



HAL
open science

Le droit de vote des étrangers en Europe (communication Séville février 2007)

Hervé Andres

► **To cite this version:**

Hervé Andres. Le droit de vote des étrangers en Europe (communication Séville février 2007). Politiques européennes d'immigration, Feb 2007, Séville, Espagne. halshs-00131690

HAL Id: halshs-00131690

<https://shs.hal.science/halshs-00131690v1>

Submitted on 18 Feb 2007

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.

Colloque « Les politiques européennes d'immigration »

Institut d'études et de recherches Europe Méditerranée, Fundación Tres Culturas, Séville, Espagne, 15-16/02/07.

Table ronde « Le défi de l'intégration »

Communication « Le droit de vote des étrangers en Europe »

Hervé ANDRES

La question de l'immigration, des politiques d'immigration, n'est pas comme un problème parmi d'autres, dans le cadre de la construction européenne. Cette question est centrale dans le processus en cours et à venir. La manière de présenter, de traiter et de résoudre la question de l'immigration est et sera déterminante dans la qualité de la construction du monde et de l'Europe à venir.

Et c'est justement l'intérêt de se pencher sur la question du droit de vote des étrangers. En effet, cette question est une de celles qui sont discutées actuellement en Europe, de manière différente selon les pays, mais aussi dans le cadre même de la construction communautaire.

J'ai particulièrement exploré cette question du droit de vote des étrangers dans le cadre d'une thèse de science politique, que j'ai terminée et soutenue il y a une semaine à l'université de Paris 7. En fait, c'est à l'effet miroir du problème du vote des étrangers que je me suis intéressé, c'est-à-dire que j'ai cherché à montrer ce que ce problème révélait sur le régime, le système politique lui-même.

On m'a demandé de dresser un état des lieux des pratiques et des processus en cours en la matière, et d'essayer à partir de là, de proposer une manière de comprendre la question pour l'avenir.

Je dois avouer que j'ai beaucoup de difficultés à articuler mon propos avec la question de l'intégration, avec ce mot « intégration », qui est à la fois un concept assez précis en sciences sociales, et un concept fourre-tout et chargé de connotations très particulières dans les usages courants et politiques. J'y reviendrai.

L'état des lieux en Europe

Je vais commencer par dresser un état des lieux de la situation du droit de vote des étrangers en Europe. Dans le cadre de ma thèse, je suis parti du constat que globalement, l'on considère tout à fait normal que les étrangers soient exclus du droit de vote, et que la reconnaissance de certains droits électoraux ne saurait être qu'exceptionnelle. Ce préjugé est discutable et j'espère que nous en discuterons.

La situation du droit de vote dans les différents pays ou les différentes régions du monde est relativement peu connue. Or, finalement, d'après les recherches que j'ai menées et actualisées l'année dernière, il se trouve qu'au moins un pays sur 3 dans le monde (65 Etats sur 192) a une pratique du vote des étrangers. Cette pratique peut être limitée à certains scrutins et / ou à certaines catégories d'étrangers.

Mais cela montre que le droit de vote des étrangers ne peut absolument pas (ou plus) être considéré comme un phénomène exceptionnel. Le droit de vote des étrangers, c'est aujourd'hui une réalité dans de très nombreux pays. Ce n'est plus une utopie.

La situation en Europe est sans doute la mieux connue.

Depuis 1992, les traités de l'Union européenne ont instauré le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes pour les Citoyens de l'Union, quel que soit leur Etat de

résidence, pourvu qu'ils soient ressortissants d'un des Etats membres de l'Union. Il y a une rupture entre nationalité et citoyenneté, mais cette rupture n'est pas totale, puisque c'est la nationalité des Etats membres qui donne accès à la citoyenneté européenne.

Ainsi, un Allemand résidant en Espagne a le droit d'élire le maire de sa commune, de la même façon qu'un Français résidant au Danemark. Aujourd'hui, ce sont ainsi 27 Etats qui accordent mutuellement des droits politiques à des étrangers, sur la base de la réciprocité entre Etats.

L'expérience européenne ne se limite pas à cela.

Au moins 20 Etats européens accordent le droit de vote à tous les résidents étrangers sans condition de nationalité, au moins lors des élections locales. L'Irlande le pratique depuis les années 1960, quelques pays nordiques l'ont instauré dans les années 1970 et 1980 (alors même qu'ils avaient également instauré une forme d'égalité des droits politiques entre citoyens nordiques ; il y a une sorte de citoyenneté nordique).

Cette pratique tend à se généraliser en Europe, notamment parce que la différence faite entre Européens et non-Européens (par l'instauration du vote municipal et européen pour les citoyens européens seulement) est difficile à tenir politiquement. En France, un Algérien installé de longue date, partageant avec la France une très longue histoire coloniale et migratoire, est privé d'un droit de vote qui est accordé à un Européen tout juste arrivé dans le pays.

Cette situation, du fait des normes juridiques actuellement en vigueur, pose de nombreux problèmes politiques. Comment ne pas voir que le clivage entre les citoyens européens et les autres recoupe les anciens clivages racistes des anciennes puissances coloniales ? L'instauration du droit de vote des Européens suscite indéniablement un mouvement pour la généralisation de ce droit aux ressortissants extracommunautaires.

Le Royaume-Uni, quant à lui, reconnaît le droit de vote à tous les scrutins pour les Irlandais et les citoyens du Commonwealth (principalement, les anciennes colonies britanniques). Un Indien ou un Nigérien peut ainsi voter (et être élu) au parlement national. L'Irlande fait de même aux élections parlementaires, sur la base de la réciprocité. Le Portugal a instauré des dispositions presque similaires, notamment vis-à-vis des pays lusophones (Brésil, ...). La Suède accorde le droit de vote à tous les résidents étrangers aux référendums nationaux (ex. récent : référendum sur l'Euro).

L'Espagne, quant à elle, reconnaît le principe du droit de vote municipal des étrangers, mais uniquement, pour le moment, sous condition expresse de réciprocité. Ceci signifie que pour accorder le droit de vote aux ressortissants de tel ou tel Etat, il ne suffit pas que l'Etat en question accorde le droit de vote aux Espagnols, il faut de plus la signature d'un traité. En l'état actuel des choses, il me semble que seuls les Norvégiens bénéficient ainsi du droit de vote en Espagne. Pourtant, de très nombreux autres pays dans le monde accordent le droit de vote aux Espagnols. Mais vous savez sans doute mieux que moi que la question est actuellement débattue en Espagne, et que certaines ouvertures sont envisagées.

Hors de l'Union européenne, la Norvège et l'Islande accordent le droit de vote municipal aux étrangers au bout d'une certaine durée de résidence. La Bulgarie a aménagé récemment sa Constitution pour aller dans ce sens, avant d'entrer dans l'Union européenne. Quant à la Suisse, ce sont les cantons qui décident d'accorder ou non le droit de vote aux étrangers, laissant parfois les communes elles-mêmes libres de cette décision. Le canton de Neuchâtel accorde le droit de vote aux résidents étrangers depuis 1849, celui du Jura depuis 1979. Du fait de l'importance démographique des étrangers, la question du droit de vote fait régulièrement l'objet de débats et de votations. Au moins 9 cantons sur 26 connaissent une pratique de ce droit.

Ainsi, en Europe, au moins 30 Etats sur 44 (c'est-à-dire 2 tiers des pays) ont accordé le droit de vote à des étrangers. Dans au moins 4 pays (Royaume-Uni, Irlande, Suède, et Portugal), les étrangers peuvent participer à des scrutins nationaux.

L'Europe constitue donc un large espace d'expérimentation en matière de droit de vote des étrangers. De nombreux facteurs convergent pour généraliser cette pratique : intégration politique régionale, émergence d'une réelle communauté politique transnationale, intensification des migrations humaines, liens postcoloniaux, éclatement des empires et des Etats à l'Est de l'Europe.

Néanmoins, ce processus est loin d'être uniforme et univoque. Les pratiques du droit de vote des étrangers sont diversifiées selon les histoires respectives des pays. Et des résistances politiques se manifestent également, notamment sous la forme de crispations nationalistes, qui voient dans le droit de vote des étrangers une menace pour les souverainetés nationales.

Par ailleurs, il convient sans doute de rappeler la Convention 144 du Conseil de l'Europe du 5 février 1992 sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local prévoit, entre autres, l'octroi du droit de vote aux étrangers. Mais elle est pour l'instant signée par 11 Etats, ratifiée par seulement 8, et encore, seulement 6 se sont engagés sur la clause du vote des étrangers.

Mais la pratique du droit de vote des étrangers ne se limite aucunement à l'espace européen. Et si vous me le permettez, je vais sortir un peu de l'Europe, car l'Europe est engagée dans le monde. Je crois qu'il est important d'avoir quelques données sur l'état de la question sur les 5 continents...

L'état des lieux dans le reste du monde

Ainsi, en Amérique du Sud, la règle générale est d'accorder le droit de vote aux étrangers. Seuls 2 Etats (Equateur et Surinam) sur 12 réservent le droit de vote à leurs ressortissants. Tous les autres accordent le droit de vote aux étrangers. Cela s'explique par l'histoire marquée par la colonisation et l'installation de nombreux immigrants en provenance européenne. Ces pays sont des pays d'immigration assumée comme étant partie prenante de leur identité.

La pratique du droit de vote des étrangers est parfois très ancienne (19^e siècle à Buenos-Aires, années 1920 pour le Chili).

Au moins 5 pays accordent le droit de vote aux élections nationales (Brésil, pour les Portugais, et Guyana, pour les citoyens du Commonwealth, et Chili, Uruguay et Venezuela, pour tous les étrangers sans condition de nationalité).

Dans la zone nord-américaine et caraïbe, au moins 10 Etats accordent le droit de vote et l'éligibilité aux citoyens du Commonwealth. La République dominicaine semble faire de même, au moins aux élections locales. De plus, les Etats-Unis, qui ont longtemps pratiqué le droit de vote des étrangers (notamment pour faciliter l'installation de colons européens) sont en train de réactiver cette pratique (longtemps oubliée), pour l'instant de façon assez isolée (quelques communes, notamment du Maryland) mais la question fait partie du débat actuel sur la place de l'immigration dans la vie politique des Etats-Unis.

En Afrique, au moins 8 Etats (Botswana, Burkina Faso, Cap-Vert, Guinée, Maurice, Ouganda, Rwanda, et Zambie) ont instauré le droit de vote des étrangers, le plus souvent récemment, sous des modalités variables (Commonwealth, réciprocité, élections locales, ...). Dans un continent où la démocratie est encore très instable, où de nombreuses polémiques sur la nationalité « douteuse » de certains acteurs politiques sont agitées pour les écarter du jeu électoral, il convient sans doute de souligner ces ouvertures, peu connues en Europe.

En Asie, on peut mentionner au moins 3 cas d'ouverture du droit de vote aux étrangers : à Jérusalem Est, en Corée du Sud (pour les élections municipales) et à Hong-Kong (pour tous les scrutins).

En Océanie, le droit de vote est accordé aux « British Subjects » résidant en Australie, tandis que certains Etats australiens accordent le droit de vote local à tous les étrangers. La Nouvelle-Zélande accorde le droit de vote à tous les étrangers et à toutes les élections.

Interprétations de la question

Ainsi, comme je l'ai dit, au moins 1 pays sur 3 dans le monde a une pratique du vote des étrangers. Le droit de vote n'est donc pas, contrairement aux idées reçues, réservé aux nationaux. Il est ouvert, parfois depuis longtemps, mais la tendance à l'ouverture se confirme dès la fin du XXe siècle.

Les modalités de cette ouverture sont multiples.

D'une part, certains pays accordent le droit de vote à des étrangers uniquement à des scrutins locaux. Mais au moins 25 pays reconnaissent ce droit au niveau national.

D'autre part, certains Etats limitent le droit de vote à certaines catégories d'étrangers (sous condition de réciprocité ou de communauté de langue par exemple). Mais 36 pays au moins ouvrent le droit de vote à tous les étrangers sans condition de nationalité.

Enfin, dans certains cas assez rares, le droit de vote des étrangers est instauré sur une partie seulement du territoire national, car la définition du droit de vote ne relève pas de l'échelon central du pouvoir politique.

Par ailleurs, autre idée reçue, l'ouverture du droit de vote n'est absolument pas liée à la fermeture de la nationalité.

Ce n'est pas parce que la nationalité serait difficile à obtenir que l'on a accordé le droit de vote aux étrangers. On ne constate pas, dans les faits, une telle corrélation entre nationalité « fermée » et droit de vote « ouvert », ni l'inverse. Dans certains pays ayant accordé le droit de vote aux étrangers, la nationalité est facile à obtenir (au bout d'un certain temps de résidence), et dans d'autres pays, elle est difficile à obtenir. Il n'y a pas de corrélation. La Belgique a en même temps libéralisé sa procédure d'acquisition et ouvert son droit de vote.

En fait, si ces questions font parfois l'objet de débats politiques agités, une multitude de facteurs sont en cause d'un pays à l'autre, et il est difficile de classer les pays par « modèles », qui s'avèrent simplificateurs. L'histoire du pays, son éventuelle histoire coloniale, son ancienneté ou son caractère récent, sa relation aux empires, son histoire particulière vis-à-vis de l'émigration et/ ou de l'immigration, le caractère plus ou moins affirmé et unitaire de l'identité nationale, l'utilitarisme migratoire, les nécessités militaires, tout cela rentre en compte dans ces problèmes.

Mais sur le fond, je crois que le problème ne se résume pas une question de modèle. En tout cas, l'on ne peut expliquer les différences de situation vis-à-vis du droit de vote des étrangers entre les pays par des questions de modèles.

Par contre, ce qu'on peut expliquer par un modèle, c'est justement ce qui est commun à tous ces pays. En effet, j'ai dit que le droit de vote des étrangers n'était plus exceptionnel, qu'un tiers des pays le pratiquait au moins. Mais je dois aussitôt ajouter qu'aucun pays dans le monde ne traite, vis-à-vis des droits politiques (droit de vote et éligibilité) sur un plan de stricte égalité entre étrangers et nationaux. C'est-à-dire que le modèle de « préférence nationale » reste partout en vigueur, car il correspond au paradigme selon lequel le droit de vote correspond à une prérogative essentielle de la communauté nationale.

Quand je parle ici de national, de nationaux, je fais en réalité référence à l'Etat et à ses ressortissants. Je sais bien que tous les Etats ne sont pas nationaux comme l'archétype français, mais c'est par commodité de langage que je simplifie ici le propos.

L'idée de base du modèle, c'est que pour avoir le droit de vote, il faut faire partie de la communauté « nationale », qui s'identifie juridiquement par une relation d'allégeance personnelle à l'Etat. La

nationalité est en fait un statut juridique, qui lie verticalement une personne à un Etat, et de façon dérivée, de façon horizontale, une personne aux autres membres de la communauté nationale.

Les étrangers, parce qu'ils ne font pas partie de la communauté nationale, sont a priori exclus du droit de vote, et au-delà, de la communauté politique, car leur allégeance à l'Etat (et de façon dérivée, aux autres con-citoyens) fait défaut. Pourtant, ils sont dans le même espace social, économique et politique. Ils sont soumis à l'impôt et à la plupart des normes juridiques de leur pays de résidence (mis à part quelques exceptions). Le modèle démocratique moderne (issu des révolutions américaine et française), qui affirme que la légitimité du pouvoir à gouverner est issue du peuple gouverné se trouve ici ébranlé dans ses fondements. Les étrangers se trouvent soumis à un gouvernement auquel ils ne participent pas. C'est que l'universalisme révolutionnaire du XVIII^e siècle a vite cédé le pas devant les exigences nationalistes, considérant que l'adhésion à la nation (en fait, à l'Etat) devait primer sur les considérations démocratiques. C'est ainsi que fondamentalement, le principe de souveraineté nationale s'oppose au droit de vote des étrangers. Mais ce principe est ébranlé aujourd'hui, et le fait que de nombreux pays commencent à accorder le droit de vote, même de façon limitée, à des étrangers, montre que l'ouverture est à l'ordre du jour.

Avant de terminer, et afin d'articuler mon propos avec le grand thème de cette table ronde, je voudrais revenir sur la relation entre droit de vote des étrangers et intégration. Vous m'excuserez de ne parler ici qu'à partir du terrain français, sachant que la situation dans d'autres pays européens est peut-être assez différente.

L'intégration, entre injonction et revendication

Il n'est pas facile de parler d'intégration, car la notion d'intégration est à la fois un concept relativement précis dans les sciences sociales, et un concept confus, dans les usages sociaux et politiques, sans cesse en transformation.

A l'origine, à l'origine des sciences sociales, le concept d'intégration rendait compte de la faculté de cohésion d'une société dans son ensemble. Puis, il a concerné la faculté d'une société à accueillir en son sein et de façon cohérente des groupes minoritaires, et par dérive, il a désigné la capacité du groupe lui-même (voire, des individus le composant) à se fondre dans l'ensemble de la société.

Dans ses usages politiques, la notion d'intégration désigne à la fois la politique d'accueil et d'insertion des minoritaires, et le résultat de cette politique. Il devient de plus en plus, en France, par une succession de glissements, non pas un idéal d'insertion, mais à l'inverse, une injonction stigmatisante. Ainsi, de plus en plus, c'est le défaut d'intégration de certaines populations et de certaines personnes qui est en cause. On reproche à certains de ne pas s'intégrer et ça a des conséquences juridiques négatives pour eux (précarisation du titre de séjour, refus de naturalisation, ...) L'intégration devient ce qui permet d'exclure.

Vu l'univers polysémique de la notion d'intégration, il n'est pas étonnant qu'elle soit utilisée, dans le débat sur le droit de vote des étrangers, à l'appui de thèses absolument opposées.

Le droit de vote peut être vu comme une condition de l'intégration, ou à l'inverse, l'intégration peut être considérée comme une condition pour avoir le droit de vote.

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. 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 (notamment parce que toutes les voix sont bienvenues) 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, où les non-communautaires n'ont pas encore le droit de vote, on a pu assister à l'émergence d'une « ethnicité républicaine », où des élus français d'origine maghrébine sont assignés à une représentation symbolique de leur « communauté », tout en s'effaçant derrière un assimilationnisme anti-communautariste.

Certains pensent qu'accorder le droit de vote local serait une marque de bonne volonté de l'Etat facilitant l'intégration, qui inciterait les étrangers à s'intégrer pleinement, en demandant la nationalité. Ou alors, que cela viendrait entériner l'intégration déjà réussie des immigrés installés de longue date, « payant leurs impôts » et « respectant nos lois ».

Pour d'autres, le droit de vote des parents étrangers serait un moyen de faciliter l'intégration sociale et politique des enfants issus de l'immigration, de leur enseigner à être de bons citoyens.

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-ci requiert l'égalité totale des droits entre personnes partageant un même espace social.

Bref, dans le débat sur le droit de vote des étrangers, l'intégration est invoquée pour dire tout et son contraire. D'un point de vue « objectif », on ne peut pas dire grand-chose du lien entre intégration et droit de vote des étrangers. Ou alors, on peut s'accorder sur la formule qu'accorder le droit de vote revient à intégrer politiquement, mais sans préjuger des autres dimensions de l'intégration sociale.

Conclusion

En conclusion, je voudrais donc rappeler que le droit de vote des étrangers n'est plus une exception, qu'il s'agit d'un phénomène mondial, qui tend probablement à se généraliser.

En même temps, cette tendance est symptomatique d'une remise en question du modèle souverainiste national, ébranlé par l'aspiration démocratique des sociétés postmodernes.

L'accélération des migrations, des circulations humaines, mais aussi de la circulation des idées et des produits rend inévitable le décalage entre la population constitutive d'un Etat (juridiquement pourvue de la nationalité) et le territoire de l'Etat. Il est inéluctable que des personnes se trouvent sur le territoire d'un Etat dont ils n'ont pas la nationalité. L'exigence démocratique devrait conduire à favoriser la participation politique de toute la population (y compris des étrangers), afin de renforcer la légitimité des gouvernements. Le droit de vote des étrangers est sans doute un des leviers importants pour favoriser cette participation politique. Mais il n'est assurément pas le seul.

Dans le contexte européen, la citoyenneté de l'Union est actuellement accordée aux seuls ressortissants des Etats membres de l'Union. Ainsi, les ressortissants des Etats tiers, qui constituent par leur nombre (sans doute une quinzaine de millions de personnes, soit plus que la Belgique, la Tchéquie, la Hongrie, le Portugal, la Grèce, tous entre 10 et 11 millions d'habitants) l'équivalent de la population d'un Etat, sont actuellement exclus de la participation politique. La nouvelle communauté politique qui se construit n'a pas totalement rompu avec les anciennes logiques des Etats nations.

Un certain nombre d'acteurs et de militants politiques proposent de baser la citoyenneté européenne sur le fondement de la résidence. Ainsi, cette nouvelle citoyenneté « européenne de résidence » permettrait, d'exclure beaucoup moins des personnes qui participent de l'espace, de la culture, de l'économie et de la politique européenne. Exclure beaucoup moins, ce serait intégrer beaucoup plus et mieux. Et ce serait sans doute contribuer à une refondation politique plus démocratique de l'Europe, plus ouverte sur le monde et sur ses voisins.