

COMMISSION DE LA JUSTICE

RAPPORT DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE DE LA JUSTICE
AU PARLEMENT

RELATIF À LA
MODIFICATION DE LA LOI SUR LES DROITS POLITIQUES EN VUE DE
L'ÉLIGIBILITÉ DES ÉTRANGERS DANS LES CONSEILS COMMUNAUX ET
À LA PRÉSIDENTE DES ASSEMBLÉES COMMUNALES

RÉALISATION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE NO 23

du 11 décembre 2013

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

La commission parlementaire de la justice à l'honneur de vous transmettre son rapport relatif à un projet de modification de la loi sur les droits politiques en vue de permettre aux étrangers au bénéfice du droit de vote d'être élus dans les conseils communaux, à l'exception de la mairie, ainsi qu'à la présidence des assemblées. Cette modification vise à satisfaire l'initiative parlementaire no 23 à la quelle vous avez donné suite le 20 juin 2012.

1. Origine du projet

Le 1^{er} février 2012, le député Christophe Schaffter (CS-POP) a déposé au Parlement une initiative parlementaire no 23 intitulée «Droits politiques des étrangers : vers un élargissement de leur éligibilité au niveau communal et au Parlement jurassien». Cette initiative parlementaire a été traitée par le Parlement lors de sa séance plénière du 20 juin 2012.

L'initiative visait à «étendre aux étrangers bénéficiant du droit de voter (donc résidant en Suisse depuis au moins 10 ans et dans le Canton depuis une année) la possibilité d'être candidat aux élections communales, à l'exception de la Mairie, et aux élections cantonales, soit au Parlement jurassien, à l'exception du Gouvernement et du Conseil des Etats». L'auteur argumentait dans le sens que «permettre aux citoyens ne disposant pas du passeport suisse mais jouissant du droit de vote de se faire élire représente un pas supplémentaire dans leur intégration», et ajoutait : «Au regard des institutions, c'est concrétiser les objectifs définis par l'Assemblée constituante».

L'initiative parlementaire proposait dès lors la modification de l'article 6, alinéa 5, de la loi sur les droits politiques dans le sens suivant :

⁵ *Les étrangers ayant l'exercice des droits civils et politiques sont éligibles dans les conseils de ville, dans les conseils généraux, dans les conseils communaux à l'exception de la mairie et au Parlement jurassien.*

Le Parlement a décidé, par 34 voix contre 21, de donner suite à l'initiative parlementaire no 23. Le Bureau a confié le traitement de cette initiative parlementaire à la commission de la justice.

En vertu des dispositions de la loi d'organisation du Parlement (articles 23 à 27) et du règlement du Parlement (articles 48 à 51), une initiative parlementaire à laquelle le Parlement a décidé de donner suite est confiée pour examen à une commission qui doit proposer au Parlement l'adoption du projet, son refus ou l'adoption d'un projet modifié. Il ressort du règlement du Parlement et de la doctrine que la commission peut librement modifier le texte de l'initiative. En l'occurrence, c'est l'option de proposer un texte modifié qui a été retenue par la commission.

La commission doit soumettre le résultat de ses délibérations au Gouvernement qui est libre de proposer des amendements ou un contre-projet, puis elle doit ensuite lancer une consultation publique sur le dossier.

Pour appuyer leur proposition, les auteurs de l'initiative parlementaire ont insisté, lors du débat parlementaire, sur le nombre important d'étrangers arrivés en Suisse et dans le Jura depuis de longues années, intégrés dans les communautés villageoises au point qu'on ne sait même plus qu'ils n'ont pas le passeport suisse. Ils ont rappelé que le Jura a fait œuvre de pionnier en matière de droits politiques des étrangers. Le droit de vote a été en effet accordé aux étrangers établis depuis 10 ans en Suisse, dès l'entrée en souveraineté, aux niveaux communal et cantonal, hormis pour les scrutins portant sur des objets constitutionnels. Les auteurs relevaient que cela participait à une meilleure intégration de leur offrir désormais l'éligibilité tant au niveau du conseil communal (exceptée la mairie) qu'au Parlement. Ils soulignaient qu'un étranger qui s'intéresse à la vie économique, politique et sociale de son canton de domicile sera totalement intégré et aura des connaissances égales à celles d'un Suisse et dès lors qu'il devait être possible de le laisser se porter candidat à une élection au conseil communal ou au Parlement.

Le Gouvernement a appuyé également l'initiative parlementaire, se disant favorable à l'élargissement des droits politiques des étrangers et, ce, dans l'esprit de la Constituante. Pour l'Exécutif, le droit de vote et d'éligibilité est un facteur important d'intégration, il favorise l'appartenance à la communauté en donnant la possibilité de participer à la vie politique et de prendre des responsabilités. Aux yeux du Gouvernement, on se prive actuellement d'élire à des postes à responsabilité des personnes de nationalité étrangère qui souhaiteraient s'impliquer et mettre leurs compétences au service de la collectivité. L'Exécutif ne manquait pas non plus de souligner qu'il s'agissait d'un sujet sensible et qu'il n'est pas certain que le peuple soit prêt à accepter l'élargissement des droits politiques des étrangers tel que proposé. Il appelait donc, s'il était donné suite à l'initiative parlementaire, à veiller à obtenir un large consensus sur cette question.

Dans leurs prises de positions, les groupes socialiste et chrétien-social indépendant ont manifesté leur soutien à l'initiative parlementaire.

Le groupe PLR a indiqué pour sa part que, si une bonne intégration des étrangers ne peut qu'être un plus pour le Canton et les communes, il se posait la question de savoir pourquoi des étrangers établis depuis 10 ans en Suisse ne souhaitaient pas se faire naturaliser. Ils relevaient que les tracasseries administratives et financières, dans le cadre de la procédure de naturalisation, étaient désormais modestes, et que l'acceptation quasi généralisée de la double nationalité n'impliquait plus pour les personnes concernées de devoir renier leurs origines. Le groupe PLR ne souhaitait donc pas élargir les droits politiques des étrangers dans l'immédiat, leur préférant la naturalisation. Il avait décidé de ne pas donner suite à l'initiative.

Le groupe UDC a lui également clairement fait savoir que l'éligibilité des étrangers passait pour lui par la naturalisation et que dès lors, il ne souhaitait pas donner suite à l'initiative parlementaire.

Le groupe PDC a rappelé, quant à lui, que la question de l'élargissement des droits politiques avait déjà fait l'objet de plusieurs débats et d'un rejet en votation populaire en 2007. Il soulignait que la proposition de l'initiative parlementaire, si elle allait moins loin au niveau communal en excluant l'éligibilité à la mairie, proposait par contre une première en Suisse, à savoir l'éligibilité au

Parlement. Le représentant du groupe soulignait que cette proposition n'irait pas sans soulever la question, le cas échéant, de la possibilité pour un étranger élu au Parlement de se prononcer sur des objets constitutionnels alors que l'article 3, alinéa 2, de la loi sur les droits politiques précise que «les étrangers ne participent pas au scrutin touchant la matière constitutionnelle».

La majorité du groupe PDC estimait également qu'à peine 5 ans après le rejet par le peuple d'un tel élargissement des droits des étrangers, il aurait été plus judicieux de revenir avec une initiative populaire. Une majorité du groupe PDC ne soutenait donc pas cette initiative.

A l'issue des débats, le représentant du groupe CS-POP et Verts a soulevé le fait que les procédures de naturalisation en Suisse n'avaient pas été facilitées pour les étrangers de deuxième et de troisième génération, alors que souvent dans d'autres pays européens, c'est le droit du sol qui s'applique. Il a insisté également sur le rôle de pionnier du Jura, qui a été rejoint, voire dépassé depuis, par d'autres cantons en la matière.

Le Parlement ayant accepté de donner suite à l'initiative, la commission de la justice a examiné de manière approfondie la question de l'élargissement du droit d'éligibilité des étrangers.

2. Historique sur les droits politiques des étrangers

Comme cela a été rappelé lors du débat parlementaire, la République et Canton du Jura a fait œuvre de pionnier en matière de droit de vote des étrangers puisque, dès l'entrée en souveraineté en 1979, le droit de vote en matière communale et cantonale, sauf pour ce qui concerne la matière constitutionnelle, a été accordée aux étrangers établis depuis 10 ans dans le Canton. A l'époque, seul le canton de Neuchâtel accordait le droit de vote communal aux étrangers, et ce depuis le milieu du XIX^e siècle.

Depuis lors, la situation dans les autres cantons a évolué. Ainsi le canton de Neuchâtel accorde aux étrangers le droit de vote et d'éligibilité au niveau communal ainsi que le droit de vote en matière cantonale. Les étrangers peuvent siéger dans les exécutifs des communes neuchâteloises. Les cantons de Vaud et de Fribourg ont introduit dans leur nouvelle constitution le droit de vote et d'éligibilité en matière communale pour les ressortissantes et ressortissants étrangers. Bâle-Ville, les Grisons et Appenzell Rhodes-Extérieures laissent à leurs communes la possibilité d'introduire à leur niveau le droit de vote, respectivement d'éligibilité, pour les ressortissants étrangers. Genève accorde au niveau communal à ses ressortissants étrangers le droit de vote mais pas celui d'éligibilité. Pour l'instant, aucun canton ne permet à des personnes de nationalité étrangère de siéger au sein du Législatif cantonal.

Ainsi le canton du Jura n'est plus aujourd'hui à l'avant-garde dans ce domaine. Pourtant, ce sujet a fait l'objet de plusieurs débats au cours des vingt dernières années dans le Jura.

Suite à la motion no 339 adoptée le 14 décembre 1990, le Parlement a accepté en 1996 une modification de la loi sur les droits politiques qui prévoyait d'étendre l'éligibilité des étrangers aux conseils généraux et laissait aux communes la possibilité de l'élargir à la fonction de président des assemblées, maire et conseiller communal. Combattue par un référendum qui avait obtenu 4'437 signatures, la modification a été rejetée par le peuple par 52,8% des voix.

En 1999 toutefois, est entrée en vigueur une modification la loi sur les droits politiques afin d'accorder l'éligibilité aux étrangers dans les conseils généraux et les conseils de ville. Ce point n'avait pas été contesté lors du référendum de 1996 et permettait de rétablir une certaine équité entre les étrangers domiciliés dans les communes qui pouvaient siéger aux assemblées communales et ceux des villes et grandes communes qui ne pouvaient être élus au législatif.

Le 16 mars 2005, le Parlement a décidé de donner suite à l'initiative parlementaire no 16 intitulée «Eligibilité dans les conseils communaux : il est temps de corriger une demi-mesure». Le Parlement a adopté fin 2006 les modifications qui devaient permettre aux ressortissants étrangers d'être élus à toutes les fonctions communales soumis à élection, y compris à la mairie. Cette modification a à nouveau fait l'objet d'un référendum demandé par 2'218 électeurs, et le projet de loi a été rejeté par 51% des votants.

A noter également que le 1^{er} septembre 2006 est entrée en vigueur une modification de la loi sur les droits politiques qui stipule que, pour jouir du droit de vote en matière communal et cantonal (hormis en matière constitutionnelle), les étrangers doivent désormais être domiciliés en Suisse depuis 10 ans et dans le Canton depuis 1 ans, et non plus depuis 10 ans dans le Canton comme c'était le cas jusqu'alors.

A l'heure actuelle donc, les ressortissantes et ressortissants étrangers domiciliés en Suisse depuis 10 ans, dans le canton du Jura depuis 1 an et dans leur commune depuis 30 jours, sont électeurs en matière communale et en matière cantonale (hormis pour la matière constitutionnelle) et sont éligibles dans les législatifs communaux, dans les commissions communales et aux postes de fonctionnaires communaux.

3. Examen du projet en commission de la justice

La commission de la justice a traité de l'initiative parlementaire no 23 lors de neuf de ses séances. L'auteur de l'initiative parlementaire, Monsieur le député Christophe Schaffter, étant membre de la commission, il a pu participer activement aux travaux de la commission.

Après avoir pris connaissance des positions des groupes parlementaires sur ce qu'ils étaient en mesure d'accepter en matière d'élargissement des droits politiques des étrangers, il est apparu indispensable à la commission de pouvoir parvenir à une solution dégageant un consensus, et permettant d'obtenir un large soutien devant le Parlement.

Ainsi dès la première séance, il a été demandé aux membres de la commission d'examiner avec leur groupe politique la possibilité de parvenir au compromis suivant :

- accepter l'éligibilité des étrangers dans les conseils communaux, à l'exception de la mairie, mais pas au Parlement ;
- prévoir le référendum obligatoire sur la modification de la loi sur les droits politiques.

L'éligibilité au Parlement semble être un pas de trop pour plusieurs groupes politiques. Par ailleurs cette possibilité crée une problématique en lien avec le fait que les étrangers, selon l'article 3, alinéa 2, de la loi sur les droits politiques, n'ont pas la possibilité de participer au scrutin touchant la matière constitutionnelle, au sens de l'article 77, lettres a, b et f de la Constitution cantonale. Dès lors se pose la question de savoir dans quelle mesure un étranger élu au Parlement pourrait, au sein du Législatif, se prononcer sur des modifications constitutionnelles.

Pour répondre à cette question, la commission a sollicité un avis de droit du Service juridique cantonal. Dans son avis du 5 mars 2013, celui-ci a conclu que, légalement, un député ressortissant étranger ne serait pas empêché de se prononcer sur des modifications constitutionnelles au sein du Parlement. Par contre, il ne pourrait pas, en tant que simple citoyen ensuite, prendre part au vote populaire sur les mêmes modifications. Cela engendrerait donc une incohérence manifeste qu'il faudrait alors corriger soit en abrogeant l'article 3, alinéa 2, de la loi sur les droits politiques, soit en interdisant aux potentiels députés ressortissants étrangers de participer aux débats touchant la matière constitutionnelle.

Cette incohérence a consolidé l'avis de la commission de la justice qu'il était préférable de se limiter à élargir l'éligibilité des étrangers aux conseils communaux et dès lors à modifier la proposition contenue dans l'initiative parlementaire, en excluant l'éligibilité au Parlement.

Le référendum obligatoire, quant à lui, est une condition qui a été posée par deux groupes parlementaires, le PDC et l'UDC. Dans la mesure où la population a refusé en 2007, suite à un référendum, d'élargir l'éligibilité des étrangers au niveau communal, ces formations estiment en effet incontournable que, si la question doit être rouverte, le peuple soit à nouveau appelé à trancher.

Ainsi, à l'issue de son examen et avant le lancement de la consultation publique, la commission est parvenue à un consensus, adopté à l'unanimité de ses membres, en proposant d'accepter l'initiative après lui avoir apporté les modifications suivantes (contre-projet) : seule l'extension de l'éligibilité des étrangers dans les conseils communaux, à l'exception de la mairie, est admise et la modification légale est soumise au référendum obligatoire.

L'auteur de l'initiative, le député Christophe Schaffter, dans l'idée d'obtenir le soutien le plus large possible au sein du Parlement, a donné son aval au contre-projet de la commission.

A l'issue du processus d'examen, et après avoir reçu les résultats de la consultation publique, détaillés ci-après, le groupe PLR a toutefois fait savoir qu'il avait changé de position et ne soutenait plus la proposition de consensus élaborée en commission, arguant que seule la naturalisation devait permettre d'être élu à l'exécutif communal.

Les autres membres de la commission, y compris le représentant UDC, ont toutefois maintenu leur soutien à la proposition de compromis soumise en consultation.

Au final, une minorité de la commission, à savoir le représentant libéral-radical, propose donc de ne pas entrer en matière sur le projet de modification de la loi sur les droits politiques qui vous est soumis et donc de rejeter l'initiative parlementaire no 23.

La majorité de la commission soutient elle cette modification et l'acceptation de cette initiative parlementaire.

4. Proposition de modifications des dispositions légales

Pour donner suite à l'initiative parlementaire no 23, la majorité de la commission de la justice propose donc un projet modifié par rapport au texte de l'initiative parlementaire, dont la formulation est présentée ci-dessous.

Texte actuel	Modification proposée par la commission
<p>Art. 6 ¹ Sont éligibles à toutes les fonctions publiques les Suisses, hommes et femmes, âgés de dix-huit ans, qui ne sont pas protégés par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'inaptitude.</p>	<p>Art. 6 ¹ (inchangé).</p>
<p>² Les personnes âgées de seize ans au moins peuvent siéger dans toutes les commissions communales.</p>	<p>² (inchangé)</p>
<p>³ ...</p>	
<p>⁴ Les étrangers ayant l'exercice des droits civils et politiques sont éligibles dans les commissions communales et aux postes de fonctionnaires communaux.</p>	<p>⁴ (inchangé)</p>

<p>⁵ Les étrangers ayant l'exercice des droits civils et politiques sont éligibles dans les conseils de ville et les conseils généraux.</p>	<p>⁵ Les étrangers ayant l'exercice des droits civils et politiques sont éligibles :</p> <ul style="list-style-type: none"> - dans les conseils de ville et dans les conseils généraux ; - à la présidence et à la vice-présidence des assemblées communales ; - et dans les conseils communaux, à l'exception de la mairie.
--	--

Les alinéas 1, 2 et 4 de l'article restent inchangés. L'alinéa 5 est amendé afin d'intégrer, en plus de l'éligibilité dans les conseils généraux et les conseils de ville, l'éligibilité dans les conseils communaux, à l'exclusion de la fonction de maire. A noter que lors du projet de 2007, c'est notamment sur l'éligibilité à la fonction de maire que le débat avait porté. Aussi, comme l'auteur dans le texte de son initiative parlementaire no 23, la commission juge opportun d'exclure l'éligibilité des étrangers à cette fonction. Par ailleurs, suite à une remarque faite lors de la consultation (voir point 6 ci-après), la commission a également jugé opportun, dans la mesure où on élargissait l'éligibilité aux conseils communaux, de prévoir également que les étrangers puissent être éligibles à la présidence des assemblées communales, et logiquement également à la vice-présidence. Cela semble d'autant plus normal que dans les communes qui disposent d'un conseil général, ils sont d'ores et déjà éligibles comme membre et président de cet organe.

Pour rappel, au sens de la loi sur les droits politiques, les étrangers ayant l'exercice des droits civils et politiques sont les étrangers, âgés de dix-huit ans, qui ne sont pas protégés par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'inaptitude, et qui sont domiciliés en Suisse depuis 10 ans, dans le Canton depuis un an et dans la commune depuis 30 jours.

La commission souhaite par ailleurs que cette modification de la loi sur les droits politiques, si elle est adoptée par le Parlement, soit soumise au référendum obligatoire. Le peuple qui s'est prononcé sur des questions plus ou moins similaires en 1997 et 2007, devra donc trancher à nouveau cette proposition.

5. Avis du Gouvernement

Conformément à l'article 25 de la loi d'organisation du Parlement et à l'article 50 du règlement du Parlement, le Gouvernement jurassien a été appelé à prendre position sur cette proposition de la commission. **Le Gouvernement souscrit aux propositions de la commission et n'a pas formulé de remarque.**

6. Consultation publique

Conformément à la procédure visant à la réalisation d'une initiative parlementaire, la commission a procédé à une consultation publique sur la proposition d'étendre l'éligibilité des étrangers aux conseils communaux, à l'exception de la mairie et de soumettre cette modification légale au peuple, par le biais d'un référendum obligatoire.

La période de consultation s'est étendue du 20 juin au 26 août 2013. Il a été décidé de consulter, en plus des partis politiques, les communes jurassiennes et leurs associations, les organismes syndicaux et patronaux ainsi que diverses associations actives dans l'intégration des étrangers et communautés étrangères constituées. C'est ainsi 110 organismes et institutions, dont la liste figure en annexe, qui ont été consultés.

La commission a reçu 69 réponses à la consultation, dont quasiment l'ensemble des formations politiques, à l'exception de CS-POP, et de la très grande majorité des communes jurassiennes. Les organismes consultés soutiennent majoritairement les propositions de la commission, puisque 49 soutiennent l'élargissement des droits politiques, contre 17 qui s'y opposent. Par ailleurs 51 des consultés appuient l'idée d'un référendum obligatoire, contre 15 qui ne l'estiment pas nécessaire. L'ensemble des réponses à la consultation figure dans un tableau en annexe au présent message.

On peut regretter le peu de réponses parmi les associations et communautés d'étrangers, ce qui laisse à penser que l'éligibilité des étrangers dans les exécutifs communaux n'est pas une priorité ou une préoccupation pour elles.

La remarque la plus courante des opposants à l'élargissement de l'éligibilité des étrangers dans les conseils communaux est la nécessité d'obtenir la nationalité suisse s'ils veulent bénéficier des droits d'éligibilité. Le processus de naturalisation étant, selon un des organismes consultés, le moyen de s'assurer d'avoir des personnes «connaissant à fond notre identité culturelle et nos mentalités». Cette remarque avait d'ailleurs été formulée lors du plénum, lorsque le Parlement a décidé de donner suite à cette initiative parlementaire. La majorité du Parlement a cependant estimé que c'est aussi une possibilité d'intégrer les étrangers qui vivent depuis longtemps dans nos communautés villageoises que de pouvoir se proposer pour accomplir un mandat dans l'exécutif communal. Par ailleurs, pour certains ressortissants étrangers, notamment citoyens de l'Union européenne, il peut ne pas y avoir d'intérêt à vouloir acquérir la nationalité suisse, certains prévoyant même parfois de retourner dans leur pays d'origine après quelques années. Cela doit-il les empêcher de pouvoir s'investir dans la gestion de la commune où il réside et de profiter ainsi de leurs compétences et disponibilité ?

A noter par ailleurs, pour répondre à certaines des remarques formulées lors de la consultation, qu'un élu communal, qu'il soit de nationalité suisse ou étrangère, aura les mêmes responsabilités civile ou pénale, et qu'il n'y a donc pas lieu de voir en cela une complication. Les élus sont, selon les dispositions sur les droits politiques, domiciliés obligatoirement sur le territoire de la commune et donc tous soumis aux mêmes lois et règlements.

Parmi les remarques formulées lors de la consultation, certaines ont retenu l'attention de la commission. Comme cela a déjà été évoqué plus haut, deux communes ont notamment relevé qu'il conviendrait également d'élargir la possibilité pour les étrangers d'être élus à la présidence de l'assemblée communale (et bien évidemment à la vice-présidence). Ceci d'autant plus qu'actuellement, le fait de ne pas pouvoir être élu à cette fonction crée une inégalité entre les étrangers domiciliés dans les communes disposant d'un conseil général, ou conseil de ville, dans lequel ils peuvent être élus, et les étrangers domiciliés dans des communes fonctionnant avec une assemblée communale. Ils peuvent participer aux assemblées communales mais pas les présider. La commission a souscrit à cette proposition et revu sa proposition de modification de la loi sur les droits politiques dans ce sens.

Certaines communes s'inquiètent également de l'impossibilité pour un élu au conseil communal de nationalité étrangère de pouvoir occuper la fonction de vice-maire, dans la mesure où il n'est pas possible à un étranger d'être élu à la mairie. Il convient en premier lieu de préciser que contrairement au poste de maire ou de conseiller communal, qui sont soumis à élection, la fonction de vice-maire résulte d'une nomination au sein de l'exécutif communal et non d'une élection. Cela est d'ailleurs régi par les règlements communaux.

Deux interprétations juridiques sont possibles face cette problématique :

- Du point de vue l'interprétation littérale du texte législatif proposé, c'est la fonction de maire qui est exclue. Le texte ne s'oppose en revanche pas à ce que la fonction de vice-maire soit attribuée à un étranger. Cette manière de voir serait par ailleurs en accord avec le principe «in

dubio pro populo», à savoir que les restrictions aux droits politiques sont en principe interprétées de manière non extensive.

- L'interprétation téléologique, qui privilégie le but d'une norme, pourrait à priori s'opposer à une telle interprétation, au motif que le but est de ne pas avoir un étranger comme maire et que le vice-maire se voyant attribuer les mêmes fonctions et compétences que le maire durant son absence, ou une vacance à la fonction, on ne pourrait admettre qu'un étranger puisse occuper la fonction de vice-maire.

Il apparaît que ces deux interprétations se défendent et qu'il pourrait donc y avoir un flou juridique en la matière. Toutefois, de l'avis de la commission, à l'exception du représentant UDC (qui a voix consultative), c'est clairement l'interprétation littérale qui doit l'emporter. En effet, le vice-maire, en principe désigné par le conseil communal pour une année, deux ans ou la durée de la législature, a pour mission de suppléer le maire en son absence et d'assurer les attributions dévolues au maire en cas de vacance du poste. Dans notre système politique, cette suppléance n'est en principe que temporaire et limitée jusqu'à l'organisation de nouvelles élections. Pour le reste, le vice-maire est un conseiller communal comme les autres. Il faut rappeler que l'exclusion de l'éligibilité des étrangers à la fonction de maire est un choix politique, résultant d'un compromis. Cette exclusion vise à empêcher qu'un étranger puisse se présenter à l'élection à la mairie. Il n'y aurait en effet pas d'obstacle juridique, en matière de responsabilités ou autre, qui empêcherait un ressortissant étranger d'assumer les fonctions de maire. Ainsi, la commission pense qu'il est admissible qu'un étranger élu au conseil communal puisse occuper la fonction de vice-maire et suppléer ainsi le maire, le cas échéant, durant un temps limité. C'est d'autant plus logique que, dans l'absolu, il serait possible d'avoir un exécutif communal composé de quatre conseillers communaux de nationalité étrangère et d'un maire de nationalité suisse. Dès lors, si l'on n'autorisait pas un étranger à occuper la fonction de vice-maire, il serait alors impossible dans cette configuration de désigner un vice-maire pour remplacer le maire si besoin. La logique veut donc qu'on s'en tienne à l'interprétation littérale du projet de texte et dès lors qu'un étranger ne soit pas empêché d'occuper la fonction de vice-maire.

Le représentant de l'UDC en commission a toutefois signalé que son groupe privilégiait quant à lui l'autre interprétation, estimant que ce que veut le législateur, c'est empêcher un ressortissant étranger d'assumer les fonctions de maire. Dès lors, il ne doit pas être possible non plus à un étranger d'être vice-maire, du fait qu'il peut temporairement avoir à assumer ces mêmes fonctions.

Pour le reste des commentaires reçus lors de la consultation, il semble encore nécessaire de rappeler qu'être éligible ne signifie pas être élu et que les étrangers intéressés à siéger dans un exécutif communal, tout comme les Suisses, devront encore passer par le filtre de l'élection. Les électeurs auront donc toujours le choix d'accorder ou non leur confiance à la candidature qui leur est proposée.

Concernant enfin le référendum obligatoire, les réponses à la consultation confortent la commission dans l'idée qu'après avoir voté déjà deux fois ces dernières années sur ce sujet, et afin d'éviter une campagne référendaire hostile, il est plus sage de prévoir directement que le peuple se prononce obligatoirement sur cette modification de la loi sur les droits politiques.

Conclusion

La majorité de la commission de la justice, rejointe par le Gouvernement, est convaincue de la nécessité de réunir un consensus le plus large possible dans la perspective d'élargir les droits politiques des étrangers, leur permettant ainsi une meilleure intégration dans les collectivités locales. La solution proposée lui semble être en mesure de permettre un tel aboutissement et ce même devant le peuple qui sera donc, le cas échéant, appelé à se prononcer une nouvelle fois sur cette question. La majorité de la commission appelle donc le Parlement à accepter les modifications qui vous sont proposées.

Une minorité de la commission, à la suite d'un retournement de position en fin d'examen de ce dossier, ne soutient plus le consensus et propose quant à elle de ne pas entrer en matière sur la modification de la loi sur les droits politiques et d'en rester donc à la situation actuelle, permettant uniquement aux étrangers d'être élus dans les législatifs communaux là où ils existent. Pour le reste, elle privilégie le passage par la naturalisation.

Veillez croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, à l'assurance de notre considération distinguée.

AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE

Yves Gigon
Président

Jean-Baptiste Maître
Secrétaire du Parlement

Annexes : Texte de l'initiative parlementaire no 23
 Tableau des résultats de la consultation
 Projet de modification de la loi sur les droits politiques

Droits politiques des étrangers :

Vers un élargissement partiel de leur éligibilité au niveau communal et au Parlement jurassien :

L'exercice des droits politiques des étrangers a déjà fait l'objet de nombreuses discussions dans la société civile et au Parlement jurassien.

Il y a près de 20 ans, le législatif cantonal avait accepté une motion PCSI allant dans ce sens (motion de Victor Giordano no 339 du 26 avril 1990). Suite au référendum, le peuple n'en avait pas voulu.

A notre sens, la question peut être reposée, à tout le moins partiellement, puisque la présente initiative diffère des autres propositions. Elle ne couvre pas l'élection à la mairie.

Permettre aux citoyens ne disposant pas du passeport suisse mais jouissant du droit de vote de se faire élire représente un pas supplémentaire dans leur intégration. Au regard des institutions, c'est concrétiser les objectifs définis par l'Assemblée constituante.

La présente initiative vise donc à étendre aux étrangers bénéficiant du droit de voter (donc résidant en Suisse depuis au moins 10 ans et dans le canton depuis une année) la possibilité d'être candidat aux élections communales, à l'exception de la Mairie et aux élections cantonales, soit au Parlement jurassien, à l'exception du Gouvernement et du Conseil des Etats.

Sur le fond, l'intégration des travailleurs migrants ou des étrangers établis dans notre pays depuis plusieurs années est au cœur de la politique d'accueil de notre canton. La réalisation de cette proposition donnerait également l'occasion aux étrangers d'être confrontés au quotidien aux difficultés de gérer une commune ou le canton. Plus ceux-ci seront impliqués dans la gestion de l'Etat, plus celui-ci pourra défendre ses décisions vis-à-vis d'une population plus largement représentée.

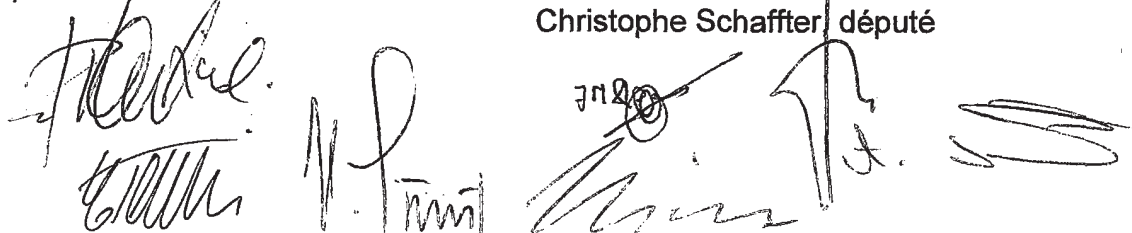
C'est pourquoi nous demandons que l'article 6 alinéa 5 de la loi cantonale sur les droits politiques soit modifié comme suit :

Alinéas 1 et 4 : sans changement

Alinéa 5 : Les étrangers ayant l'exercice des droits civils et politiques sont éligibles dans les conseils de ville, dans les conseils généraux, dans les conseils communaux à l'exception de la mairie et au parlement jurassien.

Delémont, le 1^{er} février 2012

Pour CS-POP / Les Verts
Christophe Schaffter, député



Consultation - Modification de la loi sur les droits politiques - Eligibilité des étrangers*Résultats de la consultation*

Etat au 18 septembre 2013

Nom/Société/Organisme	Répondu	Eligibilité dans les		Remarque	Référendum obligatoire	Remarques	Commentaires
		CC	CC				
Parti démocrate-chrétien du Jura	oui	oui			oui		
Parti libéral-radical jurassien	oui	non			oui		
Parti socialiste jurassien	oui	oui			non	Voir remarque en annexe no 1	
Parti chrétien-social indépendant du Jura	oui	oui		Dompage que le projet ne soit pas plus ambitieux. Ecarter l'accès à la mairie, au Parlement par peur d'un nouveau refus par le peuple, peut laisser penser que le Parlement ne désire pas se montrer ambitieux comme les Constituants. D'un autre point de vue, il est important de déjà réussir l'éligibilité aux exécutifs communaux qui va constituer le premier cercle d'intégration.	oui		Premier pas important L'éligibilité pour les étrangers doit passer en premier lieu par la naturalisation
UDC Jura	oui	oui			oui	oui car la dernière votation a eu lieu il y a à peine 6 ans	
Les Verts jurassiens	oui	oui			oui		
CS POP	non						
Union démocratique fédérale Jura	oui	non		L'éligibilité des étrangers passe par la naturalisation, c'est la procédure actuelle : c'est un passage obligé qui prouve une bonne intégration dans la société suisse. Les décisions politiques doivent être prises par des personnes connaissant à fond notre identité culturelle et nos mentalités ; cela se fait par un processus de naturalisation	oui		A notre sens, le texte actuel est déjà un très bon compromis, avec une ouverture suffisante aux étrangers qui ont possibilité d'être élus au sein de conseils de ville et généraux
Parti évangélique -Section Jura	oui	oui		Il serait souhaitable d'encourager et de faciliter la naturalisation des citoyens étrangers souhaitant s'impliquer de manière active dans la vie publique	oui		
Mouvement Indépendants et Sans Parti du Jura	oui	noN		Il est nécessaire de disposer de la nationalité suisse vu les responsabilités pénales ou civile auxquelles s'engagent et pourront faire face les personnes élues. Un statut d'étranger pourrait compliquer inutilement la situation juridique en cas de condamnation. De plus, il est préférable à la place de promouvoir davantage la possibilité de participer d'abord au sein des commissions communales. Le besoin est davantage criant dans celles-ci que dans les conseils communaux (même si le nombre d'élections tacites est à la hausse)	oui	La population jurassienne doit être, de toute façon, consultée sur un changement de cette importance. Il conviendra d'observer un soutien neutre de la part des autorités lors du déroulement de l'avant-scrutin.	A l'heure des grandes renégociations des accords bilatéraux, il serait intéressant de demander une réciprocité ou tout du moins de reconsidérer les droits politiques des citoyens suisses à l'étranger. Un équivalent législatif serait clairement à réclamer. Il est important de clarifier les profondes aspirations de chaque élu qui s'engage dans les institutions communales. Et aussi de choisir pour quelle cause ou quel drapeau il souhaite au fond d'elle ou de lui-même se battre. Quelquefois il faut choisir, est-ce vraiment un mal ?
Association jurassienne des communes	oui	oui			non		
Caritas Jura	oui	oui			oui		
Conseil de l'église réformée du Jura	oui	oui			oui		
Conseil du notariat	oui	oui			oui		
Chambre jurassienne d'agriculture	non						
Chambre de commerce et d'industrie du Jura	non						
Ordre des Magistrats jurassiens	non						
Ordre des Avocats jurassiens	non					Pas de prise de position	
Union syndicale jurassienne	non						
SSP - Jura	non						
SYNA	oui	oui			oui		
Unia Transjurane	non						
Fédération des entreprises romandes de l'Arc jurassien	oui	non		La direction des communes doit rester sous la responsabilité de personnes de nationalité suisse. L'intégration actuelle des "étrangers" dans un système dirigé par des Suisses constitue un très bon équilibre. Elle permet aux étrangers de se faire représenter et limite les risques de luttes de pouvoir entre Suisses et étrangers. La naturalisation offre une option acceptable aux étrangers qui souhaitent s'investir davantage	oui	Si le projet de modification de loi devait être accepté, le peuple devrait être appelé à se prononcer. Le sujet reste sensible pour la majorité des Suisses, quoi qu'en pensent certains milieux politiques	La situation actuelle est satisfaisante. La prise de responsabilités et de pouvoir des "étrangers" dans nos structures dirigeantes est admise et souhaitée lorsque les "étrangers" démontrent un véritable intérêt envers notre pays et son économie et qu'ils font logiquement le pas de la naturalisation. Son refus de devenir "Suisse" nous incite à douter des motivations de l'"étranger" à prendre en mains l'avenir de sa commune.
Syndicat des enseignants jurassien	non						
Syndicat intercommunal du district de Porrentruy (SIDP)	non						
Association des maires du district de Delémont	non					l'AJC répond	

Consultation - Modification de la loi sur les droits politiques - Eligibilité des étrangers*Résultats de la consultation*

Etat au 18 septembre 2013

Nom/Société/Organisme	Répondu	Eligibilité dans les		Référendum obligatoire	Remarques	Commentaires
		CC	Remarque			
Association des maires des Franches-Montagnes	non					
Association jurassienne des bourgeoisies	oui	non		non		Il y a lie de prendre la nationalité pour pouvoir être éligible dans un exécutif
APJU	non					
Conseil de la famille	oui	oui		non		Parmi les membres en position minoritaire, en défaveur de l'éligibilité des étrangers dans les conseils communaux, il a été fait remarquer que cette question avait déjà été soumise au peuple jurassien qui l'avait rejeté à deux reprises. Il a aussi été mentionné qu'après 10 ans de résidence en Suisse, la nationalité helvétique peut être demandée, et que dès lors il est souhaitable que les élu-e-s soient double-nationaux, dont la nationalité suisse.
Mouvement populaire des familles - Section Jura	non					
Fédération jurassienne des associations de districts des fonctionnaires et employés communaux	oui	ne sait pas		oui		
Fédération romande des consommateurs - Section Jura	non					
Commission consultative chargée de l'intégration des étrangers et de la lutte contre le racisme	oui	oui	la commission soutient le contre-projet même si elle était prête à soutenir l'initiative telle que proposée	oui		
Association Oyili	non					
Asociacion de Trabajadores Espanoles ATEES-Jura	non					Pas favorable à l'éligibilité des étrangers au Parlement sans naturalisation mais par contre l'éligibilité dans les conseils communaux est une bonne chose et c'est l'aboutissement de l'intégration d'une personne
Centro Espanol de Porrentruy	oui	oui		oui		
Comitato cittadino italiano de Delémont	non					
Communauté albanaise	non					
Associação Desportiva Recreativa Portuguesa	non					
Société culturelle St-Sava	non					
ACSA-J	non					
Communauté française	non					
Association des Angolais en Suisse	non					
Centre Espanol de Delémont	non					
Association jurassienne des Communautés d'Anatolie	non					
Association des Tamouls du Jura	non					
La voix du Sud	non					
Colonia Libera Italiana del Jura	non					
Association marocaine du Jura	non					
Espacio cultural Hispano Americano del Jura	non					
Association des parents d'élèves albanais du canton du Jura	oui	oui		oui		
Mission catholique des langues espagnole et portugaise	non					
Asociacion Cultural Latinamericana del Jura	non					
Centre culturel des Alevi du Jura	oui	oui		ne sait pas		
AJCA	non					
M. Jean Lusa, Boncourt (UDC Ajoie)	oui	non	non pour les exécutifs communaux sans passer par la naturalisation, oui pour les législatifs communaux et cantonaux	oui	car en 1996 et en 2007, j'ai dû lancer deux référendum pour les citoyens de notre République puissent s'exprimer démocratiquement	Je m'investirai démocratiquement dans cette votation et vous assure par avance une troisième victoire du non.
Commune de Alle	oui	oui		oui		
Commune de La Baroche	oui	oui		oui		

Consultation - Modification de la loi sur les droits politiques - Eligibilité des étrangers*Résultats de la consultation*

Etat au 18 septembre 2013

Nom/Société/Organisme	Eligibilité dans les		Remarque	Référendum obligatoire		Remarques	Commentaires
	Répondu	CC					
Commune de Basse-Allaine	oui	oui			oui		
Commune de Bassecourt	oui	oui			oui		
Commune de Le Bémont	non						
Commune de Les Bois	oui	non	se naturaliser avant de se présenter à l'élection pour ne serait-ce que crédibiliser sa candidature		ne sait pas		Par 6 contre 1
Commune des Breuleux	oui	oui	sous réserve qu'ils ne représentent pas plus du tiers de l'exécutif		oui		
Commune de Boécourt	oui	non			non		
Commune de Boncourt	oui	oui			oui		
Commune de Bonfol	oui	non			oui		Qu'en est-il de la réciprocité à l'étranger ?
Commune de Bourrignon	non						
Commune de Bure	oui	non			oui		
Commune de Châtillon	non						
Commune de la Chaux-des-Breuleux	non						
Commune de Clos du Doubs	oui	ne sait pas			oui		Le conseil est partagé sur cette question.
Commune de Coeuve	non						
Commune de Corban	oui	non			oui		
Commune de Cornol	non						
Commune de Courchapoix	oui	oui			oui		
Commune de Courchavon	oui	oui			oui		La fonction de président des assemblées devrait être ajoutée à la révision. En effet, à ce jour, une inégalité de traitement existe entre les communes ayant un conseil général et les autres. Dans le 1er cas, un étranger élu au Législatif peut accéder à la présidence. Nous rappelons que la naturalisation ouvre les droits d'éligibilité à toutes les fonctions.
Commune de Courgenay	oui	non	Délai d'un an dans le canton trop court ; un conseiller étranger ne pourrait pas être vice-maire (inégalité de traitement)		oui		
Commune de Courroux	oui	oui			oui		
Commune de Courrendlin	oui	oui			oui		
Commune de Courtedoux	oui	non			oui		
Commune de Courtételle	oui	oui			non		
Commune de Dampfreux	oui	oui			non		
Commune de Delémont	oui	oui			non		
Commune de Develier	oui	non			oui		Qu'en est-il de la fonction de vice-maire ? Dans les exécutifs de cinq conseillers, cette fonction devient plus importante et repose sur quatre personnes pour la législature. Si l'une de ces personnes ne peut pas occuper cette fonction, cela devient problématique.
Commune d'Ederswiler	non						
Commune des Enfers	oui	oui			oui		
Commune de Fahy	oui	oui			oui		
Commune de Fontenais	oui	oui			oui		
Commune des Genevez	oui	oui			non		
Commune de Grandfontaine	oui	oui			non		
Commune de Haute-Ajoie	oui	oui	Pour favoriser leur intégration		oui	L'avis de la population est importante, particulièrement si on se réfère à la précédente votation de 2007	
Commune de Haute-Sorne	non						
Commune de Lajoux	oui	oui			oui	Egalement favorable à ce qu'un étranger puisse accéder ou être élu à la mairie.	
Commune de Lugnez	non						
Commune de Mervelier	oui	oui	intégrer également la mairie		oui		
Commune de Mettembert	oui	oui			oui		également favorable à l'élargissement à la mairie
Commune de Montfaucon	non						
Commune de Movelier	oui	non			non		
Commune de Muriaux	oui	ne sait pas			oui		

Consultation - Modification de la loi sur les droits politiques - Eligibilité des étrangers*Résultats de la consultation*

Etat au 18 septembre 2013

Nom/Société/Organisme	Eligibilité dans les		Remarque	Référendum obligatoire		Remarques	Commentaires
	Répondu	CC		obligatoire	Remarques		
Commune du Noirmont	oui	oui		oui			
Commune de Porrentruy	oui	oui		oui			
Commune de Pleigne	oui	oui		non			
Commune de Rebeuvelier	oui	oui		non			
Commune de Rocourt	oui	oui		oui			
Commune de Rossemaison	oui	oui		ne sait pas			
Commune de Saïgnelégier	oui	oui		oui			
Commune de Saint-Brais	oui	oui		oui			
Commune de Saulcy	oui	oui		oui			
Commune de Soubey	oui	oui		oui			
Commune de Soyhières	oui	non		non			
Commune de Val Terbi	oui	non	se naturaliser avant	oui			
Commune de Vellerat	non						
Commune de Vendincourt	oui	oui		non			Intégrer au mieux les étrangers apporte un regard neuf sur le devenir de nos communes

Nombre d'instances consultées	110
Nombre d'instances ayant répondu	69
Ayant répondu sans avoir reçu de dossier	3

Résultats de la consultation

	Eligibilité dans les		Référendum obligatoire	
	oui	CC	oui	obligatoire
oui	49		51	
non	17		15	
ne sait pas	3		3	

Remarques annexes :**1) Parti socialiste concernant le référendum obligatoire**

modification légale revient au Parlement, charge à lui de prendre ses responsabilités. Les arguments avancés en faveur d'un référendum obligatoire relève au mieux d'un manque de courage politique, au pire d'une stratégie de certains groupes visant à faire accepter ce texte par le Parlement pour le voir ensuite refusé par la population.

D'autre part, le fait d'ajouter le référendum obligatoire sur cette modification pourrait créer un précédent compliqué. Sur quel sujet faut-il un référendum obligatoire ? De notre point de vue, cela pourrait se justifier dans le cas d'une modification légale de la compétence du Parlement jurassien mais qui se ferait dans une situation particulière. L'argument indiquant qu'un objet similaire a déjà fait l'objet d'une votation populaire n'est, de notre point de vue, par relevant. Si l'ensemble des textes qui ont essuyé un refus en votation populaire devaient systématiquement être soumis à nouveau au verdict populaire après modification du projet, cela pourrait s'avérer fastidieux. Une nouvelle loi sur l'eau devrait-elle forcément être soumise au référendum obligatoire ? A notre sens, il est bien clair que non. Le référendum obligatoire pourrait se justifier s'il y avait urgence à mettre en application cette modification légale (par exemple récemment la loi sur les activités économiques). On s'épargnerait ainsi le délai référendaire mais tel n'est pas le cas. Enfin, le fait de récolter les 2000 signatures nécessaires est le seul indicateur fiable permettant de vérifier la contestation populaire d'un projet. Tout le reste n'est que spéculation.

Loi sur les droits politiques

Modification du ...

Le Parlement de la République et Canton du Jura,

arrête :

I.

La loi sur les droits politiques du 26 octobre 1978 est modifiée comme il suit:

Article 6, alinéa 5 (nouvelle teneur)

- ⁵ Les étrangers ayant l'exercice des droits civils et politiques sont éligibles :
- dans les conseils de ville et dans les conseils généraux ;
 - à la présidence et à la vice-présidence des assemblées communales ;
 - et dans les conseils communaux, à l'exception de la mairie.

II.

¹ La présente modification est soumise au référendum obligatoire.

² Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente modification.

Le président :

Le secrétaire :
Jean-Baptiste Maître