.*, p. 14.

18 Selon la Commission fédérale pour les problèmes des étrangers (CFE), la deuxième génération comprend les «enfants nés en Suisse de parents étrangers ayant immigré, de même que les enfants entrés en Suisse dans le cadre du regroupement familial, dans la mesure où ils ont accompli dans notre pays la plus grande partie de leur scolarité».

fin de 1988, 256097 immigrés résidant en Suisse avaient moins de vingt ans. Si l'on accepte les estimations de la Commission fédérale pour les problèmes des étrangers (CFE), on arrive à la conclusion que 35 à 38 % des immigrés résidant en Suisse font partie de la deuxième, voire de la troisième génération.»¹⁹

Produite par le double effet de l'augmentation de la durée du séjour et par l'importance accrue de la deuxième génération d'immigrés, cette stabilisation fait partie des éléments qui ont favorisé le lancement de nombreuses actions en faveur du droit de vote, voire d'éligibilité aux étrangers.

Cet élément, c'est certain, a en particulier joué un rôle important dans l'évolution des organisations syndicales amorcée au milieu des années 80. Il n'y a pas si longtemps encore, elles étaient en effet très prudentes dans le domaine de l'immigration (à l'exception notable de la Confédération romande du travail, CRT), une partie de leurs troupes ayant été séduites à plus d'une reprise par les revendications et initiatives xénophobes. Mais depuis quelques années, le monde syndical a adopté des positions différentes. Trois des plus importantes fédérations (FTMH, FOBB, SSP) de l'Union syndicale suisse (USS) se sont ainsi prononcés en faveur de l'octroi de certains droits politiques aux étrangers. Et à la fin de l'été 1990, la plus grande centrale ouvrière du pays, l'Union syndicale suisse (USS) s'adressait à la presse pour faire connaître ses nouvelles revendications. L'USS demande ou recommande en particulier:

- L'octroi du droit de vote et d'éligibilité au niveau communal et cantonal après cinq ans de séjour.
- Le droit de participation des étrangers aux prud'hommes, aux tribunaux de baux, dans les commissions scolaires et d'apprentissage.
- Le droit de vote et d'éligibilité pour les étrangers en Suisse devrait être réciproque, c'est-à-dire permettre aux 100000 Suisses qui vivent en Europe de voter et d'être élus dans leur pays de résidence.
- L'obtention de la nationalité suisse devrait être accordée plus rapidement et coûter moins cher.
- Le mari ou la femme d'un(e) citoyen(ne) devrait pouvoir acquérir la citoyenneté helvétique automatiquement.
- La naturalisation des étrangers de la deuxième et de la troisième génération devrait être facilitée.

L'USS fait aussi remarquer que sur le million d'étrangers vivant en Suisse, 700000 auraient l'âge de voter ou d'être élus: «Leur exclusion fausse la réalité politique du pays au détriment des travailleurs. Les travailleurs suisses auraient bien besoin des voix de leurs collègues immigrés pour être mieux représentés dans les instances politiques.»²⁰ Elle estime aussi que l'octroi de ces droits politiques

19 Marquis et Grossi, *op. cit.*, p. 15.

20 Journal FOBB (Syndicat du bois et du bâtiment), 18 septembre 1990.

pourrait être utile pour obtenir la réciprocité en faveur des Suisses de l'étranger, notamment de ceux qui vivent dans un des pays de la Communauté européenne.

VI. Xénophobie: de l'immigration à l'asile

Entre juin 1970 et décembre 1988, les citoyens suisses se sont prononcés à cinq reprises (au total, six initiatives ont été lancées, mais la première a été retirée) sur des initiatives populaires émanant des partis nationalistes, lesquelles, au-delà de leurs modalités particulières, visaient toutes à une diminution du nombre des étrangers vivant en Suisse. Toutes ont été rejetées. Plus significatif encore, entre la première (celle de James Schwarzenbach) et la dernière initiative xénophobe (celle de l'Action nationale «pour la limitation de l'immigration»), le taux d'acceptation est tombé de 46 à 32,7% des suffrages exprimés.

Malgré l'échec très net de l'initiative Etre solidaires (83,8% de non), en avril 1981, ces chiffres témoignent d'un recul de la xénophobie, du moins à l'égard de l'immigration que nous avons appelée classique. La politique de stabilisation de la main-d'œuvre étrangère menée par les autorités fédérales, en réaction aux initiatives xénophobes, n'y est sans doute pas étrangère. Encore que sur le long terme, elle doit être relativisée, puisque la population étrangère se montait à 1 100 262 personnes en 1990, dépassant ainsi l'effectif record de 1974 (1 066 220). Dès lors, l'allongement du séjour des étrangers ainsi que la croissance quasi continue de la deuxième génération nous paraissent avoir joué un rôle plus important dans l'évolution des mentalités. Dans cette perspective, le recul de la xénophobie est ainsi parallèle à une plus grande et plus forte intégration.

Evidemment, les sentiments xénophobes n'ont pas complètement disparus dans notre pays. Mais nous partons de l'idée que depuis la deuxième moitié des années 80, ils se sont en bonne partie déplacés des travailleurs immigrés en direction des demandeurs d'asile. Le meilleur indice de ce «transfert», c'est que la dernière initiative des Démocrates suisses (nouveau nom de l'Action nationale) ne s'intéresse plus à l'ensemble de la population étrangère, mais aux seuls requérants d'asile. Elle s'intitule en effet «Pour une politique d'asile raisonnable», et demande notamment que toutes les procédures d'asile fassent l'objet d'une décision définitive dans les six mois qui suivent le dépôt de la requête, que les demandes d'asile ne puissent plus être déposées qu'auprès des postes-frontières désignés par la loi ou auprès des représentations suisses à l'étranger, ou encore que les communes ne puissent être obligées d'accueillir des requérants. Ce déplacement du champ d'action des mouvements xénophobes n'est pas étonnant. En sus des transformations de l'immigration classique déjà évoquées, il découle de l'augmentation du nombre des demandes d'asile, qui sont passées de 7435 en 1984 à 35836 en 1990, aux origines culturelles généralement extra-européennes des requérants, à l'interdiction qui leur est faite de travailler durant une certaine période, ou encore à l'exploitation que certains groupuscules d'extrême-droite (racistes, néonazis, etc) font de cette situation, parfois avec la complicité implicite des forces de l'ordre ou de certains fonctionnaires.

Le contexte que nous venons de décrire est pour le moins complexe. D'un côté, la présence plus longue en Suisse de la majorité des travailleurs immigrés et l'importance prise par la deuxième génération favorisent une meilleure intégration d'une part non négligeable de la population étrangère. De l'autre, les demandeurs d'asile sont en quelque sorte la nouvelle «cible» des mouvements nationalistes. Que cela plaise ou non, ce double phénomène crée un terrain propice aux organisations qui se battent en faveur des droits politiques des étrangers. Car les ressortissants des principaux pays de l'immigration (Italie et Espagne en particulier) sont désormais mieux admis, alors que pour les xénophobes, les demandeurs d'asile représentent un nouvel exutoire. Certes, cela ne signifie pas qu'ils ne se battront pas lorsque l'octroi des droits de vote et d'éligibilité sera en jeu dans une consultation populaire, comme l'a montré le scrutin de septembre 1990 dans le canton de Neuchâtel. Mais ce problème, comme celui, plus général, des travailleurs immigrés en Suisse, n'est plus au centre de leurs préoccupations.

VII. Ouverture européenne

Nous avons vu qu'un certain nombre de pays européens avaient déjà accordé le droit de vote, voire d'éligibilité, à leurs ressortissants étrangers. Ce mouvement, qui ne cesse de s'étendre, ne peut qu'être favorable aux partisans de cette réforme en Suisse.

S'agissant de ces pressions extérieures, c'est-à-dire européennes, un autre élément nous paraît encore plus important. En effet, depuis 1977 déjà, les pays de la Communauté européenne envisagent de s'accorder réciproquement le droit de vote au niveau local de leurs ressortissants, après une période de résidence équivalente, au maximum, à une législature. Après deux législatures de résidence au maximum, le droit d'éligibilité serait accordé aux mêmes personnes. Car selon la Commission des Communautés européennes, le droit de vote et d'éligibilité sont «les deux aspects d'un même droit. Au demeurant, toutes les expériences déjà menées (Danemark, Pays-Bas) montrent qu'il convient d'avoir une approche globale ne dissociant pas les deux éléments d'une même composante.»²¹ Dans cet esprit, l'Allemand Heinz Oskar Vetter écrivait notamment, dans un rapport présenté en mars 1989 au Parlement européen: «Le droit de vote aux élections municipales des ressortissants des Etats membres de la CEE est considéré avec raison comme le pilier de l'Europe des citoyens.»²²

A plus long terme, l'Europe des Douze pourrait en outre se diriger vers l'octroi du droit de vote aux élections locales pour tous les immigrés (et non plus pour les seuls ressortissants des pays de la Communauté) en situation régulière. Le Parlement européen s'est du moins prononcé dans ce sens dans une résolution approuvée en février 1989.

Les promoteurs de ces réformes devront encore vaincre bien des résistances

21 Marquis et Grossi, *op. cit.*, p. 21.

22 La Suisse, 25 mars 1989.

avant qu'elle n'entrent dans les faits, en raison notamment de l'opposition des partis d'extrême-droite, comme le Front national en France. Il n'en demeure pas moins que le train est lancé.

On nous rétorquera que la Suisse n'est pas membre de la Communauté, et par conséquent peu concernée par ce débat. C'est vrai, mais cela ne saurait par exemple faire oublier que si le land allemand du Schleswig-Holstein accorde le droit de vote municipal (après cinq ans de résidence en Allemagne) à tous les Suisses qui vivent sur son territoire, en vertu du principe de la réciprocité²³ c'est parce que le droit de vote existe dans les cantons de Neuchâtel et du Jura.²⁴ Dès lors, les propos tenus en mars 1990 par le libéral Jacques de Montmollin, lors de l'examen, par le Grand Conseil neuchâtelois, de l'éligibilité des étrangers dans les législatifs communaux, prennent encore plus de valeur. A l'époque, il avait en effet présenté ce droit comme «un tout petit apprentissage de la future convivialité européenne».²⁵

Tout cela montre que dans une Europe où règnera bientôt le principe de la libre circulation des personnes, les droits politiques des étrangers seront le pendant de l'ouverture économique des frontières, voire un passage obligé vers l'instauration d'une véritable citoyenneté européenne.

VIII. Perspectives et conclusions

L'évolution que nous avons brièvement décrite ici est sans doute irréversible: dans cinq, dix ou quinze ans, les étrangers auront conquis, sur les plans local et régional, le droit de vote, voire d'éligibilité dans la plupart des pays européens. La Suisse s'insérera certainement dans ce courant.

Il reste dès lors à se poser un certain nombre de questions. Quels seront les effets de ces nouveaux droits? Quels seront leurs conséquences pour les instruments de la démocratie directe? Sont-ils susceptibles de transformer les rapports entre les forces politiques de manière substantielle? S'agissant de la Suisse – les cas neuchâtelois et jurassien mis à part – nous sommes quasiment ici dans le domaine de la politique-fiction. Aussi nous bornerons-nous à livrer quelques pistes en guise de conclusion, à l'aide de certaines données empiriques provenant aussi bien des cantons de Neuchâtel et du Jura que de l'étranger.

Première piste. On prétend souvent que le droit de vote des étrangers profitera essentiellement aux partis de gauche. L'analyse qui suit tend à prouver le contraire: «L'exemple du Danemark démontre pourtant que l'électorat immigré ne vote pas exclusivement à gauche. Le cas du canton de Neuchâtel n'est pas différent: rien ne prouve que le droit de vote accordé aux immigrés (depuis 140 ans!) ait fait pencher la balance. Tenez, un exemple: il ne s'en est fallu que d'un cheveu pour que la ville de Neuchâtel ne bascule à gauche aux dernières élections. Eh bien? cet effritement

23 Le Schleswig-Holstein accorde ce droit aux ressortissants de six pays choisis sur la base de la réciprocité: Danemark, Irlande, Pays-Bas, Norvège, Suède et Suisse.

24 La Suisse, 22 mars 1990.

25 L'Hebdo, 29 mars 1990.

de la droite n'est en aucun cas imputable aux électeurs étrangers: seuls 16,5% d'entre eux se sont rendus aux urnes, alors que le taux de participation total, tous électeurs confondus, était de 32%!»²⁶ On peut faire des observations semblables dans le canton du Jura. Lors des élections fédérales de 1987, par exemple, les socialistes jurassiens ont obtenu 25,47% des voix au Conseil national, et 26,7% au Conseil des Etats, chambre pour laquelle les étrangers ont le droit de vote. A l'inverse, les radicaux ont recueilli 33,44% des suffrages au Conseil national, et 31,1% au Conseil des Etats. Ces chiffres montrent que les incidences du «vote étranger» sont assez minimes, d'autant plus que dans le cas précis, une analyse comparative complète devrait encore prendre d'autres éléments en considération, en particulier la personnalité des différents candidats à l'intérieur d'un même parti. On peut cependant supposer que le «vote étranger» a un poids un peu plus grand en ville de Delémont, c'est-à-dire dans la localité du canton qui accueille le plus grand nombre de travailleurs immigrés. En effet, selon certains observateurs, elle serait en partie à l'origine de l'entrée du Parti ouvrier et populaire (POP) à l'exécutif de la capitale jurassienne, en 1980. La vérification de cette hypothèse mériterait toutefois une enquête approfondie et détaillée.

Seconde piste. Qu'en est-il de la participation et des comportements électoraux? Sont-ils foncièrement différents de ceux des Suisses? A partir d'une analyse des élections communales qui se sont déroulées le 8 mai 1988 dans le canton de Neuchâtel, il apparaît que le taux de participation des étrangers qui ont le droit de vote est en retrait de celui des Suisses. Cela paraît relativement normal. Mais comme l'expliquait alors un chroniqueur, il est plus intéressant de noter que les comportements électoraux des immigrés et des Suisses sont parallèles: «Ainsi, on remarque que Suisses et étrangers ont peu voté à Neuchâtel, beaucoup au Locle, moyennement à La Chaux-de-Fonds. L'examen selon l'âge ou le sexe fait apparaître les mêmes similitudes: qu'ils soient indigènes ou immigrés, les hommes votent plus que les femmes, les personnes d'âge mûr ou avancé plus massivement que les classes d'âge inférieur. Phénomènes que témoignent à coup sûr de l'intégration des étrangers à leur communauté. Inconnues de la statistique, les préférences partisans des étrangers connaissent sans doute une répartition analogue à celle des Suisses: la diversité de leur niveau social doit se trouver dans le choix du bulletin de vote.»²⁷ Par analogie, on peut supposer qu'il en va – ou qu'il en ira – de même en cas de scrutin faisant suite à un référendum facultatif ou à une initiative populaire. Dans le même ordre d'idées, lors des premières élections communales auxquelles ont participé des étrangers et qui se sont déroulées en 1986 aux Pays-Bas, «l'équilibre entre les partis politiques n'a pas été chamboulé par ses nouveaux électeurs».²⁸

Troisième piste. Ces analyses et ces enquêtes n'empêchent pas de nombreux citoyens suisses d'être très réticents à l'égard des droits politiques des étrangers,

26 Bernard Wuthrich, La Suisse, 25 mars 1989.

27 François Matile, La Suisse, 18 juillet 1988.

28 Alain Walther, 24 Heures, 31 mars 1990.

comme l'a notamment montré le scrutin de septembre 1990 dans le canton de Neuchâtel. Cette réserve et cette opposition tiennent, dans une mesure non négligeable, au fait que les droits politiques permettent d'accéder non seulement aux élections législatives et exécutives, mais aussi aux instruments de la démocratie directe, dont le caractère quasi unique revêt une valeur hautement symbolique dans la définition de l'identité helvétique. D'ailleurs, les deux précédentes extensions importantes des droits politiques dans notre pays se sont aussi heurtées à une très vive opposition. N'a-t-il pas fallu voter deux fois, du moins sur le plan fédéral, pour que le droit de vote et d'éligibilité soit accordé aux femmes et aux jeunes de 18 à 20 ans?

Quatrième piste. Dans ce débat, on a souvent affirmé que la reconnaissance du droit de vote aux immigrés relancerait la xénophobie. Les données sur cette relation sont rares. Mais un exemple nous paraît tout de même intéressant, celui de la localité française de Mons-en-Barœul. Au pouvoir depuis 1985, les socialistes du lieu ont fait élire trois conseillers municipaux «associés» immigrés (avec voix consultative), élus par les 8% d'étrangers qui habitent la commune. Que s'est-il passé après? «On s'attendait qu'ils le paient cher aux municipales suivantes. On pronostiquait déjà un raz de marée du Front national. Et c'est le contraire qui s'est produit. Le Pen stagne. Le Pen baisse. Après une pointe de 18% au premier tour de la présidentielle de 1988, les voix de l'extrême-droite tombaient à 12,5% aux municipales de mars 1989. Malgré une légère remontée aux élections européennes qui ont suivi, à Mons, le Front national marque le pas.»²⁹

Ces quelques considérations ne sauraient être assimilées à une banalisation des problèmes qui restent à résoudre, lesquels sont d'ailleurs différents d'un pays à l'autre. Dans une enquête consacrée à ce problème et parue en mars 1989, le quotidien français «Libération» soulignait par exemple qu'au Luxembourg, les électeurs étrangers, Portugais en tête, pourraient représenter 20% de l'électorat du pays! Elles démontrent cependant que l'octroi de certains droits politiques aux étrangers ne va pas mettre en péril les grands équilibres sociaux et politiques des pays européens.

Le refus de faire un certain nombre de pas risque en revanche de provoquer de graves cassures, notamment parce que dans plusieurs sociétés occidentales, les immigrés, dans certains secteurs économiques, forment désormais la majorité des travailleurs directement affectés à la production. La situation actuelle équivaut par conséquent à priver de tout droit politique une part importante et essentielle de la population active, laquelle joue un rôle économique, social et culturel irremplaçable. La remarque vaut particulièrement pour la Suisse, ses cantons et ses communes, où l'accès des étrangers aux élections, mais aussi à ces instruments originaux d'expression des demandes politiques que sont le référendum facultatif et l'initiative populaire, aurait un effet intégrateur (qui n'est pas pour nous synonyme d'aliénation ou de perte d'identité) positif certain, favoriserait un certain – et nécessaire – rajeunissement du corps électoral, tout en appuyant ce mouvement à

29 Henri Guirchon, *Le Nouvel Observateur*, 13 septembre 1990.

l'échelle de l'Europe, dans la perspective, à très long terme, d'une démocratie de type continental.

