

L'urgence d'un travail intellectuel et militant

Le débat sur le droit de vote des étrangers est un débat ancien, mouvant, qui n'a pas encore trouvé, en France, son débouché concret. La journée d'étude du 14 décembre 2012 a permis d'éclairer les raisons de ce « retard », et de réfléchir au renouvellement des termes du débat.

Frédéric TIBERGHEN, membre du Conseil d'Etat

Le débat sur le droit de vote des étrangers est ancien et récurrent, puisqu'il remonte au début des années 1970. Il est mouvant, car les arguments pour ou contre ont fréquemment changé de nature. L'immigré, qui était encore considéré comme un travailleur célibataire au début des années 1970, n'avait pas vocation à rester durablement sur le territoire, si bien que l'accent a été mis sur le droit de vote dans l'entreprise. Notons tout de même que l'alignement complet du droit de vote en matière sociale a pris près de quarante ans...

Le verrouillage du Conseil constitutionnel

Le droit à une vie familiale normale ayant pris forme à la fin des années 1970 et les étrangers ayant pu faire valoir une vocation à rester durablement sur le territoire avec leurs familles, s'est dès lors posée la question de leur participation à la vie sociale et politique. C'est dans ce contexte qu'est apparu l'argument principal pour leur refuser le droit de vote, à savoir que notre Constitution lie irrévocablement la citoyenneté à la nationalité.

Une perturbation majeure a toutefois été apportée à ce raisonnement en 1992, sur laquelle il faut s'attarder un instant car

« La classe politique française, toutes opinions confondues, démontre dans ce débat une qualité qu'on lui connaît bien dès lors qu'il s'agit d'opérer des réformes profondes, celle de la procrastination : promettre à répétition sans jamais oser décider, car ce n'est jamais le bon moment. »

elle continue à dicter largement les termes du débat. Le traité de Maastricht, décrié sur d'autres plans, a reconnu le droit de vote et d'éligibilité, au niveau communal, aux ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne résidant dans un autre Etat membre. Ce traité a délié nationalité et citoyenneté, ce qui est d'autant plus remarquable que la notion de citoyenneté européenne n'était pas même envisagée à cette époque. Saisi par le gouvernement de la question de savoir si la ratification de ce traité nécessitait sur ce point une modification préalable de la Constitution, le Conseil constitutionnel y a répondu par l'affirmative dans sa décision du 9 avril 1992 et, ce faisant, a verrouillé le débat ultérieur. L'année 1992 a vu néanmoins deux ouvertures conventionnelles majeures en faveur du droit de vote des étrangers : le traité de Maastricht, mais aussi la convention du Conseil de l'Europe du 5 février 1992 sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. Alors que le droit de vote aurait pu être aisément accordé aux étrangers par référence à la convention internationale, le Conseil constitutionnel a bloqué cette voie. Depuis lors, le droit de vote susceptible d'être accordé aux étrangers est

un droit-croupion : il ne concerne que les élections locales, et les étrangers ne peuvent en aucun cas participer à l'exercice de la souveraineté.

L'inconvénient du traité de Maastricht était d'introduire une distinction, au sein des étrangers, entre les « communautaires » et les « non-communautaires », dont il admettait que les droits fussent différents, avec un sous-bassement théorique assez léger. Quant à l'inconvénient de la convention du Conseil de l'Europe, il n'était pas moindre : en admettant un droit de vote sous condition de réciprocité, celle-ci a également introduit des sous-catégories à l'intérieur des étrangers « non communautaires », donnant naissance à un puzzle difficilement lisible.

Ailleurs, les arguments du « contre »

Pour refuser ce droit de vote aux étrangers, de nombreux gouvernants – notamment les souverainistes – ont alors feint de découvrir les mérites de la naturalisation. Partant du principe que cette dernière est en France largement ouverte aux étrangers, il leur suffit, pour voter, de se faire naturaliser. Mais la force de l'argument s'est affaiblie, les conditions d'accès à la naturalisation ayant été sévèrement restreintes.



A ensuite été mis en avant l'argument de la réciprocité. Celui-ci présente l'avantage de repousser les échéances, puisque l'on sait que négocier des conventions internationales prend du temps, et que ce processus n'est pas exempt d'aléas et d'embûches.

S'est ensuite imposé l'argument du rejet du communautarisme. Accorder le droit de vote aux étrangers favoriserait un communautarisme que notre tradition politique récuse. Les études présentées lors de cette journée de débats, notamment sur le cas belge, permettent d'écarter cet argument, qui ne correspond pas à la réalité.

Reste un argument dont on a vu qu'il était très employé aux Etats-Unis, et encore assez peu chez nous : « *No taxation without representation.* » On touche là au fondement de la révolution américaine de 1787 : la citoyenneté ne se définit pas d'abord par la nationalité, mais par la contribution aux charges communes.

Ce débat n'a jamais trouvé de débouché politique en France. Des procédures législatives ont été engagées, des candidats aux présidentielles se sont engagés à accorder ce droit, et de nombreuses personnalités politiques ont soutenu cette proposition.

Face au débat, la stratégie de procrastination

Ce droit n'a jamais été accordé : ce n'est jamais le bon moment, jamais urgent, il existe toujours d'autres priorités. Le quinquennat qui vient de s'ouvrir répète à l'envi le même scénario : après le temps des promesses, vient rapidement celui de l'oubli. Et cette fois-ci, c'est le seul détenteur du pouvoir de révision constitutionnelle qui invoque l'argument constitutionnel, sans même avoir lancé cette procédure : il n'y aurait pas de majorité au Congrès pour voter une telle réforme ! Et, comme d'habitude, il ne faut surtout pas donner d'arguments au Front national, qui en a déjà

Hors de nos frontières, la situation évolue rapidement. Un tiers des Etats du monde ont déjà reconnu le droit de vote aux étrangers, certains sans opérer de distinction entre élections locales et nationales. Bref, ce qui est impossible chez nous est possible ailleurs...

suffisamment ! Finalement, la classe politique française, toutes opinions confondues, démontre dans ce débat une qualité qu'on lui connaît bien dès lors qu'il s'agit d'opérer des réformes profondes, celle de la procrastination : promettre à répétition sans jamais oser décider, car ce n'est jamais le bon moment.

Hors de nos frontières en revanche, la situation évolue rapidement. Un tiers des Etats du monde ont déjà reconnu le droit de vote aux étrangers, certains sans opérer de distinction entre élections locales et nationales. Bref, ce qui est impossible chez nous est possible ailleurs, et il nous faut nous interroger sur les raisons du retard de la France, de sa frilosité, de son conservatisme ou de ses paradoxes.

« *L'opinion publique est contre, aidez-moi.* » C'était l'argument mis en avant lors d'un congrès de la LDH, par F. Mitterrand, pour expliquer, au milieu des années 1980, la paralysie de la

décision politique. S'il était alors exact, cet argument ne l'est plus : depuis la fin des années 1990 jusqu'en 2010, l'opinion publique est pratiquement divisée en deux camps de force égale (de même entre communautés immigrées), avec des fluctuations selon les années. Deuxième explication, la France ouvre le droit de vote avec réticence et parcimonie, et toujours très tard. Le précédent du vote des femmes a été largement rappelé et commenté, notamment avec le contre-exemple de la Nouvelle-Zélande. On peut y ajouter la situation aux colonies : le droit de vote y a été distribué de manière très tardive et très restrictive, alors qu'en Nouvelle-Zélande, les étrangers ont été admis au vote depuis 1852.

Refuser le droit de vote... ou l'intégration ?

Troisième explication, la France a peu d'expatriés hors de ses frontières. Pays d'immigration plutôt que d'émigration, il n'a jamais attaché beaucoup d'importance aux droits reconnus à ses expatriés. Or la reconnaissance du droit de vote aux étrangers vient plus vite et plus tôt dans les pays qui, comme l'Espagne, comptent de substantielles colonies d'expatriés : une diplomatie active cherche à obtenir cet avantage pour les ressortissants nationaux établis à l'étranger, et le concède volontiers au titre de la réciprocité. La quatrième explication met l'accent sur les difficultés de procédure. Comme la concession du droit de vote aux étrangers suppose, depuis la décision du Conseil constitutionnel de 1992, une modification de la Constitution, l'affaire est devenue plus difficile et plus complexe.

Dernière explication, la plus convaincante : la France veut-elle vraiment favoriser l'intégration des étrangers ?

Cette question doit être posée à la suite de trois observations fondamentales faites au cours de la journée. En premier lieu,

*«
Finalement,
le refus du droit
de vote aux
étrangers ne
traduirait-il
pas un refus
plus global
de favoriser
une intégration
réussie
des étrangers
en France ?*»

l'injonction paradoxale adressée par notre pays aux étrangers séjournant sur son sol : surtout intégrez-vous, mais ne votez pas ! En deuxième lieu, l'Union européenne retient le droit de vote aux élections locales comme l'un des indices ou des indicateurs de l'intégration des étrangers dans les États membres. En troisième lieu, le droit de vote constitue pour les étrangers, dans les pays où il a été accordé, une étape dans un parcours d'intégration ou dans le processus qui mène à la naturalisation.

Ce n'est ni le lieu ni le moment de dresser à nouveau la liste des nombreux obstacles mis à la correcte intégration des étrangers dans notre pays, qu'il s'agisse du passage de la frontière, de l'accès aux papiers, au marché du travail, au logement, aux soins, à la naturalisation, qu'il s'agisse des discriminations de tous ordres. Certains commentateurs ont d'ailleurs relevé l'apparition récente d'une véritable xénophobie d'État.

Des leviers pour d'urgence avancer

Finalement, le refus du droit de vote aux étrangers ne traduirait-il pas un refus plus global de favoriser une intégration réussie des étrangers en France ? Cette hypothèse mérite d'autant plus d'être creusée que l'on voit que dans des pays tels que la Belgique, la reconnaissance de ce droit a très peu de conséquences politiques ; en revanche elle en a de nombreuses quant à l'amélioration de la vie quotidienne des intéressés. En définitive, si la reconnaissance du droit de vote ne change pas la donne politique mais a pour effet induit d'améliorer la vie quotidienne des étrangers, pourquoi la France persiste-t-elle à le refuser ? Avant de répondre à cette question, il faut revenir sur la manière dont il nous semble possible d'avancer, c'est-à-dire de concrétiser, en France, une utopie déjà mise en œuvre dans un pays sur trois. Deux leviers ont été

identifiés. D'une part, sur le plan rationnel, le travail des idées. On se situe ici dans le temps long des mentalités, on touche à la démocratie et à son approfondissement. D'autre part, sur le plan passionnel ou émotionnel, le travail militant. On se situe ici dans le temps long des luttes politiques.

En introduction à notre journée, nous avons parlé d'apaiser du débat, mais ne faudrait-il pas le politiser à nouveau ? Son instrumentalisation par la droite et par la gauche, sur fond de partage par moitié de l'opinion publique, fait que ce débat ne peut pas être apaisé. Il suffit qu'un homme politique reprenne l'idée pour que le camp adverse la diabolise aussitôt, y compris en démontrant une versatilité étonnante.

Si la question ne fait plus débat au sein de la gauche, elle continue à diviser la droite. Le fond du tableau n'est donc plus tout à fait le même, et pour surmonter la procrastination de la classe politique, n'est-il pas devenu recommandable de politiser le débat et de le passionner, dans le cadre d'une véritable lutte politique ?

On a également évoqué la tactique à suivre, en rappelant qu'il était indispensable de continuer à lier droit de vote et éligibilité. Le sentiment dominant qui s'est exprimé est qu'il vaut mieux se limiter à ce qui peut « passer ». Autre point de débat : vaut-il mieux, au plan constitutionnel, emprunter la voie du Congrès ou celle du référendum ? Tout cela sur fond d'urgence : il reste quatre mois pour convaincre, si ce droit devait pouvoir s'appliquer aux élections de 2014 !

Puisque le point de blocage identifié réside dans la classe politique, comment expliquer ses réticences ?

Une explication rationnelle tient à la volonté des maires et des élus locaux de contrôler la composition du corps électoral local. N'oublions pas que depuis 1992 le débat ne porte plus que



© DR

sur les élections locales, et que ce cantonnement a pour effet de prendre de front les élus locaux. Par ailleurs, la reconnaissance du droit de vote a un effet rapide, celui de favoriser l'émergence de nouveaux candidats et de nouveaux élus. L'éligibilité ayant pour effet certain de favoriser la diversité des candidatures et de renouveler le personnel politique, on comprend bien mieux les réticences dans un pays où la politique est considérée comme une carrière, et où les parvenus font tout pour éliminer les nouveaux venus.

Est-il possible pour nos élites intellectuelles et pour nos élus de lever les peurs associées à ce droit, en invoquant le bilan des expériences étrangères ? C'est peu vraisemblable : la survivance de profondes discriminations et les blocages observés en matière de diversité laissent penser que la société française hésite sur ce point. Et les déclarations récentes de plusieurs chefs d'Etat ou de gouvernement étrangers sur l'échec de la société multiculturelle ne favorisent pas la

maturation des esprits. Les peurs collectives seraient donc plutôt instrumentalisées pour ne rien faire, et figer la situation.

Elargir le débat et le mener plus loin

En politique, il est recommandé, selon un dicton bien connu, de rassembler ou de diviser. Nul doute que la question du droit de vote des étrangers figure parmi celles qui sont les plus susceptibles d'activer les divisions et les clivages (entre « Français de souche » et étrangers ; entre étrangers, puisque l'octroi du droit de vote crée une multiplicité de sous-catégories au sein des étrangers ; entre droite et gauche ; à l'intérieur de la droite ; entre catégories sociales...). Elle constitue donc un outil de clivage à toute épreuve, parfaitement utilisé à temps et à contretemps par les professionnels de la politique. Ces considérations permettent de répondre partiellement à la question déjà évoquée de la tactique. En réalité, ni le passage par le Congrès ni le référendum ne sont recommandables : dans les deux

Ne faudrait-il pas politiser le débat à nouveau ? Son instrumentalisation par la droite et par la gauche, sur fond de partage par moitié de l'opinion publique, fait qu'il ne peut être apaisé...

hypothèses, de sérieux écueils se dressent sur le parcours. Pour améliorer les chances de succès, il faut à tout prix éviter un projet de réforme constitutionnelle qui ne traiterait que de cette question, et promouvoir une réforme plus large des institutions dont le droit de vote des étrangers ne présenterait qu'un aspect marginal. Pour dépasser cette nouvelle illustration d'une démocratie confisquée par ses élus, nos débats conduisent logiquement à remettre en cause le cadre étroit dans lequel le débat politique a été enfermé depuis 1992 par l'Union européenne, le Conseil constitutionnel et les partis politiques, à savoir celui des élections locales. Pourquoi faudrait-il limiter la citoyenneté de résidence aux élections locales ? Pourquoi pas le droit de vote pour toutes les élections ? L'émergence depuis le traité de Lisbonne d'une citoyenneté européenne y pousse...

Par ailleurs avant le XIX^e siècle, siècle du nationalisme, notre pays avait délié citoyenneté et nationalité. La Constitution de 1793 fondait la citoyenneté sur la participation à la vie sociale et non pas sur la nationalité. Et plusieurs représentants étrangers ont siégé à la Constituante... Il n'est donc pas vrai que la citoyenneté a toujours été liée à la nationalité. Si l'on veut mettre l'accent sur la cohésion sociale, des arguments forts militent pour une dissociation plus nette entre citoyenneté et nationalité. Et puisqu'il faut modifier la Constitution, pourquoi ne pas en profiter pour aller tout de suite nettement plus loin ?

Quoiqu'il en soit, il reste du travail devant nous, sur le double plan intellectuel et militant, pour faire aboutir ce droit. La vision partagée de la démocratie exprimée lors de cette journée n'admet plus que le droit de vote soit distribué avec parcimonie dans notre pays. Ce n'est pas une fatalité, et nous devons renouveler les termes du débat public et poursuivre ce long combat pour le faire enfin reconnaître. ●