

Tendance(s) mondiale(s)

Le vote des étrangers, loin d'être une « utopie » (au sens littéral, « en aucun lieu »), est d'ores et déjà une pratique mise en œuvre dans un tiers des pays du monde, sous différentes formes et avec une portée variable.

Hervé ANDRES,
ingénieur d'études
au CNRS, docteur
en science juridique
et politique

La question du droit de vote⁽¹⁾ des résidents étrangers est débattue en France depuis de nombreuses années et les avancées de la construction européenne ont permis la reconnaissance, au moins partielle, de droits politiques pour une partie des résidents, les citoyens européens, tout en excluant les résidents extracommunautaires. La situation politique actuelle est inédite, car l'extension du droit de vote aux résidents extracommunautaires figure au programme du Président élu en 2012, et les partisans affichés de cette proposition disposent désormais de la majorité à l'Assemblée nationale et au Sénat. Il s'agit, à l'approche des élections municipales, d'un débat crucial pour la démocratie car il est question de l'intégration politique ou de l'exclusion de personnes qui font partie, indéniablement, de la Cité, sans pouvoir participer pour le moment à l'élaboration des règles communes qui s'imposent à tous.

La proposition du vote des étrangers est souvent pensée comme une exception, comme une dérogation à la règle générale qui est, dans le cadre des Etats démocratiques modernes, celle de l'exclusion des étrangers vis-à-vis des droits politiques. Or cette exception n'est, finalement... pas si exceptionnelle qu'on le pense habituellement.

Le tableau ci-contre présente les cent quatre-vingt-treize Etats membres de l'ONU, regroupés par continents. Il s'agit d'une représentation pseudo-géographique du monde politique, pensé à partir du principe de souveraineté. Chaque case représente un Etat souverain. En principe, chaque Etat souverain est égal aux autres (à l'Assemblée générale

des Nations unies, chaque Etat membre dispose d'une voix). Cette représentation est bien sûr fictive, car elle neutralise les différences de superficie ou de distance habituellement représentées dans les projections géographiques. Elle neutralise également les distorsions de poids politique et place chaque Etat souverain sur un strict plan d'égalité avec les autres (mais qui peut penser que les Etats-Unis d'Amérique pèsent autant, politiquement, que la Somalie ou les Tuvalu?).

Une expérience loin d'être uniforme

Dans ce tableau, les cases blanches correspondent aux Etats limitant strictement l'exercice du droit de vote à leurs seuls ressortissants. Dans ces Etats (qui correspondent à la « règle générale » énoncée plus haut), aucun étranger ne peut participer à aucun scrutin politique. Ces Etats sont au nombre de cent vingt-huit (sur cent quatre-vingt-treize Etats au total).

Les cases colorées correspondent aux Etats qui ont des dispositions ouvrant l'exercice du droit de vote à des étrangers, au moins pour certains scrutins, et/ou pour certaines catégories de résidents étrangers. Ces Etats sont au nombre de soixante-cinq, c'est-à-dire un tiers de la totalité. Cela signifie que dans un pays sur trois dans le monde, des étrangers peuvent voter. Peut-être pas tous les étrangers (nous le verrons plus loin). Peut-être pas à tous les scrutins. Dans quelques cas même, la situation varie d'un point à l'autre du territoire de l'Etat en question. Mais en tout cas, on peut affirmer que le vote des étrangers ne peut être vu seulement comme une exception, comme une pratique isolée.

Il ne s'agit pas d'une expérience uniforme, et elle est menée différemment selon les contextes historiques et politiques.

A ces soixante-cinq Etats, on pourrait ajouter le Botswana et le Maroc. La Constitution du Botswana permet théoriquement le vote des étrangers, mais cela n'est pas pratiqué en réalité. Quant au Maroc, l'article 30 de la Constitution adopté par référendum en juin 2011 dispose : « *Les étrangers jouissent des libertés fondamentales reconnues aux citoyennes et citoyens marocains, conformément à la loi. Ceux d'entre eux qui résident au Maroc peuvent participer aux élections locales en vertu de la loi, de l'application de conventions internationales ou de pratiques de réciprocité.* » Cette disposition constitutionnelle n'est pas encore transposée dans le code électoral.

En général, les dispositions régissant le droit de vote sont d'ordre constitutionnel ou législatif, national ou fédéral, mais elles relèvent parfois des entités fédérées ou des collectivités locales : Etats fédérés, provinces, cantons, voire communes... Ainsi, dans cinq Etats (dont le nom est suivi d'un astérisque, dans le tableau), les étrangers n'ont le droit de vote que dans une partie limitée du territoire, qui peut être très petite (quelques communes seulement aux Etats-Unis, Hong-Kong pour la République populaire de Chine), ou très étendue (les résidents étrangers ont le droit de vote dans vingt-deux provinces sur vingt-quatre en Argentine). En Suisse, six cantons sur vingt-six accordent le droit de vote aux étrangers, et trois cantons laissent cette liberté aux communes. Un rapide coup d'œil au tableau permet de mettre en évidence

(1) Le droit de vote est ici traité sans préciser la question du droit d'être élu, lequel est le plus souvent lié au droit de vote, sans que cela soit automatique.

La situation globale du droit de vote des résidents étrangers

EUROPE : 30/44	AFRIQUE : 8/54	ASIE : 3/46	AMERIQUES : 22/35
Albanie	Afrique du Sud	Afghanistan	Antigua-et-Barbuda
Allemagne	Algérie	Arabie saoudite	Argentine*
Andorre	Angola	Arménie	Bahamas
Autriche	Bénin	Azerbaïdjan	Barbade
■ Belgique	Botswana**	Bahreïn	Belize
Biélorussie	■ Burkina-Faso	Bangladesh	■ Bolivie
Bosnie-Herzégovine	Burundi	Bhoutan	Brésil
Bulgarie	Cameroun	Birmanie	Canada
Chypre	■ Cap-Vert	Brunei	■ Chili
Croatie	Rép. Centrafricaine	Cambodge	■ Colombie
■ Danemark	Comores	Chine*	Costa Rica
Espagne	République du Congo	Corée du Nord	Cuba
■ Estonie	Rép. dém. du Congo	■ Corée du Sud	République dominicaine
■ Finlande	Côte d'Ivoire	Émirats arabes unis	Dominique
France	Djibouti	Géorgie	■ Équateur
■ Grèce	Egypte	Inde	États-Unis*
■ Hongrie	Érythrée	Indonésie	Grenade
■ Irlande	Éthiopie	Irak	Guatemala
■ Islande	Gabon	Iran	Guyane
Italie	Gambie	Israël*	Haïti
Lettonie	Ghana	Japon	Honduras
Liechtenstein	Guinée	Jordanie	Jamaïque
■ Lituanie	Guinée-Bissau	Kazakhstan	Mexique
■ Luxembourg	Guinée équatoriale	Kirghizistan	Nicaragua
Macédoine	Kenya	Koweït	Panama
Malte	Lesotho	Laos	■ Paraguay
Moldavie	Liberia	Liban	Pérou
Monaco	Libye	Malaisie	St-Christophe-et-Niévès
Monténégro	Madagascar	Maldives	Sainte-Lucie
■ Norvège	■ Malawi	Mongolie	St-Vincent-et-les-Gren.
■ Pays-Bas	Mali	Népal	Salvador
Pologne	Maroc**	Oman	Suriname
Portugal	Maurice	Ouzbékistan	Trinité-et-Tobago
République tchèque	Mauritanie	Pakistan	■ Uruguay
Roumanie	Mozambique	Philippines	■ Venezuela
Royaume-Uni	Namibie	Qatar	OCÉANIE : 2/14
Russie	Niger	Singapour	Australie
Saint-Marin	Nigeria	Sri Lanka	Fidji
Serbie	■ Ouganda	Syrie	Kiribati
■ Slovaquie	■ Rwanda	Tadjikistan	Marshall
■ Slovénie	Sao Tomé-et-Principe	Thaïlande	Micronésie
■ Suède	Sénégal	Timor oriental	Nauru
Suisse*	Seychelles	Turkménistan	■ Nouvelle-Zélande
Ukraine	Sierra Leone	Turquie	Palaos
	Somalie	Viêt-nam	Papouasie-NG
	Soudan	Yémen	Salomon
	Soudan du Sud		Samoa
	Swaziland		Tonga
	Tanzanie		Tuvalu
	Tchad		Vanuatu
	Togo		
	Tunisie		
	■ Zambie		
	Zimbabwe		

Légende

Fond couleur : 65 Etats présentent des dispositions ouvrant l'exercice du droit de vote à des étrangers, au moins pour certains scrutins, et/ou pour certaines catégories de résidents étrangers.

Astérisque : 5 Etats n'accordent pas le droit de vote aux étrangers sur tout leur territoire, mais ont des dispositions variables selon les entités géographiques.

Carré rouge : 31 Etats accordent le droit de vote à tous les résidents étrangers, quelle que soit leur nationalité, sur la totalité de leur territoire.

Gras : 22 Etats accordent le droit de vote à des étrangers pour des scrutins nationaux, sur la totalité de leur territoire.

Deux astérisques : 2 Etats ont des dispositions constitutionnelles ouvrant le droit de vote aux résidents étrangers, mais ces dispositions ne sont pas encore appliquées. Ils ne sont pas comptés parmi les 65 Etats, pour le moment.

Sources : Constitutions ou codes électoraux des différents Etats, commissions électorales officielles.

Voir également la thèse de doctorat : <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00130445> et les sites <http://suffrage-universel.be/wiki> et <http://immigrantvoting.org>.

que les cases colorées se situent principalement dans la moitié Ouest de la planète, qui correspond aux continents américains et européens. Ce n'est sans doute pas le fruit du hasard si le vote des étrangers s'est surtout développé dans les zones les plus « démocratiques » du monde.

Droit de vote et conditions de réciprocité

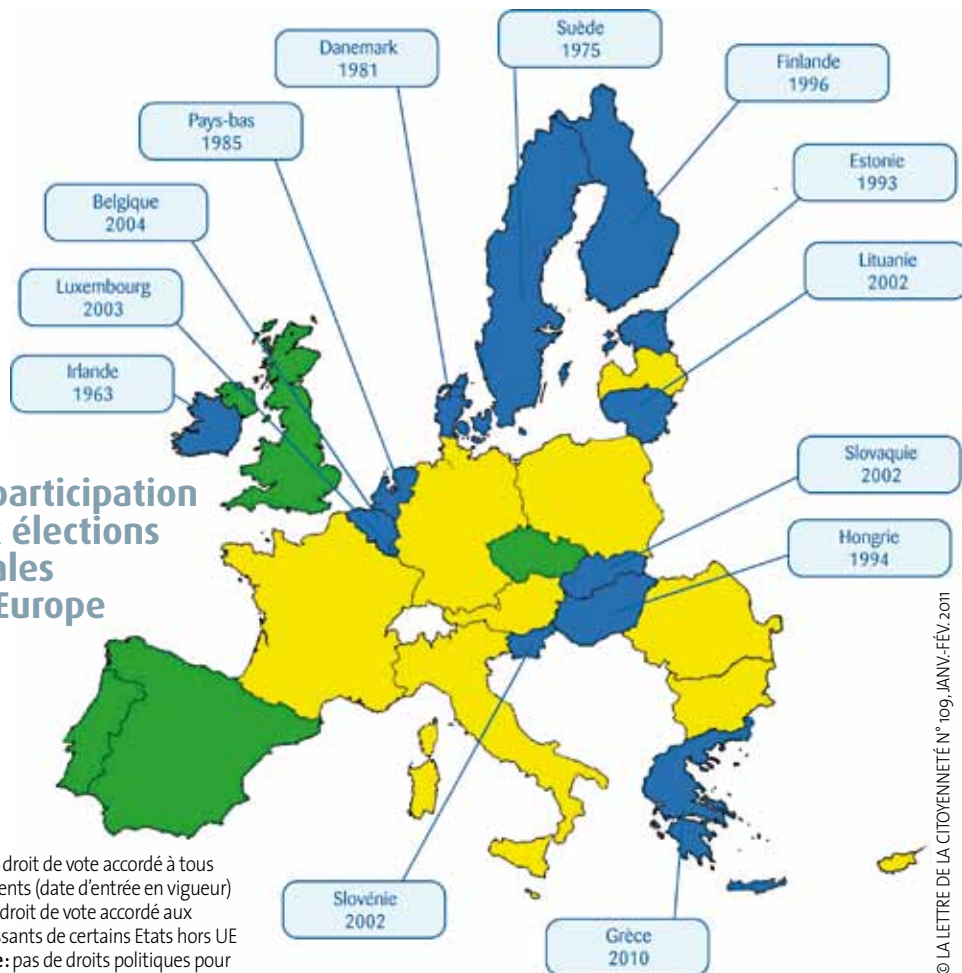
Dans la moitié des pays ouvrant le droit de vote à des étrangers, cette ouverture est limitée à une partie seulement des étrangers, en vertu principalement d'accords de réciprocité plus ou moins formelle et/ou de liens historiques, culturels ou post-coloniaux. Ainsi, le droit de vote municipal et européen des citoyens de l'Union européenne (UE) fait partie de l'acquis communautaire que tous les Etats

membres doivent respecter dans leur droit interne. Il s'agit là non seulement d'une disposition en application du principe de réciprocité, mais, au-delà, d'un projet d'intégration politique dépassant les strictes relations réciproques entre Etats souverains.

La réciprocité est également requise par certains Etats pour reconnaître le droit de vote aux ressortissants d'Etats appliquant la même mesure. Elle peut être d'application stricte, exigeant la mise en œuvre de traités bilatéraux formels, ou plus souple. L'Espagne a mené une offensive diplomatique ces dernières années pour formaliser des accords avec une dizaine de pays, pour la plupart latino-américains. Cela a permis d'augmenter la proportion de résidents étrangers pouvant bénéficier du droit de vote en Espagne, vu l'importance des immigrés latino-américains, et cela a aussi produit un mini-effet boule de neige, entraînant au moins trois pays à étendre leur droit de suffrage (Equateur, Trinité-et-Tobago et Maroc). Outre les problèmes de fond que pose l'exigence de réciprocité dans la reconnaissance du droit de vote, on peut relever que ce principe est parfois vidé de contenu et qu'une application trop stricte ne permet pas d'enranger une réelle dynamique d'ouverture. Dans le même registre, l'ouverture préférentielle en vigueur dans certains pays du Commonwealth permet notamment au Royaume-Uni d'accorder le droit de vote à une majorité de résidents étrangers (et cet exemple est suivi dans une douzaine d'Etats membres du Commonwealth).

Dans l'autre moitié des Etats (trente et un Etats, dont le nom est précédé d'un carré rouge, dans le tableau), c'est la résidence seule (et non pas la possession de telle ou telle nationalité) qui ouvre droit à la participation politique. Le droit de vote est reconnu pour tous les résidents étrangers,

La participation aux élections locales en Europe



En bleu: droit de vote accordé à tous les résidents (date d'entrée en vigueur)
 En vert: droit de vote accordé aux ressortissants de certains Etats hors UE
 En jaune: pas de droits politiques pour les ressortissants d'Etats hors UE

© LA LETTRE DE LA CITOYENNETÉ N° 109, JANV.-FÉV. 2011

La proposition du vote des étrangers est souvent pensée comme une exception, comme une dérogation à la règle générale qui est, dans le cadre des Etats démocratiques modernes, celle de l'exclusion des étrangers vis-à-vis des droits politiques.

au bout d'une certaine durée, et quelle que soit leur nationalité. Il s'agit là d'un déplacement du curseur dans la définition de la citoyenneté. C'est la résidence, c'est-à-dire la participation effective à la vie sociale et politique, qui marque l'appartenance à la collectivité politique. C'est ce principe qui est au cœur du débat actuel en France.

L'ouverture démocratique, facteur influant

Enfin, si la proposition d'extension du droit de vote, telle qu'elle est aujourd'hui envisagée en France, est limitée aux seules élections municipales, il est toutefois nécessaire de préciser que les expériences étrangères de vote des résidents étrangers ne se cantonnent pas aux seules élections locales, puisque dans vingt-deux Etats (dont le nom figure en gras dans le tableau), des étrangers peuvent voter à des scrutins de niveau national. En Suède, les résidents étrangers peuvent participer aux référendums nationaux (tels que celui sur l'adhésion à l'euro, par exemple), mais pas aux élections nationales. Au Royaume-Uni, les résidents indiens, pakistanais, bangladaishi

ou nigériens, par exemple, peuvent voter (et d'ailleurs être élus) au Parlement national. Tous les résidents étrangers peuvent également voter à toutes les élections au Chili ou en Nouvelle-Zélande. Ce bref panorama mondial permet de montrer la diversité des expériences en matière de droit de vote des étrangers. L'Europe constitue indiscutablement un laboratoire pour l'intégration politique des étrangers, car une étude plus détaillée des dates d'instauration du vote des étrangers montrerait la concomitance entre le processus européen d'intégration politique (et notamment, le traité instituant l'UE en 1992) et la propagation du vote des étrangers dans le monde. Toutefois, l'Amérique latine est également à la pointe de ce combat, et l'on peut penser que les processus d'approfondissement démocratique en cours dans certaines parties du monde conduiront à de nouvelles avancées. C'est aussi un des enjeux du débat sur le droit de vote en France. Notre pays vaudrait-il donner le signal d'une reconnaissance de la participation à la vie de la Cité des résidents extracommunautaires, ou s'enfermer dans le repli nationaliste? ●