

# L'expérience néo-zélandaise

**En Nouvelle-Zélande, le droit de vote des étrangers n'a jamais fait l'objet de la moindre controverse, ni au moment de son octroi, ni aujourd'hui. Explications.**

Fiona BARKER, maître de conférences en sciences politiques et relations internationales, université Victoria de Wellington (Nouvelle-Zélande), et chercheuse invitée au Centre d'études et de recherches internationales (Ceri-Sciences Po)

**D**epuis 1975, la Nouvelle-Zélande se distingue par l'octroi du droit de vote aux élections législatives aux étrangers qui possèdent un permis de séjour permanent. Le pays, précurseur dans le domaine du droit de vote, a été le premier, en 1893, à ouvrir le suffrage aux femmes. Quelles sont les modalités du droit de vote des étrangers et les raisons de la décision d'élargir l'électorat pour inclure les résidents permanents ? Comme le Canada et l'Australie, la Nouvelle-Zélande est un pays de migrants, si l'on met à part la population indigène maori. Le pourcentage de la population née à l'étranger est de 23 %. Le pays se place ainsi, sur ce point, au cinquième rang parmi les Etats de l'OCDE<sup>(1)</sup>. Il connaît aussi une émigration importante : environ 16 % de ses citoyens vivent à l'étranger<sup>(2)</sup>, dont une grande partie en Australie.

## Un pays d'immigration et de diversité

Même si les flux d'immigration du Royaume-Uni et de l'Irlande sont toujours importants, l'immigration s'est diversifiée depuis l'abolition des règles de préférence nationale, dans les années 1980. Ainsi, en 2010-2011, 16 % des quarante mille sept cent trente-sept immigrants permanents étaient d'origine britannique, tandis que 13 % étaient d'origine chinoise, 10 % indienne, 8 % sud-africaine, 8 % philippine et 7 % fidjienne<sup>(3)</sup>. Depuis les

(1) Organisation de coopération et de développement économique. Voir OECD, *International Migration Outlook 2012*, Paris : OECD Publishing, 2012, consultable sur [http://dx.doi.org/10.1787/migr\\_outlook-2012-en](http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2012-en).

(2) Dumont J.-C., Lemaitre G., *Counting Immigrants and Expatriates in OECD Countries: a New Perspective*, Paris : OECD, 2005.

(3) Labour and Immigration Research Centre, *International Migration Outlook - New Zealand 2010/11*, Wellington : Department of Labour, 2011, consultable sur <http://www.dol.govt.nz/publications/research/sopemi/2010-2011/index.asp>.

(4) La catégorie « européenne » comprend tous ceux ayant des origines ethniques britanniques ou européennes.

(5) Statistics New Zealand, *QuickStats About Culture and Identity 2006 Census*, Wellington : Statistics New Zealand, 2007, consultable sur <http://www.stats.govt.nz/ensus/2006CensusHomePage/QuickStats/quickstats-about-a-subject/culture-and-identity.aspx>.

(6) Imsed Research, *Migration Trends and Outlook 2009/10*, Wellington : Department of Labour, 2010.

(7) Barker Fiona, « Maximizing the Migration Policy Buck: Uniting Temporary Labor, Development and Foreign Policy Goals in New Zealand », in *Policy and Society*, n° 29 : 2010, p. 321-331.

(8) Labour and Immigration Research Centre, *International Migration Outlook - New Zealand 2010/11*, op. cit.

(9) Il est possible d'acquiescer la résidence permanente avant d'entrer sur le territoire, pour une partie des immigrants « talents/affaires » ou dans le cadre du regroupement familial.

années 1960, l'immigration des îles du Pacifique s'est développée, favorisée par le travail temporaire et le regroupement familial. L'immigration a eu un impact sur la diversité de la société. Alors que 81,2 % de la population s'identifiait, en 1986, comme d'origine « européenne »<sup>(4)</sup>, ce chiffre est tombé à 67,6 % lors du dernier recensement, en 2006. 6,9 % de la population est originaire des îles du Pacifique (3,7 % en 1986) et 9,2 % d'Asie (1,5 % en 1986) ; enfin, elle compte 14,6 % de Maori (12,4 % en 1986)<sup>(5)</sup>.

La Nouvelle-Zélande mène une politique active d'immigration, soutenue par la quasi-totalité des partis politiques. Il s'agit d'une immigration choisie, sélective et permanente. Le gouvernement vise actuellement une immigration permanente de quarante-cinq à cinquante mille personnes par an, dont près de 60 % entrent dans la catégorie « talents/affaires » – les immigrants sont « choisis » selon une grille de points basée sur des critères économiques, professionnels, et selon leur niveau d'éducation<sup>(6)</sup>.

Il existe néanmoins des flux importants d'immigration temporaire, laquelle se compose de travailleurs qualifiés possédant un permis de deux ans (ou moins), d'étudiants, de ceux qui reçoivent un permis de travail suite à des études en Nouvelle-Zélande, de participants au programme « Vacances travail », et de travailleurs temporaires dans l'agriculture et la viticulture<sup>(7)</sup>. En

2010-2011, à côté des quarante mille sept cent trente-sept nouveaux arrivants permanents, cent trente sept mille onze travailleurs temporaires sont arrivés en Nouvelle-Zélande<sup>(8)</sup>. L'immigration temporaire est un phénomène significatif, puisque le séjour temporaire peut devenir permanent – en 2009-2010, 84 % des permis de séjour permanent ont été délivrés aux porteurs d'un permis temporaire.

## Le critère, essentiel, de résidence permanente

En Nouvelle-Zélande, un résident peut s'inscrire sur liste électorale et voter s'il répond à trois conditions : s'il a 18 ans ou plus, s'il est citoyen *ou* résident permanent, et s'il a résidé dans le pays au moins un an, sans discontinuité. Ainsi, une personne ayant résidé dans le pays depuis un an sous un statut temporaire ne peut pas s'inscrire sur liste électorale. Tandis qu'un immigrant ayant acquis la résidence permanente avant d'arriver sur le territoire doit prouver une année de résidence<sup>(9)</sup>. Par ailleurs, le critère de résidence est plus exigeant pour les électeurs expatriés : un citoyen néo-zélandais expatrié perd le droit de vote s'il ne s'est pas rendu dans le pays durant les trois années précédentes, alors qu'un résident permanent perd son droit de vote après douze mois d'absence.

Le débat sur le droit de vote des étrangers est souvent lié à la question de la naturalisation. Pour certains, le droit de vote



© PHOTO THÉÂTRE ROUGE - JMB

*Depuis 1975, la Nouvelle-Zélande se distingue par l'octroi du droit de vote aux élections législatives aux étrangers qui possèdent un permis de séjour permanent. Le pays, précurseur dans le domaine du droit de vote, a été le premier, en 1893, à ouvrir le suffrage aux femmes.*

est justifié surtout dans les pays où il est difficile d'accéder à la nationalité. Un tel lien n'existe pas en Nouvelle-Zélande. Le droit de vote a toujours existé en parallèle de règles de naturalisation relativement souples. Jusqu'en 2010, trois années seulement de résidence permanente étaient exigées pour pouvoir obtenir la nationalité. En 2010, la période minimum de résidence permanente a été prolongée à cinq ans<sup>(10)</sup>. Le passage de l'Electoral Amendment Act 1975, qui octroyait aux étrangers le droit de vote aux élections législatives, est considéré aujourd'hui, tout comme à l'époque, comme une simple action correctrice<sup>(11)</sup>. Depuis 1853, la loi stipulait qu'un électeur devrait être un « sujet

britannique », rappelant le passé colonial du pays. Bien qu'une loi ait été créée en 1948 (voir *infra*) une citoyenneté néozélandaise pour marquer la rupture avec ce passé colonial, la loi électorale n'a pas été mise à jour. Il a fallu attendre 1975, et le souhait de mieux s'adapter à la nouvelle définition de la nationalité d'un pays maintenant indépendant. Ainsi, à partir de 1975, tous les résidents permanents (et non pas seulement les « sujets britanniques ») peuvent voter.

En donnant le droit de vote aux étrangers quelle que soit leur nationalité, le Parlement exprimait un désir d'égaliser avec la loi électorale. Tout en étant conscient du fait que d'autres pays du Commonwealth, dont le

Canada, avaient décidé, dans un même contexte de rupture avec la nationalité britannique, de limiter le suffrage à ses citoyens<sup>(12)</sup>, le gouvernement a élargi l'électorat à tous les étrangers.

### **Pourquoi le droit de vote existe-t-il ?**

Il y eut très peu de débats politiques sur cette réforme. Tout d'abord, les parlementaires se concentraient sur d'autres aspects du projet de loi, lequel allait changer la représentation maori au Parlement. Ensuite, personne ne considérait le droit de vote des étrangers comme un changement radical. Le droit de vote des étrangers aux élections locales existant déjà depuis 1926, l'élargissement aux élections législatives semblait logique<sup>(13)</sup>.

(10) Green David, « Citizenship », in *Te Ara - the Encyclopedia of New Zealand*, Wellington : Ministry for Culture and Heritage, 2009, consultable sur <http://www.TeAra.govt.nz/en/citizenship/2>.

(11) Atkinson Neill, *Adventures in Democracy. A History of the Vote in New Zealand*, Dunedin : University of Otago Press, 2003.  
(12) Electoral Act Committee, *Final Report. Appendix to the Journals of the House of Representatives of New Zealand*, 1.15, Vol. IV. 16 April 1975, Wellington : New Zealand Parliament.

(13) Atkinson Neill, *Adventures in Democracy. A History of the Vote in New Zealand*, op. cit.

# DOSSIER

## Droit de vote pour tous

Trois facteurs aident à expliquer l'octroi du droit de vote, ainsi que le consensus qui l'entourait. Premièrement, l'importance du passé colonial. Jusqu'en 1948, la citoyenneté néozélandaise n'existait pas, et les institutions politiques reflétaient les structures coloniales (14). Pendant longtemps, un flou a entouré la définition de la nationalité néozélandaise. De ce fait, et jusque dans les années 1970, il y avait peu de différenciation légale et sociale entre citoyens et résidents permanents. La création de la citoyenneté néozélandaise en 1948 initia une réflexion politique sur la question de l'appartenance à la société. Avec le British Nationality and New Zealand Citizenship Act 1948, tous les « sujets britanniques » (soit de naissance, soit par naturalisation) résidant en Nouvelle-Zélande, et pratiquement tous les individus nés dans le pays, sont devenus des citoyens (15). Une ligne claire ayant été définie entre les Néozélandais et les étrangers, le chemin était ouvert, pour la loi électorale, de refléter ce changement, en suivant les règles de la nationalité.

### Pragmatisme et absence de polémique

Deuxièmement, la culture politique néozélandaise se caractérise par un fort pragmatisme. Quand le gouvernement a établi en 1985 une Commission royale pour repenser le système électoral, celle-ci a très vite survolé la question du droit de vote. Bien que les recommandations de la Commission aient entraîné une réforme fondamentale en abandonnant le système majoritaire britannique en faveur de la représentation proportionnelle, il n'y eut aucun débat politique sur le suffrage des étrangers. La Commission a rappelé que le droit de vote aux élections législatives, tel qu'il existe en Nouvelle-Zélande, est relativement rare dans le monde, sans pour autant le remettre en

cause: « Bien que l'octroi du droit de vote aux résidents permanents est peu commun, nous sommes peu enclins à retirer les droits dont les résidents permanents ont bénéficié, et qui pourraient aider à intégrer les nouveaux arrivants à notre société. » (16) Et puisque le gouvernement conçoit l'immigration comme un mouvement permanent, il y aurait peu de raisons de priver de droits les nouveaux membres de la société néozélandaise.

### La politique contemporaine du droit de vote

L'acquisition de la résidence permanente est l'étape la plus importante dans la relation entre le migrant et l'Etat. Une fois résident permanent, l'immigrant peut participer à la vie démocratique, qui comprend l'exercice du droit de vote. En revanche, les règles d'éligibilité sont moins souples – il faut être citoyen pour candidater aux élections législatives et municipales. Même si les conséquences sociales et économiques de l'immigration sont parfois controversées (17), le droit de vote des étrangers n'a jamais été remis en cause. La Commission électorale, instance chargée de l'organisation des élections législatives, ne dispose pas de chiffres, ni sur les « non-citoyens » inscrits sur liste électorale, ni sur leur participation électorale. Quant aux études sociologiques, peu de choses sont connues sur le comportement électoral des « non-citoyens », faute d'absence de questions sur la citoyenneté des électeurs. Il n'est donc pas possible de savoir si le fait d'avoir ou non la citoyenneté influence le comportement électoral. En revanche, des recherches montrent que sur les sept dernières élections, la probabilité de voter d'un électeur « né à l'étranger » n'était que de 4 %, plus basse que celle d'un électeur né en Nouvelle-Zélande (18). En Europe, le droit de vote des

étrangers est parfois perçu comme susceptible d'entraîner un certain communautarisme (19). Le cas de la Nouvelle-Zélande suggère que celui-ci ne résulte pas de l'existence du droit de vote, mais du caractère du système électoral néozélandais. On trouve dans ce dernier une certaine logique « ethnique » avec l'existence, depuis 1867, de « sièges maori », qui garantissent une représentation maori au Parlement (20). Il n'est donc pas considéré comme troublant que les partis politiques visent des groupes ethniques lors des campagnes électorales. Par ailleurs, le mode de scrutin proportionnel incite certains partis à nommer des candidats plus divers, et, lors des campagnes électorales, à cibler des groupes identitaires plutôt qu'une seule population. Le cas néozélandais montre que le droit de vote des étrangers peut exister sans déstabiliser l'identité nationale ou les institutions démocratiques. Le pays a été clairement en avance, en termes d'octroi du droit de vote. Puisque les étrangers ont voté aux élections municipales depuis 1926 sans accroc, il n'y a pas eu d'inquiétude sur l'idée d'un élargissement de ce droit aux élections législatives. L'octroi, en 1975, du droit de vote aux étrangers de toute nationalité a étendu, par souci d'égalité, les droits politiques dont jouissaient déjà les ressortissants des pays membres du Commonwealth. Le Parlement a considéré que tous les résidents permanents étaient touchés par ses décisions, et que par conséquent ils devaient également bénéficier de la possibilité d'élire des députés. Il n'y donc eu aucune polémique. Le chemin menant jusqu'au droit de vote des étrangers en Nouvelle-Zélande, question somme toute très sensible, suggère que l'histoire institutionnelle et la culture politique d'un pays influencent fortement les décisions des élites politiques. ●

(14) McMillan Kate, *Developing Citizens*, « Subjects, Aliens and Citizens in New Zealand Since 1840 », in Spoonley, Paul Pearson David (dir.), *Tangata Tangata: The Changing Ethnic Contours of New Zealand*, Southbank, Victoria: Thomson/Dunmore Press, 2004, p. 267-290.

(15) Toutefois, jusqu'au Citizenship Act 1977, le processus de naturalisation demeurait plus rapide et plus simple pour les ressortissants des pays membres du Commonwealth. Green David, « Citizenship », in *Te Ara - the Encyclopedia of New Zealand*, op. cit.

(16) Royal Commission on the electoral system, *Towards a Better Democracy. Report of the Royal Commission on the Electoral System. H. 3 Appendix to the Journals of the House of Representatives of New Zealand, Vol. IX, 1986-1987*, 1986, Wellington: House of Representatives of New Zealand (p. 232).

(17) Spoonley Paul, Bedford Richard, *Welcome to Our World? Immigration and the Reshaping of New Zealand*, Palmerston North: Dunmore Press, 2012.

(18) Vowles Jack, « Electoral System Change, Generations, Competitiveness and Turnout in New Zealand, 1963-2005 », in *British Journal of Political Science* n° 40, 4: 2010, p. 875-895.

(19) Le communautarisme fait référence soit au fait que des partis politiques ciblent certains groupes ethniques pour s'en attacher les électeurs, soit à la tendance des communautés ethniques de voter « en bloc » ou de voter selon leur identité ethnique.

(20) Aujourd'hui il y a sept sièges maori. Si leur justification historique a été de garantir une certaine représentation maori au Parlement, aujourd'hui les sièges maori sont plutôt considérés comme une reconnaissance d'un peuple maori « partenaire » de la gouvernance (selon les principes du « Treaty of Waitangi »). Geddis Andrew, « A Dual Track Democracy? The Symbolic Role of the Māori Seats in New Zealand's Electoral System », in *Election Law Journal*, n° 5, 4, 2006, p. 347-371.