

Pourquoi il faut accorder le droit de vote aux résidents étrangers

Danièle Lochak

LES GRANDES ETAPES D'UNE REVENDICATION

Genèse et popularisation d'une revendication

Si la figure dominante de l'étranger a été pendant des décennies, avant la guerre puis dans l'après-guerre, celle du travailleur immigré, la situation a par la suite évolué : les immigrés ne peuvent plus être considérés du seul point de vue de leur force de travail et ils se sont installés durablement dans les pays d'accueil avec leurs familles.

La revendication du droit de vote s'inscrit dans une revendication plus générale à l'égalité, qui a émergé avec la sédentarisation de la population immigrée. Progressivement, les étrangers se sont vu reconnaître le droit de vote à toutes les élections perçues comme non politiques. À l'instar de ce qui s'est passé dans l'entreprise, où les travailleurs étrangers ont obtenu en plusieurs étapes les mêmes droits que les travailleurs français pour l'éligibilité aux instances représentatives du personnel, la condition de nationalité a été supprimée pour l'accès à l'électorat et également à l'éligibilité dans la plupart des secteurs où a été instituée la participation des usagers dans les services publics : dans les universités, les lycées et collèges, les écoles, dans les conseils d'administration des offices de HLM ou des Opac. Une forme de « citoyenneté sociale » leur a été ainsi reconnue de façon de plus en plus large, qui trouve toutefois sa limite lorsque est en jeu l'exercice de l'autorité publique ou de fonctions de souveraineté (ainsi les étrangers restent inéligibles aux conseils de prud'hommes).

La participation aux élections locales, à la fin des années 1970, semblait donc s'inscrire dans la continuité de cette évolution qui tend à donner aux résidents étrangers la possibilité de prendre part aux décisions qui les concernent au même titre que les Français. La citoyenneté dé耦plée de la nationalité s'inspire d'une conception de la démocratie locale qui prône le droit de tous les habitants à participer à la gestion des affaires communes, sur la base de la résidence.

La revendication du droit de vote va émerger progressivement, avant d'occuper une place importante à la fois dans le débat politique et dans la mobilisation associative. Dès 1980 la Ligue des droits de l'Homme fait sienne cette revendication, demandant que « tout étranger exerçant une activité professionnelle continue dans un pays depuis un nombre d'années à déterminer et ayant fait le choix de rester dans ce pays, se voie ouvrir, sans recourir à la procédure de naturalisation, des droits politiques, notamment municipaux ». L'attribution du droit de vote aux résidents étrangers au niveau local fait partie des 110 propositions du candidat Mitterrand à l'élection présidentielle de 1981... même si la gauche, une fois arrivée au pouvoir, renonce à la mettre en œuvre. La revendication en faveur des droits politiques des étrangers se diffuse de plus en plus largement dans le milieu associatif, puis les syndicats et les partis politiques de gauche la reprennent à leur tour à leur compte. En 1985, devant le congrès de la LDH, François Mitterrand réaffirme que le droit de vote est « une revendication fondamentale qu'il faudra réaliser »... en ajoutant que l'opinion n'y est pas prête.

Si l'allégation de l'état de l'opinion publique était à l'époque un prétexte commode pour ne pas agir, il ne peut plus guère être mis en avant aujourd'hui, vu le foisonnement des mobilisations en ce sens depuis vingt-cinq ans.

Ainsi, à l'occasion du bicentenaire de la Révolution française, en 1989, la LDH a relancé la revendication de la citoyenneté des étrangers vivant sur le territoire dans le cadre d'une campagne pour le droit de vote : « Liberté, égalité, citoyennetés ». Dans la foulée s'est constitué un collectif qui mènera campagne sous le sigle « J'y suis, j'y vote ». En 1998, dix ans plus tard, trois nouveaux collectifs ont vu le jour : « Même sol : mêmes droits, même voix » constitué à l'initiative du MRAP et de la Fédération Léo Lagrange, le collectif « Un résident, une voix », rassemblant des associations d'immigrés, les autres organisations membres y étant présentes en tant que soutiens, enfin le collectif « Pour une véritable citoyenneté européenne » qui entendait promouvoir un statut de citoyen européen et l'idée d'une citoyenneté de résidence.

Depuis 2000 le collectif « Votation citoyenne » – au sein du quel la LDH joue un rôle moteur – organise chaque année une « votation » visant à sensibiliser la population à ce mot d'ordre, qui permet à des dizaines de milliers de personnes d'exprimer leur adhésion au projet. Les sondages montrent, de fait, que l'opinion publique est loin d'être réfractaire à cette idée.

Le contraste est donc frappant entre la multiplication de ces initiatives et le blocage de la situation au niveau politique.

Le droit de vote au cœur des controverses politiques et idéologiques

Jusqu'en 1981, la question du droit de vote aux élections locales est abordée en des termes non politiques : on y voit un moyen d'intégration parmi d'autres, au point que Jacques Chirac lui-même en 1979, alors maire de Paris et président du RPR, se déclare favorable à cette éventualité. A l'époque, c'est plutôt dans une certaine gauche, notamment proche du parti communiste, que l'on relève les réticences les plus marquées.

Mais très vite la politisation du débat va figer les positions sur un axe droite/gauche nettement plus marqué. À chaque fois que la gauche, même de façon théorique, rappelle qu'elle est favorable au droit de vote des immigrés, on l'accuse d'agiter un chiffon rouge pour des raisons électoralistes, en vue de faire remonter le score du Front national.

Le contexte politique et les considérations électorales ne suffisent toutefois pas à expliquer l'incapacité à mener à bien ce projet. Il faut aussi faire la part des obstacles idéologiques, de la persistance de schémas mentaux profondément enracinés dans les représentations collectives, et qui ont fait que pendant très longtemps – c'est moins vrai aujourd'hui – certains, même à gauche, avaient du mal à accepter l'idée d'une dissociation entre nationalité et citoyenneté, même au niveau local.

On retrouve ici l'invocation de la « tradition républicaine » qui fait dépendre la citoyenneté de la nationalité mais aussi du fameux « modèle républicain ». Celui-ci a fait son apparition dans le débat public au début des années 1990 sous la forme d'un argument « savant » permettant de mieux asseoir la légitimité des positions hostiles au droit de vote. On a prétendu que ce modèle, qui « évite l'éclatement, le morcellement de la nationalité française en communautés mutuellement exclusives » et a fait historiquement la preuve de son efficacité pour intégrer les flux d'immigrants successifs, ne saurait être remplacé sans risques « par un modèle pluriculturel de type américain »¹. Ou encore que toute politique de reconnaissance politique des communautés risquerait d'affaiblir le lien national et social et dans ce contexte, la reconnaissance du droit de vote aux étrangers, en portant atteinte au principe de la citoyenneté, ne pourrait avoir que des effets désintégrateurs² (Schnapper, 1991). On a donc agité le spectre du communautarisme sans que soit autrement explicité en quoi l'octroi du droit de vote aux résidents étrangers lui ouvrirait la voie.

À l'inverse, et peut-être pour éviter d'entrer dans ce type de querelles, les argumentaires en faveur du droit de vote mettent surtout en avant les considérations pragmatiques : le droit de vote au niveau local est présenté comme un simple aménagement du système existant, permettant une meilleure insertion sociale des immigrés sur leur lieu de résidence, et nullement comme le point de départ d'une révolution juridico-politique devant déboucher à terme sur la définition d'une nouvelle forme de citoyenneté déconnectée de la nationalité et sur l'octroi à tous et sans restriction de tous les droits politiques.

Aujourd'hui, un nombre croissant de responsables politiques, y compris au sein des partis de gouvernement, semble admettre l'opportunité d'une telle réforme, qui recueille également l'adhésion d'une partie importante, voire majoritaire, de l'opinion publique. Mais sa mise en œuvre suppose de pouvoir s'appuyer sur un consensus suffisamment large, puisqu'elle nécessite la révision préalable de la Constitution.

Une proposition de loi constitutionnelle déposée par les Verts a été votée, le 4 mai 2000 par l'Assemblée nationale. Elle tendait à compléter l'article 3 de la Constitution en y ajoutant la disposition

¹ Pierre-André Taguieff, in Table ronde entre Danièle Lochak, Pierre-André Taguieff et Patrick Weil, « Nationalité et citoyenneté », *Hommes et Migrations*, n° 1139, janvier 1991.

² Dominique Schnapper, « Contre le droit de vote des étrangers », *Pouvoirs locaux*, n° 10, octobre-novembre 1991.

suivante : « peuvent être électeurs et éligibles pour les élections aux conseils des collectivités territoriales les citoyens étrangers majeurs des deux sexes résidant en France ». Le gouvernement n'ayant pas jugé utile à l'époque d'inscrire cette proposition de loi à l'ordre du jour du Sénat, majoritairement hostile à la réforme, il a fallu attendre l'automne 2011 et le changement – inespéré – de la majorité sénatoriale pour que celui-ci s'en saisisse et l'adopte.

Maastricht, une occasion (délibéré) manquée

L'occasion a été manquée au niveau communautaire puis au niveau français.

L'unification européenne aurait pu être l'occasion de rompre avec le modèle de l'Etat nation qui associe citoyenneté et nationalité. On aurait pu imaginer une citoyenneté européenne dissociée de la nationalité, une citoyenneté ouverte, incluant tous ceux qui résident et travaillent sur un même territoire, et dont le sort est solidaire.

En proclamant : « est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre », le traité de Maastricht semble dissocier citoyenneté et nationalité dans la mesure où la citoyenneté européenne se définit par rapport à un cadre de référence supranational. Mais à regarder les choses de plus près, on s'aperçoit que le lien entre nationalité et citoyenneté reste bien présent puisque la citoyenneté européenne reste arrimée à la nationalité : elle est attribuée en fonction de la nationalité des Etats membres, excluant ainsi les ressortissants des Etats tiers.

En accordant le droit de vote et l'éligibilité aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, les accords de Maastricht ont malgré tout enfoncé un coin entre nationalité et citoyenneté et ouvert une brèche dans le système qui réservait le droit de vote aux seuls nationaux. Mais au lieu d'élargir cette brèche, en accordant le droit de vote local à tous les étrangers résidant en France, c'est le choix inverse qui a été fait. De sorte que l'émergence de la citoyenneté européenne a plutôt aggravé la situation : la citoyenneté européenne se définit *par référence à la nationalité*, avec les effets d'exclusion qui en découlent.

Dans la foulée du sommet de Tampere où a été proclamé le souci de promouvoir d'égalité de traitement entre ressortissants des Etats membres et ceux des Etats tiers et de conférer à ces derniers des « droits aussi proches que possibles de ceux dont jouissent les citoyens européens », on aurait pu penser que serait remise en chantier la notion « citoyenneté européenne » réservée par le traité de Maastricht aux seuls nationaux des Etats membres. La Commission européenne a abordé cette hypothèse, mais du bout des lèvres en expliquant, dans sa communication sur la politique d'immigration de novembre 2000, que les questions comme celles du droit de vote des étrangers, ou de l'accès à la nationalité de l'Etat de résidence échappaient à la compétence communautaire et qu'elle ne pouvait donc prendre l'initiative de propositions législatives dans ces domaines.

En France, le Conseil constitutionnel ayant estimé qu'une modification de la constitution était nécessaire, au motif non pas que la souveraineté nationale était en jeu au niveau local mais que les élections locales constituaient le premier degré de l'élection des sénateurs, une réforme constitutionnelle a été engagée. À partir du moment où la révision constitutionnelle était inévitable, on aurait pu opter pour une nouvelle rédaction de l'article 3 du type : « sont électeurs aux élections nationales les nationaux français ». Ceci, en levant l'obstacle constitutionnel, aurait laissé ensuite le législateur libre de modifier les conditions d'accès à l'électorat et à l'éligibilité et de supprimer le cas échéant la condition de nationalité pour certains scrutins locaux.

C'est le choix inverse qui a été fait : on a pris soin de verrouiller toute possibilité d'élargir ultérieurement le droit de vote à l'ensemble des résidents étrangers, sauf à réformer à nouveau la Constitution. On a laissé en l'état l'article 3 et on s'est borné à introduire dans le Titre XV, intitulé « Des Communautés européennes et de l'Union européenne », un article 88-3 ainsi rédigé : « Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne, signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs ».

Cette disposition est donc conçue comme une dérogation ponctuelle, sur le mode de la réciprocité et au seul profit des citoyens de l'Union européenne, à l'application des articles de la Constitution qui font obstacle au droit de vote des étrangers. Toute réforme visant à conférer le droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants des Etats tiers nécessitera donc de procéder préalablement à une

nouvelle révision de la Constitution.

DES ARGUMENTS FORTS EN FAVEUR DU DROIT DE VOTE

Une réforme qui correspond à un impératif d'intégration et d'équité

– un impératif d'intégration et de démocratie

Les étrangers qui vivent en France n'y sont pas des travailleurs de passage mais sont établis de longue date, souvent sans perspective de retour dans leur pays d'origine, avec leur famille. Leurs enfants sont français. Ils participent à la vie de la cité, notamment à travers des associations, mais sont privés d'un droit important qui les met à l'écart et fait que leurs intérêts et leurs besoins sont moins bien pris en compte par les élus. Il y a bien une communauté d'intérêts et de destin entre les habitants d'une même ville, d'un même quartier.

– un impératif d'équité et d'égalité

Le processus d'assimilation (au sens que les juristes donnent à ce terme : l'égalité des droits entre étrangers et nationaux) qui caractérise l'évolution de la législation en raison de l'importance donnée au principe d'égalité dans la jouissance des droits fondamentaux. Depuis que, à la suite du traité de Maastricht, le droit de vote a été reconnu aux ressortissants de l'UE, le refus d'accorder le droit de vote aux étrangers non communautaires apparaît comme une discrimination fondée sur l'origine.

Une réforme en phase avec l'évolution des idées

– une conception évolutive et plus ouverte de la citoyenneté

Ce qui paraissait impensable hier est progressivement devenu la réalité sociale et juridique.

Les étrangers se sont vu progressivement reconnaître les grandes libertés d'une société démocratique : la liberté d'expression, la liberté d'association, la liberté de la presse, qui leur avaient été pendant longtemps déniées parce qu'ils n'étaient pas citoyens. Ou encore la participation dans l'entreprise, progressivement acquise à partir de 1972 et à égalité avec les salariés français en 1982. Au point qu'à la fin des années 70 on pouvait penser que le droit de vote aux élections locales serait le prolongement logique des autres réformes. Si les choses ont tourné autrement, c'est à cause de la radicalisation des positions autour de l'immigration.

Partout où des éléments de participation ont été introduits - l'entreprise, les établissements d'enseignement, la sécurité sociale, l'habitat - la condition de nationalité a été supprimée pour l'accès à l'électorat et même à l'éligibilité. Ainsi, depuis 1982, les étrangers sont électeurs et éligibles aux conseils d'administration des caisses de sécurité sociale dans les mêmes conditions que les Français. Les étrangers peuvent désormais siéger dans les conseils d'administration des OPHLM et des Opac, notamment comme représentants des locataires. Les parents d'élèves étrangers peuvent siéger dans les conseils des écoles maternelles et élémentaires, et les étrangers peuvent siéger au même titre que les Français dans les conseils d'administration des collèges et lycées, que ce soit comme représentants des parents d'élèves, des élèves, ou des enseignants, et il en va de même dans l'enseignement supérieur.

Ce sont donc toutes ces formes de participation à la vie collective, d'exercice de la citoyenneté dont on découvre l'importance à mesure que l'aspiration à la démocratie se fait plus exigeante qui ne sont plus réservées aux seuls "citoyens", aux seuls nationaux, remettant en cause la conception traditionnelle de la citoyenneté en même temps qu'elles en élargissent le contenu.

La citoyenneté désigne au demeurant aussi un certain type de comportements par lesquels les individus et les groupes participent à la vie de la cité et manifestent leur intégration à la collectivité. Et les études montrent (voir par exemple « Les états ambivalents de la citoyenneté », *Migrations-Sociétés*, n° 136, juillet-août 2011) que les comportements « citoyens » ne sont pas réservés aux nationaux.

– la France à la traîne des pays européens

Au sein de l'Union européenne, douze Etats accordent le droit de vote aux élections locales à tous les résidents étrangers, avec une condition de durée de résidence variable : la Belgique (2004), le

Danemark (1981), l'Estonie (1993), la Finlande (1996), la Hongrie, l'Irlande (1963), la Lituanie (2002), le Luxembourg (2003), les Pays-Bas (1985), la Slovaquie (2002), la Slovénie (2002), la Suède (1975). Cinq Etats accordent le droit de vote aux ressortissants de certains Etats tiers : le Royaume-Uni pour les ressortissants du Commonwealth, et sinon sous couvert d'accords bilatéraux assortis d'une condition de réciprocité : le Portugal pour les Brésiliens et les Capverdiens, l'Espagne, Malte, la République tchèque. Huit Etats continuent à n'accorder aucun droit aux étrangers : ce sont l'Allemagne, l'Autriche, Chypre, la Grèce, la France, l'Italie, la Lettonie, la Pologne.

Par ailleurs, la Convention 144 du Conseil de l'Europe de 1992 sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local prévoit que les Etats parties s'engagent à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales à tout résident étranger qui a résidé légalement et habituellement sur son territoire pendant cinq ans, dans les mêmes conditions que celles qui s'appliquent aux citoyens. Un Etat contractant peut cependant déclarer qu'il entend limiter son engagement au seul droit de vote. La France n'a ni signé ni ratifié cette Convention.

une éventualité accueillie de façon de plus en plus consensuelle par l'opinion

Une évolution rapide. D'après le sondage CSA/Lettre de la citoyenneté, 32% d'opinions favorables en 1994, 28% en 1996 ; 39% en 1997, 44% en 1998, 52% en 1999. Enquête CSA-« le Parisien »-« Aujourd'hui en France » janvier 2010 : 55 % des Français y sont favorables.

Les sympathisants de gauche sont massivement pour tandis que le « peuple de droite » est farouchement hostile (69 % contre). Ce sondage prouve aussi que ni la crise économique ni les polémiques sur les minarets ou la burqa ne provoquent de crispation chez les Français. Enfin, il traduit l'arrivée à l'âge mûr de la génération de Mai 1968, plus tolérante (57 % pour ce droit de vote) que leurs aînés de 65 ans et plus (59 % contre). Il reste qu'un tel projet nécessiterait une réforme de la Constitution.

Selon un sondage IFOP réalisé en décembre 2011, 55% des Français se diraient favorables à l'instauration du droit de vote des étrangers aux élections locales pour les non européens résidant depuis plus de cinq ans en France/ Une autre enquête de BVA réalisée en novembre 2011 indiquait que 61 % des personnes interrogées étaient favorables à ce que le droit de vote au niveau municipal soit accordé aux étrangers en situation régulière en France depuis plus de cinq ans.

LA RÉFUTATION DES ARGUMENTS CONTRE LE DROIT DE VOTE

Une réforme incompatible avec le « modèle républicain »

On pourrait répondre que le « modèle républicain » façon 1793 c'était le droit de vote pour les étrangers, et pas pour les femmes... Ce qui montre le caractère risqué de cette référence. A supposer que modèle républicain il y ait, il doit donc évoluer ! Quelles raisons aurions-nous de le figer dans l'état où il était sous la IIIe République ?

De toutes façons, un coin a été enfoncé dans le modèle républicain avec l'octroi du droit de vote aux ressortissants de l'UE. C'est la raison pour laquelle d'anciens opposants « de gauche » au droit de vote, qu'on trouvait par exemple parmi les chevronnés, à commencer par Patrick Weil, ont modifié leur position initialement hostile au droit de vote : à partir du moment où le critère de la nationalité est abandonné.

Et puis le droit de vote au niveau local ne révolutionnerait pas la tradition qui lie si étroitement nationalité et citoyenneté. En effet, le Conseil constitutionnel a reconnu que la souveraineté nationale n'était pas en cause au niveau local, et c'est seulement à cause de l'élection des sénateurs au second degré que, de façon d'ailleurs contestable, il a estimé que la réforme supposait une révision préalable de la constitution.

Une réforme inutile : donner la priorité à l'acquisition de la nationalité française

C'est le contre-argument classique. Outre qu'il n'est pas pertinent puisque la revendication du droit de vote pour les résidents étrangers vise justement à dissocier la citoyenneté de la nationalité, il est surtout irréaliste... pour ne pas dire hypocrite. En effet, la nationalité française est bien plus difficile à acquérir que ce qu'on prétend et les assouplissements préconisés par les tenants de cette solution n'ont jamais été suivis d'effet, tout au contraire : non seulement la naturalisation est subordonnée à

une condition de stabilité des ressources appréciée de façon rigoureuse, mais depuis quelques années on a multiplié les obstacles à l'accès à la nationalité française, que ce soit par mariage ou par naturalisation.

Une réforme qui favoriserait le communautarisme

L'argument a été beaucoup et très tôt utilisé, comme on l'a rappelé plus haut. Aujourd'hui, où il est de bon ton de dénoncer à tout-va le communautarisme dans de grands élans polémiques, il l'est encore abondamment. On a pourtant du mal à comprendre comment, en autorisant les résidents étrangers à pénétrer dans le même bureau de vote que tous les autres habitants, à entrer dans l'isoloir puis à glisser dans l'urne leur bulletin, choisi parmi ceux offerts à l'ensemble des électeurs, on aboutirait à favoriser le communautarisme.

On évoque alors l'idée que des négociations pourraient s'engager avec les leaders des communautés pour obtenir des paquets de vote en faveur de tel ou tel candidat ou de telle ou telle liste. Outre qu'elle repose largement sur un fantasme (où sont les leaders et de quelles communautés parle-t-on ?), elle traduit une singulière méfiance vis-à-vis du personnel politique local puisqu'on soupçonne qu'il n'hésiterait pas à se livrer à de telles tractations. Il est vrai que la classe politique n'hésite pas à flatter certaines « communautés » – les Juifs, les gays, dernièrement les Arméniens... –, parce qu'elle fait l'hypothèse qu'il existe un « vote juif », un « vote gay » ou un vote arménien. Personne n'a pourtant émis l'idée de priver les membres de ces groupes du droit de vote au motif que leur vote serait inspiré par des considérations communautaires...

À vrai dire, ce sont plutôt les modalités de désignation des instances consultatives par lesquelles on s'efforce d'associer les étrangers extra-communautaires à la vie des communes qui pourraient être critiquées à cet égard puisque, dans le but certes légitime d'éviter une surreprésentation de la communauté numériquement dominante, les systèmes mis en place prennent en considération la nationalité des représentés.