

# Le débat constitutionnel

**On ne peut comprendre les termes et les enjeux du débat constitutionnel qui court en France depuis des décennies, sur la question du droit de vote des étrangers, qu'au bénéfice d'un double éclairage comparatif, dans l'espace et dans le temps.**

Jean-Pierre DUBOIS,  
président d'honneur  
de la LDH

© F. DE LA MURE, MAE



**A**ux termes de l'article 4 de la Constitution de l'An I de la République (1793), «*Tout étranger [...] domicilié en France depuis une année [...] est admis à l'exercice des droits de citoyen français*», dès lors qu'il travaille en France, y a une propriété, a épousé une Française, y a adopté un enfant, y «*nourrit un vieillard*», ou a été reconnu par le corps législatif «*avoir bien mérité de l'humanité*». Et dès septembre 1792 avaient pu non seulement voter mais être élus à la Convention, c'est-à-dire co-exercer le pouvoir constituant, Thomas Paine, citoyen états-unien, ou encore Anacharsis de Cloots, citoyen des Provinces-Unies : l'un et l'autre n'en étaient pas moins citoyens français. Un peu plus d'un demi-siècle plus tard (en 1850), le canton

suisse de Neuchâtel reconnaissait aux étrangers le droit de vote (mais non d'éligibilité) aux élections municipales, alors qu'à cette époque un citoyen d'un canton n'était pas nécessairement électeur dans un autre. Et aux Etats-Unis comme au Canada, on a reconnu pendant des décennies – certes d'abord pour encourager l'installation d'immigrants dans de nouveaux territoires – le droit de vote des résidents étrangers, et ce jusqu'à une époque encore assez récente (1926 pour l'Etat d'Arkansas, et 1985 pour la province canadienne de l'Ontario). Pour autant, historiquement, c'est au seul bénéfice des «nationaux» que la citoyenneté s'est développée dans la plupart des Etats. La condition nationalitaire d'exercice du droit de vote a pu être cependant assez souvent assouplie pour des raisons de

proximité à la fois géopolitique, historique et culturelle<sup>(1)</sup>. Il n'était pas question, cela dit, de changer de référentiel idéologique...

## Des promesses non tenues depuis trente ans

Il en va autrement lorsque, plus récemment, le droit de vote a été reconnu aux résidents étrangers, sans condition liée à de telles spécificités ou proximités sélectives : en Uruguay en 1952, en Irlande en 1963, en Suède en 1975, au Danemark en 1981 ou encore aux Pays-Bas en 1986, émergent les prémisses d'une nouvelle logique qui tend à universaliser la reconnaissance des droits politiques. Cette dynamique a été encouragée par diverses instances européennes (le Parlement européen, mais aussi le Conseil de l'Europe, avec la Convention ouverte à signature en 1992 et

(1) Entre pays de l'Union nordique, entre le Royaume-Uni et l'Irlande, entre le Royaume-Uni et Malte, entre l'Espagne et l'Amérique de l'hispanidad, entre le Portugal et les anciennes colonies lusophones, etc.

# en France

**Faut-il passer par le référendum ou par le Congrès ? Par ailleurs faut-il une révision constitutionnelle ne portant que sur la question du droit de vote des étrangers, ou ne vaut-il pas mieux qu'elle concerne l'ensemble des engagements du Président ?**

entrée en vigueur en 1997, ou encore la Conférence des pays de la Mer baltique), si bien que l'on compte aujourd'hui dix-sept Etats membres de l'Union européenne (UE) qui reconnaissent, au moins en principe, le droit de vote à des résidents étrangers, dont douze à l'égard de tous les résidents étrangers.

Ainsi la France apparaît-elle à cet égard, comme ce fut le cas il y a trois quarts de siècle pour le vote des femmes (dix-neuf ans après la Turquie...), comme un pays retardataire qui répugne à l'universalisation réelle du suffrage, et ne s'y résout que dans les derniers.

Ni la revendication ni les promesses ne datent pour autant d'hier ou d'avant-hier. Il y a plus de trente ans que la LDH fait campagne pour le droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers aux élections locales, et c'est

lors de l'un de ses congrès (à Paris, en 1985) que le président de la République alors en exercice, qui avait fait figurer la reconnaissance de ce droit parmi les cent dix propositions de sa campagne présidentielle du printemps 1981, affirma avec force maintenir cet engagement en demandant à son auditoire de l'aider à convaincre une majorité de ses concitoyens. Quant à ses deux successeurs, ils déclarèrent que l'opinion ne leur paraissait pas encore en état de l'accepter. Ainsi, depuis des décennies, la plus puissante des autorités à même de déclencher la révision constitutionnelle nécessaire pour agir réellement a-t-elle laissé s'installer un décalage persistant entre les mots et les actes, les promesses et les normes.

## L'attente d'une initiative présidentielle

L'entrée en vigueur, en 1992, du traité de Maastricht permit aux résidents des autres Etats membres de l'UE de voter aux élections européennes et municipales, dans une logique d'adjonction de la citoyenneté européenne aux citoyennetés nationales, disjoignant cependant, pour la première fois depuis 1793, citoyenneté et nationalité... Cela a engendré en même temps une situation spectaculairement discriminatoire : un citoyen allemand ou suédois installé en France depuis trois ans peut prendre part à un scrutin dont sont exclus des citoyens algériens ou sénégalais qui y résident depuis des décennies.

Si cette situation difficilement justifiable ne mit pas un terme à l'inertie présidentielle, d'autres acteurs politiques furent plus soucieux de sortir du verbalisme, si bien que l'Assemblée nationale

*Le traité de Maastricht a engendré une situation fortement discriminatoire : un citoyen allemand ou suédois, installé en France depuis trois ans, peut prendre part à un scrutin dont sont exclus des citoyens algériens ou sénégalais qui y résident depuis des décennies.*

adopta le 3 mai 2000 une proposition de loi constitutionnelle (déposée par des parlementaires écologistes), reconnaissant le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales à ceux des étrangers qui, n'étant pas « citoyens européens », en sont toujours privés. Aussitôt transmise au Sénat par le président de l'Assemblée nationale, cette proposition y fut bloquée pendant des années pour des raisons politiques, mais le changement de majorité sénatoriale permit son inscription à l'ordre du jour et son adoption, avec quelques modifications, le 8 décembre 2011. La navette parlementaire l'a ramenée ensuite à l'Assemblée nationale, où elle a été transmise le 2 juillet 2012 à la Commission des lois.

Entre temps, l'élection présidentielle de mai 2012 a été remportée par un candidat qui, comme François Mitterrand en 1981, a fait figurer la reconnaissance de ce droit au nombre de ses promesses de campagne, d'où l'attente d'une initiative présidentielle reprenant à son compte le contenu de la révision constitutionnelle d'initiative parlementaire en cours d'examen depuis douze ans.

## Eclairage sur les données constitutionnelles

Aux termes du quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958, « *sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques* ».

Le Conseil constitutionnel, saisi de la question de savoir si le traité de Maastricht, qui reconnaissait le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux résidents citoyens d'autres Etats

membres de l'UE, pouvait être ratifié sans révision préalable de la Constitution, a répondu par la négative le 9 avril 1992<sup>(2)</sup>. C'est pourquoi a été introduit dans la Constitution<sup>(3)</sup> un article 88-3 permettant d'accorder ce droit «aux seuls citoyens de l'Union [européenne] résidant en France», et dérogeant sur ce point à l'article 3, sans que celui-ci ait été modifié. C'est le même parti qui a été adopté par la proposition de loi constitutionnelle en cours d'examen parlementaire précitée, laquelle prévoit l'insertion, dans la Constitution, d'un article 72-5 applicable aux seules élections municipales.

### Le Président au cœur du processus de révision

La question est désormais de savoir, d'une part, dans quelles conditions cette initiative parlementaire pourrait prospérer, et, d'autre part, dans quelles conditions une initiative présidentielle pourrait intervenir en la matière. L'article 89 de la Constitution prévoit une initiative concurrente du président de la République, «sur proposition du Premier ministre» (projet de révision constitutionnelle) et de tout membre du Parlement (proposition de révision constitutionnelle). Dans un cas comme dans l'autre, elle exige une adoption «par les deux assemblées, en termes identiques». Dès lors les députés ne peuvent pas imposer leur point de vue aux sénateurs : la navette continue jusqu'à accord complet entre les deux assemblées parlementaires, débouchant sur un «vote conforme».

Une fois ce vote acquis, la révision doit être adoptée par référendum, si elle a été initialement proposée par un député ou par un sénateur. Si, en revanche, elle émane du président de la République, celui-ci peut la soumettre soit au référendum, soit au vote du Parlement convoqué en Congrès (les deux assemblées se fondant en une seule), le projet



***La démocratie européenne à construire ne peut s'enraciner que dans la participation politique de toutes celles et de tous ceux qui constituent la réalité des peuples d'Europe, c'est-à-dire de tous les «résidents d'Europe», quelles que soient leurs nationalités.***

de révision constitutionnelle ne pouvant alors être adopté qu'à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Enfin, si la «loi constitutionnelle» portant révision est adoptée, elle peut être soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, mais celui-ci ne peut alors contrôler que le respect des conditions de procédure posées par l'article 89 de la Constitution (n'est pas concerné le respect des autres dispositions de la Constitution, le principe même d'une révision impliquant que ces dispositions puissent disparaître...). En d'autres termes, sur le fond, le pouvoir de révision est souverain. Ainsi, si le président de la République s'abstenuait de toute initiative, la proposition de révision constitutionnelle en cours d'examen parlementaire continuerait à être soumise à la navette jusqu'à accord complet entre les deux assemblées, puis serait nécessairement soumise à référendum. Si, au contraire, le président de la République décida de déposer devant le Parlement un projet de révision constitutionnelle (qui pourrait parfaitement reproduire

à l'identique le contenu de la proposition de loi constitutionnelle déjà examinée), il faudrait de la même manière que ce projet soit voté «en termes identiques» par les députés et par les sénateurs (et là encore la navette continuerait jusqu'à accord total). Mais ensuite le président de la République pourrait éviter le recours au référendum, en convoquant le Congrès. Le projet devrait alors être adopté par au moins 60 % des suffrages exprimés.

### Les stratégies procédurales envisageables

Notons enfin que la proposition de loi constitutionnelle tendant à insérer un article 72-5 dans la Constitution, comme l'avait fait la loi constitutionnelle de 1992 y insérant un article 88-3 à la suite du traité de Maastricht, prévoit qu'*«une loi organique détermine les conditions d'application du présent article»*, c'est-à-dire renvoie au Parlement la détermination des règles de mise en œuvre de la révision constitutionnelle. Or ces règles peuvent être de grande importance : la proposition de loi constitutionnelle votée

(2) Décision n° 92-308DC, Recueil page 55.

(3) Par la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992.

par le Parlement en 2000 (Assemblée nationale) puis en 2011 (Sénat) ne fixait pas, par exemple, la durée de résidence exigible pour l'exercice du droit de vote. Mais le constituant est seul juge de ce qu'il décide lui-même et de ce qu'il laisse (implicitement) à l'appréciation du « législateur organique »... si bien qu'un éventuel projet présidentiel pourrait être plus développé que l'actuelle proposition parlementaire, et que des amendements pourraient de surcroît enrichir l'un comme l'autre au premier stade de la procédure (navette entre les deux assemblées).

On l'a vu, le président de la République peut soit laisser se poursuivre l'examen de la proposition (parlementaire) de révision constitutionnelle, soit prendre l'initiative d'un projet de révision. Mais s'il adopte le second parti, il peut soit se borner à reprendre dans son projet le contenu de la proposition en cours d'examen parlementaire (ce qui lui permettrait seulement d'éviter le recours au référendum), soit faire figurer la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité des étrangers aux élections municipales dans un ensemble de réformes constitutionnelles, tendant à rendre plus démocratiques les institutions de la Ve République (suppression du cumul des mandats, indépendance des magistrats du Parquet vis-à-vis du pouvoir politique, amélioration de l'exercice de la décentralisation, etc.). Ainsi doit-on distinguer quatre stratégies possibles, en combinant les réponses à ces deux questions : faut-il passer, après le vote par chaque assemblée parlementaire, par le référendum ou par le Congrès ? Par ailleurs faut-il une révision constitutionnelle ne portant que sur la question du droit de vote des étrangers, ou ne vaut-il pas mieux qu'elle concerne l'ensemble des engagements du Président ? Procéder à une révision « isolée » conduit très probablement, compte tenu des risques

de démagogie xénophobe accusés par de longues années de « xénophobie d'Etat », à privilégier la voie du Congrès... et donc à rechercher un « appoint » du côté de l'actuelle opposition parlementaire, soit par des votes favorables, soit par des absences ou des abstentions.

En revanche, insérer cette réforme dans une révision constitutionnelle plus large conduit plutôt à aller au référendum, procédure qui paraît souhaitable lorsqu'une révision est de grande ampleur, et a fortiori lorsqu'elle concerne l'expression du suffrage universel.

### **La réforme et ses enjeux de fond**

Ce qui se joue aujourd'hui est d'une autre ampleur principielle. Le monde actuel n'est plus celui de souverainetés nationales « exclusives » et absolues, chaque Etat définissant sa citoyenneté à l'abri de frontières étanches. L'accélération de la mondialisation amplifie la mobilité des êtres humains et augmente les interdépendances, oblige à penser la socialisation politique des individus dans des cadres plus complexes et plus ouverts. Tel est le sens de l'idée de « citoyenneté de résidence », comme justification fondamentale de la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers. Si l'on admet, avec Aristote, que les êtres humains sont par nature des « *animaux politiques* », alors on doit leur reconnaître un droit universel à la citoyenneté, impliquant la reconnaissance de droits politiques à toute personne résidant durablement sur un territoire donné, et participant de ce fait à la vie sociale et à la construction d'un avenir commun. D'où la nécessité de penser une articulation « verticale » des citoyennetés (locale, nationale, européenne, voire à terme planétaire) comme condition d'effectivité de la démocratie, dans un monde où les enjeux et les choix se jouent souvent bien au-delà des frontières des Etats-nations.

### **L'accélération de la mondialisation oblige à penser la socialisation politique**

*des individus dans des cadres plus complexes et plus ouverts.*

*Tel est le sens de l'idée de « citoyenneté de résidence », comme justification fondamentale de la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers.*

Dans cette perspective universliste, il ne saurait être question de « trier » entre les résidents étrangers, comme on l'a fait en 1992, non seulement parce que cette conception « adjacente » de la citoyenneté européenne en a fait un ectoplasme privé de sens pour ceux-là mêmes qui étaient appelés à la faire vivre, mais aussi parce que la démocratie européenne à construire ne peut s'enraciner que dans la participation politique de toutes celles et de tous ceux qui constituent la réalité des peuples d'Europe, c'est-à-dire de tous les « résidents d'Europe », quelles que soient leurs nationalités.

### **Le poids historique de la question**

De même, prétendre conditionner la reconnaissance du droit de vote des étrangers à une « réciprocité » entre les Etats concernés, c'est non seulement appliquer à celles et ceux qui ont quitté des terres soumises au despotisme une sorte de double peine, mais surtout raisonner selon une logique interétatique qui ignore les transformations du monde et continue à faire des individus des sujets plus que des citoyens.

On mesure ainsi l'enjeu très fort du débat constitutionnel et politique qui se développe actuellement en France sur cette question du droit de vote des étrangers. Il s'agit à la fois d'éthique politique (après plus de trente ans de promesses restées vaines), de réalisme démocratique (la démocratie ne vit qu'enracinée dans la réalité sociale) et de compréhension des logiques historiques à l'œuvre (les dynamiques d'universalisation des droits engendrées par les défis de la mondialisation). C'est dire que gouvernants, acteurs politiques et société civile sont placés, dans les semaines et les mois qui viennent, devant une responsabilité qu'il n'est pas exagéré de qualifier d'historique. ●