



HAL
open science

Droit de vote des étrangers et réciprocité en Espagne et au Portugal

Hervé Andres

► **To cite this version:**

Hervé Andres. Droit de vote des étrangers et réciprocité en Espagne et au Portugal. 2013, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/p.-europe/d000660-droit-de-vote-des-etrangers-et-reciprocite-en-espagne-et-au-portugal-par-herve-andres#>. hal-01557944

HAL Id: hal-01557944

<https://hal.science/hal-01557944>

Submitted on 6 Jul 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Pour citer cet article : Hervé Andrès, « Réciprocité et droit de vote des étrangers en Espagne et au Portugal », *P@ges Europe*, 4 mars 2013 – La Documentation française © DILA

Droit de vote des étrangers et réciprocité en Espagne et au Portugal

Hervé Andrès (Docteur en science politique, ingénieur au CNRS, membre de l'unité de recherche Migrations et sociétés, URMIS, Nice Sophia-Antipolis).

Résumé

La question de la réciprocité est présente dans le débat sur le vote des résidents étrangers en France, mais plus souvent, c'est le défaut de réciprocité qui est invoqué par les opposants à cette proposition : « Pourquoi accorderait-on le droit de vote à des gens dont les pays d'origine refusent ce droit aux Français ? ». Cette rhétorique conduit rarement à envisager sérieusement l'inverse, à savoir, accorder effectivement, dès que possible, le droit de vote aux ressortissants des pays qui accordent le droit de vote aux Français. C'est, par contre, la voie choisie par quelques pays tels que l'Espagne et le Portugal, option qui aboutit à des situations contrastées.

La question du droit de vote des résidents étrangers est débattue dans de nombreux pays. Ce débat porte sur l'articulation entre deux principes fondateurs des régimes démocratiques modernes. Le premier consiste à faire du droit de vote l'outil effectif et symbolique de la participation de tous les membres d'une collectivité à sa vie politique et à la légitimation du pouvoir. Ainsi, puisque les résidents étrangers doivent payer des impôts, respecter les lois, etc., ils participent à la vie sociale et politique de la cité, et ce principe démocratique devrait conduire à leur reconnaître tous les droits d'un citoyen. Mais le second principe, celui de souveraineté, fait que chaque État est fondé sur un territoire et une population constitutive dont il est l'expression politique. Dans cette optique, c'est la nationalité (lien juridique entre une personne et un État souverain) qui distingue les citoyens des étrangers. Avec l'essor des migrations et la présence, dans de nombreux pays, d'étrangers y résidant depuis maintes années, la question de leur octroyer le droit de vote se pose avec acuité. Une des manières d'y répondre a été, dans un certain nombre de pays, de dissocier citoyenneté et nationalité, et de reconnaître le droit de vote aux résidents étrangers, au moins pour les scrutins locaux, au terme d'une certaine durée de résidence.

Quid du principe de réciprocité ?

Une des modalités de reconnaissance de ce droit est, dans certains pays, l'application du principe de réciprocité. Cela consiste, pour un État "A", à accorder le droit de vote aux ressortissants d'un État "B" à condition que "B" fasse de même pour les ressortissants de "A". Quelques États dans le monde invoquent ce principe de réciprocité (de façon plus ou moins stricte) pour reconnaître le droit de vote aux résidents étrangers. Le traité de Maastricht, en 1992, s'est implicitement basé sur ce principe pour accorder le droit de vote (aux élections municipales et européennes) aux citoyens européens dans leur État de résidence. De nombreux États européens vont au-delà et accordent le droit de vote à tous les résidents étrangers, y compris extracommunautaires. Mais certains États européens n'étendent ce droit à ces derniers que sur la base de la réciprocité. C'est le cas de l'Espagne, du Portugal et, théoriquement, de la République tchèque. Le Royaume-Uni, quant à lui, se distingue par un élargissement des droits du citoyen (y compris pour les droits de vote et d'éligibilité au niveau national) à tous les ressortissants du Commonwealth résidant sur son territoire. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une application du principe de réciprocité, puisque tous les États du

Commonwealth n'accordent pas forcément ce droit. Pour sa part, l'Irlande accorde le droit de vote au niveau municipal à tous les résidents étrangers (sans condition de durée) et ouvre la possibilité du droit de vote au niveau national sous condition de réciprocité. Le bilan de l'application par la République tchèque du principe de réciprocité est rapide à faire : aucun ressortissant extracommunautaire n'y dispose du droit de vote, alors qu'une vingtaine d'États, hors Union européenne (UE), accordent déjà celui-ci aux résidents tchèques. Ainsi, la réciprocité a été vidée de tout contenu.

En revanche, les expériences espagnole et portugaise ont une portée plus importante sur laquelle il est intéressant de se pencher au moment où, en France, la question de la réciprocité revient régulièrement dans le débat.

2008 : l'offensive diplomatique espagnole

En 1978, l'Espagne a introduit dans sa Constitution le droit de vote des étrangers aux élections municipales sur la base de la réciprocité (article 13.2). Au sortir de la dictature franquiste, il s'agissait là d'une disposition novatrice ayant pour dessein explicite de faire progresser les droits des Espagnols émigrés en consolidant les acquis de la toute jeune démocratie. Fruit d'un difficile compromis, cette constitution vise à garantir la paix civile entre les différents courants politiques en présence ; ces conditions initiales de rédaction ont rendu ardue, voire taboue, sa révision. La Constitution de 1978 n'a été modifiée qu'à deux reprises. La première révision (consécutive au traité de Maastricht en 1992) a eu pour objet d'ajouter au droit de vote celui de pouvoir être élu à l'échelon municipal, et ce, uniquement pour les ressortissants des pays reconnaissant ces mêmes droits aux résidents espagnols. La seconde révision, en 2011, a introduit « la règle d'or » (principe de stabilité budgétaire).

Jusqu'en 2008, la disposition constitutionnelle portant sur le vote des étrangers aux élections municipales sur la base de la réciprocité n'a bénéficié qu'à un nombre limité de résidents étrangers. Hormis les citoyens européens, seuls les Norvégiens avaient le droit de vote en Espagne, du fait d'une application très stricte du principe de réciprocité. En effet, pour reconnaître ce droit, l'Espagne exige non seulement que les États accordent le droit de vote aux Espagnols, mais également que cet accord repose sur un dispositif juridique contraignant (traité, convention, échanges de notes diplomatiques formalisant l'accord). Cette mise en œuvre très exigeante du principe de réciprocité s'explique par les réserves d'une partie de la classe politique espagnole vis-à-vis de la perspective d'étendre le droit de vote à *tous* les résidents étrangers. Il faut rappeler à cet égard que l'Espagne a connu, au tournant du XXI^e siècle, un changement brutal de situation en matière de migration. Traditionnellement pays d'émigration, elle est devenue une terre d'immigration, accueillant des flux successifs de travailleurs étrangers. Une partie importante de ces immigrés étant des ressortissants d'Amérique latine – pays qui accordent en général le droit de vote aux résidents étrangers (et donc, aux résidents espagnols) –, le gouvernement Zapatero a décidé, en 2008, de lancer une offensive diplomatique et a nommé à cet effet un ambassadeur spécialement chargé de mettre en application les accords de réciprocité déjà signés et d'en conclure de nouveaux.

Au terme de quasiment cinq ans, quel bilan dresser de cette démarche inédite ?

- Les résidents ressortissants de 11 États hors UE peuvent voter aux élections municipales en général au terme de 5 ans de résidence. Il s'agit de la Bolivie, du Cap Vert, du Chili, de la Colombie, de l'Équateur, de l'Islande, de la Norvège (1), de la Nouvelle-Zélande, du Paraguay et du Pérou, dont les

ressortissants ont pu voter au scrutin municipal de 2011. Trinité-et-Tobago a rejoint cette liste en novembre 2011.

- Cela constitue une avancée car, au regard des données statistiques de la population étrangère en Espagne, plus de la moitié des résidents étrangers (communautaires et extracommunautaires) a potentiellement le droit de vote. Un tiers des résidents extracommunautaires disposent du droit de vote, s'ils remplissent les conditions de majorité et de résidence (2).
- L'avantage de la lourdeur de la procédure est que celle-ci rend tout retour en arrière difficile.
- Suite à cette offensive diplomatique, au moins trois États ont modifié leurs dispositions constitutionnelles ou leurs lois électorales pour accorder le droit de vote aux étrangers et sans se limiter au principe de réciprocité. L'Équateur et Trinité-et-Tobago l'ont accordé à tous les résidents étrangers et le Maroc s'appuie notamment sur celui-ci dans sa législation (article 30 de la Constitution adoptée par référendum en juin 2011). On pourrait voir ici la vertu universalisante du principe de réciprocité, appliqué de manière souple.
- Cette avancée a toutefois été d'une ampleur très limitée au regard des objectifs initiaux car le nombre de pays dont les ressortissants peuvent voter en Espagne est bien inférieur à celui des pays qui accordent le droit de vote aux Espagnols.
- Aux élections municipales de 2011, le taux d'inscription sur les listes électorales spéciales a été très faible (de l'ordre de 14 % de l'électorat potentiel, selon certaines sources). Les électeurs extracommunautaires inscrits ont été environ 46 000, et donc dix fois moins nombreux que les électeurs citoyens de l'UE.
- Les Argentins, pourtant nombreux en Espagne, ne peuvent pas y voter, car le droit de vote municipal en Argentine est une prérogative des provinces fédérées. Ainsi, alors que les Espagnols (et tous les résidents étrangers) peuvent voter dans 22 provinces sur 24, aucun Argentin ne peut voter en Espagne.
- Les Uruguayens ne peuvent pas voter en Espagne alors que les résidents étrangers peuvent voter en Uruguay (quelles que soient les élections), mais au terme de 15 ans de résidence. La réciprocité n'a pas pu s'appliquer.
- La durée de résidence exigée pour le droit de vote municipal (5 ans) est largement supérieure à celle requise pour l'acquisition de la nationalité espagnole pour les ressortissants d'Amérique latine (2 ans, selon l'article 22 du Code civil). Il est donc plus facile de disposer de l'intégralité des droits politiques que de se voir accorder le seul droit de vote municipal.
- Le droit d'éligibilité reste réservé aux citoyens de l'UE.
- La nouvelle constitution du Maroc (2011), si elle est effectivement transcrite dans le droit électoral, accorde le droit de vote municipal aux résidents étrangers ; ceci risque de ne pas entraîner automatiquement pour autant l'octroi du droit de vote des résidents marocains en Espagne, en raison de leur importance numérique (50 000 résidents environ), mais aussi de la situation particulière des enclaves espagnoles au Maroc, Ceuta et Melilla, où le poids de l'électorat marocain serait alors très significatif (3).

Lancé en 2008, le processus s'est arrêté en 2011 et il ne semble pas y avoir de dynamique politique pour étendre les dispositions actuelles à d'autres pays, voire pour interpréter de façon plus souple le principe de réciprocité ou encore, ouvrir le chantier d'une révision constitutionnelle.

Le Portugal et la communauté lusophone

Dans le cas du Portugal, les dispositions accordant le droit de vote à des étrangers sont un peu plus complexes et d'une portée globalement plus limitée.

Dès 1971, un statut d'égalité particulier est instauré par convention entre le Portugal et le Brésil, permettant aux résidents brésiliens au Portugal (et portugais au Brésil) de jouir de l'intégralité des droits et devoirs des nationaux. La Constitution de 1976 introduit le principe de la réciprocité en matière de droit de vote aux élections, mais uniquement pour les citoyens des pays de langue portugaise (article 15). Cela répond sans doute à la préoccupation de protéger les droits des Portugais vivant dans les anciennes colonies portugaises. En 1989, un amendement à la Constitution ouvre la possibilité de voter (et d'être éligible) aux élections locales, sur la base de la réciprocité, aux pays non-lusophones. Cette disposition est étendue, en 1992, aux citoyens européens (y compris pour les élections au Parlement européen). La loi organique régissant les élections locales établit (article 2) une condition de durée de résidence de 2 ans pour le droit de vote des ressortissants des pays lusophones (Brésil et Cap-Vert, qui reconnaissent ce droit aux résidents portugais), et 3 ans pour les ressortissants des autres pays (Argentine, Chili, Islande, Norvège, Pérou, Uruguay et Venezuela qui reconnaissent également ce droit aux résidents portugais) depuis 2001. Pour le droit à l'éligibilité (article 5), les durées de résidence sont respectivement de 4 ans et de 5 ans, mais seuls, dans les faits, les Brésiliens et les Cap-Verdiens en bénéficient. La liste des pays dont les ressortissants peuvent participer est actualisée à chaque scrutin (4). Pour les élections à l'échelle nationale, seuls, les Brésiliens qui bénéficient du statut d'égalité des droits peuvent voter.

Le Portugal associe donc le principe de réciprocité à la communauté linguistique, c'est-à-dire, à son ancien empire colonial. Cette dynamique n'a pas abouti, toutefois, à étendre les droits politiques à l'ensemble des pays lusophones, puisque seulement trois d'entre eux (Portugal, Brésil et Cap-Vert) ont instauré des dispositions électorales réciproques. Les autres pays (Angola, Guinée-Bissau, Mozambique, São-Tomé-et-Príncipe et Timor-Oriental) ont refusé cette perspective.

Le nombre d'électeurs inscrits est faible. Les derniers chiffres disponibles (2011) sont de l'ordre de 15 000 électeurs extracommunautaires et de 11 000 électeurs citoyens européens. La procédure d'inscription est assez fastidieuse, alors que les électeurs portugais (et les Brésiliens bénéficiant du statut d'égalité) sont inscrits automatiquement. Le nombre d'électeurs brésiliens était de 1 285 en 2006.

Ainsi, la portée du principe de réciprocité s'avère encore plus réduite au Portugal qu'en Espagne. Malgré une conception moins stricte de la réciprocité (ne passant pas par une formalisation diplomatique), le nombre de pays dont les ressortissants peuvent bénéficier du droit de vote est limité. De plus, le lien avec la communauté linguistique a conduit *de facto* à exclure les non-lusophones de la citoyenneté politique. En 2007, 98 % des électeurs extracommunautaires inscrits sur les listes électorales étaient cap-verdiens (85 %) ou brésiliens (13 %), ces deux nationalités représentant alors un cinquième des résidents étrangers. Au final, c'est parmi les Cap-Verdiens que la proportion d'électeurs inscrits était conséquente (de l'ordre de 26 % de l'ensemble de la communauté cap-verdienne résidente).

Le bilan des expériences espagnole et portugaise est contrasté. Certes, la réciprocité a permis d'étendre le droit de vote à de nouvelles catégories d'électeurs et elle a contribué à propager la pratique du vote des étrangers dans quelques pays. Elle apparaissait comme une solution pour garantir les droits des citoyens expatriés dans des pays se trouvant dans une situation à peu près analogue sur le plan des flux migratoires. Mais elle semble difficile à mettre en œuvre, pose des problèmes d'actualisation et sa portée s'avère finalement assez réduite, surtout quand elle est conçue de manière restrictive. Elle crée de nouvelles discriminations entre les différentes catégories de résidents étrangers. Elle ne constitue pas, somme toute, une solution au « problème » du vote des étrangers, car elle pose plus de problèmes qu'elle n'en résout.

Sur le fond, la réciprocité est un mode de relation entre États qui témoigne d'une vision archaïque du monde, où seuls les États seraient détenteurs de la personnalité juridique. Les expériences tragiques du XX^e siècle où des millions de personnes se sont retrouvées apatrides et privées de tout droit, notamment par l'Allemagne nazie, ont montré qu'il était dangereux de faire dépendre des États le « droit d'avoir des droits ». Certes, la proposition visant à accorder le droit de vote aux résidents étrangers peut s'appuyer sur la dynamique de la réciprocité mais, fondamentalement, le principe de réciprocité place le droit du côté des États, et fait dépendre le statut juridique des expatriés de la situation politique de leur pays d'origine. Liée au principe de souveraineté, la réciprocité en montre les limites, car la volonté souveraine de l'Espagne (par exemple) d'accorder le droit de vote aux résidents étrangers sur son territoire, dans certains cas, est entravée par des difficultés liées à certaines positions de ses interlocuteurs étatiques. Ainsi, l'Argentine refuse de modifier sa législation interne et de garantir au niveau fédéral le droit de vote des Espagnols, car c'est un problème qui relève de la compétence des Provinces fédérées et l'Uruguay n'accepte pas de changer la durée de résidence exigée pour ce droit de vote (15 ans) ; les ressortissants de ces deux États ne peuvent donc jouir de celui-ci en Espagne. La situation du droit de vote en Espagne dépend au final moins de l'Espagne que des États d'origine des étrangers. L'instabilité politique et le manque de démocratie dans nombre de pays au monde conduisent à ne pas devoir faire de la réciprocité la condition *sine qua non* de la reconnaissance de droits pour des hommes et des femmes qui participent à la vie sociale et politique de leur pays de résidence.

Notes

(1) Pour les Norvégiens, la durée de résidence exigée a été maintenue à 3 ans, conformément à l'accord signé en 1990.

(2) Environ 5,4 millions d'étrangers résident en Espagne. On compte 2,2 millions de citoyens originaires de pays de l'UE. Les résidents extracommunautaires se répartissent entre 1,1 million de ressortissants des 11 États « bénéficiant » du principe de réciprocité et 2,1 millions « sans droit de vote ». Mais il s'agit là de statistiques globales qui ne préjugent ni de l'âge, ni de la durée de résidence. Source : *Observatorio permanente de la inmigración* (septembre 2012).

(3) Sur ce sujet, voir Yves Zurlo, « [Ceuta et Melilla. Villes espagnoles ou dernières colonies en Afrique ?](#) » *Grande Europe* n° 28, janvier 2011.

(4) Les pays sont ceux listés par le gouvernement pour les élections de 2009. Israël ne figure plus dans la liste tandis que le Pérou l'a rejointe.