

La citoyenneté et l'intégration au révéléur du droit de vote

Hervé ANDRES*

Le « feuilleton » du débat sur le droit de vote des étrangers a connu un nouvel épisode à l'automne 2002, à l'occasion de l'annonce par le gouvernement français de la mise en place du « contrat d'intégration ». Quelques personnalités de la majorité présidentielle ont proposé que ce contrat inclût le droit de vote aux élections municipales pour les étrangers résidant en France après un certain délai¹. Le sondage annuel organisé par la *Lettre de la citoyenneté* et l'institut de sondages CSA faisait apparaître une majorité en faveur de cette proposition. Mais le débat a été provisoirement refermé par le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, renvoyant la question du droit de vote à celle de l'acquisition de la nationalité française².

Après le rejet, par l'Assemblée nationale, d'une proposition de loi socialiste³ visant à accorder le droit de vote municipal aux non-communautaires, des associations ont organisé en décembre 2002, une votation citoyenne pour ou contre « la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers aux élections locales ». Cette consultation symbolique a rassemblé, selon les organisateurs, plus de 38 000 votants dont 92 % de « oui »⁴. Néanmoins, les obstacles constitutionnels et politiques demeurent, et il serait hasardeux de prévoir un dénouement rapide, dans un sens ou dans un autre. La Constitution européenne, actuellement en préparation, semble ignorer cette question, même si elle fait l'objet de multiples mobilisations d'acteurs sociaux, et de recommandations et de résolutions de diverses institutions telles que le Parlement européen ou le Conseil de l'Europe.

Le débat ouvert implique des enjeux importants pour la citoyenneté et l'intégration en France et en Europe. Pour l'instant, la réponse qui est donnée par le gouvernement français renvoie à l'acquisition de la nationalité, mais l'on peut douter de la pertinence de cette seule réponse, et se demander si ce débat ne renvoie pas à une réflexion plus générale sur l'articulation entre droit de vote, citoyenneté, nationalité et intégration.

En France, c'est au début des années 1970, avec la revendication d'égalité des droits entre travailleurs immigrés et travailleurs français, qu'émerge dans le débat politique la question du droit de vote des étrangers. Mais cette question était en réalité sous-jacente dans le processus de construction de la citoyenneté moderne, à l'œuvre à partir de la Révolution française. A ce moment-là, la légitimité du pouvoir, anciennement résidant dans la personne du souverain monarchique, passe au peuple, circonscrit dans la nation. Et à partir de ce moment, se pose la double question, à la fois du mode d'exercice de la « souveraineté » populaire, et de la délimitation du « peuple »

souverain. Le clivage national / étranger est un des aspects de la délimitation. En réalité, ce qui nous semble aujourd'hui aller de soi (par exemple le droit de vote de tous comme élément incontournable de la démocratie) est le fruit d'un long processus. L'utilisation du vote comme mode de décision ou de sélection n'allait pas de soi pour la démocratie moderne, la démocratie antique préférant en général le tirage au sort. Le vote, simple outil de décision, est peu à peu apparu comme un droit, mais sans rompre totalement avec une logique capacitaire. Le cens, le genre, et l'âge ont été par exemple des critères mis en œuvre pour distinguer ceux à qui on reconnaissait un certain nombre de droits de citoyen (passif) mais pas celui de voter. Le critère du cens a été levé en 1848 avec l'instauration du suffrage universel. Le critère du genre a été levé en 1944 avec le droit de vote des femmes. En revanche, les critères du handicap et de l'âge n'ont pratiquement pas été contestés, si ce n'est sur l'âge de la majorité civique. Et la critère de l'appartenance nationale se pose dès le moment révolutionnaire (Wahnich 1997).

La nationalité comme clôture sociale

Quand on étudie la situation dans différents Etats, il apparaît tout d'abord une constante : tous les Etats tendent à tracer une frontière entre ceux qu'ils considèrent comme leurs « nationaux » et ceux considérés comme étrangers. La « nationalité » sert ainsi de clôture sociale, conférant des droits et des devoirs réciproques, dans la relation particulière de l'individu et de l'Etat (Brubaker 1997). L'endroit où passe cette frontière peut varier amplement, en fonction de la culture ou de l'histoire de l'Etat concerné. Ainsi, si la France considère comme « citoyens » ses seuls nationaux, ayant la nationalité française, la Grande-Bretagne reconnaît aux citoyens du Commonwealth des droits particuliers (dont celui de vote et d'éligibilité à toutes les élections), c'est le cas également de certains pays scandinaves.

* Doctorant université Paris 7 Denis-Diderot - Ingénieur d'études au CNRS : Urmis/Solius (Nice)

¹ Cette proposition du député UMP Yves Jégo a été soutenue par une partie de la majorité. Ces dernières années, à un moment ou à un autre, dans un livre, une interview, des personnalités telles que Jean-Pierre Raffarin, Nicolas Sarkozy, Charles Pasqua, François Bayrou, Gilles de Robien, Jean-Louis Borloo, Philippe Douste-Blazy, Philippe Séguin, Raymond Barre, ont pris position en faveur du droit de vote municipal des étrangers résidant en France, en l'assortissant de certaines conditions.

² Discours lors de l'installation du Haut conseil à l'intégration, 24 octobre 2002.

³ Une première proposition de loi constitutionnelle avait été adoptée par l'Assemblée nationale en mai 2000, mais était restée ensuite bloquée au Sénat, le gouvernement Jospin renonçant à la prendre à son compte, anticipant l'opposition de la droite.

⁴ *Le Monde*, 11 décembre 2002.

ves. Le système de *denizenship* attribue dans certains pays une citoyenneté limitée à certaines catégories de résidents étrangers sur la base de la durée de résidence ou du titre de séjour. Les modalités d'accèsion à la nationalité obéissent également à des traditions différentes.

Ce clivage constant « nationaux / étrangers », est à la base d'un système d'inclusion / exclusion qui est dans la logique même des Etats modernes. Mais si ce clivage apparaît comme une constante, il apparaît aussi constamment comme un système éminemment contingent, avec des flous, des fluctuations. Le fait d'être un étranger n'entraîne pas forcément la privation du droit de vote, qui peut, toutefois, être assorti de restrictions (limitations à l'échelon local, durée de résidence, ...).

De plus, si le droit de vote est un des lieux où le clivage national / étranger se pose comme système pertinent d'inclusion / exclusion, il convient de le redéfinir par rapport à l'ensemble des droits politiques et à la citoyenneté.

Le droit de vote est un des droits politiques (avec l'éligibilité, et aussi la possibilité d'exercer des fonctions publiques). Ces droits civiques sont à distinguer des droits civils et des droits économiques et sociaux (Marshall 1950). La distinction entre nationaux et étrangers, qui est à l'œuvre vis-à-vis du droit de vote et de l'éligibilité, est de moins en moins en vigueur vis-à-vis des autres droits de la citoyenneté. Et parmi les droits politiques, celui d'occuper des fonctions publiques est de plus en plus accordé aux résidents étrangers. La citoyenneté ne se limite donc pas, loin de là, au droit de vote, et les étrangers résidant en France se voient aujourd'hui reconnaître de nombreux droits de citoyens (Lochak 1999). Néanmoins, pour l'instant, le droit de vote (et l'éligibilité) demeure bien souvent une prérogative nationale⁵. Si elle n'est pas une condition de la citoyenneté, la nationalité française reste encore la condition du droit de vote.

La citoyenneté de l'Union européenne, introduite par le Traité de Maastricht en 1992, a fait avancer la disjonction entre nationalité et droit de vote, dans le sens où, pour la première fois, certaines catégories d'étrangers résidant en France (ayant la nationalité d'un des Etats membres de l'Union), ont pu bénéficier du droit de vote aux élections européennes et municipales. Cette « avancée » a contribué à relancer le débat sur le droit de vote des étrangers non-communautaires, et il a semblé difficilement justifiable d'accorder aux Européens, parfois résidents de fraîche date, un droit de vote municipal que l'on refusait aux autres, parfois enracinés depuis des dizaines d'années. On a pu voir là une « double discrimination », vis-à-vis des nationaux, et vis-à-vis des Européens, dénoncée notamment par les associations militant pour le droit de vote des étrangers. Les opposants au droit de vote des étrangers justifient leur acceptation de la citoyenneté européenne aux motifs du caractère spécifique de l'intégration européenne et de la réciprocité introduite par le Traité. Ils ne vont pas, toutefois, jusqu'à proposer le droit de vote aux ressortissants des pays hors UE, ayant accordé le droit de vote aux résidents français.

Le débat sur le droit de vote des étrangers dévoile ainsi un système de tensions autour des fondements de la citoyenneté. D'un côté, certains envisagent uniquement la citoyenneté au travers de la nationalité, c'est-à-dire, l'allégeance à l'Etat. De

l'autre, c'est la résidence, le fait de partager ensemble un même espace social, qui est déjà aux fondements de nombreux pans de la citoyenneté, qui devrait entraîner la possibilité de voter.

Les juristes s'accordent pour définir la nationalité comme « l'appartenance juridique d'une personne à la population constitutive d'un Etat » (Lagarde 1997). Les accès à la nationalité française sont, d'une part, l'attribution, à la naissance de la personne, (soit par filiation, soit au titre du « droit du sol ») ; et d'autre part, l'acquisition (soit par décret, soit par déclaration).

Le terme de « naturalisation » recouvre dans le langage courant l'ensemble des processus aux termes desquels un étranger acquiert la nationalité française. Toutefois, en termes juridiques, la naturalisation désigne un mode spécifique d'acquisition par décret⁶. Elle est l'illustration du principe selon lequel il appartient à un Etat de déterminer ses nationaux et constitue en quelque sorte une faveur accordée par l'Etat à un étranger.

Le discours refusant d'accorder le droit de vote aux étrangers se base en général sur une prétendue facilité des procédures d'acquisition de la nationalité⁷. Il est vrai que la France a une législation plus ouverte, sur certains aspects, que d'autres pays européens. Mais de nombreux éléments viennent tempérer ce discours. Le terme de naturalisation, renvoyant à l'idée de nature, traduit un processus imaginaire d'extirpation de la vie antérieure, ce qui ne va pas sans questions identitaires. De plus, l'acquisition de la nouvelle nationalité peut requérir l'abandon de l'ancienne, et poser des difficultés de circulation avec le pays d'origine. L'on souligne également la complexité des démarches, des documents à fournir, la lenteur des traitements administratifs. Enfin, on a pu montrer que les taux de refus ou d'ajournements des demandes de naturalisation suivaient une sorte d'échelle colorimétrique, où les plus pénalisés sont les Noirs africains, les Maghrébins, et les Proche-orientaux (Oriol 2001). En droit, la naturalisation vient consacrer un parcours d'intégration réussi, appelé « assimilation » par le Code civil⁸. Dans le discours, elle peut aussi être posée comme un préalable à une pleine intégration.

L'intégration, entre injonction et revendication

Si le concept d'intégration est fondateur en sciences sociales, il est aussi extrêmement difficile à manier. Il rend compte à la fois des propriétés de cohésion d'une société elle-même, et en même temps, des modes d'insertion des « minoritaires » dans une société. Il couvre l'ensemble des champs du social. Si l'on se restreint aux domaines les plus formels de la participation sociale, de l'inclusion juridique, de l'intervention civique et politique et par conséquent de la citoyenneté, la notion d'intégration donne lieu en France à un conflit entre l'injonction

⁵ Les étrangers bénéficient du droit de vote dans la plupart des élections « non-politiques » (professionnelles, prud'homales, sécurité sociale, parents d'élèves, organismes HLM, ...).

⁶ Code civil, Titre I bis, De la nationalité, article 21-15 et suivants.

⁷ Contrairement à ce qui est souvent prétendu, il faut signaler que l'on ne peut pas établir de lien direct entre « ouverture » du droit de vote et « fermeture » de la nationalité.

⁸ Article 21-24.

intégratrice, imposée par l'Etat, normative, inégalitaire et négatrice des différences, et la revendication d'une intégration assurant l'égalité des droits et des chances, les moyens de la participation sociale et politique (De Rudder 1994).

Ainsi, dans le débat français sur le droit de vote des étrangers, la question de l'intégration est évoquée de façon systématique, à l'appui de thèses opposées.

Pour certains, le droit de vote des étrangers mettrait en danger l'intégration de la société toute entière, en l'exposant aux risques du communautarisme ethnique. Mais les études qui ont été menées sur les différentes expériences européennes n'ont pas permis d'établir un « vote ethnique », que ce soit de la part des étrangers ayant le droit de vote, ou de la part des nationaux d'origine étrangère (Le Cour Grandmaison et Wihtol de Wenden 1993). Cet électorat semble globalement se comporter de manière comparable à celui de l'électorat national (ou « de souche »), toutes choses égales par ailleurs (notamment, vis-à-vis de sa composition sociale). Les candidats de minorités ethniques ne s'illustrent pas spécialement par une propagande communautariste et revendiquent au contraire souvent un « droit à l'indifférence », cherchant à se présenter comme des citoyens ordinaires, que justement les politiciens traditionnels oublient. En France, en dehors du droit de vote des étrangers, on a pu assister à l'émergence d'une « ethnicité républicaine », où des élus d'origine maghrébine sont assignés à une représentation symbolique de leur « communauté », tout en s'effaçant derrière un assimilationnisme anti-communautariste (Geisser 1997).

Pour d'autres, accorder le droit de vote local serait une marque de bonne volonté de l'Etat intégrateur, qui inciterait les étrangers à s'intégrer pleinement, en demandant la nationalité française. Ou alors, cela viendrait reconnaître l'intégration déjà réussie des immigrants installés de longue date, « payant leurs impôts » et « respectant nos lois ». Pour d'autres encore, le droit de vote des parents immigrants serait un moyen de faciliter l'intégration sociale et politique des enfants issus de l'immigration, de leur enseigner à être de bons citoyens. Cette argumentation est liée à la problématique de la sous-représentation / participation des Français d'origine étrangère dans la vie publique. Enfin, pour les militants associatifs, le droit de vote des étrangers, pas forcément local, est proposé comme condition de l'intégration politique et sociale, car celle requiert l'égalité totale des droits entre personnes partageant un même espace social. Les étrangers résidant en France sont aussi concernés que les Français par les décisions politiques les affectant. Il semble difficile de tenir un langage cohérent sur l'intégration sociale, en les privant d'accès au mode principal de décision politique: le droit de vote.

Le débat sur le droit de vote des étrangers dévoile donc des tensions entre différents modèles de citoyenneté, à l'œuvre dans les différentes acceptions de l'intégration. Ce qui est en jeu, c'est la question de la relation entre l'Etat et l'individu, ainsi que celles des Etats entre eux, et des individus entre eux (Chemillier-Gendreau 2002). On pourrait se demander si ce n'est pas la question, beaucoup plus vaste, de la démocratie qui est posée dans ce débat.

Références bibliographiques :

Brubaker, R. (1997). Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne. Paris, Belin.

Chemillier-Gendreau, M. (2002). Droit international et démocratie mondiale. Les raisons d'un échec. Paris, Textuel.

De Rudder, V. (1994). « Intégration ». Vocabulaire historique et critique des relations interethniques, Pluriel Recherches, Cahier n°2. Paris, L'Harmattan, p. 25-32.

Geisser, V. (1997). Ethnicité républicaine. Les élites politiques d'origine maghrébine dans le système politique français. Paris, Presses de sciences po.

Lagarde, P. (1997). La nationalité française. Paris, Dalloz, 3e ed.

Le Cour Grandmaison, O. et C. Wihtol de Wenden (1993). Les étrangers dans la cité. Expériences européennes. Paris, La Découverte.

Lochak, D. (1999). « Les droits des étrangers, entre égalité et discriminations ». Immigration et intégration, l'état des savoirs. P. Dewitte. Paris, La Découverte, p. 310-319.

Marshall, T., H. (1950). Citizenship and Social Class and Other Essays, Cambridge University Press.

Oriol, P. (2001). [en ligne] Argumentaire en faveur du droit de vote des résidents étrangers, http://ourworld.compuserve.com/homepages/Paul_Oriol/citoyennete2000.htm. 10 mars 2003.

Wahnich, S. (1997). L'impossible citoyen. L'étranger dans le discours de la Révolution française. Paris, Albin Michel.