



HAL
open science

Le vote des étrangers : une question importante pour la démocratie

Hervé Andres

► **To cite this version:**

Hervé Andres. Le vote des étrangers : une question importante pour la démocratie. Plein Droit, 2012, 95, pp.27-30. 10.3917/pld.095.0027 . halshs-00756717v1

HAL Id: halshs-00756717

<https://shs.hal.science/halshs-00756717v1>

Submitted on 23 Nov 2012 (v1), last revised 21 Mar 2017 (v2)

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.

Le vote des étrangers : une question importante pour la démocratie

La question du droit de vote des étrangers est débattue en France depuis de longues années et les conditions politiques actuelles sont inédites. Elle a été un des enjeux des campagnes électorales de 2012. La proposition d'une extension aux résidents extracommunautaires du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales¹ figure au programme du président élu et celui-ci dispose d'une majorité à la fois à l'Assemblée nationale et au Sénat pour faire adopter cette réforme. Néanmoins, pour réviser la Constitution, il lui faut réunir une majorité des 3/5^{es} au Parlement (ce qui suppose le ralliement de députés ou de sénateurs de l'opposition favorables à cette mesure) ou réunir une majorité d'électeurs lors d'un référendum. Au moment où ces lignes sont écrites, cette dernière étape semble la plus difficile à passer. L'opposition utilise cette proposition comme repoussoir et le spectre du reniement hante la majorité actuelle, suspectée de vouloir renoncer, comme François Mitterrand auparavant, à cette vieille promesse.

Par delà les contingences directement politiques, par delà les relents de xénophobie et les fantasmes de communautarisme qui s'expriment, par delà les questions sur l'intégration et la cohésion sociale, qui sont assurément au cœur des enjeux de ce débat, l'objectif de cet article est de montrer brièvement ce que révèlent les résistances contre le droit de vote des étrangers sur la relation entre citoyenneté et nationalité, démocratie et souveraineté. Il s'agit d'une question importante pour la démocratie qui interpelle tous les citoyens, qu'ils soient français, européens ou extracommunautaires.

Une question consubstantielle au régime des Etats démocratiques modernes

Les expériences étrangères du droit de vote des étrangers sont souvent décrites comme circonscrites à l'Europe alors qu'en réalité, sous différentes formes et avec différentes limitations, au moins un tiers des pays dans le monde, sur les 5 continents, ont actuellement une pratique du vote des étrangers. Ce n'est donc pas une pratique exceptionnelle. Ce n'est pas non plus une question nouvelle, et au contraire, elle est posée depuis longtemps, au moins depuis les révolutions de la fin du 18^e siècle et l'éclatement des empires européens et coloniaux au 19^e et au 20^e siècle. Le problème est sans doute inéluctablement posé par la nature même du régime en vigueur dans les Etats démocratiques modernes, régime qui se définit à la fois par un principe démocratique (c'est le peuple qui est la base de la légitimité de l'Etat, il est censé détenir et exercer le pouvoir et le vote est le principal outil de cette légitimité), et par le principe de souveraineté des Etats (la souveraineté garantit l'exclusivité des compétences sur un territoire et sur une population, et elle est l'attribut d'une pluralité d'Etats sur la planète)². De fait, c'est parce que territoire et population ne coïncident pas exactement sous la juridiction d'un pouvoir étatique que le problème est posé. Tant que la population coïncide plus ou moins avec le territoire de l'Etat, tant qu'il n'y a pas « d'étrangers » (ressortissants d'autres Etats souverains), le problème ne se pose pas vraiment et la définition du corps électoral à partir de la population ressortissante de l'Etat en question suffit à première vue pour considérer comme démocratique le pouvoir issu du vote du peuple en question. Mais la présence sur le territoire d'un Etat « A » de ressortissants d'un Etat « B » pose le problème de l'asymétrie entre la soumission au pouvoir de l'Etat « A » et l'absence de participation au processus de légitimation de ce pouvoir pour les ressortissants de l'Etat « B ». Ces étrangers sont soumis aux lois de leur Etat de résidence sans pouvoir participer à leur élaboration et cela pose un problème de légitimation démocratique. Le problème se pose particulièrement dans le cas des pays d'immigration (où des étrangers se sont installés pendant une longue durée, et où parfois, leurs descendants restent étrangers sur plusieurs générations). Le problème se pose également, à l'inverse, pour les pays d'émigration, dont certains refusent de reconnaître à leurs expatriés les mêmes droits (notamment politiques) que ceux de leurs ressortissants résidents. Le problème se pose aussi lors de la création d'un nouvel Etat, lorsque les règles d'inclusion et d'exclusion de ce nouvel Etat ne sont pas encore définies vis-à-vis des personnes qui en occupent

¹ Les résidents européens (ressortissants des Etats membres de l'Union européenne) disposent déjà du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes depuis le traité de Maastricht (1992) et sa transposition dans le droit interne français (1994 pour les élections européennes, 1998 pour les élections municipales).

² Chemillier-Gendreau M., (1995). *Humanité et souverainetés, essai sur la fonction du droit international*. Paris, La Découverte.

le territoire. Ainsi, par exemple, il y a plus de 2 siècles, alors que la révolution américaine donnait le signal d'un nouveau type de régime basé sur une conception moderne de la démocratie, la qualité de sujet du Roi d'Angleterre ne pouvait pas constituer la condition première pour être citoyen des nouveaux Etats indépendants. Et ainsi, les étrangers ont longtemps bénéficié du droit de vote dans une quarantaine d'Etats américains³. Et par ailleurs, la présence d'esclaves sur le territoire, auxquels les nouveaux démocrates étasuniens ne voulaient absolument pas accorder l'égalité des droits, rendait problématique la définition des frontières et du contenu de la nouvelle citoyenneté en gestation.

L'émergence du suffrage universel dans les régimes issus des révolutions démocratiques des 18^e et 19^e siècles a érigé le droit de vote comme un pilier de ces régimes, et la question qui est posée est celle de savoir si l'extension constatée de ce droit doit s'arrêter aux limites de la nationalité.

L'exclusion des étrangers du droit de vote dévoile une contradiction interne entre le fondement démocratique et le principe de souveraineté. Si le peuple détient le pouvoir, comment admettre qu'une partie du peuple (les étrangers) soit exclue de l'acte délibératif constitutif du pouvoir politique ? La réponse classique est que les étrangers ne font pas partie du peuple souverain. S'ils n'en font pas partie, qui les en a exclus ? Le premier volet de la réponse correspond à la définition juridique de l'étranger : c'est l'Etat qui trace la frontière entre ses ressortissants et les autres, les étrangers. Exclure préalablement les étrangers, c'est reconnaître la primauté de l'Etat sur l'acte démocratique. Dans ce cas, le pouvoir de l'Etat n'est plus l'expression du pouvoir du peuple, mais il en est la matrice⁴. Le deuxième volet de la réponse part d'une conception essentialiste du peuple en question, qui ne se donnerait d'existence politique qu'en excluant. C'est en se distinguant de l'altérité que le peuple construirait sa propre identité. Cela dévoile sans doute une partie de la boîte noire de la constitution des Etats démocratiques modernes, où les rapports entre souveraineté populaire, souveraineté nationale et Etat doivent être compris dans une perspective dialectique, prenant en compte les rapports de force politiques et les héritages culturels. Mais en tout cas, la réponse excluant *a priori* les étrangers du peuple politique au nom de l'Etat ou au nom de la Nation ne peut être considérée comme définitive et naturelle. Une perspective réellement démocratique conduit à la remettre en question. Est-il forcément légitime aujourd'hui d'exclure les étrangers de tout droit de vote, et donc, de toute expression démocratique ?

Le vote comme outil instrumental et symbolique de l'appartenance à la communauté politique

Le vote est un outil de décision qui n'a de sens que dans une collectivité. C'est parce que les hommes et les femmes sont nombreux qu'ils se sont dotés d'un mécanisme permettant à chaque individu de participer à une décision collective, qui fait sens pour l'ensemble de la collectivité. Le bulletin de vote est l'outil instrumental et aussi symbolique de la participation à une communauté politique. La dimension symbolique n'est absolument pas accessoire, et elle est même au contraire fondamentale. Aucun votant ne se fait d'illusion sur la possibilité réelle que son bulletin en particulier puisse enlever à lui seul la décision. S'il vote (ce que continuent de faire des millions de citoyens), c'est qu'il a intégré l'idée que l'agrégation collective de millions de décisions individuelles comme la sienne rend légitime le résultat final, même si ce dernier ne lui convient pas. Longtemps pratiqué dans différentes instances depuis l'Antiquité, le vote a été instauré au 19^e et 20^e siècle comme l'institution principale de la démocratie moderne, au fur et à mesure que le suffrage devenait « universel », c'est-à-dire qu'il était étendu petit à petit, au gré des luttes politiques, à de nouvelles catégories d'électeurs. Fortement ritualisé, le vote est enseigné comme un acte nouant le rapport d'un individu à une communauté politique, qui est celle des citoyens relevant d'un même pouvoir politique et constituant le principe légitimant ce pouvoir.

Parler ici de « communauté politique » suppose de distinguer aussitôt cette communauté politique d'autres types de communautés (religieuses, familiales, culturelles, etc.). Le lien qui unit les membres d'une communauté politique n'est pas déterminé par une essence ou donné par la nature ou le destin. En démocratie, il est, fondamentalement, marqué par une relation d'égalité. La politique recouvre un ensemble d'actions par lesquelles les citoyens prennent part à la vie de la cité. La cité (la polis, chez les Grecs) n'est pas un espace géographique déterminé, ce n'est pas une ville, c'est l'espace de mise en commun, où les citoyens renoncent à la violence pour élaborer les règles de fonctionnement collectif. Si l'on ne peut pas limiter la

³ Malgré les poussées de nationalisme, cette pratique n'a jamais totalement disparu, et le débat est relancé depuis une vingtaine d'années. Cf. Hayduk R., (2006). *Democracy for All: Restoring Immigrant Voting Rights in the United States*. New York, Routledge.

⁴ Résonnent les mots de Nietzsche : « L'Etat est le plus froid des monstres froids. Il ment froidement ; et voici le mensonge qui s'échappe de sa bouche : "Moi l'Etat, je suis le peuple" » (*Ainsi parlait Zarathoustra*).

démocratie au vote (rappelons même que le tirage au sort, par exemple, constitue l'outil privilégié de désignation dans la démocratie antique), si les actions politiques prennent différentes formes, on ne peut pas non plus nier le rôle central du vote dans la démocratie moderne, que ce soit dans les formes de démocratie directe ou représentative. Le suffrage universel peut être interprété comme une conquête issue des luttes démocratiques, toujours susceptible d'être vidée de substance, détournée, par un pouvoir oligarchique⁵. Le fait d'avoir, ou pas, le droit de vote détermine la place de l'individu vis-à-vis de la communauté politique.

Le débat sur le droit de vote des étrangers est un débat sur les frontières, et donc, sur la définition même de la communauté politique. Définir d'une façon ou d'une autre les règles d'appartenance, le système d'inclusion et d'exclusion de la communauté, c'est définir la communauté elle-même de façons différentes.

Les opposants au droit de vote des étrangers défendent l'idée que la seule communauté politique, c'est la nation. Pour eux, la nationalité, c'est la citoyenneté des Etats démocratiques modernes⁶. Et les étrangers, exclus de la communauté nationale, sont exclus de la citoyenneté, du moins, tant qu'ils restent des étrangers.

Il est vrai que la formation des Etats démocratiques modernes est passée par le principe national. En effet, la continuité des Etats s'est opérée par le transfert symbolique de la souveraineté du monarque à la nation, communauté imaginée transcendant les générations, principe inventé par les souverains de l'Ancien Régime monarchique pour justifier la perpétuation du pouvoir, par delà les successions royales⁷. C'est en général par le principe national que les démocraties modernes se sont développées, en éduquant leurs citoyens à l'appartenance à une communauté non seulement politique, mais aussi culturelle, linguistique, ethnique voire spirituelle ou religieuse. La nation, ce n'est pas seulement la communauté des vivants dans un même espace politique, c'est d'abord l'appartenance à un héritage, à un passé plus ou moins mythique et la projection dans un futur transcendant l'échelle des vies humaines. D'un Etat à l'autre, cette construction a pris des formes différentes mais l'on peut affirmer que tout Etat, d'une façon ou d'une autre, tente de se définir à partir d'une nation dont il se prétend l'expression.

Les opposants au vote des étrangers, en France, assimilant parfois hâtivement nation et démocratie et oubliant l'origine monarchique du principe national, prétendent que toute l'histoire de la citoyenneté en France s'est déroulée dans le cadre de la nationalité. Ils passent sous silence les expériences différentes de la Révolution française (où la qualité de citoyen ne peut plus être définie à partir de celle de sujet du roi, et où la légitimité réside dans la loyauté vis-à-vis de la révolution), de la Commune (où sont citoyens, et même ministres, des communards « étrangers » à la nation française). Ils ignorent la déconnexion opérée dans l'empire colonial entre nationalité et citoyenneté (en général, les indigènes colonisés étaient français, astreints aux devoirs des français, mais pas citoyens, et ne disposaient pas du droit de vote) et s'opposent aujourd'hui à l'idée que des descendants des indigènes puissent devenir citoyens sans devenir français, au nom de la soi-disant nécessaire connexion entre citoyenneté et nationalité. Ils exigent d'eux qu'ils se soumettent à la procédure de naturalisation que d'ailleurs, la France coloniale exigeait également des indigènes déjà français aspirant à devenir citoyens.

L'exigence de naturalisation comme justification de l'exclusion

Quand il n'est pas l'expression directe de la xénophobie, le refus du droit de vote des étrangers va de pair avec l'affirmation que la citoyenneté est ouverte, pourvu qu'elle passe par l'acquisition de la nationalité. S'ils veulent voter, dit-on, ils « *n'ont qu'à* » demander la naturalisation.

Les impératifs d'assimilation exigée pour la naturalisation opèrent une sélection des candidats, privilégiant ceux qui sont les plus diplômés, ceux qui ont le capital culturel le plus important et ceux qui sont arrivés les plus jeunes ou depuis le plus longtemps. La naturalisation s'apparente à une « *opération de magie politico-sociale* », à « *un rite de transsubstantiation* » qui consiste à transformer les étrangers (véritables « *corps étrangers* ») en « *naturels* » d'un pays⁸. Cette opération s'adresse aux potentiels naturalisés, en exigeant d'eux qu'ils abandonnent leur propre nature, mais aussi aux nationaux (en leur montrant qu'ils participent d'un corps collectif déjà donné). Ce qui s'affirme là, dans l'exigence de naturalisation, c'est une conception essentialiste de l'Etat-nation, donné comme une nature, et non comme une construction politique. Et d'ailleurs, cette opération magique échoue à faire de l'étranger naturalisé un Français comme les autres, quand son nom, son apparence physique ou son appartenance religieuse l'exclut du groupe majoritaire et l'expose aux discriminations systémiques. Ainsi, la naturalisation est loin de « résoudre les problèmes » et ne peut être

⁵ Rancière J., (2004). *Aux bords du politique*. Paris, Gallimard Folio Essais (1^{ère} édition, La Fabrique, 1998).

⁶ Schnapper D., (2003). *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*. Paris, Gallimard, Folio, (1994 pour l'édition originale).

⁷ Kantorowicz E., (1957). *Les deux corps du Roi*. Paris, NRF Gallimard.

⁸ Sayad A., (1993). Naturels et naturalisés. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 26-35. (p.26).

présentée comme la voie royale à l'intégration. Par ailleurs, l'exigence de cette procédure, qui est loin d'être aussi simple que l'affirment ceux qui commencent leur phrase par « *ils n'ont qu'à* », contribue à renforcer l'altérité de l'étranger, dont on est amené à croire finalement que « *s'il est étranger, c'est parce qu'il le veut bien* ».

Contrairement à ce qui a été parfois avancé pour expliquer certaines expériences étrangères, ce n'est pas forcément parce qu'ils auraient une nationalité très fermée que certains pays auraient ouvert leur droit de vote. A l'inverse, l'ouverture de la nationalité ne saurait constituer une compensation de la fermeture du droit de vote. Certains pays ont simultanément ouvert le droit de vote aux étrangers et facilité l'accès à la nationalité. Ces dernières années, les gouvernements de droite en France ont systématiquement durci les conditions d'acquisition de la nationalité tout en refusant la reconnaissance du droit de vote aux extracommunautaires. Et à l'automne 2012, alors que le ministre socialiste de l'intérieur annonce vouloir assouplir les conditions d'accès à la nationalité, l'opposition dénonce cette intention de « brader la nationalité française »⁹. Ce qui s'exprime derrière le refus du droit de vote des étrangers, c'est bien souvent le refus des étrangers tout court. Ouverture du droit de vote et de l'accès à la nationalité sont deux propositions qui ne sont pas contradictoires, et au contraire, la première peut être vue comme favorisant la deuxième.

Si les opposants au droit de vote des étrangers prennent acte de l'octroi du droit de vote aux citoyens européens, ils en nient la portée, en rappelant que cette concession s'est faite par un engagement mutuel et réciproque des Etats européens dans un processus d'intégration régionale. Mais il est difficile de ne pas voir dans l'inclusion des citoyens européens et l'exclusion des extracommunautaires l'affirmation d'un essentialisme et d'un ethnocentrisme européens (voire d'un racisme) quand cela a pour conséquence, comme cela est souvent évoqué, de refuser le droit de vote à un résident maghrébin qui vit en France depuis 30 ans, y a construit les routes et les écoles, alors qu'un citoyen finlandais (par exemple) venant tout juste d'arriver bénéficie du droit de vote, sans aucune condition de durée de résidence, sans parler la langue et sans aucune condition d'intégration. Le fait que ce soit l'engagement *d'un Etat* (en l'occurrence, de la Finlande) qui entraîne la reconnaissance de citoyenneté pour le résident finlandais affaiblit terriblement la rhétorique qui consiste à renvoyer l'accès au droit de vote à des qualités *individuelles* d'intégration. Par ailleurs, l'argument de la réciprocité n'est utilisé que pour *repousser* la perspective du vote des étrangers (supposant l'absence de réciprocité avec les pays hors de l'Union européenne). Il n'est pas utilisé sérieusement pour *envisager* l'octroi du droit de vote aux ressortissants des Etats reconnaissant ce même droit aux Français (plus d'une vingtaine d'Etats hors Union européenne pourraient être concernés) et s'il pose des problèmes de fond, son usage dans le débat montre en tout cas qu'il s'agit d'un faux argument destiné à masquer une hostilité de principe au vote des étrangers.

Les opposants au droit de vote des étrangers prétendent assimiler citoyenneté et nationalité en présentant cette association comme naturelle et consubstantielle aux Etats démocratiques modernes. Ils feignent d'ignorer que le suffrage universel est le fruit de luttes politiques et d'une dynamique conflictuelle propre à la démocratie. En France, après des allers-retours durant la période révolutionnaire, les hommes français adultes des classes populaires de métropole ont conquis le droit de vote en 1848, les femmes ont dû attendre un siècle de plus (1944), et l'abaissement de l'âge de la majorité de 21 ans à 18 ans (en 1974) a encore augmenté le corps électoral de plusieurs millions d'électeurs. Les citoyens européens se sont vu octroyer le droit de vote municipal et au parlement européen à partir de 1992. Certains Français sont longtemps restés exclus du droit de vote, comme la plupart des indigènes dans l'empire colonial, les naturalisés récents ou d'autres catégories de personnes considérées comme incapables (mineurs, majeurs placés sous tutelle, condamnés, handicapés, ...). Toutes les restrictions antérieures du droit de suffrage (aux hommes ne payant pas l'impôt, aux femmes, aux jeunes, aux Noirs, aux indigènes, ...) ont été présentées comme naturelles avant d'être démenties par les luttes politiques et l'aspiration démocratique à l'égalité des droits. La citoyenneté, qualité des hommes et des femmes comme acteurs politiques, échappe à tout enfermement. Elle ne peut être définie simplement comme un statut juridique¹⁰ et elle tend toujours à être redéfinie, en fonction des rapports de force politiques.

⁹ Eric Ciotti : « Vouloir brader la nationalité française est irresponsable et dangereux », <http://www.eric-ciotti.com/2012/10/18/vouloir-brader-la-nationalite-francaise-est-irresponsable-et-dangereux/> (octobre 2012).

¹⁰ Lochak D., (1991). La citoyenneté : un concept juridique flou, in Colas D., Emeri C. et Zylberberg J. (dir.), *Citoyenneté et nationalité, Perspectives en France et au Québec*, Paris, PUF, 179-207.

La citoyenneté de résidence comme tentative de refondation de la démocratie

Les partisans du droit de vote des étrangers proposent une conception plus ouverte de la communauté politique à partir des hommes et des femmes qui la composent effectivement, et reconnaissent donc une citoyenneté de résidence, dissociée de la nationalité. Pour eux, la Cité ne se limite pas à la seule nation, elle est multiple dans ses échelons et ses imbrications, comme sont multiples les formes de participation à la vie politique. Pourquoi faudrait-il nécessairement être français pour pouvoir voter dans des élections en Bretagne ou en Alsace ? Pourquoi un Alsacien déménageant en Bretagne se voit-il automatiquement pourvu du droit de vote dans sa nouvelle commune, alors qu'un étranger y résidant depuis des dizaines d'années en est privé ? Est-il plus compétent, plus méritant, plus intégré ou plus informé sur les enjeux politiques de sa nouvelle commune ? La proposition du droit de vote des étrangers, telle qu'elle a été présentée dans le programme présidentiel et législatif de la nouvelle majorité, est extrêmement prudente et limitée. Elle se contente d'aligner le régime électoral des résidents extracommunautaires sur celui des citoyens de l'Union européenne, uniquement pour les élections municipales et en rajoutant une durée de résidence de 5 ans. Elle n'est donc pas en rupture totale avec le modèle « classique » de citoyenneté-nationalité mais elle constitue une avancée appréciable dans la reconnaissance d'une citoyenneté de résidence et donc, des droits de ces personnes qui participent au quotidien à la vie sociale, économique et politique des cités françaises.

31/10/2012

Hervé ANDRES

Ingénieur d'études au CNRS

Docteur en science politique

Thèse consultable en ligne : *Le droit de vote des étrangers, état des lieux et fondements théoriques*, Université Paris 7 Denis Diderot, 2007, <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00130445>

Références biblio citées

Chemillier-Gendreau M., (1995). *Humanité et souverainetés, essai sur la fonction du droit international*. Paris, La Découverte.

Hayduk R., (2006). *Democracy for All: Restoring Immigrant Voting Rights in the United States*. New York, Routledge.

Kantorowicz E., (1957). *Les deux corps du Roi*. Paris, NRF Gallimard.

Lochak D., (1991). La citoyenneté : un concept juridique flou, in Colas D., Emeri C. et Zylberberg J. (dir.), *Citoyenneté et nationalité, Perspectives en France et au Québec*, Paris, PUF, 179-207.

Rancière J., (2004). *Aux bords du politique*. Paris, Gallimard Folio Essais (1^{ère} édition, La Fabrique, 1998).

Sayad A., (1993). Naturels et naturalisés. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 26-35.

Schnapper D., (2003). *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*. Paris, Gallimard, Folio, (1994 pour l'édition originale).