



DROITS POLITIQUES DES ÉTRANGERS NON COMMUNAUTAIRES : LES CHEMINEMENTS DE L'ACCÈS DES ÉTRANGERS À LA CITOYENNETÉ LOCALE

Catherine WIHTOL de WENDEN *

En France, on parle du droit de vote des étrangers depuis 30 ans. Déjà en 1981 ce thème faisait partie des 101 propositions du candidat socialiste à l'élection présidentielle François Mitterrand, et auparavant Jacques Chirac, dans une allocution aux maires des capitales francophones en 1977, s'y était déclaré favorable¹. En 1985, François Mitterrand avait cependant ajouté dans un discours au congrès de la Ligue des droits de l'homme qu'il y était personnellement favorable mais que l'opinion publique n'était pas prête et qu'il fallait l'aider². Ensuite, à chaque élection présidentielle le droit de vote des étrangers est revenu au centre des débats, Jacques Chirac faisant de l'opposition à ce droit son cheval de bataille à l'élection présidentielle de 1988, Nicolas Sarkozy s'y déclarant favorable jusqu'en 2005 avant de s'y opposer en 2011.

Par la suite, Ségolène Royal, candidate à l'élection présidentielle de 2007, s'est prononcée en faveur du droit de vote des étrangers, et François Hollande, candidat à celle de 2012, en a fait le cinquantième engagement de son programme présenté sous le signe du changement³. Les méandres de la reconnaissance du droit de vote et de l'éligibilité locale des étrangers non communautaires ont emprunté toutes les hésitations du débat politique, partagé entre les sondages, longtemps défavorables, puis à partir de 2011 indiquant une majorité d'opinions pour (59 %), vite suivie par un retournement, passé successivement de 62 % à 56 % contre entre septembre 2012 et février 2013.

* Politologue, Centre d'études et de recherches internationales (CERI), CNRS.

1. Cf. WIHTOL de WENDEN, Catherine, *Les immigrés et la politique : cent cinquante ans d'évolution*, Paris : Presses de la FNSP, 1988, 393 p. (voir p. 310).

2. Le 21 avril 1985, invité au soixante-cinquième congrès de la Ligue des droits de l'homme, François Mitterrand tirait un premier bilan de l'action entreprise dans le domaine des libertés, des résultats acquis et ouvrait des perspectives vers de nouvelles exigences.

3. François Hollande, *Élection présidentielle 22 avril 2012, Le changement, c'est maintenant : mes 60 engagements pour la France*, <http://www.parti-socialiste.fr/articles/les-60-engagements-pour-la-france-le-projet-de-francois-hollande>

Entre-temps, la mise en application du traité de Maastricht de 1992 (en son article 8 qui définit la citoyenneté européenne) a conduit à lever une partie des obstacles juridiques qui s'opposaient à la reconnaissance de la citoyenneté locale des étrangers, par la dissociation qu'il opérait entre la citoyenneté et la nationalité⁴. On pouvait désormais être citoyen européen sans être national, comme du temps de la Révolution française⁵ et de la Commune de Paris de 1871, alors que dans le passé nombre de nationaux n'accédaient pas à la qualité de citoyen : les femmes jusqu'en 1944, les jeunes âgés de moins de 21 ans avant 1974, les militaires sous la III^e République, les condamnés déchus des droits civiques, les aliénés et surtout les ressortissants coloniaux, y compris en Algérie, composée de trois départements français, pour les membres du "deuxième collège".

Les méandres de la reconnaissance de la représentation politique des étrangers en France et en Europe

La modification de la Constitution française qui a suivi la signature du traité de Maastricht étendait la citoyenneté locale et le droit de vote pour les élections au Parlement européen aux citoyens de l'Union européenne. Ils acquéraient ainsi la possibilité d'être électeurs et éligibles (sans pouvoir être ni maires ni adjoints au maire, et non plus voter dans le collège relatif à la désignation des sénateurs) à l'échelon local tout en ne pouvant pas exercer une partie de la souveraineté nationale (article 3 de la Constitution).

Le débat s'est poursuivi au sein des deux assemblées : à la faveur d'une "niche parlementaire", à l'initiative des Verts à l'Assemblée nationale, un texte était proposé et voté le 3 mai 2000, mais à l'époque le Sénat ne l'a pas mis à l'ordre du jour. Passé pour la première fois à gauche depuis 1958, celui-ci, le 8 décembre 2011, votait un texte accordant le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers non communautaires, mais en termes légèrement différents de ceux de 2000. On en restait donc au *statu quo*, le texte devant être voté dans les mêmes termes par les deux assemblées. Aujourd'hui, les deux assemblées ont l'une et l'autre une majorité à gauche, et la modification constitutionnelle peut se faire soit par la voie du Parlement réuni en Congrès, soit par la voie référendaire.

4. <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

5. En 1791, avec des conventionnels étrangers comme l'Anglais Thomas Paine et le citoyen des Provinces-Unies Anarcharis De Cloutz, et dans la Constitution de 1793.

En même temps, le paysage européen a beaucoup évolué dans le sens de la reconnaissance de la citoyenneté des étrangers au niveau local au cours de ces 40 dernières années. En 1972, la Belgique faisait figure de pionnière, lançant l'idée de préparer les étrangers réputés peu politisés et surtout peu habitués aux consultations démocratiques dans nombre de leurs pays d'origine (Espagne et Portugal, Grèce, Maghreb) en instaurant des conseils consultatifs communaux d'étrangers dans plusieurs villes, suivie par l'Allemagne, le Luxembourg et les Pays-Bas ("Parlements d'étrangers"), puis par la France.

Les expériences pionnières de conseillers cooptés (Grenoble, Strasbourg, les Ullis, Paris...), puis élus par tous les étrangers comme à Mons-en-Barœul (1985) et Amiens (1989) et associés aux conseils municipaux, ont été saluées comme un progrès de la représentation politique⁶. Dès 1975, la Suède, puis le Danemark en 1981 et les Pays-Bas en 1985, avaient déjà voté au Parlement et mis en œuvre le droit de vote et d'éligibilité des étrangers au niveau local, à une période où la distinction entre étrangers européens et non européens n'existait pas encore.

Une autre vague de citoyenneté locale pour tous les étrangers survint dans les années 2000 (Belgique et Luxembourg, Finlande) et lors de l'adhésion à l'Union européenne des pays d'Europe centrale et orientale (Estonie, Lituanie, Slovaquie, Hongrie) et aussi de Chypre, avec ou sans droit d'éligibilité, tandis que l'Irlande accordait la citoyenneté au niveau local à tous les étrangers sans aucune condition, sans oublier que le Royaume-Uni l'avait accordée aux ressortissants du Commonwealth à toutes les élections depuis 1962. L'Italie a introduit le débat avec la loi "Turco-Napolitano"⁷, mais sans issue favorable en 2005⁸, et l'Espagne et le Portugal ont accordé le droit de vote et d'éligibilité au niveau local sous réserve de réciprocité : il s'agit notamment des ressortissants marocains, latino-américains et ceux provenant des anciennes colonies portugaises. En Suisse, six cantons accordent le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers, dont le canton de Neuchâtel depuis 1849, sans condition particulière⁹.

6. Voir à cet égard le dossier "Les élus étrangers ou d'origine étrangère en Europe", *Migrations Société*, vol. 13, n° 77, septembre-octobre 2001, pp. 19-166.

7. Loi n° 40 du 6 mars 1998 relative à la réglementation de l'immigration et aux dispositions en matière de statut des étrangers.

8. En 2005, il n'y a pas eu de loi votée en faveur du droit de vote des étrangers en Italie, ce qu'aurait pourtant souhaité Livia Turco.

9. Voir le dossier coordonné par Paul Oriol et Pedro Vianna, "Le droit de vote des étrangers", *Migrations Société*, vol. 19, n° 114, novembre-décembre 2007, pp. 35-234.

En France, un thème soutenu par un militantisme associatif civique ancré dans l'histoire depuis 1975

En France, la non-reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité au niveau local a suscité un militantisme associatif soutenu par plusieurs organisations internationales comme le Conseil de l'Europe, le Parlement européen puis l'Union européenne. Bien que dans les années 1970 l'accent ait été mis sur l'égalité des droits plus que sur les élections (« piège à cons », selon le slogan soixante-huitard), le droit de vote au niveau local a été porté dès 1975 par la Fédération des associations de solidarité avec les travailleurs immigrés (FASTI), précédée par le cercle Échange et projet de Jacques Delors dès 1973 et le journal *Sans Frontière*, qui avait proposé un candidat symbolique à l'élection présidentielle de 1974, un jeune immigré tunisien, soutenu par plusieurs associations telles que le Mouvement des travailleurs arabes (MTA) et l'Union générale des travailleurs sans frontière (UGTSF), se battant sur le terrain de la dignité et de la solidarité.

Les droits politiques apparaissaient comme une étape supplémentaire, après l'égalité des droits sociaux acquise pour les étrangers en 1975. En effet, le droit de vote et la liberté d'association faisaient l'objet d'une même revendication d'accès aux droits politiques, et la liberté d'association fut reconnue aux étrangers par la loi n° 81-909 du 9 octobre 1981¹⁰. Au cours des années qui suivirent, le débat a été à l'origine de nombre de collectifs et d'initiatives : en 1983, le journal *Sans Frontière* organise une fête des futurs votants, tandis que le Groupe d'information et de soutien aux travailleurs immigrés (GISTI)¹¹ formule des solutions juridiques pour vaincre les obstacles constitutionnels.

En 1990, l'association Mémoire Fertile, suite aux débats engagés par les associations civiques issues de l'immigration à l'occasion du bicentenaire de la Révolution française, lance le thème de la citoyenneté de résidence fondée sur la participation concrète aux affaires de la cité au niveau local comme fondement de la citoyenneté, une conception inspirée de la citoyenneté révolutionnaire. En 1998, la Ligue des droits de l'homme (LDH) et un collectif d'associations lance le mouvement *J'y suis, j'y vote*, puis, avec l'Association pour la démocratie locale et solidaire (ADELS), le collectif Droit de vote des étrangers aux élections locales. En 2002, après l'adoption le 23 mai 2000 par l'Assemblée

10. Modifiant la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association en ce qui concerne les associations dirigées en droit et en fait par des étrangers.

11. Devenu le Groupe d'information et de soutien des immigrés.

nationale, elle donne le jour, avec un ensemble d'associations militantes sur le terrain des droits civiques, au collectif Votation citoyenne, avec pour slogan « *Même sol, mêmes droits, même voix* », une cause que la LDH soutient depuis 1985.

Hommage doit être rendu ici à Saïd Bouziri, qui, jusqu'à sa mort, a monté de nombreuses initiatives pour le droit de vote de Français et d'étrangers confondus pour cette cause à travers la France.

Enfin, la *Lettre de la citoyenneté* — née en janvier 1993 pour soutenir l'initiative amiénoise une fois rejetée par les tribunaux administratifs, tout comme les autres expériences de participation d'étrangers associés aux conseils municipaux et pour aller plus loin — a été portée par l'Association de soutien à l'expression des communautés d'Amiens (ASECA) et les Alternatifs avec un autre protagoniste de premier plan, Paul Oriol. La *Lettre de la citoyenneté* analyse l'évolution du droit de vote à travers l'Europe (Belgique et Luxembourg respectivement en 2003 et 2004, puis les pays d'Europe centrale et orientale), la progression de l'accès à la nationalité et à la double nationalité à travers le monde, la mise en œuvre du vote pour les émigrés par leurs pays d'origine et, surtout, commande à partir de 1994 des sondages. Il ressort de ces derniers que plus on est jeune avec un diplôme de niveau élevé, plus on est favorable au droit de vote et d'éligibilité des étrangers. C'est dans l'agglomération parisienne, qui concentre le plus d'étrangers en France (40 %), que l'opinion y est le plus favorable.

Des partis politiques (le Parti communiste, les Verts) se sont aussi engagés dans ce sens, alors que le Parti socialiste est longtemps resté partagé entre “jacobins”, réticents à dissocier la citoyenneté de la nationalité, et “libéraux”, ouverts à la modification des frontières de la citoyenneté. Aujourd'hui, l'ensemble de la gauche y est majoritairement favorable alors que la question continue à diviser la droite. Dans celle-ci, quelques personnalités y sont favorables, comme Étienne Pinte, ancien maire de Versailles, Gilles de Robien, ancien maire d'Amiens, d'abord hostile aux conseillers associés dans sa ville, ou, un temps, le député Yves Jégo.

L'affrontement a d'abord opposé les “autoritaires” et les “libéraux” tant de droite que de gauche. Aujourd'hui, le débat oppose plus nettement ces deux tendances politiques du fait du durcissement entre 2007 et 2012 de la droite sur les questions d'immigration. Par ailleurs, avec les évolutions des conceptions de la citoyenneté au sein de l'Union européenne, la notion de citoyenneté de résidence a progressivement servi

de fondement au droit de vote des étrangers, les associations arguant que des étrangers non communautaires installés depuis plus de 20 ans n'étaient pas consultés alors que des Européens, séjournant depuis bien moins longtemps dans le pays de résidence, ont le droit de vote au niveau local ; en outre, dans certaines communes, le nombre d'étrangers non communautaires qui y vivent, y travaillent et paient des impôts est si important que la légitimité démocratique des élus est mal assurée.

À l'automne 2012, 77 parlementaires, inquiets de voir le cinquantième engagement du programme présidentiel oublié des priorités gouvernementales, ont lancé une pétition à l'initiative de Razy Hammadi, député de Seine-Saint-Denis. En janvier 2013, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault sort à nouveau le droit de vote des oubliettes en annonçant des consultations avec des parlementaires sur la question.

Des obstacles : la réforme constitutionnelle, l'alternative de l'accès à la nationalité, le vote communautaire, la réciprocité et l'opinion publique

Alors que les dispositions constitutionnelles et la subordination de la citoyenneté à la nationalité se sont révélées des remparts franchissables avec le droit de vote et d'éligibilité au niveau local accordé aux ressortissants de l'Union européenne, un autre argument contre le droit de vote a aussi perdu de son poids : il s'agit du prétendu effet négatif sur l'accès à la nationalité que représenterait la reconnaissance de la citoyenneté au niveau local. Si l'argument a été abondamment utilisé en France par la droite, l'examen des situations propres à chacun des pays européens et extra-européens montre qu'il n'y a pas d'effet de vases communicants : beaucoup de pays, comme l'Irlande, ayant accordé le droit de vote aux étrangers au niveau local ont aussi un droit de la nationalité ouvert grâce au droit du sol, alors que d'autres, comme les pays nordiques, qui avaient accordé précocement la citoyenneté au niveau local, ont, au tournant des années 2000, fait une plus large part au droit du sol pour l'accès à la nationalité, marquée jusqu'alors par le droit du sang. À l'inverse, nombre de pays fermés au droit de vote ont un accès restreint à la nationalité, comme l'Allemagne et l'Italie ainsi que la France dans la période 2011-2012, quand le ministre de l'Intérieur se targuait de réduire de 30 % l'accès des étrangers à la nationalité française.

Puisque l'argument consistant à vanter l'accès ouvert à la nationalité en France ne pouvait plus être utilisé, certains ont brandi, notamment durant la campagne présidentielle de 2012, l'argument du risque de communautarisme. Les travaux effectués dans les pays qui ont mis en œuvre la citoyenneté des étrangers au niveau local montrent, avec l'exemple belge, mais aussi néerlandais, danois ou suédois, que la crainte d'un vote dit "communautaire" ne s'est vérifiée nulle part, pas plus que l'éventuelle pression des pays d'origine sur le droit de vote de leurs ressortissants.

Le droit de vote n'a pas entraîné de grands bouleversements politiques, mais les partis qui considèrent que les étrangers sont un électorat à gagner se sont davantage intéressés à la composition des quartiers. Aucun parti politique construit sur une base communautaire n'a connu de succès durable. La préférence communautariste pour un candidat issu de l'immigration ne s'exerce d'ailleurs que faiblement, car beaucoup de ces électeurs étrangers votent peu. Les générations issues de l'immigration devenues électrices dans les pays d'accueil par le jeu de l'acquisition de la nationalité de par leur naissance dans le pays d'accueil sont, pour l'essentiel, des *Français comme les autres* en politique, selon le titre d'un ouvrage écrit par Nicolas Brouard et Vincent Tiberj en 2005¹² et consacré à ce thème : ces générations font preuve d'un vote socioéconomique, d'un vote de classe, guère différent de celui des autres nationaux. Ces travaux avaient d'ailleurs déjà été précédés par ceux de Vincent Geisser qui parlait, à propos des jeunes issus de l'immigration, d'« *ethnicité républicaine* » en politique¹³.

Par ailleurs, le droit de vote et d'éligibilité au niveau local est inscrit à l'agenda des mesures d'inclusion des étrangers et défini par les institutions européennes comme étant des pratiques à étendre dans tous les pays membres de l'Union européenne. En revanche, l'utilisation politique de ces "absents" dans les campagnes électorales à des fins électoralistes et souvent populistes est d'usage courant en France, et les étrangers ont été une cible privilégiée.

Les contributions réunies dans le présent dossier sont le fruit du colloque *L'Europe, terre du droit de vote pour les étrangers ? Un état des lieux*, organisé par le Centre d'études et de recherches internationales

12. Cf. BROUARD, Nicolas ; TIBERJ, Vincent, *Français comme les autres ? Enquête sur les citoyens d'origine maghrébine, africaine et turque*, Paris : Presses de Sciences Po, 2005, 157 p.

13. Cf. GEISSER, Vincent, *Ethnicité républicaine : les élites d'origine maghrébine dans le système politique français*, Paris : Presses de Sciences Po, 1997, 261 p.

(CERI) et l'Association européenne des droits de l'homme (AEDH), qui s'est tenu à la Maison de l'Europe à Paris le 14 décembre 2012, réunissant chercheurs et acteurs associatifs civiques. Les intervenants à ce colloque se sont attachés, d'une part, à retracer l'histoire d'un combat vieux de 30 ans, esquissé oralement par Henri Leclerc, président de la Ligue des droits de l'homme, Vincent Rebérioux, du collectif Votation citoyenne, Mohamed Ben Saïd, de la Fédération des Tunisiens pour une citoyenneté des deux rives (FCR), et par écrit par Bernard Delemotte, de *La Lettre de la citoyenneté* et, d'autre part, à répondre de façon scientifique aux principaux arguments avancés contre la reconnaissance du droit de vote aux étrangers.

Le “verrou constitutionnel” en France (Jean-Pierre Dubois), l'idée selon laquelle le droit de vote serait un pis-aller aux restrictions à l'accès à la nationalité dans les pays où prévaut le droit du sang (Hervé Andrès), le fantasme du vote communautaire (Dirk Jacobs)¹⁴, résistent difficilement à la confrontation mettant en perspective le cas français avec d'autres exemples européens. Les études de cas du Benelux, des pays scandinaves, mais aussi d'États plus lointains comme la Nouvelle-Zélande (Fiona Barker) montrent que de tels arguments sont démentis par les faits et que la citoyenneté de résidence, née du processus européen de reconnaissance de la citoyenneté européenne, est devenue le fondement de ce droit (Pierre Barge).

L'année 2013, proclamée *Année européenne des citoyens*, devrait permettre de relancer le débat sur la citoyenneté européenne de résidence, tout en soulignant les lacunes persistantes telles que la frontière juridique qui s'est creusée depuis le traité de Maastricht entre étrangers européens et non européens, le fait que l'accès à la citoyenneté européenne soit lié aux règles d'acquisition de la nationalité dans chaque pays européen, le développement de nationalités “outre-étatiques” du fait de la délivrance de passeports européens à des nationaux vivant hors de leur pays depuis parfois de très longue date, fondée sur des critères ethniques ou historiques.

Enfin, dans sa synthèse, Frédéric Tiberghien a insisté sur le fait que ce débat ancien, sorte de serpent de mer politique, est mouvant car les arguments pour ou contre ont changé de nature. L'immigré, hier considéré comme un travailleur voué au retour, tout au plus à l'égalité des droits sociaux et syndicaux, commence à être perçu, avec le droit de vote au niveau local dans les pays qui l'ont mis en œuvre, comme un

14. Qui, malheureusement, n'a pas contribué au présent dossier.

futur citoyen, à la différence des pays d'immigration de peuplement comme les États-Unis, le Canada, l'Australie ou la Nouvelle-Zélande qui ont rapidement accordé l'accès à la nationalité aux nouveaux arrivants et le droit du sol à leurs enfants.

Grâce au traité européen de Maastricht de 1992, la citoyenneté a pu être dissociée de la nationalité, ce qui était impensable aux yeux de nombreux constitutionnalistes voici 40 ans. L'argument de la naturalisation comme solution de remplacement au droit de vote a été affaibli par la difficulté accrue d'y accéder, et celui de la réciprocité met en parallèle des situations peu comparables (celles des Français, peu nombreux, souvent jouissant d'une situation économique plus favorisée et effectuant des séjours de plus courte durée dans les pays de départ des migrants que les étrangers non européens en France) et soumet l'échéance à la conclusion, souvent longue, de conventions internationales. L'argument relatif au communautarisme est démenti par les faits dans les autres pays européens où le vote "de classe" prévaut, tout comme chez les jeunes issus de l'immigration devenus français. L'argument selon lequel le consentement à l'impôt devrait exiger une représentation politique, utilisé aux États-Unis à la veille de l'indépendance en 1787 (« *No taxation without representation* »)¹⁵, a été peu utilisé en France, où néanmoins les étrangers sont imposés, ne serait-ce que par le biais de la TVA. Quant à l'opinion publique non favorable, brandie à plusieurs reprises dans les débats politiques, elle fait l'objet de fluctuations où les pour et les contre tendent vers l'égalité des positions, alors que d'autres décisions, comme l'abolition de la peine de mort, ont été prises malgré une opinion publique majoritairement défavorable.

La frilosité manifestée à l'égard de la citoyenneté locale des étrangers s'inscrirait dans la faible volonté en France de mettre en œuvre tous les instruments d'intégration préconisés par l'Union européenne, ce que démontre l'analyse de Thierry Tuot¹⁶, en février 2013, des déficits de la politique d'inclusion à la française, ou, plus encore, la réticence des élus locaux à élargir leur électorat, conduisant le pays à une "démocratie confisquée". La citoyenneté locale des étrangers reste-t-elle ainsi une utopie ? La réponse est non, car 65 pays du monde sur 193 accordent aujourd'hui le droit de vote aux étrangers.

15. « *Pas d'impôts sans représentation* ».

16. TUOT, Thierry, *La grande nation : pour une société inclusive. Rapport au Premier ministre sur la refondation des politiques d'intégration*, Paris, 1^{er} février 2013, 98 p., http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/rapport_au_premier_ministre_sur_la_refondation_des_politiques_d_integration.pdf. Voir également dans ce même numéro l'éditorial consacré à ce rapport, p. 3.

Enfin, Paul Oriol — qui a beaucoup contribué par son engagement à faire avancer la revendication du droit de vote des étrangers et à préciser la notion de citoyenneté de résidence, mais qui n'a pu participer au colloque — nous propose une brève réflexion politique sur de nouvelles modalités qui permettraient de faire aboutir une réforme constitutionnelle en la matière.

